

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1981-1982

15 DECEMBRE 1981

REVISION DE LA CONSTITUTION

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

(Déclaration du pouvoir législatif,
voir « *Moniteur belge* » n° 191
du 6 octobre 1981)

TEXTE PROPOSE PAR
M. C. DE CLERCQ

DEVELOPPEMENTS

La déclaration de révision de la Constitution publiée au *Moniteur belge* du 6 octobre 1981 a, pour la quatrième fois de suite, créé la possibilité de donner une base constitutionnelle aux droits économiques et sociaux.

Or, en raison de circonstances diverses, le Constituant a toujours manqué jusqu'ici du temps nécessaire pour faire droit au vœu des quatre préconstituantes successives.

Il y a cependant lieu de constater que les constitutions de la plupart des pays voisins ont comblé cette lacune depuis bien longtemps.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1981-1982

15 DECEMBER 1981

HERZIENING VAN DE GRONDWET

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

(Verklaring van de wetgevende macht,
zie « *Belgisch Staatsblad* » nr. 191
van 6 oktober 1981)

TEKST VOORGESTELD
DOOR DE HEER C. DE CLERCQ

TOELICHTING

De verklaring tot herziening van de Grondwet gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* van 6 oktober 1981 heeft voor de vierde opeenvolgende keer de mogelijkheid geschapen om aan de economische en sociale rechten een grondwettelijke bekrachtiging te geven.

Wegens allerhande omstandigheden heeft het de Grondwetgever tot nu toe steeds aan de nodige tijd ontbroken om tegemoet te komen aan de wens van de vier opeenvolgende preconstituanten.

Er moet nochtans worden vastgesteld dat de meeste grondwetten in de ons omringende landen reeds sinds geruime tijd in deze leemte hebben voorzien.

Ce problème a déjà été examiné dans le passé, et plus particulièrement la question de savoir quelle méthode de travail serait la mieux appropriée en la matière. C'est ainsi que l'on a suggéré que les droits précités soient énumérés dans un ou plusieurs articles de la Constitution et que l'on a même songé à reprendre purement et simplement les normes établies par le droit international (voir L.-E. Troclet, Document de travail n° 1, 5 février 1968, non édité).

L'auteur de la présente proposition de révision a préféré une autre méthode. A cet égard, il s'est inspiré de ce que M. Van Bogaert avait écrit dans son rapport relatif à la déclaration de révision de la Constitution du 17 avril 1965 :

« Au cours de la discussion, plusieurs membres de votre Commission soulignent que la définition de ces droits pourrait entraîner certaines difficultés. La Constitution peut difficilement comprendre une énumération générale des droits sociaux. Cette proposition a pourtant été présentée à plusieurs reprises à l'occasion des procédures antérieures de révision. La Commission spéciale de la Chambre a estimé qu'il n'est pas nécessaire que la discussion en Commission épuise le sujet. La Commission du Sénat s'est ralliée à ce point de vue. Elle estime qu'effectivement un problème de révision se pose à cet égard et qu'il appartient au Constituant de se prononcer sur la formule la plus adéquate » (Doc. Sénat 1964-1965, n° 278, p. 9).

Notre proposition vise à insérer un article 24bis, dont le premier alinéa est rédigé comme suit :

« Les Belges jouissent des droits économiques et sociaux qui leur sont reconnus par la loi. »

L'inscription de ce principe simple dans la Constitution présente plusieurs avantages.

Dès que le Constituant aura adopté la formule proposée, le principe même pourra trouver assez rapidement son application concrète, puisque l'on a tout motif de présumer l'existence d'un consensus général pour accorder à tout habitant de notre pays, en plus des droits déjà consacrés par la Constitution, un certain nombre de droits sociaux.

Un deuxième argument qui milite en faveur de la formule proposée découle directement du précédent. L'énumération même d'une série de droits dans la Constitution demanderait en effet beaucoup de temps, de sorte que — et le passé récent l'a démontré — on aurait toute raison de craindre que les pouvoirs du Constituant ne prennent fin avant l'épuisement complet d'un domaine aussi étendu.

Enfin, il faut tenir compte d'une évolution assez rapide des idées en la matière. Il pourrait parfaitement arriver qu'une énumération dans la Constitution même soit dépassée par les événements, car on serait empêché de compléter cette énumération, vu les difficultés insurmontables aux-

In het verleden is dit probleem reeds onderzocht geworden en meer in het bijzonder de vraag welke werkmethode ter zake de meest geschikte zou zijn. Aldus werd gesuggereerd bedoelde rechten in één of meer artikelen in de Grondwet op te sommen en zelfs werd eraan gedacht de door het internationaal recht vastgelegde normen gewoon over te nemen (zie L.-E. Troclet, Werkstuk nr. 1, 5 februari 1968, onuitgegeven).

De indiener van dit voorstel van herziening heeft de voorkeur gegeven aan een andere methode. Hij is hierbij uitgegaan van wat de heer Van Bogaert in zijn verslag heeft geschreven naar aanleiding van de verklaring tot herziening van de Grondwet van 17 april 1965 :

« Tijdens de bespreking wordt er door verschillende leden van de Commissie van de Senaat op gewezen, dat het bepalen van deze rechten zekere moeilijkheden met zich kan brengen. De Grondwet kan moeilijk een algemene opsomming der sociale rechten bevatten. Het voorstel werd nochtans reeds bij herhaling gedaan naar aanleiding van de voorgaande procedures voor grondwetsherziening. De Bijzondere Commissie van de Kamer heeft aangenomen dat de bespreking deze herziening niet verder ten gronde moet uitputten. De Commissie van de Senaat heeft dit standpunt eveneens aanvaard. Zij is van mening, dat er zich daarover inderdaad een vraagstuk van herziening stelt en dat het aan de grondwetgever is om zich over deze formulering uit te spreken » (Gedr. St. Sen. 1964-1965, nr. 278, blz. 9).

De bedoeling van het voorstel bestaat erin een artikel 24bis in te lassen waarvan het eerste lid luidt :

« De Belgen hebben de economische en sociale rechten die de wet hun toekent. »

Het opnemen van dit eenvoudige principe in de Grondwet biedt verscheidene voordelen.

Zodra de Grondwetgever zich eens heeft verklaard met de voorgestelde formule, kan het principe zelf vrij vlug worden gerealiseerd vermits terecht mag worden uitgegaan van de veronderstelling dat een algemene consensus bestaat om naast de rechten die van meet af aan in de Grondwet zijn ingeschreven, bovendien aan elke inwoner van dit land een reeks sociale rechten toe te kennen.

Een tweede argument ten voordele van de voorgestelde formule vloeit rechtstreeks voort uit het bovengenoemde. De opsomming zelf van een reeks rechten in de Grondwet zou immers veel tijd vergen zodat — en het recente verleden toont zulks aan — de gegronde vrees bestaat dat een einde zou worden gemaakt aan de grondwetgevende bevoegdheid alvorens dit veel omvattende domein volledig zou zijn uitgeput.

Tenslotte moet rekening worden gehouden met een vrij vlug evoluerende ontwikkeling van de ideeën ter zake. Het is niet denkbeeldig dat een opsomming in de Grondwet zelf door de evolutie zou worden achterhaald vermits een aanvulling van die opsomming door onoverkomelijke

quelles on se heurterait, notamment en ce qui concerne la procédure de révision elle-même. Cela créerait un déséquilibre très regrettable entre des droits sociaux fondamentaux sanctionnés par la Constitution, d'une part, et des droits sans doute tout aussi fondamentaux qui ne reposeraient que sur la législation ordinaire, d'autre part.

La reconnaissance des droits sociaux en vertu d'une déclaration de principes inscrite dans la Constitution pourrait être opérée par le législateur en tout temps — et donc *a fortiori* en dehors des périodes où les Chambres sont constituantes — ce qui faciliterait dès lors la réalisation des compléments et modifications dont la nécessité serait apparue.

Nous estimons toutefois que la loi à adopter en vertu du nouvel article 24bis de la Constitution doit être le fruit d'un consensus aussi large que possible au Parlement. Aussi proposons-nous, au second alinéa, qu'une telle loi ne puisse « être adoptée et modifiée si elle ne réunit au moins les deux tiers des suffrages ».

Cette majorité spéciale, inspirée de l'article 131, alinéa 5, de la Constitution, empêchera une majorité occasionnelle et passagère de modifier ou de restreindre les droits en question par trop hâtivement et sans le large consensus qui vient d'être évoqué.

La loi ainsi adoptée par le Parlement pourrait être considérée comme une sorte de loi organique qui ne se bornerait pas à la simple énumération d'un certain nombre de droits, mais en donnerait en outre une définition précise. C'est pourquoi le texte proposé du second alinéa prévoit également que la loi réglera les conditions et modalités d'exercice de ces droits.

Ces conditions et modalités pourraient ensuite faire l'objet de dispositions plus détaillées à adopter selon la procédure habituelle, compte tenu, par ailleurs, de la compétence des Communautés et des Régions à l'égard des matières qui leur ont été confiées.

*
**

PROPOSITION

ARTICLE UNIQUE

Au Titre II de la Constitution, il est inséré un article 24bis (nouveau), libellé comme suit :

« Les Belges jouissent des droits économiques et sociaux qui leur sont reconnus par la loi.

Cette loi, qui ne peut être adoptée et modifiée si elle ne réunit au moins les deux tiers des suffrages, règle également les conditions et modalités de l'exercice de ces droits. »

moelijkheden, met name door de herzieningsprocedure zelf, zou worden verhinderd. Aldus zou er een storend gebrek aan evenwicht ontstaan tussen enerzijds fundamentele sociale rechten door de Grondwet bekrachtigd en anderzijds waarschijnlijk even fundamentele rechten die slechts uit de gewone wetgeving zouden blijken.

De erkenning van de sociale rechten krachtens een in de Grondwet opgenomen principesverklaring, zou door de wetgever te allen tijde — en dus *a fortiori* buiten de grondwetgevende bevoegdheid — kunnen geschieden, hetgeen dan ook het verrichten van de nodig gebleken aanvullingen en wijzigingen zou vergemakkelijken.

De auteur is evenwel van oordeel dat de wet die krachtens het nieuwe artikel 24bis van de Grondwet zou worden aangenomen de weergave moet zijn van een zo breed mogelijke consensus in het Parlement. Daarom wordt in een tweede lid voorgesteld dat deze wet « slechts kan worden aangenomen en gewijzigd indien zij ten minste twee derde van de stemmen heeft verkregen ».

Deze bijzondere meerderheid, geïnspireerd door artikel 131, 5de lid, van de Grondwet, zal er een toevallige en tijdelijke meerderheid van weerhouden al te vlug en buiten de reeds vermelde consensus bedoelde rechten te wijzigen of af te zwakken.

De wet die aldus door het Parlement wordt aangenomen zou kunnen worden beschouwd als een soort organieke wet waarin niet enkel zonder meer een reeks rechten worden opgesomd, maar waarbij deze rechten bovendien duidelijk worden gedefinieerd. Met deze bedoeling bepaalt hetzelfde voorgestelde tweede lid dat deze wet tevens de voorwaarden en de wijze van uitoefening regelt.

Een verdere detaillering van de voorwaarden en de wijze van uitoefening zou vervolgens kunnen geschieden op de traditionele manier waarbij dan ook rekening wordt gehouden met de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten voor die materies die hun werden toevertrouwd.

C. DE CLERCQ.

*
**

VOORSTEL

ENIG ARTIKEL

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

« De Belgen hebben de economische en sociale rechten die de wet hun toekent.

Deze wet, die slechts kan worden aangenomen en gewijzigd indien zij ten minste tweederde van de stemmen heeft verkregen, regelt er tevens de voorwaarden en de wijze van uitoefening van. »

C. DE CLERCQ.