

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1992-1993**

9 JUNI 1993

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Herziening van titel II van de Grondwet,
door invoeging van een artikel 24bis
betreffende de economische en
sociale rechten**

**(Verklaring van de wetgevende macht,
zie «Belgisch Staatsblad» nr. 206
van 18 oktober 1991)**

**TEKST VOORGESTELD DOOR
DE HEREN STROOBANT EN TAMINIAUX c.s.**

TOELICHTING (1)

(1) a) De toelichting herneemt gegevens die voorkomen in die toelichting bij de wetsvoortellen Arts, Blanpain en Stroobant (referenties: zie blz. 5 infra).

b) Ten gevolge van de indiening door senator Stroobant van een wetsvoorstel (Gedr. St. nr. 100-2/1°) op 15 januari 1992, heeft de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming der Instellingen op 8 oktober 1992 besloten een werkgroep op te richten bestaande uit een lid van elke fractie.

Inmiddels werd op 15 januari 1993 door senator Taminiaux een voorstel (Gedr. St. nr. 100-2/2°) ingediend.

De werkgroep heeft onder voorzitterschap van de heer Stroobant haar werkzaamheden aangevat op 26 januari 1993 en heeft verscheidene, zeer intensieve vergaderingen gewijd aan het debat over het invoegen van een artikel 24bis betreffende de economische en sociale rechten, en aan de voorstellen Stroobant en Taminiaux. Dit voorstel is het resultaat van die werkzaamheden.

De volgende leden maakten deel uit van die werkgroep: de heren Stroobant, voorzitter; De Grauwe, mevr. Delcourt-Pêtre, de heer Desmedt, mevr. Herzet, de heren Loones, Lozie, mevr. Nélis, de heren Taminiaux en Vandenberghe. Zij werd bijgestaan door de professoren R. Blanpain, F. Delpérée, K. Rimanque en M. Uyttendaele.

R. A 15521*Zie:***Gedr. St. van de Senaat:**

100-2/1° (B.Z. 1991-1992): Voorstel van de heer Stroobant c.s.
100-2/2° (B.Z. 1991-1992): Voorstel van de heren Taminiaux en Lallemand.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1992-1993**

9 JUIN 1993

REVISION DE LA CONSTITUTION

**Révision du titre II de la Constitution, par
l'insertion d'un article 24bis relatif aux
droits économiques et sociaux**

**(Déclaration du pouvoir législatif,
voir le «Moniteur belge» n° 206
du 18 octobre 1991)**

**TEXTE PROPOSE PAR
MM. STROOBANT, TAMINIAUX ET CONSORTS**

DEVELOPPEMENTS (1)

(1) a) Les développements reprennent des données qui figurent dans les développements des propositions Arts, Blanpain et Stroobant (références: voir p. 5 ci-après).

b) A la suite du dépôt d'une proposition du sénateur Stroobant (Doc. n° 100-2/1°) le 15 janvier 1992, la Commission de la Révision de la Constitution et des Réformes des Institutions du Sénat a décidé le 8 octobre 1992 de constituer un groupe de travail composé d'un membre par groupe politique.

Entre-temps, le 15 janvier 1993, une proposition a été déposée par le sénateur Taminiaux (Doc. n° 100-2/2°).

Ce groupe de travail présidé par M. Stroobant a entamé ses travaux le 26 janvier 1993 et a consacré de multiples réunions très intensives à discuter de l'insertion d'un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux et aux propositions Stroobant et Taminiaux. La présente proposition est le résultat de ces travaux.

Le groupe de travail était composé des membres suivants: MM. Stroobant, président; De Grauwe, Mme Delcourt-Pêtre, M. Desmedt, Mme Herzet, MM. Loones, Lozie, Mme Nélis, MM. Taminiaux et Vandenberghe. Ont prêté leur assistance: les professeurs R. Blanpain, F. Delpérée. K. Rimanque et M. Uyttendaele.

R. A 15521*Voir:***Documents du Sénat:**

100-2/1° (S.E. 1991-1992): Proposition de M. Stroobant et consorts.
100-2/2° (S.E. 1991-1992): Proposition de MM. Taminiaux et Lallemand.

I. INLEIDING

In België bestaat, sedert het ontstaan van de Natie, een sterke gehechtheid aan een reeks fundamentele rechten en vrijheden, waarop de Belgische onderdaan en zelfs een ieder die onder de Belgische jurisdictie valt, aanspraak kan maken. De Belgische Grondwet wijdt een titel II aan «De Belgen en hun rechten». Deze rechten worden reeds sedert 1831 toegekend.

Sedertdien werd de tekst slechts héél partieel gewijzigd.

Vandaag, meer dan 150 jaar later, is er nog steeds sprake van dezelfde rechten en dit met een inhoudelijke benadering, die nauw aansluit bij de 19e-eeuwse zienswijze.

Nochtans moet het relatieve karakter van de mensenrechten beklemtoond worden, zowel naar de inhoud als naar de vorm. De aard van de maatschappelijke structuren en de rijkdom, waarover een gemeenschap beschikt, zullen bepalen welke rechten en vrijheden worden toegekend en welke inhoud zij zullen hebben.

Het gaat om die rechten en vrijheden van de individuele burger, waarvan de gestructureerde maatschappij op een bepaald ogenblik meent dat zij zo fundamenteel, zo essentieel zijn, dat een ieder er op elk ogenblik aanspraak moet kunnen op maken. Zowel medeburgers als de overheid staan in voor de verwezenlijking ervan.

Op dit laatste vlak heeft een kentering plaatsgegrepen. Terwijl oorspronkelijk werd aanvaard dat op de overheid een verbodsverplichting rustte, een verplichting om zich te onthouden van enige interventie, groeide stilaan de idee dat mensenrechten ook kunnen inhouden dat op de overheid een gebodsverplichting rust. Van de overheid wordt verwacht dat zij een positieve inbreng heeft teneinde de verwezenlijking van het recht of de vrijheid te waarborgen.

Een actualisering van de Belgische Grondwet is derhalve noodzakelijk binnen deze ruimte en vernieuwde positie van de burger en zijn grondrechten.

Deze nood blijkt o.m. uit het feit dat de Grondwet van tal van ons omringende landen, die een gelijkaardige ontwikkeling in de opvattingen over de mensenrechtenbescherming hebben gekend als wij, dergelijke aanpassing reeds sedert verscheidene jaren hebben doorgevoerd.

Tevens moet in dit verband gewezen worden op het gemeenschappelijke bewustzijn dat intussen op internationaal vlak is tot stand gekomen en dat werd geconcretiseerd in een hele reeks van internationale verklaringen en verdragen, waarvan België er verscheidene heeft goedgekeurd. Men denke aan:

— Het (Europees) Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele Vrijhe-

I. INTRODUCTION

Depuis sa création, la Nation belge est fort attachée à une série de libertés et de droits fondamentaux auxquels tout citoyen belge et toute personne tombant sous la juridiction belge peut prétendre. Voilà le pourquoi du titre II de la Constitution «Des Belges et de leurs droits». Ces droits sont reconnus depuis 1831.

Depuis lors, le texte n'a été modifié que d'une manière très partielle.

Aujourd'hui, plus de 150 ans plus tard, il est toujours question des mêmes droits et le contenu qui leur est donné s'inscrit étroitement dans l'optique de vie du XIX^e siècle.

Or, il convient de souligner le caractère relatif des droits de l'homme, quant au fond et quant à la forme. La nature des structures sociales et la richesse dont dispose une collectivité détermineront dans le temps le type de droits et de libertés qui seront accordés ainsi que leur contenu.

Il s'agit, en l'occurrence, des droits et libertés du citoyen individuel, dont la société structurée estime, à un moment donné, qu'ils sont à ce point fondamentaux et essentiels, que chacun doit pouvoir s'en prévaloir à tout instant. Leur mise en œuvre dépend de la responsabilité tant des concitoyens que des autorités publiques.

Il y a eu un revirement sur ce dernier point. Si l'on admettait initialement que les pouvoirs publics étaient soumis à une obligation négative, à savoir celle de s'abstenir de toute intervention, l'idée selon laquelle la sauvegarde des droits de l'homme pouvait également impliquer, pour eux, une obligation positive a petit à petit gagné du terrain. L'on attend d'eux qu'ils contribuent de manière positive à la concrétisation du droit ou de la liberté en question.

Dès lors, une actualisation de la Constitution belge s'impose, qui tienne compte de cette position nouvelle et élargie du citoyen et de ses droits.

Cette nécessité est notamment attestée par le fait que de nombreux pays voisins, qui ont connu une évolution des conceptions relatives à la protection des droits de l'homme semblable à celle qui a eu lieu chez nous, ont soumis depuis longtemps leur Constitution à une telle adaptation.

A cet égard, il convient également d'attirer l'attention sur la naissance, entre-temps, au niveau international, d'une conscience collective qui a trouvé son expression concrète dans une série de déclarations et des traités internationaux, dont plusieurs ont été approuvés par la Belgique. Citons notamment:

— La Convention (européenne) de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales

den (1950), goedgekeurd door België bij wet van 13 mei 1955 (*Belgisch Staatsblad* van 19 augustus 1955). Dit Verdrag werd met negen protocollen aangevuld.

— Het Internationaal V.N.-Verdrag met betrekking tot de economische, sociale en culturele rechten (1966), goedgekeurd door België bij wet van 15 mei 1981 (*Belgisch Staatsblad* van 22 mei 1981).

— Het Internationaal V.N.-Verdrag met betrekking tot de burgerlijke en politieke rechten (1966), goedgekeurd door België bij wet van 15 mei 1981 (*Belgisch Staatsblad* van 22 mei 1981).

De talrijke conventies van de Internationale Arbeidsorganisatie zijn eveneens rechtsbronnen van sociaal-economische grondrechten.

Verder is er het Europees Sociaal Handvest en bijlagen, opgemaakt te Turijn op 18 oktober 1961 (Raad van Europa) (1).

Hierbij is het nuttig de aandacht te vestigen op het feit dat dit Handvest in feite zowat de sociaal-economische grondwet is van West-Europa.

Tenslotte is er het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden, goedgekeurd door 11 leden van de Europese Raad op 8 en 9 december 1989 te Straatsburg (2).

Ook al werden een aantal nieuwe wetten nog niet formeel in het Belgisch recht opgenomen, toch mag men aannemen dat zij reeds in grote mate deel uitmaken van ons juridisch gedrag, omdat zij voortvloeien uit wetten en conventioneel recht en geïntegreerd deel uitmaken van algemeen aanvaarde feitelijke leefregels.

In ons land werden sedert de Tweede Wereldoorlog reeds een tiental initiatieven genomen tot opname van sociaal-economische grondrechten in onze Grondwet. Geen enkel kon echter tot een goed einde worden gebracht.

Wellicht bestaat de vrees dat er op de overheid een te grote verantwoordelijkheid zou rusten indien zij ertoe gehouden zou worden effectief borg te staan voor de verwezenlijking van deze rechten.

Bovendien staat de Belgische wetgever ogenschijnlijk nogal onwennig tegenover deze materie, omdat er

(1950), approuvée par la Belgique par la loi du 13 mai 1955 (*Moniteur belge* du 19 août 1955). Cette convention a été complétée par neuf protocoles.

— Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), approuvé par la Belgique par la loi du 15 mai 1981 (*Moniteur belge* du 22 mai 1981).

— Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), approuvé par la Belgique par la loi du 15 mai 1981 (*Moniteur belge* du 22 mai 1981).

Les nombreuses conventions conclues dans le cadre de l'Organisation internationale du travail constituent autant de sources importantes des droits fondamentaux d'ordre socio-économique.

En outre, il y a la Charte sociale européenne et annexes, rédigées à Turin le 18 octobre 1961 (Conseil de l'Europe) (1).

Il est intéressant de signaler, à ce propos, que cette Charte constitue en quelque sorte la loi de base socio-économique de l'Europe occidentale.

Enfin, il y a la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, approuvée par 11 membres du Conseil européen, les 8 et 9 décembre 1989 à Strasbourg (2).

Même si une série de ces droits nouveaux n'ont pas encore été formellement intégrés dans le droit belge, l'on peut néanmoins considérer qu'ils déterminent déjà largement notre comportement juridique, étant donné qu'ils découlent des lois et du droit conventionnel et qu'ils font partie intégrante de règles de vie communément admises.

Depuis la deuxième guerre mondiale, il y a eu dans notre pays une dizaine d'initiatives visant à inscrire les droits économiques et sociaux fondamentaux dans la Constitution. Aucune d'entre elles n'a cependant abouti.

Sans doute craint-on de charger les autorités d'une trop grande responsabilité en les obligeant à se porter effectivement garantes de la réalisation de ces droits.

Il semble, en outre, que le législateur belge se sente un peu mal à l'aise dans cette matière, étant donné que

(1) Goedgekeurd door de Franse Gemeenschap bij decreet van 8 juli 1983 (*Belgisch Staatsblad* van 18 augustus 1983), door de Vlaamse Gemeenschap bij decreet van 21 maart 1990 (*Belgisch Staatsblad* van 5 mei 1990, erratum *Belgisch Staatsblad* van 9 november 1990), door de Duitstalige Gemeenschap, bij decreet van 5 juni 1990 (*Belgisch Staatsblad* van 3 augustus 1990) en bij wet van 11 juli 1990 (*Belgisch Staatsblad* van 28 december 1990).

(2) Officiële publikatie der Europese Gemeenschappen, nr. 92-826-0978-2.

(1) Approuvée par la Communauté française par décret du 8 juillet 1983 (*Moniteur belge* du 18 août 1983), par la Communauté flamande par décret du 21 mars 1990 (*Moniteur belge* du 5 mai 1990, erratum *Moniteur belge* du 9 novembre 1990), par la Communauté germanophone par décret du 5 juin 1990 (*Moniteur belge* du 3 août 1990) et par la loi du 11 juillet 1990 (*Moniteur belge* du 28 décembre 1990).

(2) Publication officielle des Communautés européennes, n° 92-826-0976-6.

in ons rechtstelsel een zekere terughoudendheid bestaat ten aanzien van overheidsinterventie op het vlak van het bedrijfsleven.

De indieners van dit voorstel stellen ook voor deze grondrechten weliswaar een positiefrechtelijke betekenis te geven doch deze rechten geen karakter van rechtstreekse werking toe te kennen. Zij worden slechts uitvoerbaar indien door de bevoegde overheid de concrete uitvoeringsmaatregelen worden genomen.

De aandacht wordt tevens gevestigd op het feit dat ingevolge de goedkeuring door België van de hierboven vermelde internationale akten, ons land in de situatie is terechtgekomen waarbij internationale normen met een hogere waarde dan de nationale wetgeving sociaal-economische grondrechten toekennen, zonder dat dergelijke rechten in onze Grondwet worden opgenomen. Deze situatie is bijzonder paradoxaal.

Om al deze redenen zijn de indieners van dit wetsvoorstel van oordeel dat een aantal nieuwe grondrechten in de Belgische Grondwet kunnen worden opgenomen.

In 1953-1954 en 1958 werden weliswaar voorstellen tot verklaring van herziening van titel II van de Grondwet, met het oog op de erkenning van zulke rechten, door de wetgevende kamers nog afgewezen⁽¹⁾. Vanaf 1965 wordt wel in elke verklaring tot herziening van de Grondwet gewezen op de mogelijkheid en de wenselijkheid om een nieuw artikel 24bis, gewijd aan de sociaal-economische rechten van de mens, in de Grondwet op te nemen⁽²⁾.

De opeenvolgende constituanten hebben echter nauwelijks aandacht besteed aan de voorstellen die, in uitvoering van de verklaring tot herziening, werden ingediend. Wel moet melding gemaakt worden van de besprekingen in de Kamercommissie voor de Grondwetsherziening in 1968-1970, waarover volksvertegenwoordiger Duerinck destijds een voorverslag heeft uitgebracht⁽³⁾.

De verklaring tot herziening van de Grondwet, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 9 november 1987, besluit voor de vijfde maal dat er redenen bestaan om titel II te herzien met het oog op de opname in de Grondwet van de sociaal-economische grondrechten.

(1) *Parl. Hand.*, Kamer, 15 oktober 1953, blz. 13; *Parl. Hand.*, Senaat, 26 februari 1954, blz. 930; *Parl. Hand.*, Kamer, 16 april 1958, blz. 20.

(2) *Belgisch Staatsblad*, 17 april 1965; *Belgisch Staatsblad*, 2 maart 1968; *Belgisch Staatsblad*, 15 november 1978; *Belgisch Staatsblad*, 6 oktober 1981; *Belgisch Staatsblad*, 9 november 1987.

(3) Dit verslag is niet gepubliceerd als gedrukt stuk. Zie evenwel, voor een samenvatting ervan, Wigny, P., *La troisième révision de la Constitution*, Brussel, 1972, 405-421.

notre système juridique est marqué par une certaine réticence vis-à-vis de l'intervention publique dans la vie économique.

Les auteurs de la présente proposition voudraient voir ces droits fondamentaux inscrits dans le cadre du droit positif, sans qu'il leur soit pour autant attribué un effet immédiat. Ils ne pourront entrer en vigueur que si l'autorité compétente prend les mesures d'exécution concrètes.

Nous attirons également l'attention sur le fait que l'approbation par la Belgique des actes internationaux précités la place dans une situation particulièrement paradoxale, dans la mesure où les normes internationales, qui priment la législation nationale, impliquent la reconnaissance de droits socio-économiques, alors que ceux-ci ne figurent pas dans notre Constitution.

Pour toutes ces raisons, les auteurs de la présente proposition de loi estiment qu'un certain nombre de droits nouveaux fondamentaux peuvent être inscrits dans la Constitution belge.

Il est vrai qu'en 1953-1954 et en 1958, des propositions de déclaration de révision du titre II de la Constitution visant la reconnaissance de tels droits n'ont pas été adoptées par les Chambres législatives⁽¹⁾. Depuis 1965, par contre, chaque déclaration de révision de la Constitution a considéré comme possible et souhaitable l'insertion d'un article 24bis nouveau, consacré aux droits socio-économiques du citoyen⁽²⁾.

Les constituantes successives n'ont cependant guère été attentives aux propositions déposées en exécution de la déclaration de révision. Il convient cependant de mentionner les discussions qui se sont déroulées au sein de la Commission de la Révision de la Constitution de la Chambre en 1968-1970, lesquelles ont fait l'objet d'un prérapport de M. Duerinck⁽³⁾.

C'est la cinquième fois qu'une déclaration de révision de la Constitution — celle publiée au *Moniteur belge* du 9 novembre 1987 — considère qu'il y a lieu à révision du titre II en vue d'insérer dans la Constitution les droits fondamentaux socio-économiques.

(1) *Annales parlementaires*, Chambre, 15 octobre 1953, p. 13; *Annales parlementaires*, Sénat, 26 février 1954, p. 930; *Annales parlementaires*, Chambre, 16 avril 1958, p. 20.

(2) *Moniteur belge*, 17 avril 1965; *Moniteur belge*, 2 mars 1968; *Moniteur belge*, 15 novembre 1978; *Moniteur belge*, 6 octobre 1981; *Moniteur belge*, 9 novembre 1987.

(3) Ce rapport n'a pas été publié dans les documents parlementaires. On en trouve cependant un résumé dans Wigny, P., *La troisième révision de la Constitution*, Bruxelles, 1972, 405-421.

Ook in de huidige verklaring tot herziening van de Grondwet, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 18 oktober 1991 is titel II van de Grondwet voor herziening vatbaar, door invoeging van een artikel 24bis betreffende de economische en sociale rechten.

Het huidige initiatief gaat terug tot het begin van de legislatuur 1987-1991. In de Senaat werden einde 1988 twee wetsvoorstellen ingediend met algemene draagwijdte(1). De aanleiding was de 40e verjaardag van de aanvaarding van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.

In de Kamer werd een dergelijk initiatief genomen in 1989(2). De Kamer nam eveneens het initiatief tot een studiedag op 25 april 1989.

Op dat ogenblik waren de kansen om te slagen in het opzet bijzonder beperkt. De traditionele partijen waren alle zeer terughoudend evenals de sociale gesprekspartners.

Het is de verdienste geweest van de Senaat om hierin verandering te brengen tijdens de legislatuur 1987-1991. Op het einde van de legislatuur hadden ook Agalev en Ecolo(3), de P.S.C. en de C.V.P. een voorstel(4) ingediend. In de P.S. werd een laatste hand gelegd aan een eigen initiatief.

Op het ogenblik waarop een op consensus berustende tekst kon worden opgesteld viel de Regering.

Tijdens de huidige legislatuur werd opnieuw een initiatief genomen door de Kamer(5) als door de Senaat(6).

In deze aanlegenschap is de Regering vanaf 1988 van oordeel geweest dat het initiatief bij het Parlement berustte. Zij wenste wel op de hoogte gehouden te worden.

Tenslotte stelde een werkgroep samengesteld in de schoot van de Commissie voor de Herziening van de

La déclaration actuelle de révision de la Constitution, publiée au *Moniteur belge* du 18 octobre 1991, soumet, elle aussi, le titre II de la Constitution à révision par insertion d'un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux.

L'initiative actuelle remonte au début de la législature 1987-1991. Deux propositions de loi de portée générale ont été déposées au Sénat à la fin de 1988(1), à l'occasion du quarantième anniversaire de l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Une initiative similaire a été prise à la Chambre en 1989(2). La Chambre a également organisé une journée d'études le 25 avril 1989.

A l'époque, les chances de réussite étaient très réduites. Les partis traditionnels ainsi que les interlocuteurs sociaux manifestaient tous une grande réserve.

Le Sénat a eu le mérite d'opérer un changement en la matière au cours de la législature 1987-1991. A la fin de la législature, Agalev et Ecolo(3), le P.S.C. et le C.V.P.(4) avaient également déposé une proposition. Le P.S. parachevait sa propre initiative.

Au moment où l'on en était arrivé à pouvoir rédiger un texte réalisant un consensus, le Gouvernement tomba.

Au cours de la présente législature, une nouvelle initiative a été prise tant par la Chambre(5) que par le Sénat(6).

Depuis 1988, le Gouvernement a estimé qu'en ce qui concerne ce dossier, l'initiative appartenait au Parlement, mais il n'en a pas moins exprimé le souhait d'être tenu au courant.

Enfin, un groupe de travail constitué au sein de la Commission de la Révision de la Constitution et des

(1) 19 septembre 1988 — Voorstel-Blanpain, Senaat, B.Z. 1988, 100-10/1°. 19 december 1988 — Voorstel-Stroobant, Senaat, B.Z. 1988, 100-10/2°.

(2) 2 mei 1989 — Voorstel-Vogels en Simons, Kamer, zitting 1988-1989, 10/24b-780/1.

(3) 7 maart 1990 — Voorstel-Dierickx en Vaes, Senaat, zitting 1989-1990, 100-10/3°.

(4) 4 juli 1990 — Voorstel-Hanquet, Senaat, B.Z. 1988, 100-10/4°. 8 januari 1991 — Voorstel-Arts c.s., Senaat, B.Z. 1988, 100-10/5°.

(5) 19 februari 1992 — Voorstel-Vogels, Simons en Aelvoet, Kamer, B.Z. 1991-1992, 218/1. 3 april 1992 — Voorstel-Breyne en Gehlen, Kamer, B.Z. 1991-1992, 381/1. 13 januari 1993 — Voorstel-Mayeur, Kamer, zitting 1992-1993, 854/1.

(6) 15 januari 1992 — Voorstel-Stroobant c.s., Senaat, B.Z. 1991-1992, 100-2/1°. 5 januari 1992 — Voorstel-Taminiaux en Lallemand, Senaat, B.Z. 1991-1992, 100-2/2°.

(1) 19 septembre 1988 — Proposition Blanpain, Doc. Sénat n° 100-10/1°, S.E. 1988. 19 décembre 1988 — Proposition Stroobant, Doc. Sénat n° 100-10/2°, S.E. 1988.

(2) 2 mai 1989 — Proposition Vogels et Simons, Doc. Chambre n° 10/24b - 780/1, session de 1988-1989.

(3) 7 mars 1990 — Proposition Dierickx et Vaes, Doc. Sénat n° 100-10/3°, session de 1989-1990.

(4) 4 juillet 1990 — Proposition Hanquet, Doc. Sénat n° 100-10/4°, S.E. 1988. 8 janvier 1991 — Proposition Arts et consorts, Doc. Sénat n° 100-10/5°, S.E. 1988.

(5) 19 février 1992 — Proposition Vogels, Simons et Aelvoet, Doc. Chambre n° 218/1, S.E. 1991-1992. 3 avril 1992 — Proposition Breyne et Gehlen, Doc. Chambre n° 381/1, S.E. 1991-1992. 13 janvier 1993 — Proposition Mayeur, Doc. Chambre n° 854/1, session de 1992-1993.

(6) 15 janvier 1992 — Proposition Stroobant et consorts, Doc. Sénat n° 100-2/1°, S.E. 1991-1992. 5 janvier 1992 — Proposition Taminiaux et Lallemand, Doc. Sénat n° 100-2/2°, S.E. 1991-1992.

Grondwet en de Hervorming der Instellingen van de Senaat onderhavig voorstel op, dat het resultaat is van lange en zeer intensieve besprekingen.

Het uitgangspunt van de werkzaamheden van de Werkgroep waren de wetsvoorstellen van senator Stroobant en van senator Taminiaux.

In 1990 werd reeds in de schoot van de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming der Instellingen een werkgroep opgericht om de invoering van sociaal-economische grondrechten in de Grondwet te onderzoeken.

II. DE BEGRIPSOMSCHRIJVING

Enkele auteurs proberen tot een autonome en zelfstandige definiëring te komen. Volgens Van Dijk en Van Hoof zijn de sociaal-economische rechten die rechten welke moeten leiden tot «het scheppen van gelijke kansen voor een ieder om op zijn eigen wijze deel te kunnen nemen aan het maatschappelijk leven» (1). In zijn doctoraal proefschrift beschrijft Heringa de sociale grondrechten als zijnde «gericht op een proces waarin gestreefd wordt naar een steeds hoger peil van de door de rechten bestreken voorzieningen» (2). Het progressieve karakter van deze rechten neemt in deze definitie een belangrijke plaats in. Pieters tenslotte plaatst de sociaal-economische rechten in hun historische context: «De sociale grondrechten verschijnen (...) als de grondrechten verbonden met de sociale kwestie, die zich sinds de vorige eeuw in West-Europa acuut stelde, en met de verdere ontwikkelingen die zich desbetreffend in de verschillende Staten voltrokken. Als sociaal grondrecht strekken deze grondrechten dan ook in regel tot de bescherming van de waardigheid (en vrijheid) van de mens, inzonderheid op domeinen waar deze waardigheid aan nieuwe en reële gevaren blootgesteld wordt.» (3).

III. HET NUT VAN DE OPNAME IN DE GRONDWET VAN SOCIAAL-ECONOMISCHE GRONDRECHTEN

Ondanks het feit dat de meeste sociaal-economische grondrechten reeds erkend zijn in de nationale rechtsorde, onder meer via verdragen waardoor de Staat gebonden is, blijft het verantwoord die rechten ook nog in de Grondwet op te nemen.

(1) Van Dijk, P. en Van Hoof, G.J.H., *De Europese Conventie in theorie en praktijk*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1982, tweede uitgave, 547.

(2) Heringa, A.W., *Sociale grondrechten. Hun plaats in de gereedchapskist van de rechter*, Asser Instituut, Den Haag, 1989, 115.

(3) Pieters, D., *Sociale grondrechten op prestaties*, Antwerpen, 1985, blz. 56.

Réformes institutionnelles du Sénat a rédigé la présente proposition, qui est le résultat de discussions qui furent longues et très intensives.

Le groupe de travail a basé ses travaux sur les propositions de loi des sénateurs Stroobant et Taminiaux.

En 1990, un groupe de travail avait déjà été constitué au sein de la Commission de la Révision de la Constitution et des Réformes des Institutions en vue d'examiner la possibilité d'insérer des droits socio-économiques fondamentaux dans la Constitution.

II. DEFINITIONS

Quelques auteurs tentent de parvenir à une définition autonome. Selon Van Dijk et Van Hoof, les droits socio-économiques sont des droits qui doivent viser à créer une égalité des chances afin que chacun puisse à sa façon participer à la vie sociale (1). Dans sa thèse de doctorat, Heringa considère que les droits sociaux fondamentaux visent à relever sans cesse le niveau des prestations couvertes par ces droits (2). Dans cette définition, le caractère progressif de ces droits est particulièrement mis en exergue. Pieters, enfin, place les droits socio-économiques dans leur contexte historique. Selon lui, les droits fondamentaux apparaissent en tant que droits fondamentaux issus de la question sociale qui s'est posée de manière aiguë en Europe occidentale depuis le siècle dernier et de l'évolution ultérieure qui s'est produite à cet égard dans plusieurs Etats. Aussi ces droits sociaux fondamentaux visent-ils généralement la protection de la dignité (et de la liberté) de l'homme, notamment dans les domaines où cette dignité est exposée à de nouveaux et réels dangers (3).

III. UTILITE DE L'INSCRIPTION DES DROITS SOCIAUX ET ECONOMIQUES FONDAMENTAUX DANS LA CONSTITUTION

Nonobstant le fait que la plupart des droits fondamentaux socio-économiques sont déjà reconnus dans l'ordre juridique national, notamment par le biais des conventions qui lient l'Etat, l'insertion de ces droits dans la Constitution demeure justifiée.

(1) Van Dijk, P. et Van Hoof, G.J.H., *De Europese conventie in theorie en praktijk*, Ars Aequi Libri, Nimègue, 1982, deuxième éd., 547.

(2) Heringa, A.W., *Sociale grondrechten. Hun plaats in de gereedchapskist van de rechter*, Asser Instituut, La Haye, 1989, 115.

(3) Pieters, D., *Sociale grondrechten op prestaties*, Anvers, 1985, p. 56.

Het stilzwijgen van de Grondwet inzake economische en sociale rechten is moeilijk aanvaardbaar. Het geeft immers de indruk dat die rechten tweedegradsrechten zijn en dat ze bijgevolg niet evengoed worden beschermd als de andere.

De Grondwet kan op dit punt het stilzwijgen niet langer bewaren. Indien de Grondwet verondersteld wordt de afspiegeling van een maatschappij te zijn, moet zij ook een weerslag zijn van de bekommernissen die in de maatschappij leven. De concrete omschrijving van de rechten van de mens staat immers op het spel.

In de eerste plaats is het immers wenselijk dat het vertekend beeld wordt gecorrigeerd, dat in de Grondwet met betrekking tot de rechten van de mens wordt opgehangen. Onder de hoofding «De Belgen en hun rechten» bevat de Grondwet in hoofdzaak een opsomming van de klassieke vrijheidsrechten. Aldus weerspiegelt zij de opvattingen die in 1831 bestonden ten aanzien van het begrip zelf van de rechten van de mens, doch houdt zij geen rekening met de latere ontwikkelingen, zoals die onder meer uit internationale verdragen en nationale wetten blijken.

In de tweede plaats speelt de praktische bedenking een rol dat de nationale rechter dikwijls gemakkelijker geneigd is het interne recht toe te passen dan internationaal-rechtelijke bepalingen. De grondwettelijke erkenning van de sociaal-economische rechten heeft het voordeel, niet enkel dat er geen twijfel meer kan bestaan omtrent de gelding van die rechten in de interne rechtsorde, maar ook dat de bepalingen waaruit de erkenning van die rechten blijkt, voor de praktijkjurist toegankelijker zullen zijn dan thans het geval is.

Ten derde kan er discussie ontstaan met betrekking tot de rechtskracht van de internationale bepalingen houdende erkenning van de sociaal-economische grondrechten. Soms hebben de opstellers van een verdrag uitdrukkelijk de bedoeling gehad geen rechtstreekse werking te verlenen aan het verdrag en hebben ze dit ook in de tekst tot uitdrukking gebracht. In deze gevallen is het twijfelachtig of een persoon in België zich ooit rechtstreeks zou kunnen beroepen op de rechten die in dat verdrag erkend worden. In andere gevallen bevat het verdrag dienaangaande geen expliciete aanwijzing, zodat uit de formulering van elk van de bepalingen afgeleid moet worden of het in de bedoeling van de opstellers lag de betrokken bepaling te bekleden met directe werking. Een duidelijke interne en grondwettelijke erkenning kan de rechtszekerheid op dit vlak ten goede komen.

Tenslotte bevatten de internationale verdragen hoe dan ook slechts minimumnormen. Elke Staat is vrij een ruimere bescherming te bieden in zijn interne wetgeving. Omdat in België de sociaal-economische toestand gunstiger is dan in vele andere landen die dezelfde internationale verdragen hebben bekrachtigd,

Le silence de la Constitution en ce qui concerne les droits économiques et sociaux est difficilement acceptable. Il amène, en effet, à penser que ces droits sont des droits accessoires qu'il n'y a pas lieu de protéger aussi bien que les autres.

La Constitution ne peut rester muette plus longtemps sur ce point. Si elle est censée être le reflet d'une société, elle doit également traduire les préoccupations qui animent celle-ci. C'est en effet la définition concrète des droits de l'homme qui est en jeu.

En premier lieu, il est en effet souhaitable de corriger l'image faussée que donne la Constitution en matière de droits de l'homme. Sous l'intitulé «Des Belges et de leurs droits», la Constitution énumère essentiellement les droits et libertés traditionnels. Elle reflète ainsi les conceptions datant de 1831 à l'égard de la notion même de droits de l'homme, sans tenir compte de l'évolution ultérieure telle qu'elle résulte des traités internationaux et des lois nationales.

En second lieu intervient la considération pratique que le juge national sera souvent davantage enclin à appliquer le droit interne que des dispositions de droit international. La reconnaissance constitutionnelle des droits socio-économiques présente l'avantage non seulement qu'il ne peut plus y avoir aucun doute quant à la validité de ces droits dans l'ordre interne, mais aussi que les dispositions dont ils résultent seront mieux accessibles au praticien du droit que ce n'est actuellement le cas.

Troisièmement, la force juridique des dispositions internationales portant reconnaissance des droits socio-économiques peut donner lieu à discussion. Dans certains cas, les rédacteurs d'un traité ont expressément voulu ne pas accorder d'effet direct au traité et ils l'ont aussi exprimé clairement dans le texte. Dans ces cas, il est douteux qu'une personne en Belgique puisse jamais se prévaloir directement des droits reconnus dans ce traité. Dans d'autres cas, le traité ne contient aucune indication explicite à cet égard, de sorte qu'il faut chaque fois déduire de la formulation des dispositions si leurs rédacteurs ont eu l'intention de les revêtir de l'effet direct. La sécurité juridique ne peut que bénéficier d'une reconnaissance constitutionnelle claire sur le plan interne.

Enfin, les conventions internationales ne contiennent en tout état de cause que des normes minimales. Il est loisible à chaque Etat d'accorder une protection plus étendue par le biais de sa législation interne. Dès lors que la situation socio-économique est plus favorable en Belgique que dans de nombreux autres pays

moet een verdere uitbreiding van het beschermingsniveau dan ook zeker overwogen worden. De grondwettelijke erkenning biedt daartoe de mogelijkheid.

IV. DE FEDERALE GRONDWET EN DE BEVOEGDHEDEN VAN DE GEWESTEN EN DE GEMEENSCHAPPEN

Dit probleem werd in de werkgroep van de Senaat aangesneden. De vraag werd gesteld of in het licht van de staatsvorming de federale Grondwetgever nog steeds bevoegd kon worden geacht om sociale rechten en vrijheden in de Grondwet in te schrijven die betrekking hebben op materies die tot de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschappen of van de Gewesten behoren.

Binnen de Werkgroep, en ook bij de grondwet-specialisten die door de Werkgroep gehoord werden(1), heersen uiteenlopende opinies omtrent de draagwijdte van deze federale grondwetgevende bevoegdheid.

Er moet in ieder geval voor gezorgd worden dat de toepassingsregels geen afbreuk doen aan de mogelijkheid om die grondrechten uit te oefenen.

De Werkgroep is erin geslaagd deze opinies te verzoenen, door formulering van een algemene principiële verklaring (het recht op een menswaardig bestaan), waarbij de eigenlijke bescherming van de daarvan afgeleide economische en sociale rechten wordt opgedragen aan de bevoegde overheden, bij wet, decreet of ordonnantie.

Overigens was iedereen het eens om te stellen dat de voorgestelde grondwetsbepalingen geen enkel bevoegdheidsverdelend effect hebben, noch als bevoegdheidsverdelend geïnterpreteerd kunnen worden in geschillen zoals over impliciete bevoegdheden.

Ook bij het vastleggen van eventuele andere bevoegdheidsherschikkingen in de toekomst, hebben de voorgestelde grondwetsbepalingen een volstrekt neutraal karakter.

Dit blijkt overigens overduidelijk — *a contrario* — uit de opname, onder de sociale rechten, van de culturele rechten: deze culturele rechten behoren immers bij uitstek tot het exclusieve bevoegdheidsdomein van de gemeenschappen.

(1) Er werd een beroep gedaan op de professoren F. Delpérée van de U.C.L., K. Rimanque, hoogleraar aan de U.I.A. en M. Uyttendaele, docent aan de U.L.B.

qui ont ratifié les mêmes conventions internationales, il y a certainement lieu de prendre en considération une extension du niveau de protection. La possibilité en est offerte par la reconnaissance constitutionnelle.

IV. LA CONSTITUTION FEDERALE ET LES COMPETENCES DES REGIONS ET DES COMMUNAUTES

Ce problème a été abordé par le groupe de travail du Sénat. La question a été posée de savoir si, une fois la réforme de l'Etat achevée, le constituant fédéral serait encore habilité à inscrire dans la Constitution des droits et libertés sociaux relatifs à des matières relevant de la compétence exclusive des Communautés ou des Régions.

Au sein du groupe de travail comme parmi les professeurs entendus(1), les opinions divergent concernant la portée de cette compétence constitutionnelle fédérale.

Les conditions d'exercice de ces droits fondamentaux signifient que la mise en œuvre de leurs modalités d'application ne peut en aucun cas vider le droit de sa substance.

Le groupe de travail est parvenu à concilier ces opinions en formulant une déclaration de principes générale (le droit à une existence conforme à la dignité humaine), tandis que la protection proprement dite des droits économiques et sociaux qui en découlent est confiée aux autorités compétentes, par la loi, le décret ou l'ordonnance.

Par ailleurs, tout le monde s'est accordé à dire que les dispositions constitutionnelles proposées n'ont aucun effet de répartition de compétence et ne peuvent être interprétées comme répartitrices de compétence en cas de litige, par exemple en matière de compétences implicites.

De même, si d'autres réaménagements des compétences devaient intervenir à l'avenir, les dispositions constitutionnelles proposées auraient un caractère absolument neutre.

Au demeurant, cela ressort très clairement *a contrario* de l'insertion des droits culturels parmi les droits sociaux; en effet, ces droits culturels relèvent par excellence du domaine de compétence exclusif des Communautés.

(1) Ont été entendus: les professeurs F. Delpérée de l'U.C.L., K. Rimanque de l'U.I.A. et M. Uyttendaele, chargé de cours à l'U.L.B.

V. DE JURIDISCHE DRAAGWIJDTE VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE GRONDRECHTEN

1. Probleemstelling

De opname van sociale en economische rechten doet een belangrijke reeks vragen rijzen die verband houden met de juridische draagwijdte ervan. Deze vragen rijzen vooral in het licht van de bekommernis omtrent de concrete realisatie van deze grondrechten. Kunnen de burgers en de betrokken gemeenschappen-titularissen van deze rechten, hopen op enig praktisch nut ingevolge de inschrijving van deze rechten in de Grondwet of kan men er zich evengoed toe beperken deze rechten in een aanhef tot de Grondwet op te nemen? Hebben deze rechten enig praktisch juridisch nut of hebben zij slechts een politiek programmatorische waarde?

In dit verband rijst de vraag of op de overheid enige — voor de rechtbanken — afdwingbare juridische verplichting rust, om aan de burger deze rechten concreet te waarborgen op straffe van de uitbetaling van een overeenstemmende schadevergoeding. Beschikt de burger over enig subjectief recht dat hij ook kan laten gelden ten overstaan van zijn medeburgers?

De vrees die bij de indianen in dit verband bestaat is, dat in de Grondwet rechten zouden worden toegekend, die in de dagelijkse praktijk voor de burger volledig inhoudsloos zouden zijn. Zulks zou tot een grote ontgoocheling leiden bij de betrokkenen en derhalve een negatief effect hebben.

De indianen hebben gezocht naar een middenweg waarbij de toegekende rechten in zekere mate een positiefrechtelijk karakter hebben, zonder onmiddellijk als opeisbare rechten te worden beschouwd.

Zij zouden derhalve voor de wetgever tot op een zekere hoogte een begeleidend karakter hebben. Om hiertoe te komen moet worden bepaald dat de bedoelde sociaal-economische rechten niet rechtstreeks kunnen uitgevoerd worden en dat deze uitvoering behoort tot de regelgevende verantwoordelijkheid van de federale, de gewestelijke of de communautaire overheid.

2. De sociaal-economische grondrechten en de traditionele grondrechten

Het klassieke onderscheid tussen de burgerlijke en politieke rechten en de sociaal-economische rechten ligt in de rol, die de overheid toebedeeld krijgt met betrekking tot de realisatie van de verschillende categorieën van rechten.

De burgerlijke en politieke rechten zijn in hoofdte van de burger hoofdzakelijk vrijheidsrechten en in hoofdte van de overheid non-interventieplichten.

V. LA PORTEE JURIDIQUE DES DROITS SOCIAUX ET ECONOMIQUES FONDAMENTAUX

1. Enoncé du problème

L'inscription des droits sociaux et économiques soulève une série de problèmes en ce qui concerne leur portée juridique. Des questions se posent surtout au sujet de la mise en œuvre concrète de ces droits fondamentaux. Leur inscription dans la Constitution sera-t-elle d'une utilité quelconque pour les citoyens et les communautés concernées qui sont titulaires de ces droits, ou pourrait-on aussi bien se contenter de les inscrire dans un préambule à la Constitution? Ces droits auront-ils une utilité juridique pratique ou n'auront-ils qu'une valeur de programmation politique?

A cet égard se pose la question de savoir si les pouvoirs publics ont une obligation juridique quelconque de garantir concrètement ces droits aux citoyens, dont on peut forcer le respect devant un tribunal à peine de devoir verser un dédommagement correspondant. Le citoyen peut-il invoquer un droit subjectif quelconque à l'égard de ses concitoyens?

Les auteurs craignent que l'on n'inscrive dans la Constitution des droits qui seraient dépourvus, dans la pratique quotidienne, de tout contenu pour les citoyens. La déception des intéressés serait grande et l'effet tout à fait négatif.

Les auteurs ont cherché une solution intermédiaire, dans laquelle les droits accordés relèveraient, dans une certaine mesure, du droit positif, sans être directement exigibles.

Ils pourraient, dès lors, avoir, jusqu'à un certain point, un caractère accessoire pour le législateur. Pour arriver à cela, il convenait de disposer que les droits socio-économiques en question ne peuvent pas être mis en œuvre directement et que leur mise en œuvre concrète relève de la responsabilité réglementaire des autorités fédérales, régionales ou communautaires.

2. Les droits sociaux et économiques fondamentaux et les droits fondamentaux traditionnels

La distinction classique entre les droits civils et politiques et les droits socio-économiques est fondée sur le rôle attribué aux pouvoirs publics quant à la réalisation de différentes catégories de droits.

Pour le citoyen, les droits civils et politiques sont essentiellement des droits garantissant des libertés, alors qu'il s'agit, pour l'autorité, d'obligations de

Deze laatste aanvaardt via de erkenning van de klassieke rechten dat elke burger een aantal vrijheden geniet, waarbinnen een inmenging van de overheid niet, of slechts in uitzonderlijke en welbepaalde gevallen, is toegestaan.

In tegenstelling hiermee staan de sociaal-economische en culturele rechten die beschouwd kunnen worden als het geheel van rechten van elk individu om tot volledige persoonlijke en maatschappelijke ontplooiing te komen; globaal wordt hiermee het recht op welzijn en welvaart bedoeld. De overheid heeft in deze de zorg de voorwaarden te creëren waarin elkeen zijn capaciteiten maximaal kan benutten, zowel op individueel als op collectief vlak (1).

De sociaal-economische rechten leggen aan de overheid een verplichting tot handelen op en verlenen aan de burgers het recht om van de overheid een optreden te eisen.

Dit theoretisch onderscheid kan in de praktijk echter niet ongenueanceerd volgehouden worden.

De verschillende categorieën grondrechten vormen namelijk elkaars component en vullen elkaar aan. De klassieke grondrechten vertrekken van het individu op zich en vanuit de bekommernis dat er tussen hen een wettelijke gelijkheid moet bestaan. De sociaal-economische rechten zijn anderzijds ontstaan vanuit de vaststelling dat deze juridische gelijkheid niet automatisch leidt naar een feitelijke gelijkheid. Het individu wordt gezien als een element in de groep en aan de groep wordt een bepaalde verantwoordelijkheid ten opzichte van van het individu toegeschreven. Beide soorten rechten « hebben (...) betrekking op twee samenhangende aspecten van het menselijke bestaan in de samenleving, de geestelijke en de fysieke vrijheid en gelijkheid enerzijds, de bestaanszekerheid en individuele en maatschappelijke ontplooiing anderzijds. » (2)

3. Sociale en economische grondrechten: subjectieve rechten?

Heeft de inschrijving van sociale en economische rechten in de Grondwet tot gevolg dat de individuele burger of eventueel een rechtspersoon drager wordt van deze rechten? Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat de drager van deze rechten deze kan afdwingen voor de rechtbank.

(1) Van Boven, Th., *Les critères de distinction des droits de l'homme* in Les dimensions internationales des droits de l'homme (Vasak, K., ed.), Parijs, 1978, blz. 53.

(2) Nota van de Nederlandse regering inzake grondwetsherzieningsbeleid, nr. 12944, Stukken Tweede Kamer, 1973-1974, p. 112, geciteerd door Versteeg, A.J.H.W.M., « De rechtskracht van sociale grondrechten », *T.v.O.*, 1987, (131), 132.

s'abstenen d'intervenir. En reconnaissant les droits classiques, le pouvoir reconnaît que chaque citoyen jouit d'un certain nombre de libertés, dans l'exercice desquelles il ne peut pas s'immiscer, sauf dans des cas exceptionnels et bien définis.

A l'opposé, les droits socio-économiques et culturels peuvent être considérés comme un ensemble de droits reconnus à chaque individu, lui permettant de s'épanouir complètement sur le plan personnel et social; globalement, l'on vise ici le droit au bien-être et à la prospérité. Il appartient au pouvoir de créer les conditions dans lesquelles chacun puisse utiliser au maximum ses capacités, tant sur le plan individuel que collectif (1).

Tout en imposant à l'autorité l'obligation d'intervenir, les droits socio-économiques reconnaissent aussi aux citoyens le droit d'exiger l'intervention du pouvoir.

Dans la pratique, cette distinction théorique ne peut toutefois pas être maintenue sans nuances.

En effet, les différentes catégories de droits fondamentaux forment des composantes diverses qui se complètent réciproquement. Les droits fondamentaux classiques se basent sur l'individu en tant que tel et sur le souci d'assurer légalement une égalité entre les individus. Les droits socio-économiques, par contre, procèdent de la constatation que cette égalité juridique ne conduit pas automatiquement à une égalité de fait. L'individu est considéré comme un élément au sein du groupe et ce groupe se voit revêtu d'une certaine responsabilité vis-à-vis de l'individu. Les deux catégories de droits « concernent deux aspects connexes de l'existence humaine dans la société: la liberté et l'égalité physiques et mentales, d'une part, la sécurité d'existence et l'épanouissement individuel et social, d'autre part » (2).

3. Droits sociaux et économiques fondamentaux: droits subjectifs?

L'inscription de droits sociaux et économiques dans la Constitution implique-t-elle qu'un citoyen individuel ou, le cas échéant, une personne morale en devienne titulaire? Cela pourrait signifier que le titulaire de ces droits peut en exiger le respect devant un tribunal.

(1) Van Boven, Th., *Les critères de distinction des droits de l'homme* in Les dimensions internationales des droits de l'homme (Vasak, K., ed.), Paris, 1978, p. 53.

(2) Note du gouvernement néerlandais relative à la révision de la Constitution (nota van de Nederlandse regering inzake grondwetsherzieningsbeleid, nr. 12944, Stukken Tweede Kamer, 1973-1974, blz. 112), cité par Versteeg, A.J.H.W.M., *De rechtskracht van sociale grondrechten*, *T.v.O.*, 1987, (131), 132.

De persoon of de instantie die moet instaan voor de praktische verwezenlijking van dit recht zou desnoods kunnen verplicht worden tot de rechtstreekse uitvoering ervan of tot de vervangende uitvoering.

De voorwaarde is uiteraard dat het betrokken artikel onmiddellijk uitgevoerd kan worden. Dit laatste is niet het geval.

Een individuele burger of een rechtspersoon zullen drager zijn van de bedoelde sociale en economische rechten, maar zij kunnen die rechten niet uitoefenen, louter op grond van de uitsluitende inschrijving in de Grondwet.

4. De directe toepassing van de sociale en de economische grondrechten

De indieners van onderhavig voorstel stellen duidelijk dat de rechten opgesomd in artikel 24bis van de Grondwet geen directe werking hebben.

De bevoegde wetgevende, decreetgevende of verordenende overheden zullen instaan voor de uitvoeringsmaatregelen. Deze zullen concrete inhoud geven aan de sociale en economische grondrechten, bepaald in artikel 24bis van de Grondwet.

5. Horizontale werking van de grondrechten

Een meer fundamenteel verschil tussen de eerste en de tweede generatie grondrechten kan gevonden worden in de verplichtingen die zij met zich brengen voor de medeburgers.

Daar waar de taak van het individu met betrekking tot de eerste generatie grondrechten in de meeste gevallen beperkt blijft tot het erkennen van de rechten van de anderen, zijn de rechten van de tweede generatie automatisch en onlosmakelijk verbonden met de plicht van de burger om mee te werken aan de sociale en economische vooruitgang van de maatschappij waarin hij leeft.

6. De verplichtingen voor de overheid

De meeste burgerlijke of politieke grondrechten hebben bovendien een sociaal-economische component. Van de overheid wordt niet alleen verwacht dat ze de erkende vrijheden respecteert, in bepaalde gevallen kan zij ook verplicht worden positief op te treden teneinde het effectief genot van de erkende rechten te verzekeren. Vooral in verband met het recht op eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven heeft het Europees Hof voor de Rechten

La personne ou l'instance responsable de la mise en œuvre pratique de ce droit pourrait éventuellement être tenue à une mise en œuvre directe ou à une mise en œuvre de substitution.

La condition, c'est évidemment que l'article concerné puisse être mis à exécution directement, ce qui n'est pas le cas.

Un citoyen individuel ou une personne morale seront titulaires des droits sociaux et économiques en question mais ne pourront pas en réclamer le bénéfice sur la seule base de leur inscription dans la Constitution.

4. L'application directe des droits économiques et sociaux fondamentaux

Les auteurs de la présente proposition affirment explicitement que les droits énumérés à l'article 24bis de la Constitution n'ont pas d'effet direct.

Les pouvoirs législatifs, décrets ou réglementaires compétents se chargeront de prendre des mesures d'exécution. Celles-ci donneront un contenu concret aux droits sociaux et économiques définis à l'article 24bis de la Constitution.

5. L'effet horizontal des droits fondamentaux

Une différence plus fondamentale entre la première et la seconde génération de droits fondamentaux réside dans les obligations qu'ils imposent aux citoyens.

Alors que le devoir de l'individu par rapport à la première génération de droits se limite généralement à reconnaître les droits des autres, les droits de la seconde génération se rattachent automatiquement et indissolublement au droit du citoyen de collaborer au progrès social et économique de la société dans laquelle il vit.

6. Les obligations des pouvoirs publics

En outre, la plupart des droits fondamentaux civils et politiques ont une composante socio-économique. L'on n'attend pas uniquement de l'autorité qu'elle respecte les libertés reconnues, mais, dans certains cas, elle peut être obligée d'intervenir positivement afin d'assurer la jouissance effective des droits reconnus. C'est surtout dans le domaine du droit au respect de la vie privée et familiale que la Cour européenne des droits de l'homme a, depuis l'arrêt Marckx, attiré

van de Mens sinds het arrest-Marckx de Staten herhaaldelijk gewezen op hun verplichting om in bepaalde omstandigheden actief op te treden teneinde het effectieve genot van dat recht te garanderen (1).

Daarnaast is uit verschillende sociaal-economische rechten een burgerlijk-politieke component niet weg te denken. Vooral bij de zogenaamde collectieve rechten zoals het recht op vrij sociaal overleg, de syndicale vrijheid ligt de opdracht van de overheid eerder in de onthouding van inmenging dan in enige actie.

Zoals hierboven reeds is aangehaald heeft het Hof te Straatsburg zelfs met betrekking tot de burgerlijke en politieke rechten de Staat in bepaalde gevallen verplicht op te treden.

Teneinde te komen tot de vaststelling van het bestaan van zulke verplichting en om de draagwijdte ervan te bepalen, zoekt het Hof naar een evenwicht tussen de noden en de mogelijkheden van de gemeenschap en van het individu. Dit criterium werd voor de eerste maal expliciet verwoord in een arrest van 28 mei 1985 (2).

In latere arresten preciseerde het Hof dat, om uit te maken of een positieve verplichting in hoofde van de overheid bestaat, rekening gehouden moet worden met een billijk evenwicht tussen het algemeen belang en de belangen van het individu (3).

Aldus werd in hoofde van de Staat een verplichting opgelegd om maatregelen te nemen, zelfs ten aanzien van verhoudingen tussen individuen onderling (4).

Het door het Hof ontwikkelde criterium is ook hanteerbaar bij het interpreteren van sociaal-economische grondrechten. Hun opname in de Grondwet zal dus, zelfs indien dit gebeurt in zeer vage en algemene termen, in bepaalde gevallen aanleiding kunnen geven tot specifieke verplichtingen voor de overheid. In die gevallen kan het individu dan ook, steunend op de Grondwet, rechtstreeks aanspraak maken op een optreden van de overheid.

(1) Zie o.m. de arresten van 13 juni 1979, Marckx, *Publ. Cour*, reeks A, vol. 31, p. 14, par. 31; 9 oktober 1979, Airey, *Publ. Cour*, reeks A, vol. 32, p. 17, par. 32; 26 maart 1985, X en Y / Nederland, *Publ. Cour*, reeks A, vol. 91, p. 11, par. 23.

(2) E.H.R.M., 28 mei 1985, Abdulaziz, Cabales en Balkandali, *Publ. Cour*, reeks A, vol. 94, p. 33, par. 67. Zie in dezelfde zin: E.H.R.M., 17 oktober 1986, Rees, *o.c.*, vol. 106, p. 14, par. 35, en p. 15, par. 37; E.H.R.M., 18 december 1986, Johnston, *o.c.*, vol. 112, p. 25, par. 55, c; E.H.R.M., 8 juli 1987, W/Verenigd Koninkrijk, *o.c.*, vol. 121, p. 27, par. 60, c en d; E.H.R.M., 27 september 1990, Cossey, *o.c.*, vol. 184, par. 37.

(3) E.H.R.M., 17 oktober 1986, Rees, geciteerd, p. 15, par. 37; E.H.R.M., 7 juli 1989, Gaskin, *Publ. Cour*, reeks A, vol. 160, p. 17, par. 42; E.H.R.M., 27 september 1990, Cossey, geciteerd, par. 37.

(4) E.H.R.M., 26 maart 1985, X en Y / Nederland, *Publ. Cour*, reeks A, vol. 91, pp. 11-14, par. 21-30.

à plusieurs reprises l'attention des Etats sur l'obligation qui leur incombe d'intervenir activement dans certaines circonstances pour garantir la jouissance effective de ce droit (1).

En outre, différents droits socio-économiques ne se conçoivent pas sans une composante civile et politique. C'est surtout dans le domaine des droits dits collectifs, tels que le droit à de libres négociations sociales ou la liberté syndicale, que la mission du pouvoir va dans le sens de l'abstention plutôt que de l'immixtion dans l'une ou l'autre action.

Il est déjà arrivé que la Cour de Strasbourg enjoigne à l'Etat d'intervenir effectivement dans certains cas, même en matière de droits civils et politiques.

Pour en venir à la constatation qu'une telle obligation existe et pour en définir la portée, la Cour recherche l'équilibre entre les besoins et les possibilités de la collectivité et de l'individu. Ce critère a été traduit pour la première fois explicitement dans un arrêt du 28 mai 1985 (2).

Dans des arrêts ultérieurs, la Cour a précisé que, pour établir s'il existe une obligation positive dans le chef des pouvoirs publics, il convient de tenir compte d'un équilibre équitable entre l'intérêt général et les intérêts de l'individu (3).

Ainsi l'obligation a-t-elle été imposée à un Etat d'intervenir, même lorsqu'il s'agit de régler des rapports entre individus (4).

Le critère développé par la Cour est également utilisable lorsqu'il s'agit d'interpréter des droits fondamentaux socio-économiques. L'insertion de ceux-ci dans la Constitution, même en termes vagues et généraux, pourra donner lieu, dans certains cas, à des obligations spécifiques dans le chef des pouvoirs publics. Dans ces cas, une personne individuelle pourra dès lors, sur la base de la Constitution, solliciter directement l'intervention des pouvoirs publics.

(1) Voir notamment les arrêts du 13 juin 1979, Marckx, *Publ. Cour*, série A, vol. 31, p. 14, par. 31; 9 octobre 1979, Airey, *Publ. Cour*, série A, vol. 32, p. 17, par. 32; 26 mars 1985, X et Y/Pays-Bas, *Publ. Cour*, série A, vol. 91, p. 11, par. 23.

(2) C.E.D.H., 28 mai 1985, Abdulaziz, Cabales et Balkandali, *Publ. Cour*, série A, vol. 94, p. 33, par. 67. Voir dans le même sens: C.E.D.H., 17 octobre 1986, Rees, *o.c.*, vol. 106, p. 14, par. 35, et p. 15, par. 37; C.E.D.H., 18 décembre 1986, Johnston, *o.c.*, vol. 112, p. 25, par. 55, c; C.E.D.H., 8 juillet 1987, W/Royaume-Uni, *o.c.*, vol. 121, p. 27, par. 60, c et d; C.E.D.H., 27 septembre 1990, Cossey, *o.c.*, vol. 184, par. 37.

(3) C.E.D.H., 17 octobre 1986, Rees, précité, p. 15, par. 37; C.E.D.H., 7 juillet 1989, Gaskin, *Publ. Cour*, série A, vol. 160, p. 17, par. 42; C.E.D.H., 27 septembre 1990, Cossey, précité, par. 37.

(4) C.E.D.H., 26 mars 1985, X et Y/Pays-Bas, *Publ. Cour*, série A, vol. 91, pp. 11 à 14, par. 21 à 30.

Zoals het Europees Hof overweegt moet ter zake echter een ruime beoordelingsmarge aan de overheid worden voorbehouden. De vraag of een positief overheidsoptreden in een bepaald geval noodzakelijk zal zijn, zal afhankelijk zijn van de hiervoor aangehaalde factoren. Dit brengt met zich dat van de overheid naargelang van de tijd en de plaats een verschillende handelwijze kan worden verwacht.

7. *Het standstill effect*

In elk geval brengt het erkennen van de sociaal-economische grondrechten met zich dat die als het ware in de Grondwet verankerd worden. Rechten die reeds erkend waren in de interne wetgeving kunnen niet meer afgebouwd worden zonder overtreding van de Grondwet.

Zulk *standstill effect* van de erkenning van prestatierechten is recent door de Raad van State toegekend aan een bepaling van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.

Ook het Arbitragehof verwijst naar de verplichting tot *standstill* (1).

8. *De interpretatie van de wetten en de sociale en economische grondrechten*

Verder heeft de grondwettelijke erkenning van sociaal-economische rechten ook gevolgen ten aanzien van de interpretatie van wetten en verordeningen. Indien zulke normen voor verschillende interpretaties vatbaar zijn, zal de rechter immers verplicht zijn om die interpretatie te volgen, welke met de Grondwet verenigbaar is (2).

9. *Het oriënterend karakter van de sociale en economische grondrechten*

Het oriënterend kenmerk van een grondwetsbepaling houdende erkenning van de sociale en economische grondrechten mag anderzijds ook niet uit het oog verloren worden. De waarde van zulke grondwettelijke erkenning ligt immers mede in haar vermogen het overheidsbeleid richting te geven en de wetgever te instrueren. Vanaf die erkenning zal de overheid onweerlegbaar verplicht zijn zich in te zetten voor de bevordering van de opgenomen rechten en voor de concrete uitwerking van de desbegaande in de Grondwet gehuldigde beginselen.

(1) Arbitragehof, arrest nr. 33/92 van 7 mei 1992 (*Belgisch Staatsblad* van 4 juni 1992).

(2) Cass. 20 april 1950, Arr. Verbr., 1950, 517; met conclusie proc.-gen. Cornil, L.; *Pas.*, 1950, I, 560.

Partant des considérations de la Cour européenne, il convient cependant de laisser à l'autorité publique une large mesure d'appréciation. La question de savoir si une intervention effective des pouvoirs publics sera nécessaire dans l'un ou l'autre cas précis dépendra des facteurs précités. Il en résulte qu'on peut s'attendre à des attitudes divergentes des autorités selon l'époque et le lieu de leur intervention.

7. *Le maintien des effets des normes*

En tout cas, la reconnaissance des droits socio-économiques aura pour conséquence de donner à ceux-ci ce que l'on pourrait appeler un ancrage constitutionnel. Il ne pourra plus être porté atteinte aux droits reconnus dans la législation interne sans enfreindre la Constitution.

En matière de reconnaissance du droit à certaines prestations, le Conseil d'Etat a récemment reconnu un tel maintien des effets à une disposition du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

La Cour d'arbitrage renvoie également à l'obligation de maintenir les effets des normes (1).

8. *L'interprétation des lois et des droits sociaux et économiques fondamentaux*

Ensuite, la reconnaissance constitutionnelle des droits socio-économiques a également des effets sur l'interprétation des lois et règlements. Si de telles normes sont susceptibles d'interprétations diverses, le juge sera en effet tenu de retenir l'interprétation qui se concilie avec la Constitution (2).

9. *La valeur directive des droits sociaux et économiques fondamentaux*

Par ailleurs, l'on ne peut pas perdre de vue qu'une disposition constitutionnelle portant la reconnaissance des droits sociaux et économiques aura une valeur directive. La valeur d'une telle garantie constitutionnelle réside dans sa faculté à la fois d'orienter la politique des pouvoirs publics et de donner des directives au législateur. Dès lors que cette reconnaissance sera intervenue, le pouvoir sera indiscutablement obligé de s'engager en faveur des droits retenus et de mettre concrètement en œuvre les principes consacrés par la Constitution.

(1) Cour d'arbitrage, arrêt n° 33/92 du 7 mai 1992 (*Moniteur belge* du 4 juin 1992).

(2) Cass. 20 avril 1950, Arr. Verbr., 1950, 517; avec conclusion du proc. gén. Cornil, L.; *Pas.*, 1950, I, 560.

10. Besluit

Om al deze redenen kan de opname van de sociaal-economische rechten in de Grondwet niet beschouwd worden als een loutere beginsel- of intentieverklaring.

VI. EEN BEPERKENDE OPSOMMING OF EEN OPSOMMING BIJ WIJZE VAN VOORBEELD

Het geven van een definitie of van een omschrijving van de sociaal-economische rechten blijkt in de praktijk minder eenvoudig dan verwacht kan worden. De meeste auteurs beperken zich dan ook tot een, meestal niet-limitatieve, opsomming van die rechten (1).

VII. BESPREKING VAN DE TEKST VAN HET VOORSTEL: DE INHOUDELIJKE BETEKENIS VAN DE TOEGEKENDE RECHTEN

1. De principiële bescherming van de sociale, economische en culturele rechten

Het onderhavig voorstel is ingedeeld in twee leden waarvan het eerste onder meer het beginsel zelf van de erkenning van de sociale, economische en culturele grondrechten inhoudt.

Het woord «een ieder», gebruikt ter aanduiding van wie houder is van de sociale, economische en culturele grondrechten, brengt tot uitdrukking dat die rechten inherent zijn aan de menselijke natuur en dus — onafhankelijk van enig nationaal statuut — aan elke persoon toekomen. De reeds bestaande interne wetgeving beperkt de sociaal-economische bescherming trouwens ook niet tot de eigen onderdanen.

In het tweede en tevens laatste lid van het nieuw voorgestelde artikel 24bis worden de belangrijkste rechten, die reeds impliciet in het eerste lid begrepen zijn, uitdrukkelijk vermeld.

Vermits de meeste rechten reeds een zekere erkenning genieten is het niet noodzakelijk een omstandige omschrijving daarvan in de Grondwet op te nemen. Aldus wordt bovendien gepoogd geen afbreuk te doen aan de duidelijkheid en de overzichtelijkheid van titel II van de Grondwet.

(1) Voor een voorbeeld: « Les droits économiques, sociaux et culturels comprennent le droit au travail, en particulier le droit à des conditions de travail justes et favorables; les droits syndicaux; les droits à la sécurité sociale; le droit à une nourriture, un vêtement et un logement suffisants; le droit à un niveau de vie suffisant; le droit à la santé; le droit à l'éducation; des droits dans les domaines culturel et scientifique. » [Van Boven, Th., « Les critères de distinction des droits de l'homme », in *Les dimensions internationales des droits de l'homme* (Vasak, K., ed.), Parijs, 1978, (45) 53. Zie ook Pieters, D., *Sociale grondrechten op prestaties*, Antwerpen, 1985, blz. 124.]

10. Conclusion

Pour toutes ces raisons, l'insertion des droits socio-économiques dans la Constitution ne peut être considérée comme une simple déclaration de principes ou d'intention.

VI. UNE ENUMERATION LIMITATIVE OU UNE ENUMERATION A TITRE D'EXEMPLE

Dans la pratique, il s'avère plus difficile qu'il n'y paraît de prime abord de définir ou de circonscrire le contenu des droits socio-économiques. Aussi la plupart des auteurs se limitent-ils à énumérer ces droits, généralement de manière non limitative (1).

VII. DISCUSSION DU TEXTE DE LA PROPOSITION: LA PORTEE INTRINSEQUE DES DROITS ACCORDES

1. La protection de principe des droits sociaux, économiques et culturels

La présente proposition est subdivisée en deux alinéas, dont le premier renferme notamment le principe même de la reconnaissance des droits sociaux, économiques et culturels fondamentaux.

Le mot «chacun», utilisé pour désigner celui qui détient les droits sociaux, économiques et culturels fondamentaux, indique que ces droits sont inhérents à la nature humaine et appartiennent donc à tout individu, indépendamment de tout statut national. Du reste, la législation interne existante ne limite pas non plus la protection socio-économique à ses propres ressortissants.

Le second et dernier alinéa de l'article 24bis nouveau proposé mentionne expressément les principaux droits déjà compris implicitement dans le premier alinéa.

Etant donné que la plupart des droits bénéficient déjà d'une certaine reconnaissance, il n'est pas nécessaire d'en inscrire une définition circonstanciée dans la Constitution. En outre, on s'efforce ainsi de ne pas nuire à la clarté et à la précision du titre II de la Constitution.

(1) A titre d'exemple: « Les droits économiques, sociaux et culturels comprennent le droit au travail, en particulier le droit à des conditions de travail justes et favorables; les droits syndicaux; les droits à la sécurité sociale; le droit à une nourriture, un vêtement et un logement suffisants; le droit à un niveau de vie suffisant; le droit à la santé; le droit à l'éducation; des droits dans les domaines culturel et scientifique. » [Van Boven, Th., « Les critères de distinction des droits de l'homme », dans *Les dimensions internationales des droits de l'homme* (Vasak, K., ed.), Paris, 1978, (45) 53. Voir aussi Pieters, D., *Sociale grondrechten op prestaties*, Anvers, 1985, p. 124.]

2. Het recht op een menswaardig bestaan

Dit recht is zeer algemeen geformuleerd. Het ligt aan de basis van de andere sociale rechten die eruit afgeleid kunnen worden.

Dit recht bepaalt dat onze maatschappij zodanig moet zijn ingericht dat een ieder die zich op het grondgebied bevindt, zich maximaal — zowel moreel als materieel — moet kunnen ontplooiën.

Dit individueel recht op zelfontplooiing brengt voor de overheid de verplichting met zich mede haar beleid zodanig te richten, dat welvaart en welzijn effectief verwezenlijkt worden.

Dit recht wordt toegekend niet alleen aan degenen die in België hun woonplaats hebben maar ook aan degenen die er tijdelijk verblijven. Een ieder heeft recht op een menswaardige behandeling. Het feit dat dit verblijf onwettig zou zijn, kan slechts tot gevolg hebben dat hij wordt uitgewezen.

3. Het recht op een stabiel en hoog werkgelegenheidspeil

Arbeid is één van de belangrijkste middelen tot ontplooiing van de menselijke persoon en tegelijkertijd tot dienstbaarheid aan de samenleving. Het geeft de mens de mogelijkheid te voorzien in zijn eigen behoeften en in die van zijn gezin. Precies omwille van het belang van menselijke arbeid moet aan een ieder het recht op arbeid, meer bepaald op menswaardige en zinvolle arbeid, verleend worden.

De overheid moet er zich maximaal voor inzetten dat de voorwaarden bestaan waardoor arbeid in voldoende kwantiteit en kwaliteit in de gemeenschap wordt voortgebracht en rechtvaardig wordt verdeeld. In periodes van werkloosheid betekent dit dat een actief werkgelegenheidsbeleid gevoerd moet worden.

Dit recht kan echter nooit absoluut opgeëist worden, omdat het dan in conflict kan treden én met de belangen van de arbeidsgemeenschap waartoe de betrokkene behoort én met de verplichting van de individuele persoon zich dienstbaar te maken voor de Gemeenschap.

4. Het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en op een billijke beloning

a) Het recht op billijke arbeidsvoorwaarden (1)

Onder arbeidsvoorwaarden moet worden begrepen de rechten en plichten die voortvloeien uit het feit dat de werknemer zich ertoe verbonden heeft arbeid te verrichten onder het gezag van een ander persoon.

(1) Deprez, U., «Droit à des conditions de travail équitables» in «La charte sociale européenne. Dix années d'application», Brussel, Institut d'études européennes U.L.B., 1978, blz. 118 en volgende.

2. Le droit à une existence digne

Ce droit est formulé d'une manière très générale. Il est à la base des autres droits sociaux qui peuvent en être déduits.

Ce droit repose sur le principe selon lequel l'organisation de notre société doit permettre à quiconque se trouve sur le territoire de s'épanouir de manière optimale, tant moralement que matériellement.

Ce droit individuel à l'épanouissement personnel oblige les pouvoirs publics à axer leur politique sur la réalisation effective du bien-être et de la prospérité.

Ce droit est accordé non seulement à ceux qui ont leur domicile en Belgique, mais aussi à ceux qui y séjournent temporairement. Tout individu a droit à un traitement humain. Le caractère illégal du séjour ne peut avoir d'autres conséquences que l'extradition de l'intéressé.

3. Le droit à un niveau d'emploi stable et élevé

Le travail est un des moyens les plus importants dont dispose la personne humaine pour s'épanouir et, en même temps, servir la collectivité. Il permet à l'homme de pourvoir à ses propres besoins et à ceux de sa famille. C'est précisément en raison de l'importance du travail humain qu'il faut accorder à chacun le droit au travail, et plus spécialement à un travail digne et utile.

Les pouvoirs publics doivent s'efforcer au maximum de faire en sorte que soient réunies les conditions permettant de proposer à la collectivité du travail en quantité et qualité suffisantes et de répartir celui-ci équitablement. En période de chômage, cela signifie qu'il faut mener une politique active de l'emploi.

Le respect de ce droit ne peut, toutefois, jamais être revendiqué de manière absolue parce que, s'il pouvait l'être, il risquerait de porter atteinte aux intérêts de la collectivité des travailleurs à laquelle l'intéressé appartient et à l'obligation qu'a l'individu de se rendre utile à la collectivité.

4. Le droit à des conditions de travail équitables et à une juste rémunération

a) Le droit à des conditions de travail équitables (1)

Par conditions de travail, il faut entendre les droits et obligations découlant du fait que le travailleur s'est engagé à effectuer un travail sous l'autorité d'une autre personne.

(1) Deprez, U., «Droit à des conditions de travail équitables» dans «La charte sociale européenne. Dix années d'application», Bruxelles, Institut d'études européennes U.L.B., 1978, p. 118 et suivantes.

Niet alleen de arbeid die bedongen is onder vorm van een arbeidscontract maar eveneens die arbeid die tegen betaling van arbeidsprestaties onder het gezag van een ander persoon wordt verricht.

Deze voorwaarden moeten van die aard zijn dat de arbeid aan de werknemer een arbeidsvoldoening schenkt, hem de mogelijkheid biedt zich volledig te ontplooiën, zijn gezondheid beschermt en aan hem en aan zijn familie de mogelijkheid biedt om een onafhankelijk en fatsoenlijk bestaan te leiden.

In de arbeidsvoorwaarden zijn o.a. begrepen:

- arbeidsduur;
- betaalde feestdagen;
- arbeidsduurvermindering voor de werknemers die gevaarlijk of ongezond werk verrichten;
- wekelijkse rust;
- veiligheid en gezondheid;
- de ontslagvoorwaarden;
- sociale promotie;
- beroepsoriëntatie en -vorming.

Het begrip «billijk» kan moeilijk concreet omschreven worden. Billijkheid bekomt men en stelt men vast, voortvloeiend uit redelijke rechtvaardigheid. Billijk is wat voor het algemeen gevoelen behoorlijk is op grond van de omstandigheden rekening houdend met alle factoren(1).

b) Het recht op een billijke beloning (2)

Het recht op een billijke beloning vormt een essentieel bestanddeel van de economische doelstellingen t.o.v. de menselijke activiteit.

Het recht op arbeid, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en het recht op veiligheid en gezondheid in het bedrijf verliezen een groot gedeelte van hun betekenis indien er geen reële garantie bestaat op het recht op billijke beloning.

Deze beloning moet rekening houden met de fundamentele sociale, culturele en economische behoeften van de werknemers en hun familie. Naast deze fundamentele behoeften moet de beloning aan de werknemers de mogelijkheid bieden om zich in te schrijven in hogere en complexe bezigheden, zoals het onderwijs, culturele en sociale voordelen.

De billijke beloning wordt enerzijds vastgesteld door de gepresteerde arbeid en anderzijds door de levensbehoeften van de werknemer en van zijn familie. Om te kunnen vaststellen wat men onder fatsoen-

Il s'agit non seulement du travail stipulé sous la forme d'un contrat, mais également du travail effectué, moyennant paiement de prestations de travail, sous l'autorité d'une autre personne.

Ces conditions doivent être telles que le travail procure en soi une satisfaction au travailleur, lui offre la possibilité de s'épanouir pleinement, protège sa santé et lui donne, à lui et à sa famille, la possibilité de mener une existence indépendante et décente.

Les conditions de travail comprennent notamment:

- la durée du travail;
- les jours fériés payés;
- la réduction de la durée du travail pour les travailleurs effectuant un travail dangereux ou malsain;
- le repos hebdomadaire;
- la sécurité et la santé;
- les conditions de licenciement;
- la promotion sociale;
- l'orientation et la formation professionnelles.

Le terme «équitable» est difficile à définir concrètement. L'équité s'obtient et se constate. Elle correspond à ce qui est raisonnablement juste. Elle est ce qui est concevable, pour le sentiment général, en fonction des circonstances et compte tenu de tous les facteurs(1).

b) Le droit à une juste rémunération (2)

Le droit à une juste rémunération constitue un des éléments essentiels des objectifs économiques de l'activité humaine.

Le droit au travail, le droit à des conditions de travail équitables et le droit à la sécurité et à la santé dans l'entreprise perdent une grande partie de leur signification si le droit à une juste rémunération n'est pas réellement garanti.

Cette rémunération doit tenir compte des besoins sociaux, culturels et économiques fondamentaux des travailleurs et de leur famille. À côté de ces besoins fondamentaux, la rémunération doit permettre au travailleur de s'inscrire dans des activités plus élevées et complexes, telles que l'enseignement, les avantages culturels et sociaux.

La juste rémunération se détermine, d'une part, par le travail accompli et, d'autre part, par les besoins du travailleur et de sa famille. Pour pouvoir déterminer ce qu'il faut entendre par existence décente de la

(1) Bekaert, H., «Introduction à l'étude du droit», Brussel, Bruylant, 1965, blz. 128 en volgende.

(2) Zanetti, B., «Droit à une rémunération équitable», in «La charte sociale européenne», o.c., blz. 84 en volgende.

(1) Bekaert, H., «Introduction à l'étude du droit», Bruxelles, Bruylant, 1965, p. 128 et suivantes.

(2) Zanetti, B., «Droit à une rémunération équitable», dans «La charte sociale européenne», o.c., p. 84 et suivantes.

lijk bestaan van de familie van de werknemer moet verstaan, is het noodzakelijk dat de statistische gegevens volledig zijn en dat daarin o.a. volgende gegevens opgenomen zijn:

- gemiddelde samenstelling van een werknemersgezin;
- verdeling van de gezinnen volgens inkomen;
- het noodzakelijk budget om aan een gemiddelde familie een fatsoenlijk bestaan te verzekeren.

Wanneer arbeid gepresteerd wordt onder bijzondere omstandigheden, buiten de normale arbeidsuren, wanneer de bediende bijzondere en extra inspanningen moet leveren dan moet zulks tegen een bijkomende beloning gebeuren.

Er mag in geen geval discriminatie van beloning zijn tussen man of vrouw. Het principe «gelijk werk, gelijk loon» is van toepassing.

In geval van afdanking moet de opzegtermijn en -vergoeding redelijk zijn. De werknemer verliest immers niet alleen zijn werk maar eveneens zijn recht op loon, wat meestal de enige basis vormt van zijn materieel bestaan. De «redelijke» termijn en vergoeding moet van geval tot geval individueel onderzocht worden.

5. *Het recht op informatie en op overleg*

Dit artikel komt tegemoet aan de vaststelling dat een maatschappij slechts democratisch is, wanneer de democratie aanwezig is in alle maatschappelijke geleidingen.

Onze westerse maatschappij heeft een eeuwenlange evolutie doorgemaakt vooraleer de politieke democratie werd ingevoerd. Dit gebeurde bovendien vaak in moeilijke omstandigheden waarin menig individu of menige groep zich enorme opofferingen moest getroosten. Vaak was de inzet zelfs het eigen leven.

De democratisering van de arbeidsverhoudingen nam pas zeer recent een aanvang. Niettemin bereikte dit democratiseringsproces reeds een dergelijke fase dat het bewustzijn is gegroeid, dat wie arbeid inbrengt in dit produktieproces eveneens zijn zeg moet hebben in de besluitvorming.

Het is de opdracht van de betrokken belangengroepen en van de bevoegde overheid om te bepalen op welke wijze en in welke mate zij deze uitspraak wensen te verwezenlijken.

Deze democratisering dient zich te voltrekken niet alleen in de privé-sector maar ook in de overheidssector.

famille du travailleur, il est nécessaire que les statistiques soient complètes et comportent notamment les données suivantes:

- composition moyenne d'une famille de travailleur;
- répartition des ménages par revenu;
- budget nécessaire pour assurer une existence décente à une famille moyenne.

Lorsqu'un travail est accompli dans des conditions particulières, en dehors des heures normales de travail, lorsque l'employé doit fournir des efforts particuliers et supplémentaires, cela doit se faire moyennant un supplément de rémunération.

Il ne peut en aucun cas y avoir de discrimination salariale entre hommes et femmes. Le principe «à travail égal, salaire égal» s'applique.

En cas de licenciement, le délai et l'indemnité de préavis doivent être raisonnables. En effet, le travailleur perd non seulement son travail, mais aussi son droit au salaire, qui constitue habituellement la seule base de son existence matérielle. Le caractère raisonnable du délai et de l'indemnité doit s'apprécier individuellement, au cas par cas.

5. *Le droit à l'information et à la concertation*

Cet article tient compte de la constatation selon laquelle une société n'est démocratique que s'il y a démocratie au sein de toutes les composantes sociales.

Notre société occidentale a connu une évolution longue de plusieurs siècles avant l'instauration de la démocratie politique. Qui plus est, celle-ci s'est souvent faite dans des circonstances difficiles qui ont imposé d'importants sacrifices à maints individus ou groupes. Il est même arrivé fréquemment que certains mettent leur propre vie en jeu.

La démocratisation des relations de travail n'a été engagée que fort récemment. Elle n'en a pas moins déjà atteint une dimension telle que l'on a pris conscience du fait que celui qui fait l'apport de son travail dans le processus de production doit également pouvoir participer à la prise de décision.

Il appartient aux groupes d'intérêts concernés et à l'autorité compétente de déterminer de quelle manière et dans quelle mesure ils souhaitent réaliser cette participation.

Ce processus de démocratisation doit avoir lieu non seulement dans le secteur privé, mais aussi dans le secteur public.

6. *Het recht op vrij collectief onderhandelen*

Dit artikel bevestigt de idee dat, in een vrije markteconomie, het sociaal overleg tussen de sociale gesprekspartners met betrekking tot de arbeidsomstandigheden vrij moet verlopen.

Ten einde aan het collectief overleg de vereiste stabiliteit te waarborgen moeten de representativiteit en het interprofessionele karakter van de sociale partners beklemtoond worden. Hiermede wordt de eigenheid van ons stelsel van arbeidsverhoudingen erkend en wordt het geplaatst in een perspectief van een evenwichtige toepassing van de democratische normen.

7. *Het recht op sociale zekerheid*

In dit voorstel wordt het recht op sociale zekerheid eveneens opgenomen als fundamenteel sociaal grondrecht. Het opnemen van dit grondrecht in onze fundamentele akte is de bekroning van honderd jaar sociale strijd en ligt in de lijn van het sturen naar welzijn en vooruitgang.

Het stelsel van sociale zekerheid wordt aldus erkend als een wezenlijk element.

Volgens de voorgestelde tekst heeft een ieder die een beroepsactiviteit uitoefent recht op sociale zekerheid. Dit impliceert dat zowel de ambtenaar en de zelfstandige als de werknemer sociaal verzekerd zijn in een stelsel aangepast aan hun respectieve situaties. Het is belangrijk te benadrukken dat de uitoefening van dergelijk recht echter gekoppeld blijft aan de bijdrageplicht en dat het de overheid is die, samen met de betrokken erkende sociale gesprekspartners, de modaliteiten van de uitoefening van dergelijk recht bepaalt.

Dit punt moet gelezen worden samen met punt 9.

8. *Het recht op bescherming van de gezondheid*

Dit artikel beoogt de gezondheid op drie niveaus te waarborgen.

Individueel kan iedere burger aanspraak maken op verzorging bij ziekte; de overheid zal daartoe een billijke geneeskundige bijstand organiseren.

Ruimer geniet een ieder een recht op gezondheid, een recht op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid.

Zo goed mogelijk, wil zeggen zo goed als mogelijk gelet op de gezondheid van het individu en de beschikbaarheid van erkende therapieën. In het artikel put het individu een recht tegen elkeen die zijn gezondheid schaadt. De band met de bepalingen inzake arbeidsvoorwaarden en leefmilieu is evident.

6. *Le droit à la libre concertation collective*

Cet article consacre le point de vue selon lequel la concertation sociale, entre les interlocuteurs sociaux, sur les conditions de travail doit se dérouler librement.

Pour garantir la stabilité nécessaire à la concertation collective, il y a lieu de mettre l'accent sur la représentativité et sur le caractère interprofessionnel des partenaires sociaux. L'on reconnaît aussi la spécificité de notre système de relations de travail en le situant dans la perspective d'une application équilibrée des normes démocratiques.

7. *Le droit à la sécurité sociale*

La présente proposition compte également au nombre des droits sociaux fondamentaux le droit à la sécurité sociale. L'inscription de ce droit fondamental dans notre Constitution constitue le couronnement d'un siècle de luttes sociales et s'inscrit dans une évolution axée sur le bien-être et le progrès.

Le régime de la sécurité sociale est ainsi reconnu comme un élément essentiel de la structure étatique de la Belgique.

En vertu du texte proposé, toute personne exerçant une activité professionnelle a droit à la sécurité sociale. Cela signifie que le fonctionnaire, l'indépendant et le salarié sont assurés socialement dans un régime adapté à leur situation respective. Il importe de souligner que l'exercice d'un tel droit reste en tout cas lié à l'obligation de cotiser et qu'il appartient aux pouvoirs publics de fixer les modalités d'exercice de ce droit, en concertation avec les interlocuteurs sociaux reconnus.

Ce point doit être lu conjointement avec le point 9.

8. *Le droit à la protection de la santé*

Cet article vise à garantir la santé à trois niveaux.

Individuellement, tout citoyen peut prétendre à des soins en cas de maladie; les pouvoirs publics organiseront à cet effet une assistance médicale équitable.

D'un point de vue plus large, chacun a un droit à la santé, un droit à la santé physique et mentale la meilleure possible.

Par «la meilleure possible», il faut entendre «la meilleure, compte tenu de l'état de santé de l'individu et de la disponibilité de thérapies reconnues». L'individu tire de cet article un droit à l'encontre de quiconque nuit à sa santé. Le lien avec les dispositions relatives aux conditions de travail et à l'environnement est évident.

Het ruimst bevordert de overheid de volksgezondheid door het nemen van collectieve maatregelen die de kwaliteit van de openbare gezondheid verbeteren of de aftakeling ervan verhinderen.

9. *Het recht op sociale, geneeskundige en juridische bijstand*

Het recht op bijstand behelst meer dan het recht op zuiver financiële bijstand; dit is het recht op het bestaansminimum voor degenen die niet kunnen voorzien in het levensonderhoud van henzelf en hun gezin. Natuurlijk is dat laatste recht essentieel, doch de overheid is ook verantwoordelijk voor de maatschappelijke opvang van de noodlijdende mens. Zij moet onder meer juridische bijstand verlenen ter verdediging van diens rechtmatige belangen.

Naast het recht op maatschappelijke dienstverlening en dat op geneeskundige bijstand, beoogt dit artikel in eerste instantie de mens in nood te beschermen.

Dit is het stadium van de bestaande wetgeving inzake rechtsbijstand (artikel 664 van het Gerechtelijk Wetboek), consultatie en verdediging (artikelen 455 en 455bis van het Gerechtelijk Wetboek), waarbij het caritatieve pro deo nog niet is ontgroeid.

Het artikel beoogt echter meer, namelijk een groter welzijn. Het gebrek aan juridische kennis of maatschappelijke weerbaarheid mag de particulier het genot van een recht niet ontnemen noch hem de formulering van een verweer ontzeggen.

De wetgever wacht hier niet alleen een structurele opdracht bij het herdenken van de juridische bijstand, op hem rust ook de morele verplichting door het leveren van de nodige middelen de leefbaarheid van de nieuwe structuur te verzekeren. Buitenlandse voorbeelden, zoals Groot-Brittannië en Nederland, geven een aanuiding over de in te slane richting.

10. *Het recht op een adequate huisvesting*

Naast voedsel en kleding behoort huisvesting tot de meest elementaire levensbehoeften van de mens. Het is de taak van de overheid te bevorderen dat elkeen in deze levensbehoeften kan voorzien. Voor hen die daartoe zelf in staat zijn, is het belangrijk dat de overheid voldoende woonruimte creëert. Voor degenen die om welke reden dan ook voor zichzelf of voor hun gezin geen onderdak meer kunnen vinden, moet de overheid tussenkomen met effectieve financiële en materiële steun.

Het recht op menswaardig wonen behelst niet louter het recht op een dak boven zijn hoofd. De overheid

Les pouvoirs publics favorisent au mieux la santé publique en prenant des mesures collectives visant à améliorer la qualité de la santé publique ou à prévenir sa dégradation.

9. *Le droit à l'assistance sociale, médicale et juridique*

Le droit à l'assistance est plus que le droit à une assistance purement financière; c'est le droit à un minimum de moyens d'existence pour ceux qui ne peuvent subvenir à leurs propres besoins et à ceux de leur famille. Ce dernier droit est évidemment essentiel, mais les pouvoirs publics sont également responsables de l'encadrement social des indigents. Ils doivent notamment leur procurer une assistance judiciaire leur permettant de défendre leurs intérêts légitimes.

Parallèlement au droit à l'assistance sociale et au droit à l'assistance médicale, cet article vise en premier lieu à protéger la personne se trouvant dans un état de détresse.

Ce stade correspond à celui de la législation en vigueur en matière d'assistance judiciaire (article 664 du Code judiciaire), de consultation et de défense (articles 455 et 455bis du Code judiciaire), laquelle n'a toujours pas perdu le caractère caritatif du pro deo.

Cet article va toutefois plus loin et vise notamment à assurer un plus grand bien-être. Le manque de connaissances juridiques ou l'aptitude insuffisante à se défendre socialement ne peuvent pas avoir pour effet de priver l'individu de la jouissance d'un droit ou de la faculté de se défendre.

En l'espèce, le législateur aura non seulement une mission structurelle consistant à repenser l'assistance judiciaire, mais aussi l'obligation morale d'assurer la viabilité de la nouvelle structure et de fournir les moyens nécessaires à cet effet. Certains exemples étrangers, comme ceux de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas, nous fournissent quelque indication sur la direction à suivre.

10. *Le droit à un logement adéquat*

Avec la nourriture et l'habillement, le logement constitue l'un des besoins vitaux les plus élémentaires de l'être humain. Il appartient aux pouvoirs publics de veiller à ce que chacun puisse subvenir à ces besoins vitaux. Pour les personnes qui sont en mesure d'y subvenir elles-mêmes, il importe que les pouvoirs publics créent suffisamment d'espaces habitables. A ceux qui, pour une raison quelconque, ne trouvent plus à se loger ou à loger leur famille, les pouvoirs publics doivent apporter une aide financière et matérielle effective.

Le droit à un logement convenable va plus loin que le droit d'avoir un toit au-dessus de la tête. Les pou-

moet ervoor ijveren dat een ieder gehuisvest is in een woning die in verband met veiligheid, kwaliteit en omvang aangepast is aan de sociale en economische toestand van de maatschappij.

11. Het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu

Door de voortdurende economische en technische vooruitgang van de maatschappij is het mogelijk geweest de sociaal-economische grondrechten reeds voor een gedeelte te verwezenlijken. De keerzijde van deze vooruitgang is echter de wijze waarop het leefmilieu opgeofferd werd aan de economische ontwikkelingen.

Het is de plicht van de overheid het leefmilieu te beschermen. Een ieder heeft recht op een menselijk, gezond en ecologisch evenwichtig milieu. Aan dit recht is de verplichting verbonden bij te dragen tot het behoud van het milieu.

12. Het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing

De stellers vinden het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing één van de hoekstenen van de sociale democratie.

Thans volstaat de vorming, tijdens de jeugd jaren op de schoolbanken genoten, niet meer om in het volwassen leven op een volwaardige manier te participeren aan het maatschappelijke leven. Tijdens de volwassenheid, maar tevens van in het prilste begin van het leven, moet de overheid alles in het werk stellen om een cultureel ontplooide mens te scheppen.

Dit impliceert dat de cultuur er moet zijn voor iedereen. Teneinde dit te verwezenlijken rust op de overheid voornamelijk de plicht tal van drempels, die nu nog te hoog zijn, te verlagen en tevens erover te waken dat culturele verdraagzaamheid in alle gelegingen van de bevolking heerst. De culturele activiteiten moeten financieel binnen het bereik blijven van de minderbevoelden onder ons.

Met dit artikel stellen we ons een maatschappij voor met een pluralistisch waardenstelsel, waarin alle culturele activiteiten vrijelijk kunnen ontplooid worden. Een brede culturele ontplooiing en een zinvolle vrijetijdsbesteding leiden tot een dergelijke maatschappij. Door dit recht derhalve op te nemen als grondrecht in de fundamentele akte neemt de overheid de verplichting op zich een cultureel beleid te voeren dat deze dimensie bezit.

Maxime STROOBANT.
Willy TAMINIAUX.

*
* *

voirs publics doivent veiller à ce que chacun puisse être logé dans une habitation adaptée, du point de vue de la sécurité, de la qualité et de l'espace, à la situation sociale et économique du pays.

11. Le droit à la protection d'un environnement sain

Les progrès économiques et techniques constants de notre société ont déjà permis la réalisation partielle des droits fondamentaux socio-économiques. Le revers de la médaille, c'est la manière dont notre environnement a été sacrifié aux développements économiques.

Il incombe aux pouvoirs publics de protéger l'environnement. Chacun a droit à un environnement humain, sain et équilibré sur le plan écologique. Ce droit est assorti de l'obligation de contribuer au maintien de cet environnement.

12. Le droit à l'épanouissement culturel et social

Les auteurs estiment que le droit à l'épanouissement culturel et social constitue l'une des pierres angulaires d'une démocratie sociale.

Aujourd'hui, la formation scolaire que l'on a reçue durant sa jeunesse, ne suffit plus pour que l'on puisse participer pleinement à la vie sociale à l'âge adulte. Les pouvoirs publics doivent tout mettre en œuvre pour assurer l'épanouissement culturel des adultes et, d'une manière plus générale, des êtres humains, dès leur plus jeune âge.

Cela suppose que la culture soit rendue accessible à tous. La réalisation de cet objectif commande principalement aux pouvoirs publics d'abaisser nombre de seuils encore trop élevés et de veiller à instaurer un climat de tolérance culturelle dans toutes les couches de la population. Les activités culturelles doivent rester financièrement à la portée des moins favorisés d'entre nous.

Cet article vise à créer une société s'articulant autour d'un système pluraliste de valeurs et dans laquelle toutes les activités culturelles puissent être déployées librement. Un grand épanouissement culturel et une utilisation intelligente des loisirs doivent générer une telle société. Par conséquent, en faisant de ce droit un droit constitutionnel fondamental, nous obligeons les pouvoirs publics à pratiquer une politique culturelle dotée d'une telle dimension.

*
* *

VOORSTEL**Enig artikel**

In titel II van de Grondwet wordt een artikel *24bis* ingevoegd, luidende:

« *Artikel 24bis.* — Een ieder heeft recht op een menswaardig bestaan.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel *26bis* bedoelde regel de bescherming van de economische en sociale rechten, met inbegrip van de culturele rechten, en bepalen ze de voorwaarden voor de uitoefening daarvan.

Die rechten omvatten onder meer:

1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een beleid dat gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;

2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;

3° het recht op een adequate huisvesting;

4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;

5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing.

Maxime STROOBANT.
Willy TAMINIAUX.
Andrée DELCOURT-PETRE.
Claude DESMEDT.
Jacqueline HERZET.
Jan LOONES.
Frans LOZIE.
Denise NELIS.
Hugo VANDENBERGHE.

PROPOSITION**Article unique**

Il est inséré dans le titre II de la Constitution un article *24bis*, libellé comme suit:

« *Article 24bis.* — Chacun a droit à une existence conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article *26bis* garantissent la protection des droits économiques et sociaux, en ce compris les droits culturels, et fixent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment:

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre de politiques visant à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;

3° le droit à un logement adéquat;

4° le droit à la protection d'un environnement sain;

5° le droit à l'épanouissement culturel et social.

100-2/3° (B.Z. 1991-1992)

Commissiestuk nr. 1

**Herziening van de Grondwet
en Hervorming der Instellingen**

100-2/3° (S.E. 1991-1992)

Document de commission n° 1

**Révision de la Constitution
et Réforme des institutions**

BELGISCHE SENAAT

Zitting 1992 - 1993

12 oktober 1993

**Herziening van titel II van de Grondwet, door
invoeging van een artikel 24bis betreffende de
economische en sociale rechten**

AMENDEMENTEN VAN DE H. ARTS

ENIG ARTIKEL

SENAT DE BELGIQUE

Session de 1992 - 1993

12 octobre 1993

**Révision du titre II de la Constitution, par l'insertion
d'un article 24bis relatif aux droits économiques et
sociaux**

AMENDEMENTS PROPOSES PAR M. ARTS

ARTICLE UNIQUE

R.A 15521

R.A 15521

ENIG ARTIKEL

- A. In het voorgestelde artikel 24bis, de twee eerste leden en de eerste zin van het derde lid

te vervangen als volgt :

"De wet, het decreet of de in art. 26bis bedoelde regel waarborgen, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten, uitgaande van eenieders recht op een menswaardig bestaan, ondermeer :

VERANTWOORDING

Het amendement beoogt een driedubbele aanpassing :

1. Het self-executing karakter scherper uitsluiten.

Door het "recht van eenieder op een menswaardig bestaan" in een derde lid op te nemen wordt, zoals door het indienen van het voorstel meermaals is bevestigd, het self-executing karakter duidelijker vermeden.

2. Het gelijkschakelen van de sociale en economische rechten met de culturele rechten. Er is immers geen duidelijke motivering om die culturele rechten ondergeschikt te maken aan de sociale of economische rechten.
3. Het inbrengen van het begrip "overeenkomstige plichten".

Op enkele plaatsen in hun toelichting verwijzen de indieners naar de plichten voor de individuen.

Meer bepaald onder "5. Horizontale werking van de grondrechten" stellen ze dat de geformuleerde grondrechten "automatisch en onlosmakelijk verbonden zijn met de plicht van de burger om mee te werken aan de sociale en economische vooruitgang van de maatschappij waarin hij leeft."

In de verklaring bij de verschillende voorgestelde grondrechten verwijzen de indieners van het voorstel evenwel slechts éénmaal naar de overeenstemmende verplichting van het individu, met name onder "11. Het recht voor eenieder op de bescherming van een gezond leefmilieu" wanneer ze terecht vermelden dat aan dit recht "de verplichting is verbonden bij te dragen tot het behoud van het milieu.

De indiener van het amendement ondersteunt de verschillende voorziene grondrechten, maar wil benadrukken dat het individu in het bekomen van de sociaal economische en culturele grondrechten een eigen plicht tot medewerking heeft aan de realisatie ervan.

In het voorstel van herziening van titel II van de Grondwet door invoeging van een artikel 24bis, neergelegd op 8 januari 1991 (100 - 10/50 B.Z. 1988), stelden de indieners, waaronder de indiener van dit amendement :

"Daar waar de taak van het individu met betrekking tot de eerste generatie grondrechten in de meeste gevallen beperkt blijft tot het erkennen van de rechten van de anderen, zijn de rechten van de tweede generatie automatisch en onlosmakelijk verbonden met de plicht van de burger om mee te werken aan de sociale en de economische vooruitgang van de maatschappij waarin hij leeft."

Die plicht tot medewerking behelst evenzeer de plicht tot eigen ontplooiing.

De sociale economische en culturele rechten als terecht te weerhouden uitdrukking van een beoogde welvaartssamenleving houden geen opdracht in voor alleen maar de overheid, maar voor "eenieder" en voor alle samenwerkingsverbanden die gestalte geven aan die samenleving.

B. In het 1° van het voorgestelde artikel 24bis, derde lid, de woorden

"en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een beleid dat gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidsspeil"

te doen vervallen.

VERANTWOORDING

De ter schrapping voorgestelde tekst is door de Kamercommissie voor de herziening van de Grondwet, na een gemeenschappelijke vergadering met de betrokken Senaatswerkgroep, niet weerhouden in één van de 4 alternatieven, noch in de compromistekst van de Kamercommissie. (Verslag Kamer 218/3 - 91/92)

Hoe goed ook bedoeld en zonder enige afbreuk voor een "zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidsbeleid" kan het niet dat in de Grondwet een politieke beleidsverklaring wordt opgenomen "in het raam van" en "gericht op".

Trouwens, met de voorgestelde beperkende voorwaarden zou er geen recht op arbeid kunnen uitgewerkt buiten het raam van het gestelde beleid.

Bovendien dient de discussie over de grondwettelijkheid van uitvoeringsbesluiten, die niet in overeenstemming zouden zijn met zulke bepaling, vermeden.

Alex ARTS.

*

*

*

ARTICLE UNIQUE

A. A l'article 24*bis* proposé, remplacer les deux premiers alinéas et la première phrase du troisième alinéa par ce qui suit :

"La loi, le décret ou la règle visée à l'article 26*bis* garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels et fixent les conditions de leur exercice.

Ces droits, eu égard au droit de tout un chacun à une existence conforme à la dignité humaine, comprennent notamment :".

JUSTIFICATION

Le présent amendement poursuit un triple objectif :

1. Mieux faire ressortir que la disposition n'a pas d'effet juridique direct.

En insérant le "droit de tout un chacun à une existence conforme à la dignité humaine" dans un troisième alinéa, on exclut plus clairement que la disposition puisse avoir un effet juridique direct, ainsi que les auteurs de la proposition l'ont confirmé à plusieurs reprises.

2. Mettre sur le même pied les droits sociaux et économiques et les droits culturels. En effet, il n'y a pas de raison évidente pour subordonner ces droits culturels aux droits sociaux ou économiques.

3. Introduire la notion d' "obligations correspondantes".

En plusieurs endroits de leurs développements, les auteurs de la proposition font référence aux devoirs des individus.

En particulier, au point 5 "Effet horizontal des droits fondamentaux", ils déclarent que les droits fondamentaux énoncés "se rattachent automatiquement et indissolublement au devoir du citoyen de collaborer au progrès social et économique de la société dans laquelle il vit."

Toutefois, dans le commentaire des divers droits fondamentaux proposés, ces mêmes auteurs ne se réfèrent qu'une seule fois à l'obligation correspondante qui incombe à l'individu ; il s'agit du point

11 "Droit à la protection d'un environnement sain", où ils déclarent à juste titre que "ce droit est assorti de l'obligation de contribuer au maintien de cet environnement".

L'auteur du présent amendement appuie les différents droits fondamentaux prévus, mais il entend souligner que dès l'instant où l'individu obtient des droits fondamentaux socio-économiques et culturels, celui-ci a personnellement pour obligation de contribuer à leur réalisation.

Dans la proposition de révision du titre II de la Constitution par l'insertion d'un article 24bis, déposée le 8 janvier 1991 (100-10/5°, S.E. 1988), les auteurs, parmi lesquels l'auteur du présent amendement, écrivent :

"Alors que le devoir de l'individu par rapport à la première génération de droits se limite généralement à reconnaître les droits des autres, les droits de la seconde génération se rattachent automatiquement et indissolublement au devoir du citoyen de collaborer au progrès social et économique de la société dans laquelle il vit."

Ce devoir de collaboration comporte celui d'œuvrer à son propre épanouissement.

S'ils peuvent être retenus à juste titre pour exprimer la finalité d'une société de bien-être, les droits socio-économiques et culturels n'interpellent pas que les pouvoirs publics, mais bien "tout un chacun" et tous les groupements associatifs qui donnent corps à cette société.

B. Au troisième alinéa, 1°, de l'article 24bis proposé, supprimer les mots "et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre de politiques visant à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible".

JUSTIFICATION

La Commission de Révision de la Constitution de la Chambre des représentants, après une réunion commune avec le groupe de travail concerné du Sénat, n'a retenu le texte dont la suppression est proposée par le présent amendement ni dans l'une des quatre variantes ni dans le texte de compromis qu'elle a élaboré (rapport Chambre 218/3 - 91/92).

Sans vouloir contester le moins du monde le principe d'un "niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible", on ne saurait insérer dans la Constitution une déclaration de caractère politique, contenue dans les mots "dans le cadre de" et "visant à", si bien intentionnée soit-elle.

Par ailleurs, les restrictions proposées ne permettraient de mettre en oeuvre aucun droit au travail s'écartant du cadre politique ainsi fixé.

En outre, il faut éviter toute discussion sur la constitutionnalité d'arrêtés d'exécution qui ne seraient pas compatibles avec une telle disposition.

100-2/3° (S.E. 1991-1992)
Document de commission n° 2
Révision de la Constitution
et Réformes des Institutions

100-2/3° (B.Z. 1991-1992)
Commissiestuk nr. 2
Herziening van de Grondwet
en Hervorming der Instellingen

SENAT DE BELGIQUE

Session de 1993 - 1994

28 octobre 1993

Révision du titre II de la Constitution,
par l'insertion d'un article 24bis
relatif aux droits économiques et sociaux

AMENDEMENT
PROPOSE PAR MM. STROOBANT ET
TAMINIAUX ET CONSORTS

Article unique

R. A 15521

BELGISCHE SENAAT

Zitting 1993 - 1994

28 oktober 1993

Herziening van titel II van de Grondwet,
door invoeging van een artikel 24bis
betreffende de economische en sociale rechten

AMENDEMENT
VAN DE HH. STROOBANT EN TAMINIAUX
C.S.

Enig artikel

R. A 15521

Article unique

Remplacer les alinéas 1^{er} et 2 et la phrase liminaire de l'alinéa 3 de l'article 24bis proposé, par les dispositions suivantes :

"Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 26bis (?) garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :"

JUSTIFICATION

Le groupe de travail a examiné conjointement l'amendement de M. A. Arts et celui de M. W. Taminiaux.

Il est d'avis que les deux amendements apportent des améliorations incontestables au texte original de sa proposition.

L'amendement de M. Taminiaux rencontre le souci de la Chambre des représentants, qui souhaite fixer le cadre général dans lequel les droits sociaux doivent donner une forme concrète aux piliers fondamentaux de notre politique sociale.

Enig artikel

Het eerste en tweede lid en de inleidende zin van het derde lid van het voorgestelde artikel 24bis, te vervangen als volgt :

"Een ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

De wet, het decreet of de in artikel 26bis (?) bedoelde regel waarborgen, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten onder meer :"

VERANTWOORDING

De werkgroep behandelde het amendement van de h. A. Arts en dat van de h. W. Taminiaux tesamen.

Hij was van oordeel dat beide amendementen een verbetering aanbrengen aan de door de werkgroep oorspronkelijk voorgestelde tekst.

Het amendement van de h. Taminiaux komt tegemoet aan de bekommernis van de Kamer van volksvertegenwoordigers die hiermede het algemeen kader wil bepalen binnen hetwelke de sociale grondrechten concrete vorm geven aan de pijlers waarop ons sociaal beleid steunt.

L'amendement de M. Arts vise trois objectifs :

1° accentuer le caractère d'exécution non-immédiate des droits concernés;

2° mettre les droits culturels sur un pied d'égalité avec les droits sociaux, sous réserve du fait que le groupe de travail est d'avis, que ces droits culturels sont compris dans le vocable droits sociaux, interprété d'une façon large;

3° sur le fait qu'aux droits fondamentaux correspondent inmanquablement des obligations.

Maxim STROOBANT
Willy TAMINIAUX
Andrée DELCOURT-PETRE
Claude DESMEDT
Jacqueline HERZET
Jan LOONES
Frans LOZIE
Denise NELIS
Hugo VANDENBERGHE

Het amendement van de h. Arts betracht terecht drie doelstellingen :

1° de niet-onmiddellijke werking van de aangehaalde grondrechten wordt scherper aangetoond;

2° de culturele rechten worden op gelijke voet geplaatst met de sociale rechten, met dien verstande dat de werkgroep van oordeel is dat de culturele rechten kunnen ondergebracht worden onder het begrip "sociale rechten", ruim geïnterpreteerd;

3° erop wijzen dat aan grondrechten onlosmakelijk ook plichten zijn verbonden.

Maxim STROOBANT
Willy TAMINIAUX
Andrée DELCOURT-PETRE
Claude DESMEDT
Jacqueline HERZET
Jan LOONES
Frans LOZIE
Denise NELIS
Hugo VANDENBERGHE