

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2025-2026

4 MAART 2026

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 195 van de Grondwet

*(Verklaring van de wetgevende macht,
zie «Belgisch Staatsblad» nr. 111
van 27 mei 2024)*

Voorstel tot herziening van artikel 195 van de Grondwet met het oog op de toevoeging van een overgangsbepaling die ertoe strekt het recht op voedselvoorziening toe te voegen aan artikel 23 van de Grondwet en de standstillwerking te herijken

(Ingediend door de heer Stijn De Roo en mevrouw Bianca Debaets)

TOELICHTING

Dit voorstel tot herziening van artikel 195 van de Grondwet moet samen worden gelezen met een voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet om het recht van de burger op voedselvoorziening toe te voegen evenals de standstillwerking te herijken, dat als bijlage bij dit voorstel wordt gepubliceerd. Voor de motivering hiervan kan worden verwezen naar de toelichting bij laatstgenoemd voorstel.

Artikel 195 van de Grondwet bepaalt de procedure tot herziening van de Grondwet. Overeenkomstig de verklaring tot herziening van de Grondwet van 18 mei 2024 is dit artikel voor herziening vatbaar (*Belgisch Staatsblad* van 27 mei 2024, en doc. Senaat, nr. 8-3/1). Dit voorstel vult artikel 195 van de Grondwet aan met een overgangsbepaling naar analogie van de overgangsbepaling die

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2025-2026

4 MARS 2026

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 195 de la Constitution

*(Déclaration du pouvoir législatif,
voir le «Moniteur belge» n° 111
du 27 mai 2024)*

Proposition de révision de l'article 195 de la Constitution en vue d'y insérer une disposition transitoire visant à inscrire le droit à l'approvisionnement alimentaire à l'article 23 de la Constitution et à rééquilibrer le principe de *standstill*

(Déposée par M. Stijn De Roo et Mme Bianca Debaets)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de révision de l'article 195 de la Constitution doit être lue conjointement avec une proposition de révision de l'article 23 de la Constitution en vue d'y inscrire le droit du citoyen à l'approvisionnement alimentaire, ainsi que de rééquilibrer le principe de *standstill*, annexée à la présente proposition. La justification de la présente proposition est similaire à celle de cette dernière proposition.

L'article 195 de la Constitution fixe la procédure de révision de la Constitution. Conformément à la déclaration de révision de la Constitution du 18 mai 2024, cet article est ouvert à révision (*Moniteur belge* du 27 mai 2024 et doc. Sénat, n° 8-3/1). La présente proposition complète l'article 195 de la Constitution par une disposition transitoire, par analogie avec la disposition transitoire

bij de herziening van artikel 195 van de Grondwet van 29 maart 2012 werd toegevoegd (*Belgisch Staatsblad* van 6 april 2012).

De overgangsbepaling die voorligt, strekt er uitsluitend toe om tijdens deze zittingsperiode de toevoeging in artikel 23 van de Grondwet van het recht op voedselvoorziening en de herijking van de standstillwerking mogelijk te maken. Artikel 23 van de Grondwet is thans immers enkel voor herziening vatbaar om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit (*Belgisch Staatsblad* van 27 mei 2024, en doc. Senaat, nr. 8-3/1).

Met dit voorstel wordt voor deze bepaling een specifieke en in de tijd beperkte procedure ingesteld. De specifieke doelstelling van de procedure die wordt ingesteld door de overgangsbepaling impliceert dat deze slechts toepasselijk zal zijn gedurende de lopende zittingsperiode.

Voor de herziening van artikel 23 van de Grondwet zullen voorts de thans door artikel 195 van de Grondwet voorgeschreven regels inzake quorum en meerderheid blijven gelden: de Kamers mogen niet beraadslagen wanneer niet ten minste twee derden van de leden waaruit elke Kamer bestaat, aanwezig zijn; en een verandering is alleen dan aangenomen, indien zij ten minste twee derden van de stemmen heeft verkregen.

Deze specifieke procedure komt niet in de plaats van de bestaande procedure tot herziening van de Grondwet, in die zin dat deze laatste van toepassing blijft ten aanzien van de door de herzieningsverklaring van 18 mei 2024 voor herziening vatbaar verklaarde bepalingen.

De aanvulling van artikel 195 van de Grondwet met een overgangsbepaling verhindert tot slot niet dat artikel 195 van de Grondwet deze legislatuur opnieuw kan worden herzien, bijvoorbeeld door er nog andere overgangsbepalingen aan toe te voegen.

*
* *

insérée lors de la révision de l'article 195 du 29 mars 2012 (*Moniteur belge* du 6 avril 2012).

La présente disposition transitoire vise exclusivement à permettre, durant la présente législature, l'inscription du droit à l'approvisionnement alimentaire à l'article 23 de la Constitution, ainsi que le rééquilibrage du principe de *standstill*. En effet, l'article 23 de la Constitution n'est ouvert à révision qu'à la seule fin d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité (*Moniteur belge* du 27 mai 2024 et doc. Sénat, n° 8-3/1).

La présente proposition instaure, pour l'ajout de la disposition qu'elle vise à insérer, une procédure spécifique et limitée dans le temps dont l'objectif particulier implique qu'elle ne soit applicable que durant la présente législature.

La révision de l'article 23 de la Constitution sera en outre soumise aux règles actuellement prévues à l'article 195 en matière de quorum et de majorité: les Chambres ne pourront délibérer si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents; et nul changement ne sera adopté s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages.

Cette procédure spécifique ne remplace pas la procédure existante de révision de la Constitution dans la mesure où cette dernière reste applicable aux dispositions ouvertes à révision par la déclaration de révision du 18 mai 2024.

Enfin, l'ajout d'une disposition transitoire à l'article 195 de la Constitution n'empêche pas de réviser à nouveau l'article 195 au cours de la présente législature, par exemple en y ajoutant encore d'autres dispositions transitoires.

*
* *

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 195 van de Grondwet wordt aangevuld met een overgangsbepaling, luidende:

«*Overgangsbepaling*

Evenwel kunnen de Kamers, samengesteld ingevolge de vernieuwing van de Kamers van 9 juni 2024, in overeenstemming met de Koning, beslissen over de herziening van artikel 23 om het recht op voedselvoorziening toe te voegen en de standstillwerking te herijken.

Over het punt bedoeld in het eerste lid mogen de Kamers niet beraadslagen wanneer niet ten minste twee derden van de leden waaruit elke Kamer bestaat, aanwezig zijn; en een verandering is alleen dan aangenomen, indien zij ten minste twee derden van de stemmen heeft verkregen.

Deze overgangsbepaling is geen verklaring in de zin van artikel 195, tweede lid.»

29 januari 2026.

Stijn DE ROO.
Bianca DEBAETS.

PROPOSITION

Article unique

L'article 195 de la Constitution est complété par une disposition transitoire, rédigée comme suit:

«*Disposition transitoire*

Toutefois, les Chambres, constituées à la suite du renouvellement des Chambres du 9 juin 2024, peuvent, d'un commun accord avec le Roi, statuer sur la révision de l'article 23 en vue d'y inscrire le droit à l'approvisionnement alimentaire et de rééquilibrer le principe de *standstill*.

Les Chambres ne pourront délibérer sur le point visé à l'alinéa 1^{er} si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents; et nul changement ne sera adopté s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages.

La présente disposition transitoire ne constitue pas une déclaration au sens de l'article 195, alinéa 2.»

Le 29 janvier 2026.

BIJLAGE

Voorstel van de heer Stijn De Roo en mevrouw Bianca Debaets tot herziening van artikel 23 van de Grondwet om het recht op voedselvoorziening toe te voegen en de standstill-werking te herijken

TOELICHTING**I. INLEIDING**

Sinds de grondwetsherziening van 1993-1994 is werk gemaakt van de integratie van de zogenaamde sociale, economische en culturele rechten of grondrechten van de tweede generatie in onze Grondwet. Anders dan de klassieke burgerlijke en politieke vrijheidsrechten die de overheid verplichten om zich van bepaalde handelingen te onthouden, zoals de vrijheid van religie en levensbeschouwing, de vrijheid van vereniging en vergadering en de vrijheid van onderwijs, gaat het bij deze tweede generatie van grondrechten om rechten die de noodzakelijke voorwaarden moeten scheppen opdat elk mens in België in waardigheid zou kunnen leven.

In dat verband bepaalt artikel 23 van de Grondwet dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die rechten omvatten volgens artikel 23 bijvoorbeeld het recht op arbeid, het recht op sociale zekerheid, het recht op behoorlijke huisvesting en het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt niet zelf wat die rechten impliceren. Enkel het beginsel wordt uitgedrukt. Elke wetgever is ermee belast die rechten te waarborgen.

Als christendemocraten juichen wij deze evolutie toe. Een echte democratie behoort immers ook steeds en vooral een substantiële democratie te zijn die de menselijke waardigheid van eenieder beschermt en fundamenteel gestoeld is op economische, sociale en culturele rechten naast burgerlijke en politieke rechten.

Als christendemocraten stonden wij trouwens mee aan de wieg van deze evolutie. Reeds tijdens de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog wist Jacques Maritain dat «de menselijke rede zich bewust geworden is niet alleen van de rechten van de mens als persoon en als burger, maar ook van zijn rechten als sociale persoon, die betrokken is bij het productie- en consumptieproces,

ANNEXE

Proposition de révision de l'article 23 de la Constitution en vue d'y inscrire le droit à l'approvisionnement alimentaire et de rééquilibrer le principe de *standstill*, de M. Stijn De Roo et Mme Bianca Debaets.

DÉVELOPPEMENTS**I. INTRODUCTION**

Depuis la révision de la Constitution de 1993-1994, on s'emploie à inscrire les droits dits sociaux, économiques et culturels, ou droits fondamentaux de la seconde génération, dans notre Constitution. Contrairement aux libertés civiles et politiques classiques, telles que la liberté de culte et la liberté philosophique, la liberté de réunion et d'association et la liberté d'enseignement, qui obligent les autorités publiques à s'abstenir de certains actes, ces droits fondamentaux de seconde génération sont des droits qui imposent de créer les conditions nécessaires pour que chacun puisse vivre dignement en Belgique.

À cet égard, l'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Selon l'article 23, ces droits comprennent notamment le droit au travail, le droit à la sécurité sociale, le droit à un logement décent et le droit à la protection d'un environnement sain. L'article 23 ne précise pas ce qu'impliquent ces droits, il n'énonce que le principe. Chaque législateur est chargé de garantir ces droits.

En tant que démocrates-chrétiens, nous saluons cette évolution. En effet, seule une démocratie substantielle qui protège la dignité humaine de chacun et repose fondamentalement sur des droits non seulement civils et politiques, mais aussi économiques, sociaux et culturels peut être considérée comme une véritable démocratie.

Les démocrates-chrétiens font d'ailleurs partie de ceux qui sont à l'origine de cette évolution. Dans les années de reconstruction qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, Jacques Maritain savait déjà «(...) que la raison humaine a désormais pris conscience non seulement des droits de l'homme en tant que personne humaine et personne civique, mais aussi de ses droits en tant

en vooral van zijn rechten als arbeidende mens. In het algemeen gesproken, zal het de taak zijn van een nieuwe generatie in onze beschaving om de rechten van de menselijke persoon in zijn sociale, economische en culturele functies te erkennen en vast te leggen» (1).

Christendemocraten zien die aanspraak op menselijke waardigheid volgens Maritain niet zozeer vertaald in het recht voor elke persoon om zich individueel de goederen van de natuur toe te eigenen en ermee te doen wat hij ook maar verlangt noch in de macht om die goederen aan een collectief, maatschappelijk bestuur te onderwerpen en de menselijke arbeid vrij te maken door deze ondergeschikt te maken aan de economische gemeenschap: «(...) de verdedigers van een personalistisch type maatschappij zien het kenmerk van de menselijke waardigheid allereerst in de macht om (de) goederen van de natuur in dienst te stellen van een gemeenschappelijk streven naar waarlijk menselijke, morele en geestelijke goederen, en naar de vrijheid en onafhankelijkheid van de mens (2).»

In een christendemocratische visie op de rechtsstaat is het begrip van menselijke waardigheid aldus steeds leidend geweest. Dat zal en moet het ook blijven. Zoals blijkt uit de aansporing van Maritain gaat het begrip van menselijke waardigheid over de invulling van de materiële behoeften, maar gaat het ook ruimer dan dat. De mens moet kunnen deelhebben aan de elementaire goederen van de beschaving, zowel de materiële als de geestelijke. Door menselijke waardigheid te funderen in de persoon met alle bijbehorende relaties, komt de verhouding tot de andere mens en de gemeenschap centraal te staan. Ook het Handvest van de Verenigde Naties verbindt waardigheid reeds met het begrip persoon («in de waardigheid en de waarde van de menselijke persoon»). Hier is duidelijk de invloed van het personalisme zichtbaar dat aandacht vraagt voor de mens als persoon en als relationeel wezen (3).

Ook in de toekomst willen we als christendemocraten de integratie van sociale, economische en culturele grondrechten in onze Grondwet verder verdiepen. Zoals Ernst Hirsch Ballin terecht betoogt, is dat ook nodig, want zonder de solidariteit met de kwetsbaren, die door sociale grondrechten worden beschermd, zou de rechtsstaat een elitair of illusoir project blijven. Het is belangrijk dat sociale, economische en culturele grondrechten worden

que personne sociale engagée dans le processus économique et culturel, et spécialement de ses droits comme personne ouvrière. Généralement parlant, un nouvel âge de civilisation sera appelé à reconnaître et définir les droits de l'être humain dans ses fonctions sociales, économiques et culturelles (...)» (1).

Selon Maritain, cette prétention à la dignité humaine ne se traduit pas tant, selon les démocrates-chrétiens, par le pouvoir de chaque personne de s'approprier individuellement les biens de la nature afin de faire librement tout ce qui lui plaît, ni par le pouvoir de soumettre ces mêmes biens à la maîtrise collective du corps social afin de libérer le travail humain en l'assujettissant à la communauté économique: «les partisans d'un type de société personnaliste voient la marque de la dignité humaine d'abord et avant tout dans le pouvoir de faire servir ces mêmes biens de la nature à la commune conquête des biens intrinsèquement humains, moraux et spirituels, et de la liberté d'autonomie de l'homme (2).»

Dans une vision démocrate-chrétienne de l'état de droit, la notion de dignité humaine a donc toujours été un principe directeur. Elle le restera et doit le rester. Comme le montre le texte de Maritain, la notion de dignité humaine porte sur la satisfaction des besoins matériels, mais elle va aussi plus loin. L'être humain doit pouvoir accéder aux biens élémentaires de la civilisation, tant matériels que spirituels. En fondant la dignité humaine sur la personne, et sur toutes les relations qui l'entourent, la relation à l'autre et à la communauté acquiert une place centrale. La Charte des Nations unies associe également la dignité à la notion de personne («dans la dignité et la valeur de la personne humaine»). On voit ici clairement l'influence du personnalisme, qui focalise l'attention sur l'être humain en tant que personne et être relationnel (3).

En tant que démocrates-chrétiens, à l'avenir, nous souhaitons également continuer à approfondir l'intégration des droits sociaux, économiques et culturels fondamentaux dans notre Constitution. Comme le souligne à juste titre Ernst Hirsch Ballin, cela est aussi nécessaire, car sans la solidarité avec les personnes vulnérables, protégées par les droits sociaux fondamentaux, l'état de droit resterait un projet élitiste ou illusoire. Il

(1) J. Maritain, *Mens en Staat*, Tielt, Lannoo, 1966, blz. 115.

(2) *Ibid.*, blz. 118.

(3) M. Potappel, «Menselijke waardigheid als uitgangspunt voor de democratische rechtsstaat», in M. Potappel, J. van de Beeten en C. van Os (eds.), *Geloof in de democratische rechtsstaat. Een christendemocratisch verhaal voor de rechtsstaat*, Den Haag, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2021, blz. 19-29 (hierna: M. Potappel e.a., *Geloof in de democratische rechtsstaat*).

(1) J. Maritain, *L'Homme et l'État*, Paris, PUF, 1953, p. 96.

(2) *Ibid.*, p. 99.

(3) M. Potappel, «Menselijke waardigheid als uitgangspunt voor de democratische rechtsstaat», in M. Potappel, J. van de Beeten en C. van Os (eds.), *Geloof in de democratische rechtsstaat. Een christendemocratisch verhaal voor de rechtsstaat*, La Haye, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2021, p. 19-29 (ci-après: M. Potappel e.a., *Geloof in de democratische rechtsstaat*).

onderkend als een noodzakelijk facet van de sociale rechtsstaat (4). Deze keuze voor een verdere uitdieping van de sociale, economische en culturele grondrechten mag evenwel niet doen vergeten dat de realisering van de sociale rechtsstaat in eerste instantie de verantwoordelijkheid behoort te zijn van de politieke besluitvorming en niet van de rechter (5).

Het is de wetgever die democratisch gelegitimeerd is en de eindverantwoordelijkheid draagt voor het uiteindelijk gevoerde beleid. Het begrip «sociale rechtvaardigheid», hoewel zowel ingevuld als uitgewerkt door de levensbeschouwing, de wijsbegeerte en het recht, vereist uiteindelijk altijd een politieke invulling. Wát iemand als rechtvaardig ziet, hangt immers in sterke mate af van zijn visie op overheid en samenleving. Bovendien vereist besturen altijd een belangenafweging die, gegeven de politieke realiteit, nooit ideaal kan zijn. De publieke middelen – «de goederen van de natuur» – zijn nu eenmaal schaars goed (6).

Om die reden koos onze grondwetgever ervoor om een ruime beoordelingsvrijheid te laten aan de wetgever bij het waarborgen van de rechten opgenomen in artikel 23 van de Grondwet om de maatregelen te bepalen die moeten worden aangenomen om de door hem vastgestelde doelstellingen te bereiken.

II. RECHT OP VOEDSELVOORZIENING

Zoals reeds uiteengezet, gaat voor christendemocraten het begrip van de menselijke waardigheid veel breder dan enkel de invulling van de materiële behoeften van de mens. De uitwerking in de internationale mensenrechtendocumenten, zoals de Universele Verklaring van de rechten van de mens, het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten of het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, heeft evenwel vooral betrekking op de materiële aspecten van het leven.

Volgens de Belgische grondwetgever moesten het recht op een menswaardig leven en de economische, sociale en culturele rechten waarop dat recht gestoeld is,

est important que les droits sociaux, économiques et culturels fondamentaux soient reconnus comme une facette indispensable de l'état de droit social (4). Ce choix d'approfondir davantage les droits fondamentaux sociaux, économiques et culturels ne doit toutefois pas faire oublier que la réalisation de l'état de droit social doit avant tout relever de la responsabilité des décideurs politiques et non des juges (5).

C'est le législateur légitimé démocratiquement qui est le responsable final de la politique qui sera en définitive menée. La notion de «justice sociale», bien qu'elle soit définie et développée par les convictions de chacun, la philosophie et le droit, nécessite en fin de compte toujours une interprétation politique. Ce qu'une personne considère comme juste dépend en effet en grande partie de sa vision de l'autorité publique et de la société. De plus, gouverner exige toujours une mise en balance des intérêts qui, compte tenu de la réalité politique, ne peut jamais être idéale. Les ressources publiques – «les biens de la nature» – sont tout simplement rares (6).

C'est pourquoi notre constituant a choisi de laisser au législateur une large marge d'appréciation pour garantir les droits consacrés à l'article 23 de la Constitution afin de déterminer les mesures à adopter pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixés.

II. DROIT À L'APPROVISIONNEMENT ALIMENTAIRE

Comme nous l'avons déjà expliqué, pour les démocrates-chrétiens, la notion de dignité humaine va bien au-delà de la simple satisfaction des besoins matériels de l'être humain. Cependant, les documents internationaux relatifs aux droits de l'homme, tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ou la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, traitent principalement des aspects matériels de la vie.

Pour le constituant belge, le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, et les droits économiques, sociaux et culturels sur lesquels ce droit repose,

(4) E. H. Ballin, «Van ethos naar praxis van de rechtsstaat», in M. Potappel e.a., *Geloof in de democratische rechtsstaat*, blz. 181.

(5) H.-M. ten Napel, «De christendemocratie als modern constitutionele beweging?», in M. Potappel e.a., *Geloof in de democratische rechtsstaat*, blz. 127.

(6) J. Esser, «Een christendemocratisch openbaar bestuur: publieke gerechtigheid door responsiviteit en maatwerk?», in M. Potappel e.a., *Geloof in de democratische rechtsstaat*, blz. 151-152.

(4) E. H. Ballin, «Van ethos naar praxis van de rechtsstaat», in M. Potappel e.a., *Geloof in de democratische rechtsstaat*, p. 181.

(5) H.-M. ten Napel, «De christendemocratie als modern constitutionele beweging?», in M. Potappel e.a., *Geloof in de democratische rechtsstaat*, p. 127.

(6) J. Esser, «Een christendemocratisch openbaar bestuur: publieke gerechtigheid door responsiviteit en maatwerk?», in M. Potappel e.a., *Geloof in de democratische rechtsstaat*, p. 151-152.

worden opgevat als een recht van eenieder «op welzijn en welvaart» (7).

Hoewel de grondwetgever in artikel 23 van de Grondwet uitdrukkelijk spreekt van «economische, sociale en culturele rechten», valt in de opsomming in deze bepaling meteen op dat artikel 23 geen rechten vermeldt met een economisch karakter in de strikte zin van het woord (8), zodat het vandaag allicht correcter is de in artikel 23 bedoelde rechten te omschrijven als «sociaaleconomische» en – in mindere mate – «culturele rechten», waarbij vooral het economische luik slechts zijdelings ter sprake komt. Het vertrekpunt was de wil om de sociale verworvenheden van de werkende bevolking te consolideren. Het sociaal recht moest een grondwettelijke basis krijgen. Centraal stond de verhouding van de zogenaamde ondergeschikte arbeid tussen werkgever en werknemer (9). Uit de actuele verwoording kan niet worden afgeleid of bij wijze van voorbeeld de vrijheid van ondernemen al dan niet een economisch grondrecht is. Als de ondernemingsvrijheid en de andere economische rechten in strikte zin al thuishoren in het kader van artikel 23 van de Grondwet, dan hebben ze vandaag vooral een tweederangsstatuut volgens Frank Judo die gewaagt van economische bijziendheid van de Grondwet («dode hoek») en terecht oproept tot een upgrade van artikel 23: «Allicht is dat de meest ongelukkige hypothese die men zich kon indenken: de constitutie heeft een standpunt ingenomen over de verdeling van de materiële welvaart, maar blijft zwijgen over de totstandkoming ervan. Een korte vergelijking met het Europese grondwettelijke erfgoed leert echter dat een belangrijk deel van de ons omringende landen heeft gekozen voor een meer globale benadering, waarbij ook de economie in de strikte zin van het woord haar plaats in het staatsrecht krijgt. Voor wie de grondwet beschouwt als een basis voor alle aspecten van het rechtsleven, is er prima facie geen reden om niet dezelfde weg in te slaan: als onderwijs en cultuur hun plaats in de grondwet hebben, heeft de economie die ook. Een en ander geldt des te meer nu artikel 23 van de Grondwet zich perfect leent tot een eenvoudige en efficiënte *upgrade*, waarbij deze bepaling ook werkelijk zou inhouden wat zij beweert te zijn, namelijk een bepaling inzake economische, sociale en culturele rechten. Daartoe volstaat het immers in eerste instantie de in het derde lid vermelde voorbeeldrechten aan te vullen met één (in eerste instantie de ondernemingsvrijheid) of meer louter economische rechten. Om volledig te zijn

doivent s'entendre comme un droit de chacun «au bien-être et à la prospérité» (7).

Bien que le constituant évoque explicitement les «droits économiques, sociaux et culturels» à l'article 23 de la Constitution, il apparaît immédiatement, à la lecture de l'énumération figurant dans cette disposition, que l'article 23 ne mentionne aucun droit à caractère économique au sens strict du terme (8), de sorte qu'il est sans doute plus correct aujourd'hui de qualifier les droits visés à l'article 23 de «socio-économiques» et, dans une moindre mesure, de «culturels», le volet économique n'étant abordé que de manière indirecte. La prémisse était la volonté de consolider les acquis sociaux de la population active. Il fallait donner au droit social un fondement constitutionnel. La question centrale était celle du rapport entre l'employeur et le travailleur dans le cadre du travail dans un lien dit de subordination (9). La formulation actuelle ne permet pas de déterminer si, par exemple, la liberté d'entreprendre constitue ou non un droit économique fondamental. S'il est exact de dire que la liberté d'entreprendre et les autres droits économiques relèvent à strictement parler du cadre de l'article 23 de la Constitution, ils ont aujourd'hui surtout un statut de second ordre, selon Frank Judo, qui évoque la myopie économique de la Constitution («angle mort») et appelle à juste titre à une actualisation de l'article 23: «C'est sans doute l'hypothèse la plus malheureuse que l'on puisse imaginer: la Constitution s'est positionnée sur le partage de la prospérité matérielle, mais reste muette sur la manière de le réaliser. Une brève comparaison avec le patrimoine constitutionnel européen montre toutefois qu'une part importante des pays qui nous entourent ont opté pour une approche plus globale, dans laquelle l'économie au sens strict du terme trouve également sa place dans le droit constitutionnel. Pour ceux qui considèrent la Constitution comme le fondement de tous les aspects de la vie juridique, il n'y a *a priori* aucune raison de ne pas suivre la même voie: si l'enseignement et la culture ont leur place dans la Constitution, il en va de même pour l'économie. C'est d'autant plus vrai que l'article 23 de la Constitution se prête parfaitement à une actualisation simple et efficace, qui permettrait à cette disposition de refléter réellement ce qu'elle prétend être, à savoir une disposition relative aux droits économiques, sociaux et culturels. Pour ce faire, il suffit d'ajouter aux droits cités à titre d'exemple au troisième alinéa un ou plusieurs droits purement économiques (en indiquant en

(7) Toelichting, doc. Senaat BZ 1991-1992, nr. 100-2/3°, blz. 10.

(8) E. Brems, «De nieuwe grondrechten in de Belgische Grondwet en hun verhouding tot het Internationale, inzonderheid het Europese Recht», *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiek recht* (TBP), 1995, blz. 636.

(9) M. Stroobant, «Ontstaan en draagwijdte van art. 23 Grondwet houdende toekenning van sociale grondrechten», *Tijdschrift voor sociaal recht* (TSR), 1994, blz. 211.

(7) Développements, *Doc.*, Sénat SE 1991-1992, n° 100-2/3°, p. 10.

(8) E. Brems, «De nieuwe grondrechten in de Belgische Grondwet en hun verhouding tot het Internationale, inzonderheid het Europese Recht», *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiek recht* (TBP), 1995, p. 636.

(9) M. Stroobant, «Ontstaan en draagwijdte van art. 23 Grondwet houdende toekenning van sociale grondrechten», *Tijdschrift voor sociaal recht* (TSR), 1994, p. 211.

zou het echter ook aanbeveling verdienen in het tweede lid een aantal doelstellingen en kenmerken toe te voegen die betrekking hebben op de economische constitutie van ons land. Op die manier wordt artikel 23 van de Grondwet een volwaardige bepaling, die ook biedt wat zij voorwendt te bieden. En dat is toch het minste wat men van een grondwet mag verwachten (10).»

Eén van de economische grondrechten – naast de ondernemingsvrijheid – die in onze Grondwet ontbreekt, is het recht op voedselvoorziening. Artikel 23 van de Grondwet bevat vandaag geen enkele waarborg op een afdoende fysieke beschikbaarheid en aanbod van voedsel(zekerheid). De Belgische rechter leidde weliswaar uit artikel 23 van de Grondwet reeds impliciet af dat in een beschaafde en postindustriële maatschappij het begrip van menswaardigheid noodzakelijkerwijze ook betrekking heeft op de voldoening van elementaire basisbehoeften van elk mens, zoals het recht op voeding (11). Iets dat ook uitdrukkelijk wordt erkend in internationale mensenrechtenverdragen, zoals artikel 25 van de Universele Verklaring van de rechten van de mens en artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Een recht op voedselvoorziening wordt evenwel niet uitdrukkelijk erkend in onze Grondwet.

Volgens de definitie van de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (*Food and Agriculture Organization*, FAO) op de Wereldvoedseltop van 1996 kan er gesproken worden van voedselzekerheid «wanneer alle mensen te allen tijde fysieke en economische toegang hebben tot voldoende, veilige en voedzame voeding die beantwoordt aan hun voedingsbehoeften en voedselvoorkeuren voor een actief en gezond leven».

Op basis van deze definitie kunnen vier hoofddimensies van voedselzekerheid worden onderscheiden:

1. de (fysieke) beschikbaarheid van voedsel: de beschikbaarheid van voedsel heeft betrekking op de «aanbodzijde» van voedselzekerheid en wordt bepaald door het niveau van de voedselproductie, de voorraadniveaus en de nettohandel;

premier la liberté d'entreprendre). Mais dans un souci d'exhaustivité, il conviendrait également d'ajouter au deuxième alinéa plusieurs objectifs et caractéristiques portant sur la constitution économique de notre pays. Ainsi, l'article 23 de la Constitution se muerait en une disposition à part entière, offrant également ce qu'il prétend offrir. Et c'est bien le moins que l'on puisse attendre d'une Constitution (10).» (*traduction*)

L'un des droits économiques fondamentaux – outre la liberté d'entreprendre – absent de notre Constitution est le droit à l'alimentation. À l'heure actuelle, l'article 23 de la Constitution n'énonce aucune garantie en matière de disponibilité physique et d'offre suffisantes de denrées alimentaires (sécurité alimentaire). Certes, le juge belge a déjà déduit implicitement de l'article 23 de la Constitution que, dans une société civilisée et postindustrielle, la notion de dignité humaine implique nécessairement la satisfaction des besoins fondamentaux de chaque être humain, comme le droit à l'alimentation (11). Un droit qui est également explicitement reconnu dans les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, comme l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Cependant, notre Constitution ne reconnaît pas implicitement un droit à l'approvisionnement alimentaire.

Selon la définition donnée par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO, *Food and Agriculture Organization of the United Nations*) lors du Sommet mondial de l'alimentation de 1996, on peut parler de sécurité alimentaire «lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive, leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active».

Partant de cette définition, on peut distinguer quatre dimensions principales pour la sécurité alimentaire:

1. la disponibilité (physique) des denrées alimentaires: elle concerne le «côté offre» de la sécurité alimentaire et est déterminée par le niveau de production alimentaire, par les niveaux des stocks et par les échanges nets;

(10) F. Judo, «De Grondwet en haar dode hoek. Overwegingen rond de economische bijziendheid van de Belgische Grondwet», in A. Alen en J. Van Nieuwenhove (eds.), *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten*, deel 1, Brugge, die Keure, 2008, blz. 87-88 en 96-97.

(11) Arbh. Bergen (7^e k.), 5 maart 2008, *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles* (JLMB), 2008, afl. 35, 1562.

(10) F. Judo, «De Grondwet en haar dode hoek. Overwegingen rond de economische bijziendheid van de Belgische Grondwet», in A. Alen en J. Van Nieuwenhove (eds.), *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten*, partie 1, Bruges, Die Keure, 2008, p. 87-88 et 96-97.

(11) Cour Trav. Mons (7^e ch.), 5 mars 2008, *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles* (JLMB), 2008, n^o 35, 1562.

- | | |
|---|--|
| <p>2. fysieke en economische toegang tot voedsel: een voldoende voedselvoorziening op nationaal of internationaal niveau garandeert op zichzelf geen voedselzekerheid op huishoudniveau. De bezorgdheid over onvoldoende toegang tot voedsel heeft geleid tot een grotere beleidsfocus op inkomens, uitgaven, markten en prijzen bij het bereiken van voedselzekerheidsdoelstellingen;</p> <p>3. voedselgebruik: onder benutting wordt doorgaans verstaan de manier waarop het lichaam de verschillende voedingsstoffen in voedsel optimaal benut. Voldoende inname van energie en voedingsstoffen door individuen is het resultaat van goede verzorging en voedingsgewoonten, voedselbereiding, diversiteit in het dieet en de verdeling van voedsel binnen het huishouden. In combinatie met een goede biologische benutting van het geconsumeerde voedsel bepaalt dit de voedingsstatus van individuen;</p> <p>4. stabiliteit: zelfs als 's mens voedselinname vandaag voldoende is, wordt hij nog steeds als voedselonzeker beschouwd als hij regelmatig onvoldoende toegang tot voedsel heeft, waardoor hij het risico loopt dat zijn voedingstoestand verslechtert. Slechte weersomstandigheden, politieke instabiliteit of economische factoren (werkloosheid, stijgende voedselprijzen) kunnen van invloed zijn op de voedselzekerheid.</p> | <p>2. l'accès physique et économique aux denrées alimentaires: un approvisionnement alimentaire suffisant au niveau national ou international ne garantit pas en soi la sécurité alimentaire au niveau des ménages. Les préoccupations liées à l'accès insuffisant à la nourriture ont conduit les politiques à mettre davantage l'accent sur les revenus, les dépenses, les marchés et les prix, tout cela dans le but d'atteindre les objectifs de sécurité alimentaire;</p> <p>3. l'utilisation des aliments: on entend généralement par «utilisation» la manière dont l'organisme utilise de manière optimale les différents nutriments contenus dans les aliments. Le fait que les individus ont un apport suffisant en énergie et en nutriments est dû aux bons soins quotidiens et aux bonnes habitudes alimentaires, à la préparation des aliments, à la diversité du régime alimentaire et à la répartition des aliments au sein du ménage. Combiné à une bonne utilisation biologique des aliments consommés, tout cela définit l'état nutritionnel des individus;</p> <p>4. la stabilité: même si elle bénéficie d'un apport alimentaire suffisant aujourd'hui, une personne est toujours considérée comme étant en situation d'insécurité alimentaire si elle n'a pas accès de manière régulière à un volume de nourriture suffisant, de sorte qu'elle est exposée à un risque de détérioration de son état nutritionnel. Les conditions météorologiques défavorables, l'instabilité politique ou certains facteurs économiques (chômage, hausse des prix des denrées alimentaires) peuvent avoir une incidence sur la sécurité alimentaire.</p> |
|---|--|

Voedselzekerheid staat vandaag meer dan ooit onder druk, wereldwijd en nationaal. De wereldwijde voedselvoorziening aan de bevolking is een van de grootste uitdagingen van onze tijd. De vraag naar voedsel blijft toenemen door de groei van de wereldbevolking, veranderd consumentengedrag en de stijgende koopkracht. Tegelijk zien we dat de natuurlijke hulpbronnen voor de productie van voedsel eindig zijn. Zowel op Europees als nationaal vlak dreigt de binnenlandse voedselzekerheid in de toekomst te verzwakken door een verdere afname van de beschikbare productiefactoren.

Zo zien we bijvoorbeeld ook in ons land een geleidelijke afname van de belangrijkste binnenlandse productiebasis van onze voeding, met name landbouwgrond. Het Vlaamse Gewest telde in 2024 618 225 hectare landbouwareaal. Hoewel dat overeenkomt met 45 % van de totale grondoppervlakte van het Gewest, is het aantal

Aujourd'hui plus que jamais, la sécurité alimentaire est menacée, au niveau tant mondial que national. L'approvisionnement alimentaire mondial de la population est l'un des principaux défis de notre époque. La demande de nourriture ne cesse d'augmenter en raison de la croissance démographique mondiale, de l'évolution des comportements des consommateurs et de la hausse du pouvoir d'achat. Or les ressources naturelles nécessaires à la production alimentaire sont limitées. Tant au niveau européen qu'au niveau national, la sécurité alimentaire intérieure risque de se dégrader à l'avenir en raison d'une nouvelle diminution des facteurs de production disponibles.

Dans notre pays aussi, nous constatons une réduction progressive de la principale base de production intérieure de notre alimentation, à savoir les terres agricoles. La Région flamande comptait 618 225 hectares de terres agricoles en 2024. Même si elles représentent 45 % de la superficie totale de la Région, elles n'en ont pas

hectare landbouwareaal tussen 2001 en 2024 met 2,7 % afgenomen, terwijl de vraag uiteraard steeds verder is toegenomen.

Bestaande landbouwgrond is nochtans onmisbaar om minstens een deel van de nationale voedselbehoefte te dekken door productie die voldoet aan hoge ecologische en ethologische criteria. Zonder bodem, een beperkte en oneindig kostbare hulpbron omdat deze niet hernieuwbaar is, kan de landbouw zijn taak in de voedselvoorziening niet vervullen.

Ook andere hulpbronnen, zoals water, staan steeds vaker onder druk. Uit een recente analyse van het Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek (ILVO) blijkt dat Vlaanderen een hoog risico heeft op situaties waarbij niet alle watergebruikers nog voldoende water kunnen krijgen om aan hun vraag te voldoen. Dat zal zéker zo zijn in de toekomst, waar we ons mogen verwachten aan meer weersextremen door de klimaatverandering en dus ook meer droge periodes of hevige buien met wateroverlast. Gecombineerd met de vele verharding en de hoge bevolkingsdichtheid, zorgt dit ervoor dat onze watervoorraden soms onder druk staan, ook al hebben we het gevoel dat het hier vaak regent en er genoeg water voorhanden is... Als het langer droog blijft, is landbouw in elk geval, net als de natuur, erg kwetsbaar (12).

Om de voedselzekerheid en het voortbestaan van toekomstige generaties te waarborgen, is het daarom essentieel om zorg te dragen voor de binnenlandse productiebases van voeding, in het bijzonder landbouwgrond en andere hulpbronnen zoals water. Een verder verlies van die deze productiefactoren zou contraproductief zijn voor de duurzame ontwikkeling en zal de langetermijnperspectieven voor de voedselproductie in ons land verkleinen. Daarbij mag ook een andere belangrijke productiebasis niet uit het oog worden verloren, met name de kennis die is opgedaan door landbouwkundig onderzoek, maar ook door ervaring en door overdracht (13).

Ondanks haar substantiële bijdrage aan de voedselvoorziening van onze bevolking, ontbreekt in onze Grondwet evenwel tot op vandaag een solide basis voor de (fysieke)

(12) <https://ilvo.vlaanderen.be/nl/dossiers/water-in-de-landbouw>.

(13) De gemiddelde leeftijd van het landbouwbedrijfshoofd (56 jaar in 2023 ten opzichte van 51 jaar in 2010), het aandeel van de landbouwbedrijfshoofden boven de vijftig jaar dat een opvolger heeft (15 % in 2023), het aantal voltijdse landbouwarbeidskrachten (in 2023 met een derde gedaald ten opzichte van 2001) en het overtal van stoppende ten opzichte van startende landbouwbedrijven (251 in 2024) betekent zowel een daadwerkelijk als een dreigend verlies aan landbouwkennis (gegevens voor het Vlaamse Gewest).

moins diminué de 2,7 % entre 2001 et 2024 alors que la demande n'a évidemment cessé d'augmenter.

Or les terres agricoles existantes sont indispensables pour couvrir au moins partiellement les besoins alimentaires nationaux grâce à une production répondant à des critères écologiques et éthologiques élevés. Sans sol, une ressource limitée et infiniment précieuse car non renouvelable, l'agriculture ne peut pas remplir sa mission d'approvisionnement alimentaire.

D'autres ressources, comme l'eau, sont aussi de plus en plus sous pression. Une analyse récente de l'Institut flamand de recherche pour l'agriculture, la pêche et l'alimentation (*Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek*, ILVO) montre que la Flandre risque fort de connaître des situations où tous les consommateurs ne pourront plus bénéficier d'un apport d'eau suffisant pour satisfaire leur demande. Ce sera certainement le cas à l'avenir, car il risque d'y avoir plus de phénomènes météorologiques extrêmes sous l'effet du changement climatique et donc davantage de périodes de sécheresse ou d'averses violentes accompagnées d'inondations. Cette situation, combinée à l'imperméabilisation des sols et à la forte densité de population, pourrait mettre nos ressources en eau sous pression, même si nous avons l'impression que chez nous, il pleut souvent et que l'eau est disponible en quantité suffisante. Lorsqu'il fait sec pendant une période prolongée, l'agriculture, tout comme la nature, est très vulnérable (12).

Afin de garantir la sécurité alimentaire et la survie des générations futures, il est donc essentiel de préserver les bases de production alimentaire nationales, en particulier les terres agricoles et d'autres ressources telles que l'eau. Une perte supplémentaire de ces facteurs de production serait contre-productive pour le développement durable et réduirait les perspectives à long terme de la production alimentaire dans notre pays. Il y a une autre base de production importante à ne pas perdre de vue, à savoir les connaissances acquises grâce à la recherche agronomique, mais aussi grâce à l'expérience et à la transmission (13).

L'agriculture contribue de manière substantielle à l'approvisionnement alimentaire de notre population. Or il n'y a toujours pas, dans notre Constitution, de socle

(12) <https://ilvo.vlaanderen.be/nl/dossiers/water-in-de-landbouw>.

(13) L'âge moyen des exploitants agricoles (56 ans en 2023 contre 51 ans en 2010), la proportion d'exploitants agricoles âgés de plus de 50 ans ayant un successeur (15 % en 2023), le nombre de travailleurs agricoles à temps plein (en baisse d'un tiers en 2023 par rapport à 2001) et le nombre supérieur d'exploitations agricoles qui cessent leur activité par rapport à celles qui débutent (251 en 2024) sont des facteurs qui entraînent une perte réelle et imminente de connaissances agricoles (données pour la Région flamande).

beschikbaarheid van voedsel als zgn. eerste dimensie van onze voedselzekerheid en voor de belangrijke rol die binnenlandse landbouwproductie daarin speelt.

Dat is anders in bijvoorbeeld Zwitserland waar voedselzekerheid na een volksreferendum in 2017 met een ruime meerderheid van 1 943 180 stemmen voor (78,7 %) tegen 524 919 (21,3 %) tegen en met unanimiteit van alle kantons grondwettelijk werd verankerd. Het voorstel kon ook in de beide kamers van het federaal parlement op de brede steun van de volksvertegenwoordigers rekenen.

Artikel 104a, punt a. van de Zwitserse Grondwet stelt in dat verband: «En vue d’assurer l’approvisionnement de la population en denrées alimentaires, la Confédération crée des conditions pour: a) la préservation des bases de la production agricole, notamment des terres agricoles (...).» Daarnaast somt deze bepaling nog enkele andere voorwaarden op die de Zwitserse overheid moet scheppen om de voedselvoorziening van haar bevolking te waarborgen. Ze doet dat als het ware volgens het proces van de voedselketen. Op grond van artikel 104a van de Zwitserse Grondwet moet de Confederatie namelijk ook de voorwaarden scheppen voor «(...) b) une production de denrées alimentaires adaptée aux conditions locales et utilisant les ressources de manière efficiente; c) une agriculture et un secteur agroalimentaire répondant aux exigences du marché; d) des relations commerciales transfrontalières qui contribuent au développement durable de l’agriculture et du secteur agroalimentaire; e) une utilisation des denrées alimentaires qui préserve les ressources». Daarmee omvat het concept van voedselzekerheid in de Zwitserse Grondwet dus alle stadia van de voedselketen: van de productiebases van voeding (a) via productie (b), de waardeketen (c) en de handel (d) tot verwerking en consumptie (e) («van boer tot bord») (14).

Voedselzekerheid wordt door de Zwitserse grondwetgever gedefinieerd als de voedselvoorziening die zowel kwantitatief als kwalitatief in de voedingsbehoeften

(14) Verslag Commissie Economische en Fiscale Zaken van 3 november 2016, blz. 11, https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2015/Kommissionsbericht_WAK-S_15.050_2016-11-03.pdf. Zie ook S. Affolter, *Der Umgang der Landwirtschaft mit der natürlichen Umwelt – de lege lata und de lege ferenda*, Zürich, Schulthess Verlag, 2021, blz. 57 (hierna: S. Affolter, *Der Umgang der Landwirtschaft mit der natürlichen Umwelt*); V. Bays, *Les surfaces d’assolement. Étude de droit de l’aménagement du territoire*, Zürich, Schulthess Verlag, 2021, blz. 35 (hierna: V. Bays, *Les surfaces d’assolement*); G. Biaggini, «Art. 104a», in *BV Kommentar - Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zürich, Orell Füssli Verlag, 2017, blz. 896 en P. Hettich en A. Pietzonka, «Art. 104a», in *Die schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*, Zürich, Dike Verlag, 2023, blz. 2879 (hierna: P. Hettich en A. Pietzonka, «Art. 104a»).

solide pour reconnaître la disponibilité (physique) des denrées alimentaires en tant que première dimension de notre sécurité alimentaire et le rôle important que la production agricole nationale joue à cet égard.

Il en va autrement en Suisse, par exemple, qui a inscrit la sécurité alimentaire dans sa Constitution à la suite d’un référendum populaire organisé en 2017, avec une large majorité de 1 943 180 voix pour (78,7 %) et 524 919 voix contre (21,3 %), et une unanimité dans tous les cantons. La proposition a pu bénéficier aussi d’un large soutien des députés dans les deux chambres de l’Assemblée fédérale.

L’article 104a, point a., de la Constitution suisse énonce ce qui suit à cet égard: «En vue d’assurer l’approvisionnement de la population en denrées alimentaires, la Confédération crée des conditions pour: a) la préservation des bases de la production agricole, notamment des terres agricoles (...).» Cet article énumère encore d’autres conditions que les autorités suisses doivent créer pour garantir l’approvisionnement de la population en denrées alimentaires. Pour ce faire, elles tiennent compte du processus de la chaîne alimentaire. En vertu de l’article 104a de la Constitution suisse, la Confédération doit en effet créer aussi les conditions pour «(...) b) une production de denrées alimentaires adaptée aux conditions locales et utilisant les ressources de manière efficiente; c) une agriculture et un secteur agroalimentaire répondant aux exigences du marché; d) des relations commerciales transfrontalières qui contribuent au développement durable de l’agriculture et du secteur agroalimentaire; e) une utilisation des denrées alimentaires qui préserve les ressources». Le concept de la sécurité alimentaire dans la Constitution suisse couvre ainsi tous les stades de la chaîne alimentaire: depuis les bases de production de l’alimentation (a) en passant par la production (b), la chaîne de valeur (c) et le commerce (d) jusqu’à la transformation et la consommation (e) («du champ à l’assiette») (14).

Selon le constituant suisse, la notion de sécurité alimentaire désigne une offre de denrées alimentaires permettant de couvrir quantitativement et qualitativement les

(14) Rapport commission de l’Économie et des Redevances du 3 novembre 2016, p. 12, https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2015/Rapport_de_la_commission_CER-E_15.050_2016-11-03.pdf. Voir aussi S. Affolter, *Der Umgang der Landwirtschaft mit der natürlichen Umwelt – de lege lata und de lege ferenda*, Zürich, Schulthess Verlag, 2021, p. 57 (ci-après: S. Affolter, *Der Umgang der Landwirtschaft mit der natürlichen Umwelt*); V. Bays, *Les surfaces d’assolement. Étude de droit de l’aménagement du territoire*, Zürich, Schulthess Verlag, 2021, p. 35 (ci-après: V. Bays, *Les surfaces d’assolement*); G. Biaggini, «Art. 104a», in *BV Kommentar - Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zürich, Orell Füssli Verlag, 2017, p. 896 et P. Hettich et A. Pietzonka, «Art. 104a», in *Die schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*, Zürich, Dike Verlag, 2023, p. 2879 (ci-après: P. Hettich et A. Pietzonka, «Art. 104a»).

van de bevolking kan voorzien. Dit omvat zowel de hoeveelheid calorieën en voedingssamenstelling die noodzakelijk zijn qua voedingswaarde, als de diversiteit van het beschikbare voedselaanbod. Dit laatste heeft uiteraard ook betrekking op de beschikbaarheid van geïmporteerde producten (15).

Artikel 104a van de Zwitserse Grondwet was het directe tegenvoorstel van de Zwitserse Bondsraad tegen het initiële volksinitiatief van de Zwitserse boerenvereniging («*Schweizer Bauernverband*» of «*Union suisse des paysans*») «Voor voedselzekerheid» dat volgens de Kantonsraad te open geformuleerd was en dus te veel ruimte liet voor interpretatie (16). In dat volksinitiatief lag de nadruk op de versterking van de voedselvoorziening van de bevolking uit diverse en duurzame binnenlandse productie en werd de overheid opgeroepen om doeltreffende maatregelen te nemen om het verlies van landbouwgrond tegen te gaan en een kwaliteitsstrategie te implementeren. In dat voorstel stond ook centraal dat de overheid erop moest toezien dat de administratieve lasten in de landbouw tot een minimum werden beperkt en dat de rechtszekerheid en passende investeringszekerheid werden gewaarborgd. Het uiteindelijke artikel 104a, punt a. van de Zwitserse Grondwet leunt dicht aan bij dit initiële voorstel.

Artikel 104a herneemt in essentie de bescherming van voedselzekerheid die reeds was ingeschreven in artikel 104, eerste lid, a, van de Zwitserse Grondwet (17), maar maakt deze concreter en legt sterker de nadruk op de aanbodfunctie van de landbouw (18). Anderzijds gaat het uit van een ruimer concept van voedselzekerheid dan artikel 104 dat zich richt op één aspect van voedselzekerheid, met name de binnenlandse productie, en import of opslag buiten beschouwing laat (19). Daarnaast biedt ook artikel 75 van de Zwitserse Grondwet reeds de nodige bescherming tegen het verlies van cultuurlandschappen. Deze bepaling verleent de Bondsrepubliek immers de bevoegdheid om de beginselen voor ruimtelijke ordening vast te stellen die voorts onder de verantwoordelijkheid van de kantons valt, en is bedoeld om een passend en

(15) *Ibid.*, blz. 11.

(16) Verslag commissie Economische en Fiscale Zaken van 3 november 2016, blz. 8.

(17) Artikel 104, eerste lid, a, van de Zwitserse Grondwet bepaalt: «*La Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement: a) à la sécurité de l'approvisionnement de la population; (...)*».

(18) P. Hettich en A. Pietzonka, «Art. 104a», blz. 2878-2879. Zie ook S. Affolter, *Der Umgang der Landwirtschaft mit der natürlichen Umwelt*, blz. 62, et A. Schaer, «LwG 72», in *Landwirtschaftsgesetz* (LwG), Bern, Stämpfli Verlag, 2019, blz. 628.

(19) Verslag commissie Economische en Fiscale Zaken van 3 november 2016, blz. 10. Zie ook J. Kehrli, «LwG 1», in *Landwirtschaftsgesetz* (LwG), Bern, Stämpfli Verlag, 2019, blz. 42.

besoins nutritionnels de la population. Il s'agit donc tant de la quantité de calories nécessaire au plan nutritionnel et de la composition en éléments nutritifs que de la diversité de l'offre, qui doit également comprendre des produits importés (15).

L'article 104a de la Constitution suisse était le contre-projet direct du Conseil fédéral suisse contre l'initiative populaire initiale de l'Association agricole suisse («*Schweizer Bauernverband*» ou «*Union suisse des paysans*»), intitulée «Pour la sécurité alimentaire» dont la formulation vague, selon le Conseil des États, laissait une trop grande marge d'interprétation (16). Cette initiative populaire mettait l'accent sur le renforcement de l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires issues d'une production indigène diversifiée et durable et appelait les autorités à prendre des mesures efficaces pour freiner la perte des terres agricoles et mettre en œuvre une stratégie qualité. Un autre point essentiel est le fait que les autorités devaient veiller aussi à limiter autant que possible la charge administrative dans l'agriculture et garantir la sécurité du droit et des investissements. L'article 104a, point a., de la Constitution suisse est, dans sa forme finale, proche des dispositions de la proposition initiale.

L'article 104a reprend en essence la protection de la sécurité alimentaire qui était déjà inscrite à l'article 104, alinéa 1^{er}, a, de la Constitution suisse (17), mais rend celle-ci plus concrète et met plus fortement l'accent sur la fonction de l'offre de l'agriculture (18). Par ailleurs, il repose sur une conception plus large de la sécurité alimentaire que ce n'était le cas dans l'article 104 qui traite exclusivement la question de la sécurité de l'approvisionnement, à savoir la production indigène, négligeant ainsi d'autres aspects, comme l'importation ou le stockage (19). En outre, l'article 75 de la Constitution suisse offre déjà la protection nécessaire contre la perte des paysages de culture. Cet article permet en effet à la Confédération de fixer les principes applicables à l'aménagement du territoire qui incombe aux cantons

(15) *Ibid.*, p. 12.

(16) Rapport commission de l'Économie et des Redevances du 3 novembre 2016, p. 8.

(17) L'article 104, alinéa 1^{er}, a, de la Constitution suisse dispose ce qui suit: «*La Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement: a) à la sécurité de l'approvisionnement de la population; (...)*».

(18) P. Hettich et A. Pietzonka, «Art. 104a», p. 2878-2879. Voir aussi S. Affolter, *Der Umgang der Landwirtschaft mit der natürlichen Umwelt*, p. 62, et A. Schaer, «LwG 72», in *Landwirtschaftsgesetz* (LwG), Berne, Stämpfli Verlag, 2019, p. 628.

(19) Rapport commission de l'Économie et des Redevances du 3 novembre 2016, p. 11. Voir aussi J. Kehrli, «LwG 1», in *Landwirtschaftsgesetz* (LwG), Berne, Stämpfli Verlag, 2019, p. 42.

zuinig grondgebruik en een ordelijke inrichting van het land te bevorderen. Een passend en zuinig grondgebruik omvat ook een adequate bescherming van het agrarisch landschap (20).

Het nieuwe artikel 104a van de Zwitserse Grondwet vult dit bestaande grondwettelijke kader dus aan, maar neemt tegelijk een meer alomvattend concept voor voedselzekerheid in de Grondwet op. Dit omvat, naast het veiligstellen van de basis van de productie (met name landbouwgrond) en duurzame binnenlandse productie, het afstemmen van de gehele waardeketen op de markt, grensoverschrijdende handelsbetrekkingen en het efficiënt gebruik van voedsel. Het gaat hierbij niet zozeer om het voorkomen van aanbodtekorten in acute crisissituaties, maar om het waarborgen van een voldoende voedselvoorziening voor de bevolking op de lange termijn (21).

Over de juridische aard van deze nieuwe bepaling in de Zwitserse Grondwet is veel inkt gevloeid.

Op grond van deze nieuwe bepaling moet de overheid, om de beschikbaarheid van voedsel op lange termijn te garanderen, ten eerste gunstige voorwaarden scheppen voor de binnenlandse landbouwproductie. Ten tweede moet zij ervoor zorgen dat de beschikbaarheid van geïmporteerd voedsel op lange termijn en duurzaam kan worden gegarandeerd. Onder voorwaarden worden voorwaarden verstaan die een gunstig, dat wil zeggen positief, effect hebben op het bereiken van de doelstellingen volgens de letters a tot en met e van het nieuwe artikel 104a van de Zwitserse Grondwet. Deze voorwaarden kunnen structureel van aard zijn (bijvoorbeeld een omgeving die innovatie bevordert, hoge technische normen in de landbouwproductie), wettelijke vereisten omvatten (bijvoorbeeld minimumnormen) of positieve en negatieve stimuli omvatten (bijvoorbeeld directe betalingen) (22).

Een belangrijke voorwaarde voor de voedselvoorziening van de bevolking is volgens de Zwitserse grondwetgever het veiligstellen van de agrarische productiebases. Dit zijn voornamelijk fysieke productiefactoren zoals landbouwgrond, niet-hernieuwbare hulpbronnen, zoals fosfor, en water. Artikel 104a, a), beoogt de constitutionele fundamenten voor het kwantitatieve en kwalitatieve behoud van deze productiebases te versterken. Cultuurgrond verwijst naar de bodem en de gebieden

et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. Une utilisation judicieuse et mesurée du sol englobe une protection suffisante des terres agricoles (20).

Le nouvel article 104a de la Constitution suisse complète la base constitutionnelle actuelle, mais intègre aussi simultanément un concept plus global pour la sécurité alimentaire dans la Constitution. Celui-ci prévoit non seulement la préservation des bases de production (en particulier des terres agricoles) et la durabilité de la production indigène, mais aussi l'adaptation de la chaîne de création de valeur au marché, les relations commerciales transfrontalières et une utilisation efficiente des denrées alimentaires. Il s'agit à cet égard non pas de se prémunir contre les pénuries dans les situations de crise, mais au contraire de faire en sorte que la population puisse à long terme se procurer des denrées alimentaires en quantité suffisante (21).

La nature juridique de cette nouvelle disposition dans la Constitution suisse a fait couler beaucoup d'encre.

En vertu de cette nouvelle disposition, les pouvoirs publics doivent, pour garantir à long terme une quantité suffisante de denrées alimentaires, fixer des conditions favorables à une production agricole dans le pays. Ensuite, ils doivent veiller à ce qu'il soit possible de garantir l'importation d'aliments sur le long terme et conformément aux principes de développement durable. Par «conditions», on entend le cadre qui favorise, c'est-à-dire qui a un effet positif sur la réalisation des objectifs visés aux lettres a à e du nouvel article 104a de la Constitution suisse. Ces conditions peuvent être de nature structurelle (par exemple, un environnement propice à l'innovation, un niveau technique élevé dans la production agricole, etc.), comprendre des dispositions légales (par ex. des exigences minimales) ou des incitations positives et négatives (paiements directs, etc.) (22).

Selon le constituant suisse, une des conditions essentielles pour assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires est la préservation des bases de la production agricole. Il s'agit surtout de facteurs de production physiques, comme les terres agricoles, les ressources naturelles non renouvelables, par exemple le phosphore, et l'eau. L'article 104a, a), de la Constitution suisse vise à renforcer les fondements constitutionnels de la préservation quantitative et qualitative de ces

(20) Verslag commissie Economische en Fiscale Zaken van 3 november 2016, blz. 10.

(21) *Ibid.*, blz. 10.

(22) *Ibid.*, blz. 11.

(20) Rapport commission de l'Économie et des Redevances du 3 novembre 2016, p. 11.

(21) *Ibid.*, p. 11.

(22) *Ibid.*, p. 12.

die door de landbouw worden bewerkt en gebruikt (grasland, akkerland, enz.), inbegrepen zogenaamde vruchtwisselingsgebieden die van bijzonder belang zijn voor de voedselzekerheid en essentieel zijn voor de binnenlandse voedselproductie (23).

Met de nadruk die de grondwetgever in artikel 104a legt op het behoud van het cultuurlandschap vereist hij niet het onderhoud van cultuurgronden, aangezien dit nauwelijks relevant is voor de voedselzekerheid. De bescherming van cultuurgrond in de context van artikel 104a vloeit voort uit de functie ervan als basis voor de productie. Ook de hogere rechtbanken hechten bijvoorbeeld groot belang aan het behoud en de bescherming van waardevolle landbouwgrond (24). Andere productiebases omvatten hulpbronnen zoals water, maar ook de kennis die is opgedaan door landbouwkundig onderzoek (25).

De Zwitserse Grondwet vermeldt dus niet uitdrukkelijk een recht op voedsel, zoals artikel 25 van de Universele Verklaring van de rechten van de mens en artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten dat wel doen. Dergelijk recht wordt in de Zwitserse Grondwet slechts zeer indirect beschermd door het recht op een menswaardig bestaan in artikel 12 van de Grondwet. De enige expliciete verwijzing naar voedsel en de voedselvoorziening van het land is deze in het nieuwe artikel 104a van de Zwitserse Grondwet. Artikel 104a geeft de Zwitserse federale overheid de bevoegdheid om een aantal maatregelen te nemen om de voedselvoorziening van de bevolking te waarborgen, maar het vestigt geen individueel, rechtstreeks afdwingbaar recht op voedsel (26). De burger kan zich dus niet op de bepaling beroepen om de wetgever tot juridische actie te dwingen en de bestaande wetgeving te wijzigen. Uiteraard is de bepaling wel juridisch bindend voor de overheid die als rechtstreekse adressaat ervan

bases de production. Par terres agricoles, on entend les sols et surfaces exploités et utilisés dans l'agriculture (pâturages, terres cultivées, etc.), y compris les surfaces d'assolement, qui revêtent une importance particulière pour la sécurité alimentaire et qui sont essentielles à la production alimentaire indigène (23).

En mettant l'accent sur la préservation du paysage de culture à l'article 104a, le constituant suisse n'exige pas l'entretien des terres agricoles, car cela n'est pas très pertinent pour la sécurité alimentaire. La protection des terres agricoles dans le contexte de l'article 104a découle de leur fonction en tant que base de la production. Les juridictions supérieures, par exemple, accordent aussi une grande importance à la préservation et à la protection des terres agricoles de valeur (24). D'autres bases de production incluent des ressources telles que l'eau, mais aussi les connaissances acquises grâce à la recherche agronomique (25).

La Constitution suisse ne mentionne donc pas explicitement un droit à l'alimentation, contrairement à l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La Constitution suisse ne protège le droit à l'alimentation que de manière très indirecte par le droit à une existence conforme à la dignité humaine inscrit à l'article 12 de la Constitution. La seule référence explicite à l'alimentation et à l'approvisionnement en denrées alimentaires est celle qui figure dans le nouvel article 104a de la Constitution. Cet article confère à l'autorité fédérale suisse la compétence de prendre un certain nombre de mesures propres à assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires, mais il ne fonde aucun droit individuel à l'alimentation, qui soit directement opposable (26). Le citoyen ne peut donc pas invoquer cette disposition pour contraindre le législateur à agir et à modifier la législation existante. Bien entendu, cette

(23) *Ibid.*, blz. 11. Zie ook V. Bays, *Les surfaces d'assolement*, blz. 35 en A. Wasserfallen en T. Oberli, *Landwirtschaftliche Perspektive: Juristische Fragestellungen bei der Festlegung und der Nutzung der Gewässerräume*, Vereinigung für Umweltrecht, 2020, blz. 88. Volgens de literatuur vallen onder de toepassing van de grondwetsbepaling alle «*landwirtschaftliche Nutzfläche*» (LN) in de zin van artikel 14 van de *Landwirtschaftliche Begriffsverordnung*, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/13/de>.

(24) Zie bijvoorbeeld uitspraak van het *Bundesgericht* 1C_235/2020 van 16 december 2020, punt 7.1, en uitspraak van het *Bundesverwaltungsgericht* A-3425/2019 van 19 december 2019, punt 4.10.

(25) P. Hettich en A. Pietzonka, «Art. 104a», blz. 2879-2880.

(26) C. Vallier, *Semences et droit public. Alimentation, santé et environnement*, Zürich, Schulthess Verlag, 2021, blz. 2017.

(23) *Ibid.*, p. 11. Voir également V. Bays, *Les surfaces d'assolement*, p. 35, et A. Wasserfallen et T. Oberli, *Landwirtschaftliche Perspektive: Juristische Fragestellungen bei der Festlegung und der Nutzung der Gewässerräume*, Vereinigung für Umweltrecht, 2020, p. 88. Selon la littérature, toutes les surfaces agricoles utiles relèvent de l'application de la disposition constitutionnelle au sens de l'article 14 de l'Ordonnance sur la terminologie agricole, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/13/fr>.

(24) Voir par exemple l'arrêt du Tribunal fédéral 1C 235/2020 du 16 décembre 2020, point 7.1, et l'arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3425/2019 du 19 décembre 2019, point 4.10.

(25) P. Hettich et A. Pietzonka, «Art. 104a», p. 2879-2880.

(26) C. Vallier, *Semences et droit public. Alimentation, santé et environnement*, Zürich, Schulthess Verlag, 2021, p. 2017.

artikel 104a niet zomaar kan negeren bij het maken van wetgeving of bij het toepassen van de wet (27).

Geïnspireerd door het Zwitserse voorbeeld stellen wij voor om ook in onze Belgische Grondwet de voedselzekerheid op te nemen. Het voorliggende voorstel strekt ertoe aan artikel 23 van de Grondwet een recht toe te voegen, met name het recht van de burger op voedselvoorziening in het raam van een grond- en landbouwbeleid dat gericht is op de beschikbaarheid van voldoende voedsel van geschikte kwaliteit. Het doel van dit voorstel is om deze eerste dimensie en de voedselvoorziening uit binnenlandse productie te versterken.

Het recht op voedselvoorziening is niet opgevat als een subjectief recht, waarvan de inachtneming rechtstreeks voor een rechter kan worden aangevoerd. Het gaat om een geleidelijk te bereiken grondwettelijk doel, zonder dat de burger de waarborg wordt geboden dat zijn recht op voedselvoorziening op een hoger niveau zal worden gebracht.

Dit doel moet progressief worden bereikt door de landbouwsector en de voedselvoorzieningsketen, met name de productie in eigen land en in het bijzonder haar productiebases, te versterken en een verder verlies van deze productiefactoren te vermijden. Vanuit het oogpunt van voedselzekerheid zijn de landbouwproductieve gebieden immers bijzonder waardevol. Niet enkel vormt cultuurland een belangrijke rechtstreekse basis voor voedselproductie en is daarom een speerpunt van het landbouwbeleid. Ook dient cultuurland als een diverse hulpbron (drinkwaterfilter, recreatiegebied, bescherming tegen natuurrampen, basis voor toerisme, enz.). Daarnaast heeft een productieve landbouw nood aan voldoende water. Een laatste productiebasis die in dit verband moet worden veiliggesteld, is de *knowhow* binnen het landbouwkundige kennissysteem (bijvoorbeeld landbouwkundig onderzoek).

Op grond van de voorgestelde bepaling komt het aan de bevoegde wetgever toe om het recht op voedselvoorziening te verzekeren. Door evenwel het recht uitdrukkelijk te plaatsen «in het raam van een grond- en landbouwbeleid dat gericht is op de beschikbaarheid van voedsel» erkennen wij dat de verwezenlijking van het recht voor ieder afhankelijk is van andere factoren die de Belgische wetgevers niet volledig beheersen. De voedselzekerheid

(27) S. Affolter, *Der Umgang der Landwirtschaft mit der natürlichen Umwelt*, blz. 62-63.

disposition est juridiquement contraignante pour les pouvoirs publics qui, en tant que destinataires directs de l'article 104a, ne peuvent pas simplement l'ignorer lorsqu'ils élaborent ou appliquent la législation (27).

Inspirés par l'exemple suisse, nous proposons d'inscrire la sécurité alimentaire dans la Constitution belge. La présente proposition vise à ajouter à l'article 23 de la Constitution le droit du citoyen à un approvisionnement alimentaire dans le cadre d'une politique foncière et agricole visant à garantir la disponibilité d'une alimentation suffisante et de qualité appropriée. L'objectif de la présente proposition est de renforcer cette première dimension et l'approvisionnement alimentaire issu de la production nationale.

Le droit à l'approvisionnement alimentaire n'est pas conçu comme un droit subjectif dont le respect pourrait être invoqué directement devant un juge. Il s'agit d'un objectif constitutionnel qui est à atteindre graduellement, sans que le citoyen ait la garantie que son droit à l'approvisionnement alimentaire sera porté à un niveau supérieur.

Cet objectif doit être atteint graduellement en renforçant le secteur agricole et la chaîne d'approvisionnement alimentaire, notamment la production nationale et plus particulièrement ses bases de production, et en évitant toute nouvelle perte de ces facteurs de production. Du point de vue de la sécurité alimentaire, les zones de production agricole sont en effet particulièrement précieuses. Les terres de culture constituent non seulement une base directe importante de la production alimentaire, et sont donc, à ce titre, une des priorités de la politique agricole, mais elles servent également de ressources qui remplissent de multiples fonctions (filtre d'eau potable, espace de délasserement, prévention des risques naturels, base pour le tourisme, etc.). En outre, une agriculture productive a besoin d'une quantité d'eau suffisante. Une dernière base de production à préserver dans ce contexte est le savoir-faire acquis dans le cadre du système de connaissances agricoles (par exemple, en matière de recherche agricole).

Sur la base de la disposition proposée, il incombe au législateur compétent de garantir le droit à l'approvisionnement alimentaire. Cependant, en inscrivant explicitement ce droit «dans le cadre d'une politique foncière et agricole visant à garantir la disponibilité d'une alimentation suffisante», nous reconnaissons que la réalisation de ce droit pour chaque citoyen dépend d'autres facteurs qui échappent en partie au contrôle

(27) S. Affolter, *Der Umgang der Landwirtschaft mit der natürlichen Umwelt*, p. 62-63.

en de beschikbaarheid van voedsel hangen immers niet enkel af van de binnenlandse productie, maar worden ook mede bepaald door de import uit de andere Europese landen en door de toegang tot de internationale landbouwmarkt. In Vlaanderen alleen al was de import van agrohandelsproducten in 2024 goed voor 47,6 miljard euro, een stijging van 6 %. Tegenover 2019 groeide de invoerwaarde met 46 %. De agrarische producten waren in 2024 goed voor 12,9 % van de totale Vlaamse import. De Vlaamse agrarische handel wordt vooral met de buurlanden gevoerd, maar ook met landen buiten de Europese Unie (EU) is er een belangrijke Vlaamse agrohandel. Vermits het import- en handelsbeleid evenwel in eerste instantie een verantwoordelijkheid, of zelfs een exclusieve bevoegdheid, van de Europese Unie zijn, maken deze niet het voorwerp uit van het voorliggend voorstel.

III. HERIJKEN VAN DE STANDSTILWERKING

Artikel 23 van de Grondwet wordt geacht een standstillverplichting in te houden, alhoewel er van deze verplichting geen spoor te vinden is in de tekst van artikel 23, doch alleen in de parlementaire voorbereiding ervan (28). Deze verplichting wordt in de rechtspraak en de rechtsleer zo uitgelegd dat zij eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen van algemeen belang bestaan.

Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 23 blijkt dat het vastleggen, in de tekst van de Grondwet, van de in artikel 23 bedoelde economische, sociale en culturele rechten de verplichting zou teweegbrengen om, zonder daarom precieze subjectieve rechten te verlenen, de voordelen van de van kracht zijnde normen te handhaven. De grondwetgever doet dit door het verbod in te stellen om tegen de nagestreefde doelstellingen in te gaan (de zogenaamde «standstillverplichting»). Hieruit blijkt evenwel ook zeer duidelijk dat artikel 23 «geen precieze juridische, subjectieve rechten» verleent (29).

(28) J. Velaers, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, deel I, Brugge, die Keure, 2019, blz. 444 (hierna: J. Velaers, *De Grondwet*). De toelichting bij het voorstel van invoeging van artikel 23 van de Grondwet was ter zake zeer duidelijk. Onder de titel «Het standstill-effect» lezen we er: «In elk geval brengt het erkennen van de sociaaleconomische 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» (toelichting, doc. Senaat, BZ 1991-1992, nr. 100-2/3°, blz. 13. Zie ook het verslag Arts-Nelis, doc. Senaat, BZ 1991-92, nr. 100-2/4°, blz. 85-86).

(29) Doc. Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-2/4°, blz. 85.

des législateurs belges. En effet, la sécurité alimentaire et la disponibilité de denrées alimentaires ne dépendent pas uniquement de la production nationale, mais sont également tributaires des importations à partir d'autres pays européens et de l'accès au marché agricole international. Rien qu'en Flandre, les importations de produits agricoles ont représenté 47,6 milliards d'euros en 2024, soit une hausse de 6 %. Par rapport à 2019, la valeur des importations a augmenté de 46 %. En 2024, les produits agricoles représentaient 12,9 % du volume total des importations flamandes. La Flandre pratique le commerce agricole principalement avec les pays voisins, mais aussi avec des pays situés en dehors de l'Union européenne (UE). Toutefois, étant donné que la politique des importations et du commerce relève en premier lieu de la responsabilité, voire de la compétence exclusive, de l'Union européenne, elle ne fait pas l'objet de la présente proposition.

III. RÉÉQUILIBRAGE DES EFFETS DU PRINCIPE DE STANDSTILL

L'article 23 de la Constitution est réputé énoncer une obligation de *standstill*, bien qu'elle n'y soit pas inscrite textuellement, mais uniquement dans les travaux préparatoires (28). Cette obligation est interprétée par la jurisprudence et la doctrine comme empêchant le législateur compétent de réduire de manière significative le degré de protection offert par la législation applicable s'il n'existe pas des motifs d'intérêt général qui le justifient.

Il ressort des travaux préparatoires de l'article 23 que la consécration dans le texte constitutionnel des droits économiques, sociaux et culturels visés à cet article entraînerait l'obligation, sans pour autant conférer des droits subjectifs précis, de maintenir le bénéfice des normes en vigueur. Le constituant le fait en interdisant d'aller à l'encontre des objectifs poursuivis (obligation dite «de *standstill*»). Il en ressort toutefois très clairement que l'article 23 «ne confère pas de droits juridiques subjectifs précis» (29).

(28) J. Velaers, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, partie I, Bruges, La Chartre, 2019, p. 444 (ci-après: J. Velaers, *De Grondwet*). Les développements accompagnant la proposition d'insertion de l'article 23 dans la Constitution étaient très clairs à cet égard. Sous le titre «Le maintien des effets des normes», on peut lire: «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». (développements, doc., Sénat, SE 1991-1992, n° 100-2/3°, p. 13. Voyez également le rapport Arts-Nelis, doc., Sénat, SE 1991-92, n° 100-2/4°, p. 85-86).

(29) Doc., Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-2/4°, p. 85.

Die standstillverplichting was volgens het Grondwettelijk Hof opgevat als een subsidiair gevolg verbonden aan het vastleggen van die rechten in de Grondwet. Volgens het Hof wou de grondwetgever geen precieze subjectieve rechten verlenen, waarvan de inachtneming rechtstreeks voor een rechter zou kunnen worden aangevoerd. Wel hanteerde de grondwetgever een geleidelijk te bereiken grondwettelijk doel (30), zonder dat de burger de waarborg werd geboden dat zijn sociale, economische of culturele rechten geleidelijk op een hoger niveau zullen worden gebracht (31).

Voor de precieze invulling van het standstillbeginsel werd in de rechtspraak een vaste formulering ontwikkeld waarbij de rechter bij de toets aan het standstillbeginsel twee stappen dient te hanteren. De rechter moet nagaan 1) of er een aanzienlijke vermindering is van het beschermingsniveau dat door de van toepassing zijnde wetgeving wordt geboden en, zo ja, 2) of er voor die aanzienlijke vermindering redenen van algemeen belang zijn, dan wel – in de recente bewoordingen van het Grondwettelijk Hof (32) – of die aanzienlijke vermindering redelijk verantwoord is.

Die invulling moest het voor de rechter mogelijk maken om bij de toetsing aan de standstillverplichting voldoende rekening te houden met de wens van de grondwetgever om een ruime beoordelingsvrijheid te laten aan de wetgever bij het waarborgen van de rechten opgenomen in artikel 23 van de Grondwet om de maatregelen te bepalen die moeten worden aangenomen om de door hem vastgestelde doelstellingen te bereiken (33). Die bedoeling van de grondwetgever blijkt ook uit de voorgeschiedenis van artikel 23 dat de vrucht was van ongekend lange besprekingen binnen het Parlement.

De invulling vertaalde zich ook daadwerkelijk lange tijd in een grote omzichtigheid in hoofde van de rechter. Dat gold zeker voor de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dat in het verleden zelden overging tot «een concrete toetsing» (34) maar net aangaf het oordeel van de wetgever betreffende het algemeen belang te eerbiedigen,

Selon la Cour constitutionnelle, l'obligation de *standstill* était donc conçue comme effet, subsidiaire, lié à la consécration de ces droits dans la Constitution, alors même que le Constituant ne souhaitait pas conférer de droits subjectifs précis, dont le respect pourrait être invoqué directement devant un juge, mais énonçait toutefois un objectif constitutionnel à atteindre progressivement (30), sans offrir au citoyen la garantie que ses droits sociaux, économiques et culturels seraient progressivement portés à un niveau supérieur (31).

Afin de préciser ce que recouvre le principe de *standstill*, la jurisprudence a développé une formulation établie imposant au juge de réaliser son contrôle du respect de ce principe en deux étapes. Le juge doit vérifier 1) si le degré de protection offert par la législation applicable se trouve significativement réduit et, si tel est le cas, 2) si cette réduction significative se justifie par des motifs liés à l'intérêt général, autrement dit – pour reprendre la formulation récente de la Cour constitutionnelle (32) – si elle a une justification raisonnable.

L'interprétation limitée donnée à ce principe devait permettre au juge de tenir suffisamment compte, lors du contrôle du respect de l'obligation de *standstill*, du souhait du Constituant de laisser au législateur chargé de garantir les droits énoncés à l'article 23 de la Constitution un large pouvoir d'appréciation en vue de déterminer les mesures à adopter pour tendre vers les objectifs qu'il s'est fixés (33). Cette intention du Constituant ressort également de la genèse de l'article 23, fruit de discussions d'une longueur sans précédent au sein du Parlement.

Longtemps, l'interprétation limitée donnée au principe de *standstill* s'est aussi réellement traduite par une grande prudence du juge. C'est particulièrement le cas de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui, par le passé, a rarement procédé à un «contrôle concret» (34), mais a au contraire indiqué respecter l'appréciation

(30) Grondwettelijk Hof 31 mei 2018, nr. 62/2018, B.7.3, en Grondwettelijk Hof 12 maart 2020, nr. 39/2020, B.12.1.

(31) Grondwettelijk Hof 17 april 2008, nr. 64/2008, B.22.

(32) D. Bijnens, I. Goetelen, M. Meys, J. Theunis en M. Vanhullebusch, «De toetsing aan grondrechten door het Grondwettelijk Hof. Overzicht van rechtspraak 2023», *TBP*, 2025, afl. 3, blz. 161. Zie Grondwettelijk Hof 27 april 2023, nr. 69/2023, B.6.2.

(33) Grondwettelijk Hof 27 april 2023, nr. 69/2023, B.6.3.; Grondwettelijk Hof 23 november 2023, nr. 157/2023, B.3.3; Grondwettelijk Hof 26 september 2024, nr. 99/2024, B.12; Grondwettelijk Hof 14 november 2024, nr. 127/2024, B.13; Grondwettelijk Hof 14 november 2024, nr. 121/2024, B.10.2; Grondwettelijk Hof 6 februari 2025, nr. 19/2025, B.9, en Grondwettelijk Hof 13 maart 2025, nr. 44/2025, B.15.3.

(34) W. Vandenhole, «Het jonge leven van sociaaleconomische grondrechten in de Belgische Grondwet», in C. Jenart, J. Bernaerts, Y. Peeters *e.a.* (eds.), *Liber amicorum Jan Velaers*, Brugge, die Keure, 2022, blz. 160.

(30) Cour constitutionnelle 31 mai 2018, n° 62/2018, B.7.3, et Cour constitutionnelle 12 mars 2020, n° 39/2020, B.12.1.

(31) Cour constitutionnelle 17 avril 2008, n° 64/2008, B.22.

(32) D. Bijnens, I. Goetelen, M. Meys, J. Theunis et M. Vanhullebusch, «De toetsing aan grondrechten door het Grondwettelijk Hof. Overzicht van rechtspraak 2023», *TBP*, 2025, n° 3, p. 161. Voir Cour constitutionnelle 27 avril 2023, n° 69/2023, B.6.2.

(33) Cour constitutionnelle 27 avril 2023, n° 69/2023, B.6.3.; Cour constitutionnelle 23 novembre 2023, n° 157/2023, B.3.3; Cour constitutionnelle 26 septembre 2024, n° 99/2024, B.12; Cour constitutionnelle 14 novembre 2024, n° 127/2024, B.13; Cour constitutionnelle 14 novembre 2024, n° 121/2024, B.10.2; Cour constitutionnelle 6 février 2025, n° 19/2025, B.9, et Cour constitutionnelle 13 mars 2025, n° 44/2025, B.15.3.

(34) W. Vandenhole, «Het jonge leven van sociaaleconomische grondrechten in de Belgische Grondwet», in C. Jenart, J. Bernaerts, Y. Peeters *e.a.* (éds.), *Liber amicorum Jan Velaers*, Bruges, die Keure, 2022, p. 160.

tenzij dat oordeel onredelijk is (35). In de zaak over de indexsprong van de Zweedse coalitie-Michel I gaf het Grondwettelijk Hof nog duidelijker aan dat zijn onderzoek beperkt is tot een marginale toetsing. Immers, volgens het Hof kwam het hem niet toe zijn beoordeling van de economische situatie en van de middelen die nodig zijn om de concurrentiekracht van de bedrijven en de budgettaire situatie te verbeteren in de plaats te stellen van het oordeel van de wetgever, «aangezien de keuze van de bestreden maatregel niet manifest zonder redelijke verantwoording blijkt» (36). Daarmee vindt het Hof aansluiting bij zijn vaste rechtspraak dat het de door de wetgever genomen maatregelen om de doelstellingen van artikel 23 te bereiken, alleen kan afkeuren wanneer zij voortvloeien uit een «kennelijk» onredelijk oordeel (37).

De wetgever beschikt overigens niet enkel in socio-economische aangelegenheden over een ruime beoordelingsvrijheid. Ook inzake het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, beschikt de decreetgever volgens het Hof «ten aanzien van het te voeren beleid over een ruime appreciatiebevoegdheid. Het Hof vermog een beleidskeuze, alsook de motieven die daaraan ten grondslag liggen, slechts te bestraffen indien zij op een manifeste vergissing zouden berusten of indien zij kennelijk onredelijk zouden zijn» (38).

Hoewel het *standstill* beginsel soms wordt aangegrepen om van de wetgever een kwalitatieve onderbouwing te vragen van de geplande maatregelen, wordt in de rechtspraak trouwens ook aanvaard dat artikel 23 van de Grondwet aan de overheid geen formele motiveringsverplichting oplegt. De omstandigheid dat de overheid niet uitdrukkelijk heeft gemotiveerd dat de uitgevaardigde maatregel is ingegeven door redenen van algemeen belang, heeft volgens het Hof van Cassatie niet tot gevolg dat de rechter zich minder terughoudend moet opstellen en sneller tot een schending van artikel 23 van de Grondwet mag besluiten. Volgens het Hof bestaan er ter zake geen verschillende rechterlijke beoordelingen, afhankelijk van de motivering die de overheid al dan niet aan de maatregel heeft gegeven (39).

Het is overigens aan de burger die de schending van de *standstill* verplichting voor de rechter inroept om de aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau aan

de l'intérêt général faite par le législateur, sauf si celle-ci était déraisonnable (35). Dans une affaire relative au saut d'index décidé par la coalition suédoise Michel I, la Cour constitutionnelle a indiqué de manière plus explicite encore que son évaluation se limitait à un contrôle marginal. En effet, selon la Cour, il ne lui revenait pas de substituer sa propre appréciation de la situation économique et des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs d'une amélioration de la compétitivité des entreprises et de la situation budgétaire à celle du législateur, «dès lors que le choix de la mesure attaquée n'apparaît pas manifestement dépourvu de justification raisonnable» (36). La Cour reste ainsi fidèle à sa jurisprudence constante, ne s'estimant fondée à censurer les mesures prises par le législateur afin d'atteindre les objectifs fixés à l'article 23 que si celles-ci procèdent d'une appréciation «manifestement» déraisonnable (37).

Le législateur ne dispose d'ailleurs pas d'un large pouvoir d'appréciation que dans les matières socio-économiques. C'est aussi le cas en ce qui concerne le droit à la protection d'un environnement sain, domaine dans lequel, selon la Cour, «le législateur décrétal dispose d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la politique à mener. La Cour ne peut sanctionner un choix politique et les motifs qui le fondent que s'ils reposent sur une erreur manifeste ou s'ils sont clairement déraisonnables» (38).

Bien que le principe de *standstill* soit parfois invoqué pour réclamer au législateur une justification solide des mesures qu'il envisage, la jurisprudence admet également que l'article 23 de la Constitution n'impose à l'autorité publique aucune obligation formelle de motivation. Selon la Cour de cassation, le fait que l'autorité n'ait pas indiqué explicitement que la mesure adoptée se justifiait par des motifs liés à l'intérêt général, n'a pas pour effet de pousser le juge à faire preuve de moins de retenue et à conclure plus rapidement à l'existence d'une violation de l'article 23 de la Constitution. Selon la Cour de cassation, l'appréciation du juge ne différera pas selon que l'autorité publique aurait ou n'aurait pas motivé la mesure adoptée (39).

Il revient d'ailleurs au citoyen qui invoque la violation de l'obligation de *standstill* devant le juge de démontrer la réduction significative du degré de protection et

(35) Grondwettelijk Hof 10 oktober 2019, nr. 129/2019, B.8.

(36) Grondwettelijk Hof 13 oktober 2016, nr. 130/2016, B.17.2.

(37) Grondwettelijk Hof 26 april 2007, nr. 66/2007, B.10.4, Grondwettelijk Hof 3 juli 2008, nr. 99/2008, B.6.2, en Grondwettelijk Hof 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.33.3.

(38) Grondwettelijk Hof 1 september 2008, nr. 121/2008, B.14.2.

(39) Hof van Cassatie 9 december 2024, S.19.0062.F.

(35) Cour constitutionnelle 10 octobre 2019, n° 129/2019, B.8.

(36) Cour constitutionnelle 13 octobre 2016, n° 130/2016, B.17.2.

(37) Cour constitutionnelle 26 avril 2007, n° 66/2007, B.10.4, Cour constitutionnelle 3 juillet 2008, n° 99/2008, B.6.2, et Cour constitutionnelle 18 mars 2010, n° 29/2010, B.33.3.

(38) Cour constitutionnelle 1^{er} septembre 2008, n° 121/2008, B.14.2.

(39) Cour de cassation 9 décembre 2024, S.19.0062.F.

te tonen en duidelijk en concreet de mogelijke gevolgen van de maatregel uiteen te zetten zodat de rechter kan beoordelen of het standstillbeginsel geschonden is. Het volstaat in dat verband uiteraard niet om louter te beweren dat bijvoorbeeld de milieukwaliteit ingevolge een door de overheid genomen besluit zal verslechteren (40).

Hoewel het Grondwettelijk Hof tot voor enkele jaren slechts zelden tot een schending van de standstillverplichting besloot, is de rechtspraak de laatste jaren evenwel steeds meer in een stroomversnelling terechtgekomen en is er duidelijk sprake van een «verdieping van de rechtspraak» (41). Zo blijkt uit cijfers uit 2022 dat het Grondwettelijk Hof alleen al inzake het recht op bescherming van een gezond leefmilieu in de periode 2019-2021 vaker tot een schending van de standstillverplichting heeft besloten dan in alle daaraan voorafgaande jaren (42). Hetzelfde zou gelden voor de rechtspraak en de adviespraktijk van de Raad van State die thans veelvuldig beroep doen op de *standstill* (43). Ook het Hof van Cassatie staat steeds duidelijker een meer doorgedreven rechterlijke toetsing voor en leest in artikel 23 van de Grondwet de verplichting voor de rechter om het ingeroepen algemeen belang te preciseren en zeer concreet na te gaan of de bestreden maatregel effectief bijdraagt aan de nagestreefde doelstelling (44).

Wij betreuren deze evolutie in de rechtspraak die erop duidt dat we sociale, economische en culturele grondrechten steeds minder vaak zijn gaan beschouwen als rechten om de schaarse «goederen van de natuur in dienst te stellen van een gemeenschappelijk streven naar waarlijk menselijke, morele en geestelijke goederen, en naar de vrijheid en onafhankelijkheid van de mens» (45). Eerder dan rechten die de noodzakelijke voorwaarden moeten scheppen opdat elk mens in België in waardigheid zou kunnen leven, zijn ze verworden tot individuele aanspraken om zich de goederen van de natuur toe te eigenen en ermee te doen wat men

d'exposer clairement et concrètement les conséquences possibles de la mesure afin que le juge puisse apprécier si le principe de *standstill* a bien été violé. À cet égard, il ne suffit évidemment pas de prétendre simplement que, par exemple, une décision prise par l'autorité publique aura pour effet de détériorer la qualité de l'environnement (40).

Bien que, jusqu'il y a quelques années encore, la Cour constitutionnelle ait rarement conclu à une violation de l'obligation de *standstill*, sa jurisprudence s'est de plus en plus accélérée ces dernières années et elle s'est nettement approfondie (41). Il ressort ainsi des statistiques de 2022 que rien qu'en ce qui concerne le droit à la protection d'un environnement sain, la Cour constitutionnelle a conclu plus souvent à une violation de l'obligation de *standstill* au cours de la période 2019-2021 qu'au cours de toutes les années précédentes (42). Il en irait de même de la jurisprudence et des avis du Conseil d'État qui, aujourd'hui, invoqueraient fréquemment un *standstill* (43). Même la Cour de cassation préconiserait de plus en plus clairement un contrôle judiciaire plus poussé, voyant dans l'article 23 de la Constitution l'obligation pour le juge de préciser l'intérêt général invoqué et de vérifier très concrètement si la mesure contestée sert réellement l'objectif poursuivi (44).

Nous déplorons cette évolution de la jurisprudence qui montre que nous considérons de moins en moins les droits fondamentaux sociaux, économiques et culturels comme des droits visant à «faire servir» les «biens de la nature à la commune conquête des biens intrinsèquement humains, moraux et spirituels, et de la liberté d'autonomie de l'homme» (45). Alors qu'ils sont censés créer les conditions indispensables permettant à chacun en Belgique de vivre dignement, ces droits sont devenus des prétentions individuelles à s'approprier les biens de la nature et à en faire ce que l'on désire. Cette évolution de la jurisprudence est en outre difficilement conciliable

(40) Raad van State nr. 263.125 van 28 april 2025.

(41) J. Theunis, «Vergroening van de Grondwet: het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu als een standstillverplichting», in C. Jenart, J. Bernaerts, Y. Peeters, e.a. (eds.), *Liber amicorum Jan Velaers*, Brugge, die Keure, 2022, blz. 171.

(42) *Ibid.*, blz. 163 en 171. Zie in dezelfde zin: H. Bortels en D. Bijmens, «Het recht op een menswaardig leven in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof – stilstand of vooruitgang?», in R. Leysen, K. Muylle, J. Theunis en W. Verrijdt (eds.), *Semper perseverans. Liber amicorum André Alen*, Antwerpen, Intersentia, 2020, blz. 620 (hierna: H. Bortels en D. Bijmens, «Het recht op een menswaardig leven in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof – stilstand of vooruitgang?»).

(43) W. Pas, «Kan *standstill* op hol slaan? Een reflectie over de herijking van de standstillwerking van artikel 23 GW», in A. Wirtgen (éd.), *Liber amicorum M. Van Damme*, Brugge, die Keure, 2021, blz. 83-84 (hierna: W. Pas, «Kan *standstill* op hol slaan?»).

(44) Hof van Cassatie 14 september 2020, S.18.0012.F.

(45) J. Maritain, *Mens en Staat*, Tielt, Lannoo, 1966, blz. 118.

(40) Conseil d'État n° 263.125 du 28 avril 2025.

(41) J. Theunis, «Vergroening van de Grondwet: het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu als een standstillverplichting», in C. Jenart, J. Bernaerts, Y. Peeters, e.a. (eds.), *Liber amicorum Jan Velaers*, Bruges, die Keure, 2022, p. 171.

(42) *Ibid.*, p. 163 et 171. Dans le même sens, voir: H. Bortels et D. Bijmens, «Het recht op een menswaardig leven in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof – stilstand of vooruitgang?», in R. Leysen, K. Muylle, J. Theunis et W. Verrijdt (eds.), *Semper perseverans. Liber amicorum André Alen*, Anvers, Intersentia, 2020, p. 620 (ci-après: H. Bortels et D. Bijmens, «Het recht op een menswaardig leven in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof – stilstand of vooruitgang?»).

(43) W. Pas, «Kan *standstill* op hol slaan? Een reflectie over de herijking van de standstillwerking van artikel 23 GW», in A. Wirtgen (éd.), *Liber amicorum M. Van Damme*, Brugge, die Keure, 2021, p. 83-84 (ci-après: W. Pas, «Kan *standstill* op hol slaan?»).

(44) Cour de cassation 14 septembre 2020, S.18.0012.F.

(45) J. Maritain, *L'Homme et l'État*, Paris, PUF, 1953, p. 99.

verlangt. Die evolutie in de rechtspraak is ook moeilijk te verzoenen met de wens van de grondwetgever om de doelstellingen van artikel 23 van de Grondwet geleidelijk te bereiken zonder dat daarbij evenwel afbreuk mag worden gedaan aan de ruime beoordelingsvrijheid van de wetgever om de maatregelen te bepalen die moeten worden aangenomen om deze doelstellingen te bereiken. Deze evolutie komt nochtans niet onverwacht en is een direct gevolg van de invulling die de rechtspraak heeft gegeven aan het standstillbeginsel en die om meerdere redenen problematisch is.

Een eerste, fundamenteel probleem is dat de rechter, om vast te stellen of er sprake is van een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau, wetgeving vergelijkt met wetgeving in plaats van met het grondwettelijk te bereiken doel van artikel 23 van de Grondwet. Er wordt een vergelijking gemaakt van de situatie van eenzelfde categorie van personen onder de vroegere en de nieuwe wetgeving (46), met andere woorden van de juridische beschermingsniveaus die door opeenvolgende regelgeving worden geboden. Daarbij wordt weliswaar niet vergeleken met een vast referentiepunt (de regelgeving zoals die bestond op het ogenblik van het aannemen van artikel 23 van de Grondwet), maar met een mobiel en voortschrijdend referentiepunt (47). Het directe gevolg is dat door de nieuwe wetgeving of regelgeving te vergelijken met de oude, van toepassing zijnde wetgeving of regelgeving het doel van artikel 23 van de Grondwet om eenieder een menswaardig leven te garanderen niet meer betrokken wordt in de toets aan het standstillbeginsel (48). Deze invulling heeft bovendien als belangrijk nadeel dat het standstillbeginsel in deze interpretatie ruimte laat voor een sluipende achteruitgang: af en toe een beetje achteruitgaan, is dan ook nog stilstaan (49).

Wouter Pas wijst er terecht op dat een dergelijke invulling volledig haaks staat op een fundamenteel democratisch beginsel, met name «het fundamenteel beginsel

avec le souhait du Constituant d'atteindre progressivement les objectifs de l'article 23 de la Constitution, sans nuire au large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur pour déterminer les mesures à adopter afin d'atteindre ces objectifs. Cette évolution n'est toutefois pas une surprise et découle directement de l'interprétation donnée par la jurisprudence au principe de *standstill* qui est problématique à maints égards.

Un premier problème fondamental tient au fait que, pour établir s'il y a un recul significatif du degré de protection, le juge compare une réglementation avec une autre plutôt qu'avec l'objectif constitutionnel à atteindre ancré à l'article 23 de la Constitution. On compare la situation d'une catégorie donnée de personnes respectivement sous l'ancienne réglementation et sous la nouvelle réglementation (46), ce qui veut dire, en d'autres termes, que l'on compare les degrés de protection juridique que procurent des réglementations successives. La comparaison est effectuée non pas avec un point de référence fixe (la réglementation telle qu'elle existait au moment de l'adoption de l'article 23 de la Constitution), mais avec un point de référence mobile et évolutif (47). La conséquence directe est qu'en comparant la nouvelle législation ou réglementation à l'ancienne législation ou réglementation qui était d'application, l'objectif de l'article 23 de la Constitution, qui est de garantir à chacun le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, n'est plus pris en compte lors du contrôle au regard du principe de *standstill* (48). Cette façon de procéder présente en outre un inconvénient majeur étant donné que dans cette interprétation, le principe de *standstill* laisse de la marge pour une régression insidieuse: reculer un peu de temps à autre, ce n'est pas vraiment reculer (49).

Wouter Pas souligne à juste titre qu'une telle interprétation est totalement contraire à un principe démocratique fondamental, selon lequel «ceux qui sont majoritaires

(46) Grondwettelijk Hof 6 oktober 2016, nr. 125/2016, B.22.

(47) L. Goossens, «Het grondrecht op sociale zekerheid en sociale bijstand: dammen tegen de afbouw van de sociale welvaartsstaat?», *Rechtskundig Weekblad* (RW), 2014-2015, afl. 21, blz. 805-806.

(48) W. Pas, «Kan *standstill* op hol slaan?», blz. 81-97. Zie ook F. Vanneste, «De grondrechten van artikel 23 Grondwet volwaardig getoetst: vier stellingen in het licht van de adviespraktijk van de Raad van State», in C. Jenart, J. Bernaerts, Y. Peeters *e.a.* (eds.), *Liber amicorum Jan Velaers*, Brugge, die Keure, 2022, blz. 456 (hierna: F. Vanneste, «De grondrechten van artikel 23 Grondwet volwaardig getoetst»).

(49) J. Theunis, «Het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Even stilstaan bij de *standstill*», in *Feestbundel milieurecht, Milieurechtsstandpunten*, nr. 20, Brugge, die Keure, 2005, blz. 90. Zie in dezelfde zin I. Hachez en S. Vincent, «Principe de *standstill* et droit à l'accueil des demandeurs d'asile. De l'abc d'une méthodologie à l'allégorie de la grenouille», *Administration publique (Trimestriel)* (APT), 2015, blz. 80.

(46) Cour constitutionnelle 6 octobre 2016, n° 125/2016, B.22.

(47) L. Goossens, «Het grondrecht op sociale zekerheid en sociale bijstand: dammen tegen de afbouw van de sociale welvaartsstaat?», *Rechtskundig Weekblad* (RW), 2014-2015, n° 21, p. 805-806.

(48) W. Pas, «Kan *standstill* op hol slaan?», p. 81-97. Voir aussi F. Vanneste, «De grondrechten van artikel 23 Grondwet volwaardig getoetst: vier stellingen in het licht van de adviespraktijk van de Raad van State», in C. Jenart, J. Bernaerts, Y. Peeters *e.a.* (eds.), *Liber amicorum Jan Velaers*, Bruges, die Keure, 2022, p. 456 (ci-après: F. Vanneste, «De grondrechten van artikel 23 Grondwet volwaardig getoetst»).

(49) J. Theunis, «Het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Even stilstaan bij de *standstill*», in *Feestbundel milieurecht, Milieurechtsstandpunten*, n° 20, Bruges, die Keure, 2005, p. 90. Voir dans le même sens: I. Hachez et S. Vincent, «Principe de *standstill* et droit à l'accueil des demandeurs d'asile. De l'abc d'une méthodologie à l'allégorie de la grenouille», *Administration publique (Trimestriel)* (APT), 2015, p. 80.

dat wie nu een meerderheid vormt, het morgen niet noodzakelijk meer is, en wie nu een minderheid is, de mogelijkheid heeft om morgen een meerderheid te zijn. Wie vandaag beslist, is niet diegene die morgen beslist, en omgekeerd. Dat betekent ook dat elke beslissing van wie nu de beslissingsmacht heeft in de toekomst moet kunnen worden veranderd door wie op dat ogenblik de macht kan uitoefenen. (...) De mogelijkheid om wetgeving te kunnen wijzigen, is met andere woorden een democratische noodzaak. Enkel hiërarchisch hogere normen, met name in de Grondwet, kunnen deze mogelijkheid van de wetgever inbinden. Het is een noodzakelijk element van democratie dat de mogelijkheid bestaat dat elke regel volgens de geëigende procedure, gewijzigd kan worden. De rechtsstaat vereist dat dit gepaard gaat met een hiërarchie der normen, die gebonden is aan een verschillende (en in beginsel hogere) legitimiteit en verschillende totstandkomingsregels. De wetgever mag echter niet gebonden worden door de wetgever; of beter gezegd: het mag niet zo zijn dat de wetgever enkel met toestemming van de rechter mag afwijken van zijn eigen regels» (50). Ook de Gemengde Commissie Vergunningen herinnert in haar eindrapport aan dit fundamenteel democratisch beginsel (51).

We stellen overigens vast dat dit beginsel ook terug te vinden is in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof over het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel waarin het Hof heeft aanvaard dat de wetgever in beginsel steeds vrij is om nieuwe wetgeving tot stand te brengen en dat de overheid steeds het recht heeft om het beleid aan te passen aan de wisselende vereisten van het algemeen belang. Zo is het vaste rechtspraak van het Hof dat, wanneer wetgeving getoetst wordt aan het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel, het niet relevant is om twee wetgevende regelingen te vergelijken die op verschillende ogenblikken van toepassing waren, vermits het nu eenmaal tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever behoort om een doelstelling na te streven die verschilt van die welke hij vroeger nastreefde en bepalingen aan te nemen die ze kunnen verwezenlijken. De enkele omstandigheid dat de wetgever een maatregel heeft genomen die verschilt van die welke hij vroeger heeft genomen, houdt volgens het Hof op zich nooit een discriminatie in. Elke wetswijziging zou onmogelijk worden, indien zou worden aangenomen dat een nieuwe regeling het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie zou schenden om de enkele reden dat zij de toepassingsvoorwaarden van de vroegere regeling wijzigt (52).

(50) W. Pas, «Kan *standstill* op hol slaan?», blz. 86.

(51) *Eindrapport «Samen in actie voor rechtszekerheid en robuustheid»*, Gemengde Commissie Vergunningen, 30 september 2025, advies 32.

(52) Grondwettelijk Hof 30 april 2025, nr. 72/2025, B.9.1.

aujourd’hui ne le seront plus nécessairement demain, et ceux qui sont minoritaires aujourd’hui peuvent être majoritaires demain. Ceux qui décident aujourd’hui ne seront pas ceux qui décideront demain, et inversement. Cela signifie aussi que toute décision prise par ceux qui détiennent le pouvoir décisionnel aujourd’hui doit pouvoir être modifiée à l’avenir par ceux qui exerceront alors le pouvoir. (...) En d’autres termes, la possibilité de modifier la législation est une nécessité démocratique. Seules des normes hiérarchiquement supérieures, notamment celles inscrites dans la Constitution, peuvent limiter cette possibilité du législateur. Le fait de pouvoir modifier toute règle selon la procédure adéquate est un élément indispensable de la démocratie. L’état de droit exige que cela s’accompagne d’une hiérarchie des normes, liée à une légitimité différente (et en principe supérieure) et à des règles d’élaboration différentes. Le législateur ne saurait toutefois être lié par le législateur ou, pour être plus précis, il ne saurait être question que le législateur ne puisse déroger à ses propres règles qu’avec l’accord du juge» (50) (*traduction*). La «*Gemengde Commissie Vergunningen*» rappelle également ce principe démocratique fondamental dans son rapport final (51).

Nous constatons d’ailleurs que ce principe figure aussi dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle relative au principe d’égalité et de non-discrimination, dans laquelle la Cour a admis qu’en principe, le législateur est toujours libre d’élaborer de nouvelles législations et que les pouvoirs publics ont toujours le droit d’adapter la politique aux exigences fluctuantes de l’intérêt général. Ainsi, la jurisprudence constante de la Cour considère que, pour vérifier le respect du principe d’égalité et de non-discrimination, il n’est pas pertinent de comparer entre elles deux dispositions décrétales qui étaient applicables à des moments différents, étant donné qu’il relève du pouvoir d’appréciation du législateur de poursuivre un objectif différent de celui qu’il poursuivait antérieurement et d’adopter des dispositions de nature à le réaliser. Selon la Cour, la seule circonstance que le législateur a pris une mesure différente de celle qu’il avait adoptée antérieurement n’établit en soi aucune discrimination. Sous peine de rendre impossible toute modification décrétales, il ne peut être soutenu qu’une disposition nouvelle violerait le principe d’égalité et de non-discrimination par cela seul qu’elle modifie les conditions d’application de la règle antérieure (52).

(50) W. Pas, «Kan *standstill* op hol slaan?», p. 86.

(51) *Eindrapport «Samen in actie voor rechtszekerheid en robuustheid»*, Gemengde Commissie Vergunningen, 30 septembre 2025, avis 32.

(52) Cour constitutionnelle 30 avril 2025, n° 72/2025, B.9.1.

Het standstillbeginsel wordt beschouwd als een minder sterk alternatief voor de andere grondrechten waarvan de inachtneming rechtstreeks voor een rechter kan worden gevorderd, zoals het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel. Daarom wringt het des te meer dat de rechter bij zijn toets aan het standstillbeginsel wel de nieuwe regelgeving afmeet aan de oude, van toepassing zijnde regelgeving om vast te stellen of er sprake is van een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau.

Voor deze invulling van het standstillbeginsel vindt men ook geen steun in de parlementaire voorbereiding van artikel 23 van de Grondwet. Zoals vermeld, wilde de grondwetgever met de standstillverplichting bekomen «dat het de overheid verboden is om dingen te doen die tegen die doelstellingen ingaan» (53). Artikel 23 was in eerste instantie de uitdrukking van «een geleidelijk te bereiken grondwettelijk doel». Er anders over oordelen, zou er immers op neerkomen dat elke beleidswijziging onmogelijk zou worden.

Een tweede probleem met de invulling die de rechtspraak heeft gegeven aan het standstillbeginsel is dat de rechter, eenmaal hij heeft vastgesteld dat er sprake is van een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau, om vast te stellen of er voor die aanzienlijke vermindering redenen van algemeen belang zijn, steeds minder bereid lijkt het oordeel van de wetgever betreffende het algemeen belang te eerbiedigen.

In principe zou het voor de rechter moeten volstaan dat een maatregel die het beschermingsniveau aanzienlijk vermindert, een legitiem doel nastreeft om vast stellen dat er voor die aanzienlijke vermindering redenen van algemeen belang zijn. We zien evenwel dat ook het evenredigheidsbeginsel een steeds belangrijkere rol is gaan spelen in de toets aan het standstillbeginsel. In het grondrechtencontentieux moet een maatregel niet enkel een legitiem doel nastreven, maar moet hij ook proportioneel zijn, wat betekent dat hij passend (54), noodzakelijk (55) en evenredig in de strikte betekenis (56) moet zijn.

We zien die bijkomende toets ten aanzien van de evenredigheid van de maatregel en de gevolgen daarvan ook steeds vaker terugkeren in het contentieux over artikel 23 van de Grondwet, met een meer doorgedreven

Le principe de *standstill* est considéré comme une alternative moins solide pour les autres droits fondamentaux dont le respect peut être directement invoqué devant un juge, comme les principes d'égalité et de non-discrimination. Le fait que, lors de son contrôle au regard du principe de *standstill*, le juge compare la nouvelle réglementation à l'ancienne réglementation applicable afin de déterminer s'il y a un recul significatif du degré de protection, est d'autant plus regrettable.

Les travaux parlementaires relatifs à l'article 23 de la Constitution ne permettent pas non plus de conforter cette interprétation du principe de *standstill*. Ainsi qu'il a été précisé, le constituant souhaitait, par le biais de l'obligation de *standstill*, imposer l'interdiction aux pouvoirs publics «de faire des choses qui vont à l'encontre des objectifs poursuivis» (53). L'article 23 était en premier lieu l'expression d'un «objectif constitutionnel à atteindre graduellement». En effet, si l'on considérait les choses autrement, cela reviendrait à rendre tout changement de politique impossible.

Un deuxième problème lié à l'interprétation que la jurisprudence a donnée au principe de *standstill* tient au fait que, lorsqu'il a constaté qu'il y a un recul significatif du degré de protection, le juge semble de moins en moins disposé à respecter l'appréciation du législateur en matière d'intérêt général pour déterminer si ce recul significatif est justifié par des motifs d'intérêt général.

En principe, le fait qu'une mesure entraînant un recul significatif du degré de protection poursuive un objectif légitime devrait suffire au juge pour établir que ce recul significatif est justifié par des motifs d'intérêt général. Nous constatons toutefois que le principe de proportionnalité aussi joue un rôle de plus en plus important lors du contrôle au regard du principe de *standstill*. Dans le contentieux des droits fondamentaux, une mesure doit non seulement poursuivre un objectif légitime, mais doit aussi être proportionnée, ce qui signifie qu'elle doit être appropriée (54), nécessaire (55) et proportionnée au sens strict du terme (56).

Nous observons que ce contrôle supplémentaire au regard de la proportionnalité de la mesure et ses conséquences apparaissent de plus en plus souvent dans le contentieux relatif à l'article 23 de la Constitution, ce

(53) Doc. Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-2/4°, blz. 85.

(54) Een maatregel is passend, pertinent of geschikt, wanneer hij relevant en doeltreffend is om het beoogde doel te bereiken.

(55) Een maatregel is noodzakelijk, wanneer hij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke noodzaak. De maatregel moet dus niet alleen nuttig, maar ook noodzakelijk zijn.

(56) Een maatregel is evenredig wanneer hij in verhouding staat tot wat hij wil bereiken.

(53) Doc., Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-2/4°, p. 85.

(54) Une mesure est appropriée, pertinente ou adéquate lorsqu'elle est pertinente et efficace pour atteindre le but visé.

(55) Une mesure est nécessaire lorsqu'elle répond à une nécessité sociale impérieuse. La mesure doit donc non seulement être utile mais aussi nécessaire.

(56) Une mesure est proportionnée lorsqu'elle est adaptée à l'objectif qu'elle poursuit.

rechterlijke toetsing tot gevolg (57). Daarbij volstaat het niet langer dat er redenen van algemeen belang zijn die de verlaging kunnen verantwoorden. Van de bevoegde wetgever wordt nu ook steeds vaker verwacht dat hij enerzijds nagaat of er geen alternatieve maatregelen kunnen worden genomen die niet of die in mindere mate afbreuk doen aan de sociale, economische en culturele grondrechten en dat hij anderzijds oog heeft voor de gevolgen van zijn beleid, zodat al te ingrijpende maatregelen als onevenredig worden beschouwd (58). Een vrij recent voorbeeld daarvan was de vernietiging door de Raad van State van de actualisatie van de persoonsvolgende budgetten van personen met een handicap die op een wachtlijst staan. Zonder dat de Raad zich heeft uitgesproken over de vraag of budgettaire overwegingen kunnen volstaan als reden van algemeen belang, had de Vlaamse regering volgens de Raad niet aangetoond dat deze besparing «evenredig» was ten opzichte van de nagestreefde doelstellingen (59).

De rol van het evenredigheidsbeginsel lijkt dus al lange tijd aanvaard in de rechtspraak van de Raad van State, maar ook in die van de gewone hoven en rechtbanken. Volgens het Hof van Cassatie moet de rechter die vaststelt dat de nieuwe regel de door de oude regel geboden beschermingsgraad aanzienlijk vermindert nagaan, of de maatregel «evenredig is tot het beoogde doel» om zich ervan te verzekeren dat de uitgevaardigde maatregel is ingegeven door redenen van algemeen belang (60).

Hoewel het lange tijd onduidelijk was welke rol het beginsel speelt in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zien we dat ook het Hof steeds vaker geneigd is een evenredigheidstoets toe te passen wanneer het de door de wetgever aangevoerde verantwoording beoordeelt. Het Hof gaat steeds vaker na of de aanzienlijke achteruitgang evenredig is ten opzichte van de aangevoerde redenen van algemeen belang. Ook heeft het Hof in enkele arresten uitdrukkelijk beoordeeld of de bestreden maatregel geen onevenredige gevolgen heeft (61).

(57) H. Bortels en D. Bijnens, «Het recht op een menswaardig leven in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof – stilstand of vooruitgang?», blz. 625.

(58) J. Velaers, *De Grondwet*, blz. 459.

(59) Raad van State nr. 258.354 van 8 januari 2024.

(60) Hof van Cassatie 9 december 2024, S.19.0062.F. Zie ook Hof van Cassatie 14 september 2020, S.18.0012.F.

(61) H. Bortels en D. Bijnens, «Het recht op een menswaardig leven in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof – stilstand of vooruitgang?», blz. 620-621, met verwijzing naar de rechtspraak aldaar. Zie ook A. Gjurrova, «Let there be light... Modaliteiten van de motiveringsplicht voor regelgeving volgens het Grondwettelijk Hof», *TBP*, 2022, afl. 4, blz. 219-221, en W. Pas, «Kan *standstill* op hol slaan?», blz. 83.

qui se traduit par un contrôle juridictionnel plus approfondi (57). À cet égard, le fait que des motifs d'intérêt général puissent justifier le recul ne suffit plus. On attend désormais aussi de plus en plus souvent du législateur compétent, d'une part, qu'il examine s'il n'y aurait pas lieu de prendre d'autres mesures qui ne portent pas atteinte ou alors dans une moindre mesure aux droits fondamentaux sociaux, économiques et culturels et, d'autre part, qu'il tienne compte des conséquences de sa politique, de sorte que des mesures trop radicales soient considérées comme disproportionnées (58). Un exemple assez récent est l'annulation par le Conseil d'État de l'actualisation des budgets personnalisés des personnes en situation de handicap inscrites sur une liste d'attente. Sans qu'il se soit prononcé sur la question de savoir si des considérations budgétaires peuvent suffire pour justifier l'intérêt général, le Conseil d'État avait estimé que le gouvernement flamand n'avait pas démontré que cette économie était «proportionnée» aux objectifs poursuivis (59).

Le rôle du principe de proportionnalité semble donc être admis depuis longtemps déjà dans la jurisprudence du Conseil d'État, mais aussi dans celle des cours et tribunaux ordinaires. Selon la Cour de cassation, le juge qui constate que la nouvelle règle entraîne un recul significatif du degré de protection offert par l'ancienne règle doit examiner si la mesure est «proportionnée à l'objectif visé» afin de s'assurer que la mesure édictée est justifiée par des motifs d'intérêt général (60).

On a ignoré pendant longtemps quel rôle ce principe jouait exactement dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, mais aujourd'hui, on constate que la Cour est elle aussi de plus en plus encline à appliquer un critère de proportionnalité lorsqu'elle doit apprécier la justification avancée par le législateur. Il est de plus en plus fréquent que la Cour examine si le recul significatif du degré de protection est proportionné aux motifs d'intérêt général invoqués. Dans plusieurs arrêts, la Cour a aussi examiné expressément si la mesure attaquée n'avait pas d'effets disproportionnés (61).

(57) H. Bortels et D. Bijnens, «Het recht op een menswaardig leven in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof – stilstand of vooruitgang?», p. 625.

(58) J. Velaers, *De Grondwet*, p. 459.

(59) Conseil d'État n° 258.354 du 8 janvier 2024.

(60) Cour de cassation 9 décembre 2024, S.19.0062.F. Voir aussi Cour de cassation 14 septembre 2020, S.18.0012.F.

(61) H. Bortels et D. Bijnens, «Het recht op een menswaardig leven in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof – stilstand of vooruitgang?», p. 620-621, avec renvoi à la jurisprudence. Voir aussi A. Gjurrova, «Let there be light... Modaliteiten van de motiveringsplicht voor regelgeving volgens het Grondwettelijk Hof», *TBP*, 2022, n° 4, p. 219-221, et W. Pas, «Kan *standstill* op hol slaan?», p. 83.

De steeds prominenter rol die het evenredigheidsbeginsel inneemt, mag verbazen, vermits het standstillbeginsel door de grondwetgever elke rechtstreekse werking werd ontzegd. Het is eigen aan rechtstreeks werkende grondrechten dat de rechter in het kader van zijn toetsing – in de woorden van het Grondwettelijk Hof – kan «beoordelen of al dan niet afbreuk wordt gedaan aan die grondrechten en of er wordt voldaan aan de eventuele voorwaarden voor het inperken van die rechten ten aanzien van onder meer het nagestreefde doel en de evenredigheid van de maatregel, en zulks ongeacht of de in het geding zijnde rechten al dan niet aanleiding geven tot een positieve verplichting van de Staat» (62). Deze conclusie gaat evenwel niet op voor het standstillbeginsel dat wordt beschouwd als een minder sterk alternatief voor de andere grondrechten waarvan de inachtneming rechtstreeks voor een rechter kan worden gevorderd.

Wij willen met dit voorstel terug aanknopen bij de oorspronkelijke bedoeling van de grondwetgever om de ruime beoordelingsvrijheid van de wetgever te vrijwaren om nieuwe wetgeving tot stand te brengen en het beleid aan te passen aan de wisselende vereisten van het algemeen belang. Daartoe willen we de standstillwerking van artikel 23 van de Grondwet herijken en beter afbakenen.

Ten eerste willen wij verduidelijken dat de beoordeling of een wettelijke of decretale regel een achteruitgang inhoudt steeds dient te gebeuren ten aanzien van het grondwettelijk doel van artikel 23 van de Grondwet dat slechts stapsgewijs kan worden gerealiseerd. Zoals reeds uiteengezet, wilde de grondwetgever met de standstillverplichting niet zozeer het beschermingsniveau van de van toepassing zijnde wetgeving handhaven maar wilde hij de bevoegde wetgever verbieden om in te gaan tegen de nagestreefde doelstellingen van artikel 23 van de Grondwet. Het geeft dus geen pas meer om een nieuwe wettelijke regeling te vergelijken met de vorige regeling om van een achteruitgang te gewagen. Niet elke wettelijke regeling die een bescherming bevat of een recht toekent, kan of mag immers zomaar het statuut krijgen van de grondwettelijke verankerde doelstelling. Het is ten aanzien van de doelstelling en de harde kern van de door artikel 23 geformuleerde rechten dat de wet- en decreetgever voortaan geen aanzienlijke stappen meer achteruit mag zetten (63).

Hoewel artikel 23 van de Grondwet enkel het beginsel van die rechten uitdrukt en niet zelf bepaalt wat die rechten impliceren maar de wetgever ermee belast die rechten te waarborgen, is er geen twijfel over wat de

Le rôle de plus en plus important que le principe de proportionnalité joue peut surprendre, étant donné que le constituant n'a assorti le principe de *standstill* d'aucun effet direct. Une caractéristique propre aux droits fondamentaux à effet direct est le fait que, dans le cadre de son contrôle – selon les termes de la Cour constitutionnelle –, le juge peut «apprécier s'il est ou non porté atteinte à ces droits fondamentaux et s'il est satisfait aux conditions éventuelles de limitation de ces droits au regard notamment du but poursuivi et de la proportionnalité de la mesure et ce, que les droits en cause génèrent ou non une obligation positive de l'État» (62). Cette conclusion ne vaut toutefois pas pour le principe de *standstill*, qui est considéré comme une alternative moins forte pour les autres droits fondamentaux dont le respect peut être directement invoqué devant un juge.

Par la présente proposition, nous souhaitons renouer avec l'intention initiale du constituant, qui était de garantir la large marge d'appréciation dont dispose le législateur lorsqu'il élabore de nouvelles dispositions législatives et adapte la politique aux exigences changeantes de l'intérêt général. À cette fin, nous souhaitons rééquilibrer et mieux encadrer l'effet de *standstill* de l'article 23 de la Constitution.

Premièrement, nous tenons à préciser que le recul éventuellement induit par une nouvelle disposition légale ou décrétale doit toujours être évalué au regard de l'objectif constitutionnel de l'article 23 de la Constitution, qui ne peut être poursuivi que graduellement. Comme nous l'avons déjà expliqué, l'objectif du constituant, lorsqu'il a imposé l'obligation de *standstill*, n'était pas tant de maintenir le degré de protection de la législation en vigueur, mais était d'interdire au législateur compétent d'aller à l'encontre des objectifs poursuivis par l'article 23 de la Constitution. Il n'est donc plus opportun de comparer une nouvelle réglementation légale à la précédente pour parler d'un recul. En effet, toute réglementation légale qui prévoit une protection ou accorde un droit ne peut ou ne doit pas automatiquement acquérir le statut de l'objectif ancré dans la Constitution. C'est au regard de l'objectif et du noyau dur des droits formulés par l'article 23 que le législateur fédéral ou décrétal ne peut désormais plus provoquer de recul significatif (63).

Bien que l'article 23 de la Constitution énonce seulement le principe de ces droits sans en préciser lui-même la portée, mais charge le législateur de les garantir, il n'y a aucun doute quant à ce qui constitue l'essence – les

(62) Grondwettelijk Hof 22 februari 2018, nr. 18/2018, B.10.2.3.

(63) W. Pas, «Kan *standstill* op hol slaan?», blz. 93-97.

(62) Cour constitutionnelle 22 février 2018, n° 18/2018, B.10.2.3.

(63) W. Pas, «Kan *standstill* op hol slaan?», p. 93-97.

essentie – de kernverplichtingen – van deze rechten uitmaakt (64). Het feit dat de wetgever op een bepaald ogenblik heeft geoordeeld dat bepaalde sociale, economische of culturele regelingen de invulling vormden van dat recht op menswaardig leven, kan daarbij een belangrijke rol spelen, maar kan nooit volstaan als ijkpunt om te spreken van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau (65).

In de rechtspraak heeft de rechter overigens meermaals blijk ervan gegeven een invulling te kunnen geven aan wat essentieel onder de doelstelling en de rechten van artikel 23 van de Grondwet moet worden begrepen. Een beperkte vermindering van het basisbedrag of een tijdelijke opschorting van de indexeringsvoet voor de belastingverminderingen die aan de pensioengerechtigden worden toegekend, werd bijvoorbeeld niet geacht afbreuk te doen aan de essentie zelf van het recht op pensioen en het recht op sociale zekerheid (66). Wel strijdig met de essentie van het recht op sociale zekerheid was de vervanging van de aftrek voor de eigen en enige woning door een belastingvermindering die ertoe zou leiden dat arbeidsongeschikte personen hun recht op inkomensvervangende tegemoetkomingen zouden verliezen ten gevolge van de verhoging van het bedrag dat in aanmerking wordt genomen als belastbare inkomsten. De rechter wees erop dat de maatregel ertoe zou leiden dat deze personen hun enige inkomsten zouden verliezen, terwijl hun werkelijke inkomsten niet zijn toegenomen en hun uitgaven voor het verwerven of behouden van hun eigen woning niet zijn afgenomen (67).

Zulke explicitering van de oorspronkelijke bedoeling van de grondwetgever dat de aanzienlijke achteruitgang moet worden afgemeten aan de doelstelling en de harde kern van de rechten van artikel 23, en niet aan de van toepassing zijnde wetgeving, respecteert veel beter het fundamentele democratische beginsel dat de wetgever nooit mag gebonden zijn door de vorige wetgever. Deze herijking houdt ook beter rekening met de verplichting voor de rechter om bij zijn toets aan het standstillbeginsel een *in globo*-benadering te hanteren die hem ertoe verplicht rekening te houden met alle wettelijke bepalingen die ertoe bijdragen het recht op een menswaardig leven te waarborgen, en na te gaan of de negatieve gevolgen van een bepaalde maatregel al dan niet worden

obligations fondamentales – de ces droits (64). Le fait que le législateur ait estimé à un moment donné que certaines réglementations sociales, économiques ou culturelles constituaient la concrétisation de ce droit de mener une vie conforme à la dignité humaine peut jouer un rôle important à cet égard, mais ne saurait jamais suffire comme critère de référence pour parler d'un recul significatif du degré de protection (65).

Dans la jurisprudence, le juge a d'ailleurs démontré à plusieurs reprises qu'il pouvait interpréter ce qu'il faut entendre essentiellement par l'objectif et les droits visés à l'article 23 de la Constitution. Une réduction limitée du montant de base ou une suspension temporaire de l'indexation des réductions d'impôt accordées aux pensionnés n'a, par exemple, pas été considérée comme portant atteinte à l'essence même du droit à la pension et du droit à la sécurité sociale (66). Ce qui a en revanche été jugé contraire à l'essence du droit à la sécurité sociale, c'est le remplacement de la déduction pour habitation propre et unique par une réduction d'impôt qui aurait pour effet de faire perdre aux personnes en incapacité de travail leur droit à des allocations de remplacement de revenus en raison de l'augmentation du montant pris en considération au titre de revenus imposables. Le juge a souligné que la mesure aurait pour effet de faire perdre à ces personnes leurs seuls revenus, alors que leurs revenus réels n'ont pas augmenté et que leurs dépenses pour l'acquisition ou la conservation de leur habitation propre n'ont pas diminué (67).

Cette précision de l'intention initiale du constituant, à savoir qu'il faut mesurer le recul significatif au regard de l'objectif et du noyau dur des droits énoncés par l'article 23, et non au regard de la législation applicable, respecte beaucoup mieux le principe démocratique fondamental selon lequel le législateur actuel ne peut jamais être lié par le législateur précédent. Ce rééquilibrage permet également de mieux prendre en compte l'obligation pour le juge, lorsqu'il effectue son contrôle au regard du principe de *standstill*, d'adopter une approche globale qui le force à prendre en considération toutes les dispositions légales qui contribuent à garantir le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, et à vérifier si les effets négatifs d'une mesure donnée sont

(64) F. Vanneste, «De grondrechten van artikel 23 Grondwet volwaardig getoetst», blz. 457-461.

(65) W. Pas, «Kan *standstill* op hol slaan?», blz. 90.

(66) Grondwettelijk Hof 13 oktober 2016, nr. 129/2016 B.21 en Grondwettelijk Hof 19 juli 2017, nr. 97/2017, B.12. Hetzelfde gold voor het instellen van een invorderingsprocedure door middel van een dwangbevel voor onbetaalde schuldvorderingen van de RSZ dat evenmin afbreuk kon doen aan de essentie zelf van het recht op sociale zekerheid (Grondwettelijk Hof 4 april 2019, nr. 49/2019, B.11.2).

(67) Grondwettelijk Hof 13 oktober 2022, nr. 123/2022, B.12.1.

(64) F. Vanneste, «De grondrechten van artikel 23 Grondwet volwaardig getoetst», p. 457-461.

(65) W. Pas, «Kan *standstill* op hol slaan?», p. 90.

(66) Cour constitutionnelle, 13 octobre 2016, n° 129/2016, B.21, et Cour constitutionnelle, 19 juillet 2017, n° 97/2017, B.12. Il en allait de même pour l'introduction d'une procédure de recouvrement par voie de contrainte des créances impayées de l'ONSS qui n'était pas non plus susceptible de porter atteinte à la substance même du droit à la sécurité sociale (Cour constitutionnelle, 4 avril 2019, n° 49/2019, B.11.2).

(67) Cour constitutionnelle, 13 octobre 2022, n° 123/2022, B.12.1.

gecompenseerd door de positieve gevolgen van een andere maatregel (68). Artikel 23 van de Grondwet verzet zich immers enkel tegen een aanzienlijke vermindering van het globale beschermingsniveau (69). Deze herijking sluit ook uit dat wetgeving die slechts een tijdelijk karakter heeft, zoals de tijdelijke steunmaatregelen ten tijde van de coronacrisis, in aanmerking wordt genomen om het beschermingsniveau te bepalen ten aanzien waarvan geen aanzienlijke achteruitgang mag gebeuren (70).

Ten tweede willen wij terug aanknopen bij de klassieke rechtspraak van het Grondwettelijk Hof waarin het oordeel van de wetgever betreffende het algemeen belang veel duidelijker dan vandaag werd geëerbiedigd.

Daartoe stellen we voor om in artikel 23 van de Grondwet uitdrukkelijk in te schrijven dat een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau enkel kan leiden tot een inbreuk op het standstillbeginsel wanneer «manifest» blijkt dat er geen redenen van algemeen belang voorhanden zijn die de achteruitgang kunnen verantwoorden.

Het is aan de burger die de schending van de standstill-verplichting voor de rechter inroept om de aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau aan te tonen en daarenboven duidelijk en concreet aan te tonen dat de maatregel op een manifeste vergissing berust of kennelijk onredelijk is. Enkel wanneer dat oordeel van de wet- of decreetgever kennelijk onredelijk blijkt, kan voortaan nog worden besloten dat deze redenen van algemeen belang ontbreken. De overheid moet in dat verband niet kunnen aantonen dat de achteruitgang absoluut noodzakelijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang noch dat buitengewone omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang het optreden van de wet- of decreetgever kunnen verantwoorden (71). Om in overeenstemming te zijn met het standstillbeginsel moet de overheid evenmin kunnen aantonen dat de maatregel pertinent en evenredig is ten opzichte van de aangevoerde redenen van algemeen belang of geen onevenredige gevolgen heeft.

*
* *

(68) Grondwettelijk Hof 26 april 2007, nr. 66/2007, B.10.5.

(69) Advies Raad van State (afdeling Wetgeving) 68.994/1, 16 maart 2021 over een amendement nr. 1 op het wetsontwerp houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie.

(70) W. Pas, «Kan standstill op hol slaan?», blz. 94-95.

(71) H. Bortels en D. Bijmens, «Het recht op een menswaardig leven in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof – stilstand of vooruitgang?», blz. 619.

compensés ou non par les effets positifs d'une autre mesure (68). En effet, l'article 23 de la Constitution interdit uniquement un recul significatif du degré global de protection (69). Ce rééquilibrage exclut également que des mesures législatives qui n'ont qu'un caractère temporaire, comme les mesures d'aide provisoires prises dans le cadre de la crise du coronavirus, soient prises en compte pour déterminer le degré de protection qui ne peut pas enregistrer de recul significatif (70).

Deuxièmement, nous souhaitons renouer avec la jurisprudence classique de la Cour constitutionnelle, dans laquelle l'appréciation du législateur concernant l'intérêt général était bien plus clairement respectée qu'elle ne l'est aujourd'hui.

À cette fin, nous proposons d'inscrire explicitement dans l'article 23 de la Constitution qu'un recul significatif du degré de protection ne peut entraîner une violation du principe de *standstill* que lorsqu'il apparaît «de façon manifeste» qu'il n'existe aucun motif d'intérêt général susceptible de justifier ce recul.

Il appartient au citoyen qui invoque devant le juge la violation de l'obligation de *standstill* de prouver le recul significatif du degré de protection et de démontrer en outre clairement et concrètement que la mesure repose sur une erreur manifeste ou est clairement déraisonnable. Ce n'est que lorsque l'appréciation du législateur fédéral ou décrétoal s'avère manifestement déraisonnable qu'il peut désormais être décidé que les motifs d'intérêt général font défaut. À cet égard, les pouvoirs publics ne doivent pas pouvoir démontrer que le recul est absolument nécessaire à la réalisation d'un objectif d'intérêt général, ni que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général peuvent justifier l'intervention du législateur fédéral ou décrétoal (71). Pour être conforme au principe de *standstill*, l'autorité ne doit pas davantage être en mesure de démontrer que la mesure est pertinente et proportionnée aux motifs d'intérêt général invoqués ou qu'elle n'a pas d'effets disproportionnés.

*
* *

(68) Cour constitutionnelle, 26 avril 2007, n° 66/2007, B.10.5.

(69) Avis du Conseil d'État (section Législation) 68.994/1, 16 mars 2021 sur un amendement n° 1 au projet de loi portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19.

(70) W. Pas, «Kan standstill op hol slaan?» [La logique du *standstill* ne risque-t-elle pas de s'emballer?], p. 94-95.

(71) H. Bortels et D. Bijmens, «Het recht op een menswaardig leven in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof – stilstand of vooruitgang?», p. 619.

VOORSTEL

Enig artikel

In artikel 23 van de Grondwet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

a) het derde lid wordt aangevuld met de bepaling onder 7°, luidende:

«7° het recht op voedselvoorziening in het raam van een algemeen grond- en landbouwbeleid dat gericht is op de beschikbaarheid van voedsel.»;

b) de bepaling wordt aangevuld met een lid, luidende:

«De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel mogen geen aanzienlijke achteruitgang inhouden ten aanzien van de doelstelling en de essentie zelf van de rechten van deze bepaling behoudens wanneer er daarvoor redenen van algemeen belang zijn die niet manifest onredelijk zijn.»

PROPOSITION

Article unique

À l'article 23 de la Constitution, les modifications suivantes sont apportées:

a) l'alinéa 3 est complété par un point 7°, rédigé comme suit:

«7° le droit à l'approvisionnement alimentaire dans le cadre d'une politique foncière et agricole générale visant à garantir la disponibilité des denrées alimentaires.»;

b) la disposition est complétée par un alinéa rédigé comme suit:

«La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 ne peut entraîner un recul significatif au regard de l'objectif et de l'essence même des droits de la présente disposition, sauf s'il existe pour ce faire des motifs d'intérêt général qui ne sont pas manifestement déraisonnables.»