

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1992-1993 (*)

22 JULI 1993

HERZIENING VAN DE GRONDWET

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

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van Titel II van de
Grondwet, door invoeging van een
artikel 24bis, § 1, betreffende het
recht op wonen

HERZIENING VAN DE GRONDWET

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

HERZIENING VAN DE GRONDWET

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

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE HERZIENING
VAN DE GRONDWET, VOOR DE INSTITUTIONELE
HERVORMINGEN EN VOOR DE REGELING
VAN CONFLICTEN (1)

UITGEBRACHT DOOR
DE HEER HOSTEKINT

(1) Samenstelling commissie : zie blz. 2.

Zie :

- 218 / 1 - 91 / 92 (B.Z.) :

- N° 1 : Voorstel van Mevr. Vogels, de heer Simons en Mevr. Aelvoet.
- N° 2 : Amendement.

- 261 / 1 - 91 / 92 (B.Z.) :

- N° 1 : Voorstel van Mevr. Vogels, de heer Simons en Mevr. Aelvoet.

- 381 / 1 - 91 / 92 (B.Z.) :

- N° 1 : Voorstel van de heren Breyne en Gehlen.
- N° 2 : Amendement.

- 854 / 1 - 92 / 93 :

- N° 1 : Voorstel van de heer Mayeur.

(*) Tweede zitting van de 48^e zittingsperiode.

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1992-1993 (*)

22 JUILLET 1993

REVISION DE LA CONSTITUTION

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

REVISION DE LA CONSTITUTION

Révision du Titre II de la
Constitution, par l'insertion d'un
article 24bis, § 1^{er}, relatif au droit
au logement

REVISION DE LA CONSTITUTION

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

REVISION DE LA CONSTITUTION

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

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE REVISION
DE LA CONSTITUTION, DES REFORMES
INSTITUTIONNELLES ET DU
REGLEMENT DES CONFLITS (1)

PAR
M. HOSTEKINT

(1) Composition de la commission : voir p. 2.

Voir :

- 218 / 1 - 91 / 92 (S.E.) :

- N° 1 : Proposition de Mme Vogels, de M. Simons et Mme Aelvoet.
- N° 2 : Amendement.

- 261 / 1 - 91 / 92 (S.E.) :

- N° 1 : Proposition de Mme Vogels, de M. Simons et Mme Aelvoet.

- 381 / 1 - 91 / 92 (S.E.) :

- N° 1 : Proposition de MM. Breyne et Gehlen.
- N° 2 : Amendement.

- 854 / 1 - 92 / 93 :

- N° 1 : Proposition de M. Mayeur.

(*) Deuxième session de la 48^e législature.

DAMES EN HEREN,

Op 25 maart 1992 werd door de Commissie voor de Herziening van de Grondwet beslist een subcommissie op te richten belast met het voorbereidend onderzoek van een aantal voorstellen tot invoering van een artikel 24bis betreffende de economische en sociale rechten in de Grondwet. ⁽²⁾

Deze subcommissie heeft onder het voorzitterschap van de heer Simons aan de bespreking van de bovenstaande voorstellen 8 vergaderingen gewijd, met name op 1 april 1992, 15 mei 1992 (hoorzitting met Prof. Haarscher), 3 juni 1992 (hoorzitting met Prof. Pieters), 23 december 1992, 4 februari 1993, 11 maart 1993, 29 juni 1993 (gemeenschappelijke vergadering met de werkgroep « Economische en sociale grondrechten » van de Senaat) en 1 juli 1993.

Het voorliggende verslag werd op 19 juli 1993 door uw rapporteur uitgebracht aan de Commissie voor de Herziening van de Grondwet, die op dezelfde dag kennis nam van een verzoekschrift dd. 23 mei 1993 van de « Groupe de réflexion sur les risques de l'environnement urbain et les maladies allergiques liées à l'atopie ».

De Commissie voor de Herziening van de Grondwet heeft zich eenparig aangesloten bij het verslag van de subcommissie. Zij beklemtoont evenwel dat *de diverse voorstellen tot invoering van een artikel 24bis betreffende de economische en sociale rechten in de Grondwet, bij haar aanhangig blijven en dat ze daaraan later nog een bespreking kan wijden*, eventueel na kennis te hebben genomen van de conclusies van de Werkgroep « Economische en sociale grondrechten » van de Senaat.

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Nothomb.

A. — Vaste leden :		B. — Plaatsvervangers :	
C.V.P.	HH. Breyne, De Keersmaecker, Pinxten, Tant, Van Hecke, Van Rompuy.	HH. Desmet, Marsoul, Mevr. Merckx-Van Goey, HH. Van der Poorten, Van Eetvelt, Van Parys, Van Peel.	
P.S.	HH. Dufour, Féaux, Mayeur, Poty, Ylief.	HH. Biefnot, Delizée, Eerdeken, Janssens, Namotte, Santkin.	
V.L.D.	HH. Denys, Dewael, Mevr. Neyts-Uyttebroeck.	HH. Daems, Chevalier, Gabriëls, Verwilghen.	
S.P.	HH. Hostekint, Landuyt, Vande Lanotte, Van der Maelen.	HH. Dielens, Lisabeth, Peeters (L.), Schellens, Swennen.	
P.R.L.	HH. Ducarme, Gol, Reynnders.	HH. De Decker, Duquesne, Michel, Simonet.	
P.S.C.	Mevr. de T'Serclaes, H. Gehlen.	HH. Grimberghs, Langendries, Poncelet.	
Ecolo/Agalev	Mevr. Aelvoet, H. Simons.	HH. Cheron, Viseur, Mevr. Vogels.	
VI.	H. Van Overmeire.	HH. Annemans, Van Nieuwenhuysen.	
Blok		HH. Candries, Van Vaerenbergh.	
V.U.	H. Anciaux.		

(2) Samenstelling van de Subcommissie :

Voorzitter : De heer Simons.

Leden :

C.V.P.	H. Breyne.
P.S.	H. Mayeur.
V.L.D.	Mevr. Neyts-Uyttebroeck.
S.P.	H. Hostekint.
P.R.L.	H. Reynnders.
P.S.C.	Mevr. de T'Serclaes.
Ecolo/Agalev	H. Simons.
VI.	H. Van Overmeire.
Blok	
V.U.	H. Anciaux.

MESDAMES, MESSIEURS,

La Commission de Révision de la Constitution a décidé, le 25 mars 1992, de créer une sous-commission chargée de l'examen préparatoire d'une série de propositions visant à insérer dans la Constitution un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux. ⁽²⁾

Présidée par M. Simons, cette sous-commission a consacré à l'examen de ces propositions huit réunions, à savoir le 1^{er} avril 1992, le 15 mai 1992 (audition du professeur Haarscher), le 3 juin 1992 (audition du professeur Pieters), le 23 décembre 1992, le 4 février 1993, le 11 mars 1993, le 29 juin 1993 (réunion commune avec le groupe de travail « Droits économiques et sociaux fondamentaux » du Sénat) et le 1^{er} juillet 1993.

Votre rapporteur a soumis le présent rapport le 19 juillet 1993 à la Commission de Révision de la Constitution, qui pris connaissance le même jour d'une pétition datée du 23 mai 1993 du « Groupe de réflexion sur les risques de l'environnement urbain et les maladies allergiques liées à l'atopie ».

La Commission de Révision de la Constitution a approuvé à l'unanimité le rapport de la sous-commission. Elle souligne cependant qu'elle reste saisie *des diverses propositions visant à insérer dans la Constitution un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux et qu'elle pourrait examiner lesdites propositions ultérieurement*, éventuellement après avoir pris connaissance des conclusions du Groupe de travail du Sénat sur les « Droits économiques et sociaux fondamentaux ».

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Nothomb.

A. — Titulaires :		B. — Suppléants :	
C.V.P.	MM. Breyne, De Keersmaecker, Pinxten, Tant, Van Hecke, Van Rompuy.	MM. Desmet, Marsoul, Mme Merckx-Van Goey, MM. Van der Poorten, Van Eetvelt, Van Parys, Van Peel.	
P.S.	MM. Dufour, Féaux, Mayeur, Poty, Ylief.	MM. Biefnot, Delizée, Eerdeken, Janssens, Namotte, Santkin.	
V.L.D.	MM. Denys, Dewael, Mme Neyts-Uyttebroeck.	MM. Daems, Chevalier, Gabriëls, Verwilghen.	
S.P.	MM. Hostekint, Landuyt, Vande Lanotte, Van der Maelen.	MM. Dielens, Lisabeth, Peeters (L.), Schellens, Swennen.	
P.R.L.	MM. Ducarme, Gol, Reynnders.	MM. De Decker, Duquesne, Michel, Simonet.	
P.S.C.	Mme de T'Serclaes, M. Gehlen.	MM. Grimberghs, Langendries, Poncelet.	
Ecolo/Agalev	Mme Aelvoet, M. Simons.	MM. Cheron, Viseur, Mme Vogels.	
VI.	M. Van Overmeire.	MM. Annemans, Van Nieuwenhuysen.	
Blok		MM. Candries, Van Vaerenbergh.	
V.U.	M. Anciaux.		

(2) Composition de la Sous-Commission :

Président : M. Simons.

Membres :

C.V.P.	M. Breyne.
P.S.	M. Mayeur.
V.L.D.	Mme Neyts-Uyttebroeck.
S.P.	M. Hostekint.
P.R.L.	M. Reynnders.
P.S.C.	Mme de T'Serclaes.
Ecolo/Agalev	M. Simons.
VI.	M. Van Overmeire.
Blok	
V.U.	M. Anciaux.

I. — HOORZITTING MET PROF. HAARSCHER (ULB)

A. Uiteenzetting

Alvorens in te gaan op het concrete probleem van de inschrijving van sociale en economische grondrechten in de Grondwet, moet men die rechten duidelijk onderscheiden van de burgerlijke en politieke rechten.

De burgerlijke en politieke rechten zijn de « traditionele » rechten, die niet alleen worden gewaarborgd door onze Grondwet, maar ook door internationale verdragen zoals het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Men noemt ze ook « rechten van de eerste generatie » of « negatieve » vrijheden. Ze hebben immers allemaal met elkaar gemeen dat ze willekeur trachten te vermijden door middel van een soort handvest dat de regeerders bindt. Het is geen toeval dat de meeste Grondwetten, naast de organisatie van de staatsmachten, een titel of hoofdstuk bevatten dat gewijd is aan de rechten van de « geregeerden ».

In die zin is het juist dat de diverse verklaringen van de rechten van de mens een soort « vrije ruimte » creëren waar de politieke overheid zich moet buiten houden. De enige beperking die kan worden gesteld aan de uitoefening van die rechten, vloeit voort uit het feit dat iedereen ze moet kunnen genieten. De uitoefening van een grondrecht door een burger kan immers in sommige gevallen de uitoefening van datzelfde of een ander grondrecht door andere burgers belemmeren. Zo moet iemands vrijheid van verkeer — de vrijheid om te komen en te gaan — verzoenbaar zijn met die van de andere burgers. Aangezien niet iedereen op hetzelfde ogenblik op dezelfde plaats kan zijn, zullen er een aantal « spelregels » (bijvoorbeeld verkeersregels) worden ingebouwd. Soms kunnen er ook contradicties ontstaan tussen grondrechten onderling : zo wordt het recht van vrije meningsuiting beperkt door eenieders recht om niet belasterd te worden ... De pers wordt in de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting bijvoorbeeld gehinderd door het vermoeden van onschuld dat in strafzaken geldt ten gunste van beklaagden.

De idee die ten grondslag ligt aan deze rechten, is dat geen enkele volwassen persoon een « natuurlijk gezag » heeft over een andere volwassene. Indien er toch gezagsrelaties bestaan, dan zijn die het werk van de politieke overheid en hebben ze tot doel de diverse grondrechten met elkaar te « verzoenen » en te vermijden dat individuen op gewelddadige wijze gebruik maken van hun vrijheid. Achter de verklaringen van grondrechten schuilt dus ook een visie op het politieke gezag : in tegenstelling tot de autoritaire regimes, die aan de maatschappij een bepaalde (religieuze of ideologische) levensbeschouwing willen opdringen, steunt onze maatschappij op het principe dat een ieder zijn eigen levensbeschouwing mag hebben — zelfs al schokt die sommigen of velen — mits

I. — AUDITION DU PROFESSEUR HAARSCHER (ULB)

A. Exposé

Avant d'aborder concrètement le problème de l'inscription des droits économiques et sociaux fondamentaux dans la Constitution, il convient de faire clairement la distinction entre ces droits et les droits civils et politiques.

Les droits civils et politiques sont des droits « traditionnels » qui sont garantis non seulement par notre Constitution mais également par des traités internationaux tels que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. On les appelle également « droits de la première génération » ou « libertés négatives ». En effet, ils ont tous pour caractéristique commune de tenter d'éviter l'arbitraire au moyen d'une charte qui lie les gouvernants. Ce n'est pas un hasard si la plupart des Constitutions contiennent, outre des dispositions réglant l'organisation des pouvoirs de l'Etat, un titre ou un chapitre consacré aux droits des « gouvernés ».

Dans ce sens, il est exact que les diverses déclarations des droits de l'homme créent une espèce d'« espace franc » où l'autorité politique ne peut s'engager. La seule limitation susceptible d'entraver l'exercice de ces droits découle du fait que tout un chacun doit pouvoir en bénéficier. L'exercice d'un droit fondamental par un citoyen peut en effet empêcher, dans certains cas, d'autres citoyens d'exercer ce même droit ou un autre droit fondamental. C'est ainsi que la liberté de circulation d'un individu — la liberté de se déplacer — doit être compatible avec celle des autres citoyens. Etant donné que tout le monde ne peut pas être au même endroit au même moment, des « règles du jeu » (par exemple, le code de la route) devront être établies. Des contradictions peuvent parfois apparaître entre des droits fondamentaux : ainsi, la liberté d'expression est limitée par le droit reconnu à tous de ne pas être calomnié. La liberté d'expression de la presse est par exemple contrariée par la présomption d'innocence dont bénéficie le prévenu en matière pénale.

L'idée qui est à la base de ces droits est qu'aucune personne adulte n'a une autorité naturelle sur un autre adulte. S'il existe malgré tout des relations d'autorité, elles sont l'oeuvre des autorités politiques et ont pour but de concilier les divers droits fondamentaux et d'éviter que les individus n'usent de leur liberté de manière violente. Les déclarations de droits fondamentaux procèdent donc aussi d'une conception du pouvoir politique : contrairement aux régimes autoritaires, qui veulent imposer à la société une conception donnée (religieuse ou idéologique) de la vie, notre société repose sur le principe que chacun peut avoir sa propre conception philosophique — même si elle choque un certain nombre de personnes —, à condition qu'il n'empêche pas ses conci-

hij aldus zijn medeburgers maar niet belet gebruik te maken van hun eigen grondrechten. Bijgevolg moet de politieke overheid neutraal zijn; de overheid is een scheidsrechter, die spelregels invoert om te vermijden dat de diverse vrijheden met elkaar in botsing komen en die erop toeziet dat die regels worden nageleefd. Met andere woorden : zolang alles goed gaat, komt de Staat niet tussenbeide.

De politieke overheid komt maar tussenbeide indien een burgerlijk of politiek recht bedreigd wordt.

Het zou fout zijn te denken dat alle rechten van de eerste generatie op hetzelfde niveau staan. Een recht zoals de vrijheid van meningsuiting kan door de overheid — in eenieders belang — beknot worden, zowel in normale omstandigheden (verbod van laster en eerroof, verbod om racistische uitspraken te doen ...) als in uitzonderlijke omstandigheden (inbreuken op het briefgeheim of beperking van de persvrijheid in oorlogstijd ...) Zelfs het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens voorziet in dergelijke beperkingen.

Maar daarnaast bestaan er ook grondrechten waarvan men in geen enkel geval mag afwijken : het verbod van retroactieve straffen, het verbod om iemand te folteren ...

Al deze rechten hebben met elkaar gemeen dat ze veronderstellen dat de Staat zich terugtrekt, dat de Staat zijn burgers geen levensbeschouwing opdringt, maar dat hij zo nodig aanwezig is als scheidsrechter of politieagent.

De grondrechten van de eerste generatie zijn over het algemeen goed beschermd : niet alleen omdat ze in de Grondwet zijn opgenomen, maar ook omdat in sommige landen een grondwettigheidscontrole bestaat. In heel Europa wint de idee veld dat een individu de grondrechten die hij uit de Grondwet of een verdrag put, moet kunnen invoeren tegen zijn nationale wetgever wanneer die deze grondrechten schendt. Het volstaat te wijzen op het arrest Marckx van het Europees Hof voor de bescherming van de rechten van de mens, om aan te tonen dat aldus een zeer machtig mechanisme ter beschikking van de rechtssubjecten is gesteld. Machtige staten en bescheiden rechtssubjecten worden als gelijken behandeld voor de rechtbank, en indien de Staat wordt veroordeeld, schikt hij zich meestal naar het vonnis ...

De sociale en economische grondrechten zijn daarentegen veel minder goed gewaarborgd. Ze zijn zelden in de Grondwet opgenomen (een van de zeldzame uitzonderingen is het recht op arbeid in de Franse Grondwet van 1946) en wanneer ze zijn opgenomen in internationale verdragsteksten (cf. Europees sociaal handvest enz ...) voorzien ze meestal niet in een echte beroepsmogelijkheid.

Waarom zijn die rechten van de tweede generatie minder goed beschermd ?

Een eerste — politieke — verklaring is dat de sociale grondrechten vooral zijn verdedigd door « linkse » partijen. Ze veronderstellen immers een bepaalde visie op de maatschappij en over die visie bestaat

toeyens d'exercer leurs propres droits fondamentaux. Les autorités politiques doivent donc être neutres; elles sont un arbitre qui fixe les règles du jeu, afin d'éviter que les diverses libertés n'entrent en conflit, et qui veille à ce que ces règles soient respectées. En d'autres termes, tant que tout va bien, l'Etat n'intervient pas.

L'autorité politique n'intervient que si un droit civil et politique est menacé.

Ce serait une erreur de penser que tous les droits de la première génération sont sur un pied d'égalité. L'autorité peut, dans l'intérêt de tous, restreindre l'exercice d'un droit tel que la liberté d'expression et ce, tant dans des circonstances normales (interdiction de calomnier et de diffamer, de tenir des discours racistes ...) que dans des circonstances exceptionnelles (violation du secret des lettres, limitation de la liberté de la presse en temps de guerre ...) Même la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme prévoit de telles restrictions.

Mais il existe également des droits fondamentaux auxquels il ne peut en aucun cas être porté atteinte : l'interdiction de conférer un effet rétroactif aux dispositions pénales, l'interdiction de la torture, ...

Tous ces droits ont ceci en commun, qu'ils supposent que l'Etat n'intervienne pas, qu'il n'impose pas de conception philosophique aux citoyens mais qu'il joue au besoin de rôle d'arbitre ou d'agent de police.

Les droits fondamentaux de la première génération sont en général bien protégés, et ce, non seulement parce qu'ils sont repris dans la Constitution, mais également parce que, dans certains pays, il existe un contrôle de constitutionnalité. Il est de plus en plus communément admis dans toute l'Europe qu'un individu doit pouvoir invoquer contre le législateur national les droits fondamentaux qu'il puise dans la Constitution ou une convention, lorsqu'il est porté atteinte à ces droits par une disposition législative. L'arrêt Marckx de la Cour européenne des droits de l'homme prouve à suffisance qu'un mécanisme très puissant est ainsi mis à la disposition des sujets de droit. De puissants Etats et d'humbles sujets de droit sont mis sur un pied d'égalité devant la juridiction et si l'Etat est condamné, il s'incline généralement devant le jugement.

Les droits économiques et sociaux fondamentaux sont par contre beaucoup moins bien garantis. Ils sont rarement repris dans la Constitution (l'une des rares exceptions est le droit au travail, inscrit dans la Constitution française de 1946) et lorsqu'ils sont énoncés dans des traités internationaux (cf. la Charte sociale européenne, etc.), il ne prévoient généralement pas de réelle possibilité de recours.

Pourquoi ces droits de la deuxième génération sont-ils moins bien protégés ?

Une première explication — de nature politique — est que les droits sociaux fondamentaux sont essentiellement défendus par les partis « de gauche ». Ces droits présupposent en effet une certaine vision de la

minder eensgezindheid dan over de rechten van de eerste generatie. Alleen uiterst minoritaire, extremistische partijen zijn gekant tegen de rechten van de eerste generatie, maar over die van de tweede generatie is de consensus heel wat minder groot.

Een deel van onze maatschappij hecht veel belang aan de burgerlijke en politieke rechten, maar loopt absoluut niet warm voor economische en sociale grondrechten.

Een tweede verklaring is meer van filosofische aard.

Hoewel reeds ten tijde van de Franse revolutie occasioneel gesproken werd over de sociale grondrechten, begon de idee maar terrein te winnen in het midden van de negentiende eeuw, onder meer onder impuls van de Franse arbeidersbeweging. Die stelde terecht dat de rechten van de eerste generatie alleen effectief waren voor een minderheid.

Wat heb je aan vrijheid van meningsuiting als je ongeletterd bent en volkomen afhankelijk van de economisch sterkeren? Hoe kun je een eerlijk proces krijgen als je geen geld hebt om een advocaat te betalen enz.?

Om de rechten van de eerste generatie echt inhoud te geven en ook toegankelijk te maken voor de minder bedeelden, moet men voorzien in een minimumbescherming op sociaal en economisch gebied. De « grondrechten van de tweede generatie » moeten ervoor zorgen dat iedereen zijn burgerlijke en politieke rechten kan uitoefenen en niet alleen zij die in een bevoorrecht milieu geboren zijn.

Hoewel er af en toe een uitzondering opduikt die de regel bevestigt, is het immers statistisch niet waar dat men « hogerop » kan raken indien men tot een minder begoede sociale klasse behoort en volkomen aan zijn lot wordt overgelaten.

In tegenstelling tot die van de eerste generatie, zijn de rechten van de tweede generatie echter *positieve* vrijheden, die zeer concrete inspanningen vereisen van de gemeenschap. En om die inspanningen te kunnen leveren, heeft de Staat middelen nodig. Aldus wordt de « minimale staat » (de nachtwakerstaat) geleidelijk omgevormd tot een « welvaartsstaat » : een veel meer bureaucratische en administratieve staat die actief intervenieert in de maatschappij.

De discussie over de grondrechten van de eerste, respectievelijk tweede generatie leidt dus al gauw tot een discussie over de vorm die de Staat moet aannemen.

Tegenstanders van de « positieve » rechten klagen vaak de ondoeltreffendheid van de « welvaartsstaat » aan. De welvaartsstaat neemt immers een deel van het economische leven voor zijn rekening, maar zou dat minder doeltreffend doen dan de privé-sector.

Bovendien ziet de welvaartsstaat zich genoodzaakt zoveel belastingen te heffen dat de actieve

société, vision qui fait moins l'unanimité que la défense des droits de la première génération. Si, seuls, certains partis très minoritaires et extrémistes s'opposent aux droits de la première génération, le consensus est beaucoup moins large lorsqu'il s'agit des droits de la deuxième génération.

S'il est vrai qu'une partie de notre société attache de l'importance aux droits civils et politiques, elle est loin de se montrer enthousiaste à l'égard des droits fondamentaux économiques et sociaux.

Une deuxième explication est plutôt d'ordre philosophique.

Même si les droits sociaux fondamentaux avaient déjà été évoqués occasionnellement au moment de la révolution française, il a fallu attendre le milieu du XIX^e siècle pour que l'idée gagne du terrain, notamment sous l'impulsion du mouvement ouvrier français. Celui-ci a fait observer à juste titre que seule une minorité jouissait effectivement des droits de la première génération.

Que représente en effet la liberté d'expression lorsque l'on est illettré ou lorsqu'on dépend entièrement de ceux qui sont plus forts économiquement? Comment avoir un procès équitable lorsque l'on n'a pas les moyens de payer un avocat, etc.?

Si l'on veut que les droits de la première génération aient une application pratique et profitent aussi aux moins favorisés, il faut prévoir une protection minimum aux niveaux social et économique. Les droits fondamentaux de la deuxième génération doivent permettre à chacun, et pas seulement à ceux qui sont nés dans un milieu favorisé, de jouir des droits civils et politiques.

Bien qu'une exception vienne de temps à autre confirmer la règle, les statistiques montrent qu'il est faux de prétendre que l'on a des chances de pouvoir progresser dans l'échelle sociale lorsqu'on appartient à une classe sociale défavorisée ou que l'on est totalement abandonné à son sort.

Contrairement aux droits de la première génération, ceux de la deuxième génération sont des libertés *positives* qui exigent des efforts très concrets de la part de la collectivité. Et pour pouvoir consentir ces efforts, l'Etat doit disposer de moyens. C'est ainsi que l'Etat « minimal » (« l'Etat-gendarme ») se transforme progressivement en « Etat-providence », un Etat beaucoup plus bureaucratique et administratif qui intervient activement dans la société.

Le débat sur les droits fondamentaux de la première et de la deuxième génération débouche donc rapidement sur un débat concernant la forme que l'Etat doit adopter.

Les adversaires des droits « positifs » se plaisent à dénoncer l'inefficacité de l'Etat-providence. Celui-ci assume en effet une partie de l'activité économique, mais il remplirait cette fonction avec moins d'efficacité que le secteur privé.

En outre, l'Etat-providence se voit contraint de lever tant d'impôts que la population active se décou-

bevolking ontmoedigd raakt en de te verdelen koek steeds kleiner wordt.

Een tweede bezwaar tegen de welvaartsstaat is dat hij soms de rechten van de eerste generatie op de helling zet. Men verwijst dan voornamelijk naar de (voormalige) communistische staten, die onder het mom van het algemeen belang bepaalde vrijheden kortwiekten, maar er niet in slaagden de sociale grondrechten te doen eerbiedigen.

In het licht van wat voorafgaat, is het niet verwonderlijk dat sommigen wat terughoudend zijn om de rechten van de tweede generatie op dezelfde wijze te beschermen als die van de eerste generatie. Daarbij zou het al te simplistisch zijn, boudweg te stellen dat alle « bezitters » tegen de sociale en economische rechten gekant zijn (omdat ze een pijnlijke herverdeling vrezen) en dat alle « bezitlozen » er voorstander van zijn. Het probleem is complexer : het betreft ook het soort « Staat » dat men voor ogen houdt.

Nochtans zijn de rechten van de eerste respectievelijk tweede generatie niet onverzoenbaar.

In zijn boek « Capitalisme contre capitalisme » heeft Michel Albert aangetoond dat het zogenaamde Rijn-kapitalisme — de Duitse of zelfs Westeuropese variatie van het kapitalisme, die gekenmerkt wordt door een grote mate van sociale bescherming en een zekere vorm van regulering — doeltreffender en rechtvaardiger is dan de meeste andere systemen en bijgevolg de beste waarborgen biedt voor de inachtneming van de rechten van de tweede en *a fortiori* de eerste generatie.

Rest de vraag of het aangewezen is, de sociale en economische grondrechten op te nemen in de Grondwet.

Op het eerste gezicht zou men geneigd zijn te zeggen : hoe meer rechten er in de Grondwet worden gewaarborgd, hoe beter ... In de praktijk is dit probleem echter heel wat complexer en rijzen er twee belangrijke problemen.

Ten eerste is het verkeerd te denken dat hoe meer men de rechten van de mens grondwettelijk beschermt, hoe meer de mensen die rechten zullen eerbiedigen. De laatste jaren stelt men in de Westerse wereld (en vooral in de Verenigde Staten) een « inflatie » van « mensenrechten » vast, waarvan de eerbiediging vaak wordt geëist door minoritaire, corporatistische groepen. Dat zou niet dramatisch zijn, ware het niet dat de burger de rechten van de mens daardoor steeds meer als een soort vage, wazige verklaring dreigt te gaan beschouwen, en dreigt te vergeten dat er wel degelijk een harde kern van echt fundamentele rechten bestaat (bescherming tegen despotisme en willekeur, tegen foltering enz.) Met andere woorden : we mogen het bootje niet overbelasten, anders zou het wel eens kunnen zinken ...

Ten tweede rijst de vraag of de economische en sociale rechten wel in de Grondwet moeten worden opgenomen. Waarom niet in gewone wetten ? Hoewel spreker toegeeft dat zijn mening terzake niet volledig vaststaat, is hij ervoor beducht dat men in de Grondwet teveel rechten en vooral verplichtingen zou in-

rage en dat het gedeelte van de cake te delen wordt steeds kleiner.

Un deuxième inconvénient de l'Etat-providence est qu'il remet parfois en question les droits de la première génération. On songe surtout à cet égard aux (anciens) Etats communistes, qui, sous le prétexte de l'intérêt général, ont restreint certaines libertés, mais n'ont pas réussi à faire respecter les droits sociaux fondamentaux.

A la lumière de ce qui précède, il n'est donc pas étonnant que certains éprouvent quelque réticence à protéger les droits de la deuxième génération de la même manière que ceux de la première. Il serait à cet égard trop simpliste d'affirmer sans ambages que tous les possédants sont opposés aux droits économiques et sociaux (parce qu'ils craignent une douloureuse redistribution) et que tous les démunis en sont partisans. Le problème est plus complexe : il tient également au type d'Etat considéré.

Les droits de la première et de la deuxième génération ne sont pourtant pas inconciliables.

Dans son ouvrage « Capitalisme contre capitalisme », Michel Albert a montré que le « capitalisme rhénan » — la variante allemande ou même ouest-européenne du capitalisme, qui est caractérisée par un système très développé de protection sociale et une certaine forme de régulation — est plus efficace et plus équitable que la plupart des autres systèmes et offre donc le plus de garanties en ce qui concerne la reconnaissance des droits de la deuxième et *a fortiori* de la première génération.

Reste à savoir s'il est opportun d'inscrire les droits sociaux et économiques fondamentaux dans la Constitution.

A première vue, on serait tenté de dire : plus la Constitution garantit de droits, mieux cela vaut ... Dans la pratique, ce problème est toutefois beaucoup plus complexe et présente deux aspects importants.

Il est tout d'abord erroné de penser que plus les droits de l'homme sont protégés constitutionnellement, plus ils seront respectés. Les dernières années, on a assisté, dans le monde occidental (et surtout aux Etats-Unis), à une « inflation » de « droits de l'homme », dont le respect est souvent exigé par des groupes minoritaires, corporatistes. Cette évolution ne serait pas dramatique si elle n'amenait pas le citoyen à considérer de plus en plus souvent les droits de l'homme comme un concept vague et flou et à oublier qu'il existe bel et bien un noyau dur de droits fondamentaux (protection contre le despotisme et l'arbitraire, contre la torture, etc.) En d'autres termes, il ne faut pas surcharger le navire, sinon il risque de couler ...

En second lieu, on peut se demander s'il est bien nécessaire d'inscrire les droits économiques et sociaux dans la Constitution. Pourquoi ne pas les inscrire dans des lois ordinaires ? Bien qu'il reconnaisse ne pas encore avoir d'opinion totalement définitive en la matière, l'intervenant craint que l'on inscrive

voeren. Het spreekt vanzelf dat een ieder naast rechten ook plichten heeft, maar de bescherming van de grondrechten moet een zekere zuiverheid en onvoorwaardelijkheid behouden.

Bij de rechten van de eerste generatie ging men daarom oorspronkelijk zeer ver : zolang men niet zélf andermans grondrechten aantastte, kon men een standpunt innemen dat moreel verwerpelijk maar juridisch niet laakbaar was (bijvoorbeeld geen hulp verlenen aan een persoon wier rechten door een derde werden geschonden). Later werd dat weliswaar genuanceerd, er werd een solidariteitsdimensie ingebouwd (cf. de strafbaarheid van het niet-helpen van een persoon in nood).

Men mag echter niet te ver gaan in het « juridisch afdwingbaar maken » van de morele normen en de positieve solidariteit, omdat zulks op termijn tot een repressieve maatschappij dreigt te leiden.

Anderzijds is het duidelijk dat de rechten van de tweede generatie uit hun aard een veel grotere solidariteit vereisen.

Zo leest men op bladzijde 4 van een van de drie voorliggende voorstellen (Gedr. St., Kamer, 1991-1992, n° 381/1) :

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

Zonder in demagogie te vervallen, moet er toch op worden gewezen dat dergelijke verklaringen ook in sommige communistische grondwetten voorkwamen. De vraag is natuurlijk hoe ver men gaat bij het eisen van een bijdrage van de burger tot de economische en sociale vooruitgang ... En vooral, gaan de rechten van het individu aldus beter beschermd worden tegen de collectiviteit ?

Een andere opmerking bij het voornoemde voorstel n° 381/1, is dat het gezin er duidelijk centraal staat. Op bladzijde 10 leest men :

« Bij het verwezenlijken van dit recht (op welzijn en welvaart) is de rol van het gezin essentieel. Het is de natuurlijke en de fundamentele kern van onze maatschappij van waaruit elke persoonlijke ontplooiing noodzakelijkerwijs vertrekt. Als zodanig verdient het gezin dan ook alle mogelijke bescherming. »

Nu is het gezin ongetwijfeld een zeer respectabele instelling, maar tegelijkertijd zijn er tal van personen die om een of andere reden geen deel uitmaken van een « familiale cel ». Men moet er zich dus voor hoeden, in de Grondwet (of in toelichtingen, voorbe-

trop de droits et, surtout, trop d'obligations dans la Constitution. S'il est évident que toute personne n'a pas seulement des droits, mais aussi des obligations, la sauvegarde des droits fondamentaux doit garder une certaine pureté et inconditionnalité.

C'est la raison pour laquelle les droits de la première génération étaient, à l'origine, très étendus : aussi longtemps que l'on ne portait pas atteinte aux droits fondamentaux d'autrui, on pouvait adopter un point de vue qui, tout en étant répréhensible d'un point de vue moral, était acceptable sur le plan juridique (par exemple, ne pas prêter assistance à une personne dont les droits étaient violés par un tiers). Plus tard, la conception de ces droits fut nuancée et on leur conféra une dimension de solidarité (la pénalisation du refus de prêter assistance à une personne en danger).

Il faut toutefois se garder d'aller trop loin lorsque l'on confère un caractère contraignant sur le plan juridique aux normes morales et à la solidarité positive parce que de tels excès risqueraient, à terme, de mener à une société répressive.

Il est clair, par ailleurs, que les droits de la deuxième génération requièrent, de par leur nature, un niveau de solidarité beaucoup plus élevé.

Ainsi, on peut lire à la page 4 de l'une des trois propositions à l'examen (Doc. n° 381/1, 1991-1992) que :

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

On notera toutefois, sans tomber dans la démagogie, que de telles déclarations figuraient également dans certaines constitutions communistes. La question est évidemment de savoir jusqu'où on peut aller dans l'exigence d'une contribution du citoyen au progrès économique et social ... Et, question essentielle : les droits de l'individu seront-ils ainsi mieux protégés contre la collectivité ?

On observera également que la famille est à l'évidence l'élément central de la même proposition n° 381/1. En effet, on peut notamment y lire, à la page 10, que :

« Le rôle de la famille est essentiel dans la réalisation de ce droit (au bien-être et à la prospérité). Il s'agit là du noyau naturel et fondamental de notre société, duquel part nécessairement tout épanouissement personnel. En cette qualité, la famille mérite également toute la protection possible. »

S'il est vrai que la famille est une institution très respectable, il y a cependant un grand nombre de personnes qui, pour des raisons diverses ne font pas partie d'une « cellule familiale ». Il faut donc se garder d'énoncer dans la Constitution (ou dans des déve-

reidende werken e.d.) een visie naar voren te schuiven over wat een « goed, waardevol leven » is.

Hetzelfde geldt voor wat op bladzijde 11 van voorstel n° 381 te lezen staat m.n. :

« Het recht op arbeid impliceert ook de vrijwaring van het recht op een vrije arbeidskeuze. Dit recht kan echter nooit absoluut opgeëist worden omdat het dan in conflict treedt met de verplichting van de individuele persoon zich dienstbaar te maken voor de gemeenschap. »

Het spreekt vanzelf dat het nodig en lovenswaardig is dat individuen zich ten dienste stellen van de gemeenschap, maar eens te meer dreigt men hier een soort moralisme en solidariteitsplicht in te voeren, in een Titel van de Grondwet die tot nog toe geen andere verplichtingen bevat dan die welke samenhangen met de eerbiediging van andermans grondrechten ...

Met andere woorden : wanneer men sociale grondrechten in de Grondwet opneemt, moet men zeer behoedzaam tewerkgaan en vermijden bepaalde solidariteitsvoorwaarden in te voeren, die wellicht zeer eerbiedwaardig zijn, maar niet door de hele gemeenschap worden gedeeld.

Bovendien mag men de overheid niet in een situatie brengen die in de VS wel eens als « double bind » wordt omschreven. Die bestaat er namelijk in dat van de overheid enerzijds wordt verwacht dat ze zich zo weinig mogelijk mengt in de maatschappelijke en economische gang van zaken, maar dat men anderzijds van de overheid eist dat ze het recht op arbeid in de praktijk brengt, uitkeringen verstrekt enz.

Wil men bepaalde sociale grondrechten écht doen eerbiedigen en van de Grondwet waarin ze zijn opgenomen méér dan een vodge papier maken, dan moet men alle individuen de kans geven die rechten in te roepen en af te dwingen.

Maar dat individuele vorderingsrecht dreigt wel ons systeem van individuele autonomie te doen overslaan naar een systeem van afdwingbare eisen ten aanzien van de Staat. En dan zou de huidige neutraliteit van de staat ten aanzien van morele overwegingen wel eens kunnen verloren gaan ...

Samengevat : een doeltreffende bescherming van de grondrechten van de eerste generatie is niet mogelijk als men ook niet op een of andere wijze de sociale grondrechten beschermt. Maar tegelijkertijd moet men zich ervoor hoeden via het opnemen van laatstgenoemde rechten in de Grondwet, morele normen op te leggen die juridisch afdwingbaar zijn en die tot een groter autoritarisme kunnen leiden ...

B. Gedachtenwisseling

Een lid merkt op dat uit de uiteenzetting van Prof. Haarscher blijkt dat het Arbitragehof een belangrijke bijdrage kan leveren tot de vrijwaring van de mensenrechten van de eerste generatie. Is Prof. Haarscher van mening dat het Arbitragehof tot een

loppements, des travaux préparatoires, etc.) des jugements de valeur concernant le mode de vie.

La même remarque peut être formulée à propos du passage suivant de la page 11 de la proposition n° 381 :

« Le droit au travail implique également la sauvegarde du droit au libre choix du travail. Ce droit ne peut toutefois jamais être revendiqué d'une manière absolue, parce qu'il entre dans ce cas en conflit avec l'obligation qu'a l'individu de se rendre utile à la collectivité ».

Il est évident qu'il est nécessaire et louable que des individus se mettent au service de la collectivité, mais on risque une fois de plus d'inscrire une disposition moraliste et une sorte de devoir de solidarité dans un titre de la Constitution qui ne contient jusqu'à présent d'autres obligations que celles relatives au respect des droits fondamentaux d'autrui ...

En d'autres termes, si l'on inscrit des droits sociaux fondamentaux dans la Constitution, il faut procéder avec beaucoup de circonspection et éviter d'y insérer certaines valeurs de solidarité qui, tout en étant sans doute très respectables, ne sont pas partagées par l'ensemble de la société.

En outre, il faut se garder de mettre l'autorité dans une situation que l'on qualifie parfois, aux USA, de « double bind ». Cela consiste à attendre des pouvoirs publics qu'ils interviennent le moins possible dans la vie sociale et économique tout en exigeant par ailleurs de ces mêmes pouvoirs publics qu'ils concrétisent le droit au travail, accorde des allocations, etc.

Si l'on souhaite faire vraiment respecter certains droits sociaux fondamentaux et faire en sorte que la Constitution dans laquelle ils sont inscrits soit plus qu'un chiffon de papier, il faut donner à chaque individu la possibilité de se prévaloir de ces droits et d'en imposer le respect.

Mais ce droit d'action individuel risque de faire basculer notre système d'autonomie individuelle dans un système de revendications contraignantes à l'égard de l'Etat, lequel pourrait alors fort bien perdre sa neutralité à l'égard des considérations d'ordre moral.

En résumé, il n'est possible de protéger efficacement les droits fondamentaux de la première génération que si l'on protège également, d'une manière ou d'une autre, les droits sociaux fondamentaux. Il faut cependant aussi prendre garde de ne pas imposer, par l'inscription de ces droits sociaux fondamentaux dans la Constitution, des normes morales qui sont juridiquement contraignantes et peuvent mener à un plus grand autoritarisme ...

B. Echange de vues

Un membre fait observer qu'il ressort de l'exposé du professeur Haarscher que la Cour d'arbitrage peut contribuer dans une large mesure à sauvegarder les droits de l'homme de la première génération. Le professeur Haarscher considère-t-il que la Cour

echt grondwettelijk hof moet uitgroeien of vreest hij een « gouvernement des juges » ?

Prof. Haarscher antwoordt dat men in België gedurende lange tijd uit angst voor een « gouvernement des juges » elke toetsing van de wet aan de Grondwet heeft uitgesloten. Het Arbitragehof is dan ook niet opgericht als « grondwettelijk hof ». Laten we trouwens niet vergeten dat ook de Franse « Conseil constitutionnel » destijds door De Gaulle is opgericht om de *assemblée* te controleren, en slechts later is geëvolueerd tot een constitutioneel hof.

Hoe dan ook, in de laatste jaren is op diverse vlakken een algemene tendens merkbaar naar meer grondwettigheidstoezicht.

De rechten van de mens zijn goed beschermd op Europees vlak, via het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en in theorie ook op EG-vlak. De UNO zou inzake mensenrechten wel eens een steeds grotere rol kunnen spelen, nu de koude oorlog verleden tijd is. Bovendien worden de rechten van de mens in de diverse staten juridisch steeds beter beschermd. Blijkbaar gaat men er steeds vaker van uit dat het grondwettigheidstoezicht deel uitmaakt van onze juridische en politieke cultuur. Gezien de traditie van onafhankelijkheid van de Belgische rechters, is er geen reden om een evolutie in die richting te vrezen.

Het voornoemde lid vraagt hoe de Belgische Grondwet- en wetgever een bijdrage kan leveren tot de bescherming van de sociale en economische rechten.

Wanneer men in een maatschappij een bepaald doel wil bereiken, aldus *Prof. Haarscher*, dan kan men dat op twee wijzen doen : ofwel doet men een beroep op het moreel bewustzijn van de mens en voorziet men in sanctie noch dwang, ofwel voorziet men in een juridische sanctie.

In het geval van een aantal grondrechten is voor de tweede mogelijkheid geopteerd.

Die oplossing houdt echter tegelijkertijd een risico van onverschilligheid in : sommigen zullen er ongetwijfeld uit afleiden dat het volstaat dat ze geen daden stellen die hen aan een sanctie blootstellen ...

Indien men de Belgische burger de mogelijkheid wil bieden om zich echt op bepaalde sociale grondrechten te beroepen, moet men alleszins vermijden in Titel II teveel « plichten » van de burgers op te nemen.

Bovendien doet men er ook goed aan, niet teveel interventie van de Staat te eisen. Twee extremen moeten in dat verband tot elke prijs vermeden worden : het eerste bestaat erin te specificeren dat de sociale grondrechten maar gelden « op voorwaarde dat de economische omstandigheden het mogelijk maken »; het andere bestaat in het opleggen van zeer strakke voorwaarden die al snel tot contradicties zullen leiden. Men moet met andere woorden een evenwicht vinden, dat enerzijds willekeur uitsluit maar de overheid anderzijds niet aan handen en voeten bindt.

d'arbitrage doit devenir une véritable cour constitutionnelle ou craint-il un gouvernement des juges ?

Le professeur Haarscher répond qu'en Belgique, on a longtemps évité de vérifier la conformité des lois à la Constitution par crainte d'un gouvernement des juges. La Cour d'arbitrage n'a donc pas été érigée en cour constitutionnelle. Il ne faut d'ailleurs pas oublier que le Conseil constitutionnel français a été créé par De Gaulle pour contrôler l'*assemblée* et que ce n'est qu'ultérieurement qu'il est devenu une cour constitutionnelle.

Quoi qu'il en soit, une tendance générale s'est dessinée au cours des dernières années à divers niveaux, dans le sens d'un contrôle de constitutionnalité plus strict.

Les droits de l'homme sont bien protégés au niveau européen, par le biais de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et, en théorie, également au niveau de la CE. L'ONU pourrait jouer un rôle plus important en matière de droits de l'homme, à présent que la guerre froide appartient au passé. En outre, les droits de l'homme sont, juridiquement, de mieux en mieux protégés dans les différents Etats. On estime apparemment de plus en plus souvent que le contrôle de constitutionnalité fait partie de notre culture juridique et politique. Eu égard à la tradition d'indépendance des juges belges, il n'y a aucune raison de craindre une évolution en ce sens.

Le membre précité demande comment le constituant et le législateur belges peuvent contribuer à la protection des droits économiques et sociaux.

Le professeur Haarscher répond que, si l'on veut atteindre un objectif donné dans une société, on peut le faire de deux manières : ou bien on fait appel à la conscience morale de l'homme et on ne prévoit ni sanction ni contrainte, ou bien on prévoit une sanction juridique.

Dans le cas d'un certain nombre de droits fondamentaux, on a opté pour la seconde possibilité.

Cette solution implique toutefois un risque d'indifférence. Certains en inféreront sans aucun doute qu'il leur suffit de ne commettre aucun acte qui les expose à une sanction.

Si l'on veut donner au citoyen belge la possibilité d'invoquer réellement certains droits sociaux fondamentaux, il faut éviter en tout cas d'inscrire au Titre II de la Constitution de trop nombreux « devoirs ».

Il est en outre préférable de ne pas exiger une intervention trop fréquente de l'Etat. Il faut éviter à tout prix à cet égard de passer d'un extrême à l'autre : par exemple, en spécifiant que le respect des droits sociaux fondamentaux ne peut être revendiqué qu'à condition que les circonstances économiques le permettent » ou en imposant des conditions très strictes qui donneront très rapidement lieu à des contradictions. Il faut en d'autres termes trouver un équilibre, qui exclut l'arbitraire mais qui ne soit pas trop contraignant pour les pouvoirs publics.

Een lid merkt op dat Prof. Haarscher terecht heeft gesteld dat de grondrechten van de « tweede generatie » vooral nuttig zijn om een ieder de kans te geven echt van de klassieke vrijheidsrechten te genieten. Maar dreigen er geen conflicten te ontstaan tussen de rechten van de eerste respectievelijk de tweede generatie ? En welke rechten primeren in dat geval ?

Prof. Haarscher geeft toe dat dergelijke conflicten niet uitgesloten zijn. Ze doen zich echter ook voor tussen rechten van de eerste generatie (cf. vrijheid van meningsuiting versus vermoeden van onschuld), en zijn *a fortiori* mogelijk tussen rechten van de eerste en de tweede generatie (vb. : de vrijheid van onderwijs versus het recht op onderwijs). Volgens Prof. Haarscher moeten dergelijke problemen van hiërarchie worden opgelost op grond van het principe van de prioriteit van de rechten van de eerste generatie. Er zou met andere woorden geen achteruitgang mogen zijn wat de klassieke vrijheidsrechten betreft.

Een lid merkt op dat de Raad van State en het Arbitragehof — op grond van een aantal internationale verdragen — het zogenaamde « stand still »-principe hanteren. Dat principe houdt in dat sommige rechten die reeds erkend waren in de interne wetgeving, niet meer afgebouwd kunnen worden. Met andere woorden : de toestand mag alleen nog verbeteren, niet meer verslechteren.

Hoe denkt prof. Haarscher dat die rechtspraak zal evolueren indien een aantal sociale en economische grondrechten in de Grondwet worden opgenomen ?

Met betrekking tot het « stand still »-principe stipt *Prof. Haarscher* aan dat het EVRM nu reeds voorziet in een mogelijke « regressie » op het stuk van de rechten van de eerste generatie.

Met name het eerste lid van artikel 15 EVRM bepaalt :

« 1. In tijd van oorlog of in geval van enig andere algemene noodtoestand, welke het bestaan van het volk bedreigt, kan iedere Hoge Verdragsluitende Partij maatregelen nemen welke afwijken van zijn verplichtingen, ingevolge dit Verdrag, mits deze maatregelen niet verder gaan dan de toestand vereist en niet in strijd zijn met andere verplichtingen welke voortvloeien uit het internationale recht. »

Met andere woorden : ook in het geval van de sociale en economische grondrechten zou men kunnen voorzien in uitzonderingen, die dan wellicht geen « oorlog (...) of enige andere algemene noodtoestand » zouden zijn, maar bijvoorbeeld heel ernstige, onvoorzienbare economische problemen. Een zekere regressie moet dus mogelijk blijven om te vermijden dat de Staat op een bepaald ogenblik door de Grondwet gedwongen wordt een catastrofaal economisch beleid te voeren.

Un membre souligne que le professeur Haarscher a judicieusement fait observer que les droits fondamentaux de la « deuxième génération » doivent avant tout permettre à chacun de jouir pleinement des libertés fondamentales classiques. Mais ne risque-t-il pas d'y avoir des conflits entre les droits de la première et de la deuxième génération ? Quels droits priment dans ce cas ?

Le professeur Haarscher reconnaît que de tels conflits ne sont pas exclus. Ils apparaissent toutefois aussi entre les droits de la première génération eux-mêmes (cf. liberté d'expression contre présomption d'innocence) et sont donc *a fortiori* possibles entre les droits de la première génération et ceux de la deuxième (par exemple, la liberté d'enseignement contre le droit à l'enseignement). Le professeur Haarscher estime que de tels problèmes de hiérarchie doivent être réglés selon le principe de la primauté des droits de la première génération. Il ne pourrait en d'autres termes y avoir de régression en ce qui concerne les libertés classiques.

Un membre fait observer que le Conseil d'Etat et la Cour d'arbitrage appliquent — sur la base d'un certain nombre de traités internationaux — le principe du « stand still ». Ce principe implique que certains droits déjà reconnus en droit interne, ne peuvent plus être « rabotés ». Cela signifie, en d'autres termes, que la situation ne peut que s'améliorer et qu'elle n'empirera plus.

Quelle sera, selon le professeur Haarscher, l'évolution de la jurisprudence si un certain nombre de droits économiques et sociaux fondamentaux sont inscrits dans la Constitution ?

En ce qui concerne le principe du « stand still », *le professeur Haarscher* fait observer que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme prévoit déjà une « régression » au niveau des droits de la première génération.

Le premier alinéa de l'article 15 de la Convention dispose en effet qu'« en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie Contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international. »

Cela signifie, en d'autres termes, que dans le cas des droits économiques et sociaux fondamentaux, on pourrait également prévoir des exceptions qui ne seraient peut-être pas des « cas de guerre (...) ou d'autres dangers publics menaçant la vie de la nation », mais qui pourraient être, par exemple, des problèmes économiques très graves et imprévisibles. Une certaine forme de régression doit donc demeurer possible afin d'éviter qu'à un moment donné, l'Etat soit contraint par la Constitution de mener une politique économique catastrophique.

En net zoals in het tweede punt van artikel 15 EVRM, kan men voorzien in een aantal rechten die hoe dan ook onaantastbaar zijn.

Een spreker onderstreept dat de Commissie van de Raad van Europa aan een aantal grondrechten een beperkende interpretatie heeft gegeven. Zo werd onder meer gesteld dat het recht op wonen niet onverenigbaar is met maatregelen van uitzetting, bijvoorbeeld om redenen als stadskernvernieuwing. In een aantal interne wetgevingen daarentegen, wordt dat recht « sociaal » geïnterpreteerd. Denkt Prof. Haarscher dat de inschrijving van dergelijke sociale grondrechten in onze Grondwet ingrijpende gevolgen zal hebben?

Prof. Haarscher merkt op dat de interpretatie die wordt gegeven aan een dergelijk recht, altijd zal verschillen van rechter tot rechter.

Het is echter van het grootste belang dat het recht op wonen, indien het in de Grondwet wordt opgenomen, niet zo wordt geformuleerd dat het een deel van de beslissingen van de regering als het ware onttrekt aan de politieke en budgettaire controle. In die context zou het nuttig zijn, een harde kern van rechten van de tweede generatie te definiëren, die altijd moeten worden geëerbiedigd ...

Een lid merkt op dat één van de typische kenmerken van het Westeuropese socialisme (of « het Rijnkapitalisme », om het met de woorden van M. Albert te zeggen ...), het bestaan is van sterke sociale-zekerheidsstelsels. Die stelsels zijn het gevolg van een contract tussen twee grote « machtsblokken » : de werkgevers en de werknemers. Men kan zich dan ook afvragen of die realiteit, die vaak het resultaat is van een moeizame strijd en talloze compromissen, zomaar kan worden « samengevat » in een (of meer) grondwetsartikel(en). Zo heeft sprekers fractie bedenkingen bij de inschrijving van het recht op arbeid in de Grondwet, omdat het stakingsrecht daardoor dreigt op de helling te worden gezet.

De sociale wetgeving is als het ware de afspiegeling van dat contract tussen werkgevers en werknemers. Men kan zich inbeelden dat bijvoorbeeld het recht op wonen in het Burgerlijk Wetboek of zelfs in een soort « handvest » wordt opgenomen. Maar of het nodig is dat recht in de Grondwet op te nemen, blijft voor spreker een open vraag.

Prof. Haarscher merkt op dat als de sociale grondrechten in de Grondwet worden opgenomen en er tegelijkertijd een vorm van grondwettigheidscontrole bestaat, de « armslag » van het Parlement aanzienlijk wordt beperkt.

Het risico wordt dan reëel dat de democratische vertegenwoordigers van de natie op een gegeven ogenblik niet meer vrij kunnen beslissen. Het belang van de natie kan op die wijze soms ondergeschikt raken aan corporatistische rechtsoverwegingen ... Men moet er dus niet van uitgaan dat het opnemen van sociale grondrechten in de Grondwet, in combi-

Et, comme dans le deuxième point de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme, on peut prévoir un certain nombre de droits qui seraient en tout cas intangibles.

Un intervenant souligne que la Commission du Conseil de l'Europe a donné une interprétation restrictive de certains droits fondamentaux. Elle a, par exemple, estimé que le droit au logement n'est pas incompatible avec des mesures d'expulsion, prises, par exemple, dans le cadre d'un plan de rénovation urbaine. Certaines législations nationales donnent, par contre, une interprétation plus « sociale » de ce droit. Le professeur Haarscher estime-t-il que la consécration de tels droits sociaux fondamentaux dans notre Constitution aurait une incidence profonde sur notre Etat de droit ?

Le professeur Haarscher fait observer que l'interprétation de ce droit variera toujours d'un juge à l'autre.

Il est cependant essentiel que, s'il est inscrit dans la Constitution, le droit au logement ne soit pas défini de telle manière qu'une partie des décisions du gouvernement échapperait au contrôle politique et budgétaire. Il conviendrait, dans ce contexte, de définir un « noyau dur » de droits de la deuxième génération qui devraient toujours être respectés ...

Un membre fait observer qu'une des caractéristiques essentielles du socialisme d'Europe occidentale (que M. Albert qualifie de « capitalisme rhénan ») est l'existence de systèmes de sécurité sociale développés. Ces systèmes dérivent d'un contrat conclu entre les deux grands « blocs » que sont les employeurs et les travailleurs. On peut dès lors se demander s'il est possible de « résumer » cette réalité, qui est souvent la résultante d'un difficile combat et de nombreux compromis, dans un ou plusieurs articles de la Constitution. C'est ainsi que le groupe auquel appartient l'intervenant n'est guère favorable à l'inscription du droit au travail dans la Constitution, parce qu'elle risque de remettre en question le droit de grève.

La législation sociale constitue pour ainsi dire le reflet du contrat conclu entre employeurs et travailleurs. On pourrait imaginer que le droit au logement soit inscrit dans le Code civil, voire dans une espèce de charte. Mais l'intervenant se demande s'il est nécessaire d'inscrire ce droit dans la Constitution.

Le professeur Haarscher fait observer que si les droits sociaux fondamentaux sont inscrits dans la Constitution et qu'il existe en même temps une forme de contrôle de constitutionnalité, la « liberté de manœuvre » du Parlement s'en trouvera considérablement réduite.

On risque, à ce moment-là, de se trouver dans une situation où les représentants de la nation, élus démocratiquement, ne pourront plus décider librement. L'intérêt supérieur de la Nation pourrait alors être subordonné à des exigences corporatistes ... L'inscription de droits sociaux fondamentaux dans la Constitution, combinée à un contrôle de constitution-

natie met een grondwettigheidscontrole, altijd een goede zaak is.

Een volgende spreker merkt op dat professor Haarscher het bestaan van sociale en economische grondrechten altijd verbindt met het bestaan van een grondwettigheidsstoezicht. Maar kan het ene niet zonder het andere? Is het niet mogelijk om in de Grondwet rechten op te nemen die — hoewel niet altijd afdwingbaar — toch de uiting van een politieke wil zijn?

Prof. Haarscher is van mening dat het perfect mogelijk is in de Grondwet rechten op te nemen zonder dat daarop een grondwettigheidsstoezicht van toepassing is. Hij vindt wél dat men dat dan beter doet in een soort « preambule » dan in Titel II.

In het licht van de huidige situatie — het ontbreken van een echte consensus over de sociale en economische grondrechten, de niet altijd schitterende economische situatie ... — is professor Haarscher eerder geneigd vertrouwen te schenken aan het Parlement, dat over de nodige manoeuvreerruimte moet kunnen beschikken om soepele wettelijke regelingen uit te werken ...

Een lid begrijpt dat het wellicht niet realistisch is onmiddellijk een individueel verhaalrecht bij het Arbitragehof in te voeren, voor de economische en sociale grondrechten die in de Grondwet zouden worden opgenomen.

Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat het zinloos zou zijn die rechten in de Grondwet in te schrijven. De nieuwe Grondwetsartikelen zullen immers algemene normen zijn, die door de — nationale, maar ook communautaire en regionale — wetgevers in acht moeten worden genomen en die dank zij de jurisprudentie van de Raad van State (cf. advies over voorontwerpen van wet en van decreet) nader zullen worden omschreven.

Prof. Haarscher merkt op dat het opnemen van het recht op arbeid in de Franse grondwet, op het eerste gezicht weinig invloed heeft gehad op de wetgevende activiteit van « conservatieve » of « liberale » regeringen.

Maar men kan inderdaad hopen dat de inschrijving van dergelijke grondrechten een dynamiek creëert en tot een verduidelijking van de inhoud van sommige begrippen leidt. Misschien kan men via die weg zelfs een antwoord vinden op een van de grote vragen van dit post-communistische tijdperk, met name: welke waarde hechten we aan een aantal principes die een tegengewicht kunnen vormen voor het kapitalisme en de vrije-markteconomie?

Het belangrijkste is dat (via adviezen van de Raad van State of op enige andere wijze) meer duidelijkheid wordt geschapen over de inhoud van bepaalde begrippen en principes.

Diverse leden vinden dat een interessante denk-piste: de inschrijving van bepaalde sociale en economische grondrechten zou aldus in twee stappen kunnen verlopen. Eerst een principiële inschrijving,

nalité, n'est donc pas nécessairement une bonne chose.

Un intervenant suivant fait observer que le professeur Haarscher associe toujours la reconnaissance de droits sociaux et économiques fondamentaux à l'existence d'un contrôle de constitutionnalité. Mais l'une dépend-elle de l'autre? N'est-il pas possible d'inscrire dans la Constitution des droits qui — bien que leur respect ne soit pas toujours obligatoire — constituent pourtant l'expression d'une volonté politique?

Le professeur Haarscher estime qu'il est parfaitement possible d'inscrire des droits dans la Constitution sans qu'ils soient soumis à un contrôle de constitutionnalité. Mais il estime qu'il serait alors préférable de les inscrire dans une sorte de « préambule » plutôt qu'au titre II.

Compte tenu de la situation actuelle — l'absence d'un véritable consensus sur les droits sociaux et économiques fondamentaux, l'évolution peu favorable de la situation économique ..., le Professeur Haarscher serait plutôt tenté de faire confiance au Parlement, qui doit pouvoir disposer de la marge de manoeuvre nécessaire pour élaborer des réglementations souples ...

Un membre comprend qu'il ne serait peut-être pas réaliste d'instaurer immédiatement un droit de recours individuel devant la Cour d'Arbitrage en ce qui concerne les droits économiques et sociaux fondamentaux qui seraient inscrits dans la Constitution.

Il ne faut toutefois pas en inférer qu'il serait inutile d'inscrire ces droits dans la Constitution. Les nouveaux articles inscrits dans la Constitution seraient en effet des normes générales qui devraient être prises en considération par le législateur national, mais également communautaire et régional, et dont le contenu serait précisé par la jurisprudence du Conseil d'Etat (cf. les avis que donne le Conseil sur les avant-projets de loi et de décret).

Le professeur Haarscher fait observer qu'à première vue, l'inscription du droit au travail dans la Constitution française n'a guère eu d'incidence sur l'activité législative de gouvernements « conservateurs » ou « libéraux ».

Mais on peut effectivement espérer que l'inscription de tels droits fondamentaux enclenche une dynamique et permette de préciser le contenu de certains concepts. On pourrait peut-être même apporter par ce biais une réponse à l'une des grandes questions de l'ère postcommuniste, à savoir: quelle valeur accordons-nous à une série de principes qui pourraient faire contrepoids au capitalisme et à l'économie de marché?

L'essentiel est que le contenu de certains concepts et principes soit précisé (par le biais des avis du Conseil d'Etat ou de toute autre manière).

Divers membres estiment que c'est là une piste de réflexion intéressante, en tant qu'elle implique que l'inscription de certains droits économiques et sociaux fondamentaux pourrait se faire en deux pha-

zonder individueel verhaalrecht, die leidt tot een verduidelijking en consolidering van bepaalde begrippen, en later een uitbreiding van het grondwettigheidsstoezicht van het Arbitragehof tot de economische en sociale grondrechten.

II. — HOORZITTING MET PROFESSOR PIETERS (KUL)

A. Uiteenzetting

Professor Pieters onderstreept bij wijze van inleiding dat in discussies over economische en sociale grondrechten al te vaak wordt verwezen naar de wijze waarop die rechten in internationale verdragen zijn opgenomen. Nochtans zou men er beter aan doen, rechtsvergelijkend te werk te gaan en na te gaan (of en) hoe die grondrechten in de grondwetten van met België vergelijkbare landen zijn geformuleerd.

De « logica » die schuilgaat achter een internationaal verdrag is immers niet dezelfde als die welke ten grondslag ligt aan een grondwet.

Een tweede voorafgaande opmerking is dat — hoewel de inhoud die men aan het begrip geeft, verschilt — sociale grondrechten meestal worden tegengesteld aan de klassieke vrijheidsrechten. Sommigen omschrijven de sociale grondrechten als het « recht om iets te krijgen » (meestal van de Staat). Anderen zien het ruimer : in hun optiek omvatten de sociale grondrechten naast het recht op prestaties ook een aantal « sociale vrijheidsrechten » (bijvoorbeeld het recht om te staken). Iedereen is het er echter over eens dat vooral de « rechten om iets te krijgen » in de praktijk problemen doen rijzen.

Spreker zal in wat volgt bijgevolg vooral aandacht besteden aan laatstgenoemde rechten.

Uit zijn rechtsvergelijkend onderzoek (zie onder meer Pieters D., *Sociale grondrechten op prestaties in de grondwetten van de landen van de Europese Gemeenschap*, Antwerpen, 1985) leidt spreker een aantal algemene vaststellingen af.

Ten eerste kampen alle landen die in hun Grondwet een soort « catalogus » van rechten op sociale prestaties hebben opgenomen, met enorme problemen om die rechten op juridisch vlak inhoud te geven. Haast nergens zijn rechtspraak en rechtsleer erin geslaagd deze grondrechten ten volle in het « grondrechtsbegrip » te integreren. Men krijgt aldus de indruk dat de sociale grondrechten op een bepaald ogenblik om politieke redenen in de Grondwet zijn ingeschreven, zonder dat ze evenwel juridisch volledig zijn erkend. Meestal wordt er nog altijd een onderscheid gemaakt tussen de rechten op prestaties en de « ernstige » grondrechten (de klassieke vrijheidsrechten).

ses. On procédera, dans une première phase, à une inscription de principe, sans droit de recours individuel, qui permettra de préciser et de consolider certains concepts, et on étendra ultérieurement le contrôle de constitutionnalité exercé par la Cour d'arbitrage aux droits économiques et sociaux fondamentaux.

II. — AUDITION DU PROFESSEUR PIETERS (KUL)

A. Exposé

Le professeur Pieters souligne, en guise d'introduction, que, dans le cadre des discussions sur les droits économiques et sociaux fondamentaux, il est trop souvent fait référence à la manière dont ces droits sont consacrés dans les traités internationaux. Il serait préférable de vérifier, par le droit comparé, (si et) de quelle manière ces droits fondamentaux sont définis dans les constitutions des pays comparables à la Belgique.

La « logique » qui sous-tend un traité international est en effet différente de celle qui sous-tend une loi fondamentale.

Une deuxième observation préalable qui s'impose est que les droits sociaux sont généralement opposés aux libertés classiques bien qu'il existe différentes interprétations de la notion de « droits sociaux ». Alors que certains définissent les droits sociaux comme étant « le droit d'obtenir quelque chose » (en général de l'Etat), d'autres en ont une conception plus globale et estiment qu'outre le droit à des prestations, les droits sociaux recouvrent également un certain nombre de libertés sociales (par exemple le droit de grève). Cependant, tous s'accordent à dire que c'est surtout le « droit d'obtenir quelque chose » qui pose des problèmes dans la pratique.

Aussi l'orateur s'intéressera-t-il particulièrement à ces derniers droits dans l'analyse qui suit.

Il infère un certain nombre de constatations de son étude de droit comparé (voir notamment Pieters D., *Sociale Grondrechten op prestaties in de Grondwetten van de landen van de Europese Gemeenschap*, Anvers, 1985).

Premièrement, tous les pays qui ont repris dans leur Constitution une sorte de « catalogue » de droits à des prestations sociales ont beaucoup de mal à concrétiser ces droits sur le plan juridique. Presque nulle part, la jurisprudence et la doctrine ne sont parvenues à intégrer pleinement ces droits à la notion de « droit fondamental ». On a dès lors l'impression que les droits sociaux fondamentaux ont, à un certain moment, été inscrits dans la Constitution pour des raisons politiques, alors qu'ils n'étaient pas pleinement reconnus sur le plan juridique. On fait encore généralement la distinction entre les droits à des prestations et les droits fondamentaux « sérieux » (les droits « classiques » en matière de libertés).

Ten tweede blijkt de wijze waarop de sociale grondrechten zijn geformuleerd, in de praktijk weinig invloed te hebben op de inhoud die eraan wordt gegeven. Op het eerste gezicht zou men kunnen denken dat een sociaal grondrecht dat als « programma-bepaling » is geformuleerd, juridisch minder gewicht in de schaal legt dan een bepaling die subjectieve rechten toekent. Rechtsvergelijkend onderzoek toont echter aan dat zulks niet het geval is.

Zo hebben zowel Frankrijk als Duitsland in hun Grondwet een bepaling die zegt dat ze « sociale republieken » zijn. Welnu, in Duitsland heeft dat grote gevolgen gehad. Men heeft uit die bepaling namelijk het « Sozialstaatsprinzip » geput, dat zeer belangrijk is in de jurisprudentie.

In Frankrijk — dat nochtans bijna dezelfde bepaling in zijn Grondwet heeft — is dat principe daarentegen haast volledig in de vergeethoek beland ...

In Ierland heeft men dan weer een lijst van sociale grondrechten in de Grondwet opgenomen, maar tegelijkertijd gespecificeerd dat het louter om richtlijnen voor de wetgever gaat, waarop de rechterlijke macht niet kan steunen om concrete geschillen te beslechten. Dat heeft de Ierse rechters echter niet belet om die bepaling in te roepen bij het vellen van hun vonnissen.

Alle grote discussies over de formulering van de sociale grondrechten ten spijt, moet dus worden vastgesteld dat de rechterlijke macht er hoe dan ook een eigen interpretatie aan geeft.

Een derde vaststelling is al even ontluisterend. Sommige EG-Lid-Statens hebben in hun Grondwet zo goed als geen sociale grondrechten, terwijl andere Lid-Statens zich op indrukwekkende lijsten van sociale grondrechten kunnen beroepen. Nochtans is er geen enkele correlatie waar te nemen tussen de grondwettelijke waarborgen enerzijds, en het echte niveau van sociale bescherming en prestaties anderzijds ...

Die vaststelling relativeert natuurlijk het belang van de sociale grondrechten voor de doorsnee-burgers, die vaak veel doeltreffender beschermd wordt door de door het verkozen Parlement goedgekeurde wetten of andere normen (cf. sociale reglementering, CAO's enz.)

Uit dat alles mag echter niet worden afgeleid dat de sociale grondrechten nutteloos zouden zijn : ze zijn vooral belangrijk ter bescherming van personen die in de marge van de maatschappij leven en bijgevolg naast het « wettelijke vangnet » dreigen te vallen. Die vaststelling geldt overigens ook voor de klassieke vrijheidsrechten (een grote politieke partij zal zich bijvoorbeeld ook minder vaak rechtsstreeks op de grondwettelijke waarborg van de vrije meningsuiting beroepen dan een kleine minderheidspartij; de vrijheid van godsdienst is vooral van belang voor kleine religieuze groeperingen enz.)

Wanneer men nagaat wie gedingen inspannt bij het Europees Hof van Straatsburg, stelt men vast dat ook daar de « uitzonderings- of randgevallen » oververtegenwoordigd zijn.

Deuxièmement, il s'avère que, dans la pratique, la manière dont sont formulés les droits sociaux fondamentaux a peu d'influence sur le contenu qui leur est donné. On pourrait croire, à première vue, qu'un droit social fondamental, formulé sous la forme d'une « disposition-programme », a moins de poids, sur le plan juridique, qu'une disposition qui accorde des droits subjectifs. Une étude de droit comparé montre toutefois qu'il n'en est rien.

Ainsi, la France comme l'Allemagne ont inscrit dans leur constitution une disposition faisant de ces Etats des « républiques sociales ». En Allemagne, cette disposition a eu de lourdes conséquences. On en a inféré le « Sozialstaatsprinzip » (Principe de l'Etat social), qui est très important dans la jurisprudence.

En France — où la Constitution comporte une disposition quasi identique —, ce principe est par contre tombé dans l'oubli.

La Constitution irlandaise consacre, elle aussi, une série de droits sociaux fondamentaux, mais il y est en même temps spécifié qu'il ne s'agit que de simples principes directeurs à l'usage du législateur, sur lesquelles le pouvoir judiciaire ne peut pas se baser pour trancher des litiges. Cela n'a cependant pas empêché les juges irlandais d'invoquer cette disposition dans le prononcé de leurs jugements.

En dépit de tous les grands débats concernant la formulation des droits sociaux fondamentaux, force est donc de constater que le pouvoir judiciaire a sa propre interprétation à ce sujet.

Une troisième constatation est tout aussi décevante. Certains Etats membres de la Communauté européenne n'ont inscrit pratiquement aucun droit social fondamental dans leur Constitution, tandis que d'autres peuvent se prévaloir de listes impressionnantes de tels droits. On n'a pourtant observé aucune corrélation entre les garanties constitutionnelles et le niveau effectif de protection et de prestations sociales.

Cette constatation relativise évidemment l'importance des droits sociaux fondamentaux pour le citoyen moyen, qui est souvent protégé de manière beaucoup plus efficace par les lois ou autres normes adoptées par le Parlement qu'il a élu (cf. réglementation sociale, CCT, etc.)

On ne peut toutefois en déduire que les droits sociaux fondamentaux ne seraient d'aucune utilité : ils constituent avant tout une protection pour les personnes qui vivent en marge de la société et qui risquent dès lors d'échapper à toute « protection légale ». Cette constatation vaut d'ailleurs aussi pour les libertés classiques (un grand parti politique devra par exemple invoquer moins souvent la garantie constitutionnelle que constitue la liberté d'expression qu'un petit parti de l'opposition; la liberté de religion est surtout importante pour les petits groupements religieux, etc.)

Il ressort de l'examen des litiges dont est saisie la Cour européenne de Strasbourg que là aussi les « exceptions ou les cas limites » sont sur-représentés.

In dat verband is het interessant na te gaan, in welke omstandigheden de in de Grondwet opgenomen sociale en economische rechten de grootste normatieve werking hebben gehad. Of om het met andere woorden te zeggen: in welke omstandigheden heeft een rechter zich rechtstreeks op die sociale grondrechten beroepen om een beslissing te nemen die hij anders niet had kunnen nemen?

Op grond van dat criterium stellen we vast dat de normatieve werking het grootst is:

1. als het gaat om *minimumwaarborgen*;
2. als het grondrechten zijn die « *leemten* » opvullen (die met andere woorden in combinatie met het gelijkheidsbeginsel een vangnet vormen voor personen die door de mazen van het wettelijk net zijn gevallen).

« *Ratione materiae* » worden volgende sociale grondrechten het vaakst op doeltreffende wijze ingeroepen in de landen van de Europese Gemeenschap:

1. het recht op een bestaansminimum;
2. het recht op een minimum aan onderwijs (of op kosteloos basisonderwijs);
3. het recht op een minimum aan medische verzorging.

Er zij opgemerkt dat het recht op arbeid niet in deze lijst voorkomt.

Wat het recht op huisvesting betreft, is de toestand in zoverre bijzonder dat het om een « nieuw » recht gaat (dat momenteel alleen in de grondwetten van Spanje en Portugal voorkomt), dat bovendien moeilijk « meetbaar » is.

Een en ander leidt overigens ook tot een andere vaststelling: sociale grondrechten kunnen maar op zinvolle wijze in de Grondwet worden opgenomen, voor zover er een netwerk van wetten bestaat die de verwezenlijking van de principiële doelstelling mogelijk maken.

Het is dus illusoir, te denken dat sociale grondrechten een « programmatorische » werking kunnen hebben. Indien in een sociaal grondrecht een doel wordt vooropgesteld dat nog niet in zeer ruime mate verwezenlijkt is (via andere normen), zal die grondwetsbepaling uit juridisch oogpunt onwerkzaam zijn.

Dat is trouwens het probleem bij het formuleren van het recht op wonen: op wettelijk vlak is het recht op wonen momenteel niet voldoende « onderbouwd ».

In tegenstelling tot wat vrij algemeen wordt aangenomen, verschillen de sociale grondrechten uit juridisch oogpunt niet zo erg van de klassieke vrijheidsrechten. Dat komt doordat een rechter in de meeste gevallen toch alleen maar « negatief » kan optreden: hij kan iets verhinderen, maar zelden of nooit de overheid dwingen tot het opzetten van stelsels die (nog) niet bestaan.

Dat hoeft echter geen echt probleem te zijn, omdat de sociale grondrechten (zoals hierboven uiteengezet) toch vooral van belang zijn voor uitzonderingsge-

Il serait intéressant de voir à cet égard dans quelles circonstances les droits sociaux et économiques inscrits dans la Constitution ont eu la plus grande application normative, ou, en d'autres termes, dans quelles circonstances, un juge a allégué directement ces droits sociaux fondamentaux pour prendre une décision qu'il n'aurait pu prendre autrement?

On constate, en fonction de ce critère, que l'effet normatif est plus important:

1. lorsqu'il s'agit de *garanties minimales*;
2. lorsque les droits fondamentaux combinent un « *vide* » (c'est-à-dire que, combinés avec le principe d'égalité, ils constituent une espèce de filet de sécurité pour les personnes qui sont passées au travers des mailles du régime légal).

Les droits fondamentaux sociaux qui « *ratione materiae* » sont le plus souvent invoqués, avec succès, dans les pays de la Communauté européenne sont les suivants:

1. le droit au minimum de moyens d'existence;
2. le droit à un enseignement minimum (ou à un enseignement fondamental gratuit);
3. le droit à des soins de santé minimum.

Il est à noter que le droit au travail ne figure pas sur cette liste.

En ce qui concerne le droit au logement, la situation est particulière en ce sens qu'il s'agit d'un « nouveau » droit (qui n'est considéré actuellement comme un droit fondamental qu'en Espagne et au Portugal) et qu'il est en outre difficilement « mesurable ».

Ces exemples nous amènent du reste également à une autre constatation: les droits sociaux fondamentaux ne peuvent être inscrits dans la Constitution que dans la mesure où il existe un tissu légal permettant la réalisation de l'objectif de principe.

Il est dès lors illusoire de croire que les droits sociaux fondamentaux puissent avoir une action « programmatique ». Si un droit fondamental pose un objectif qui n'est pas encore réalisé dans une large mesure (par le biais d'autres normes), cette disposition constitutionnelle sera inopérante d'un point de vue juridique.

C'est du reste tout le problème de la formulation du droit au logement: à l'heure actuelle, ce droit n'a pas d'assise légale suffisante.

Contrairement à ce qui est communément admis, les droits sociaux fondamentaux ne diffèrent guère, sur le plan juridique, des droits classiques relatifs aux libertés. Cela provient du fait que, dans la plupart des cas, un juge ne peut intervenir que de manière « négative »: s'il peut empêcher quelque chose, il ne peut pratiquement jamais contraindre les pouvoirs publics à mettre en oeuvre des systèmes qui n'existent pas (encore).

Cela ne devrait toutefois pas poser de véritables problèmes, puisque les droits sociaux fondamentaux présentent surtout un intérêt pour les cas exception-

vallen of marginale groepen. En in die gevallen kan de rechter wel degelijk leemten in de wet opvullen ...

Het spreekt vanzelf dat de bovenstaande redenering strikt juridisch is en dat het inschrijven van sociale grondrechten in de Grondwet ook een filosofische dimensie heeft, waarop spreker hier niet ingaat.

Vaak wordt de vrees uitgedrukt dat het opnemen van sociale grondrechten in de Grondwet, de klassieke vrijheidsrechten zou « uithollen ». Rechtsvergelijkend onderzoek toont echter aan dat die vrees ongegrond is. Het is bijvoorbeeld onjuist dat de Grondwet van de Weimar-republiek zou zijn ten ondergegaan aan de catalogus van sociale grondrechten die erin was opgenomen.

Er kunnen zich weliswaar conflicten voordoen tussen de sociale grondrechten en de vrijheidsrechten, maar die zijn niet ernstiger dan die welke zich voordoen tussen de vrijheidsrechten onderling, te meer daar vele sociale grondrechten toch niet als « volwaardig » worden aangezien.

Tot besluit stelt spreker dat twee grote principes niet uit het oog mogen worden verloren wanneer men overweegt sociale grondrechten in de Grondwet op te nemen.

Ten eerste moeten de sociale grondrechten die in de Grondwet worden ingeschreven, « minimalistisch » worden omschreven. Niet omdat men de sociale rechten zou willen beperken, maar wel omdat ze aldus juridisch gezien het meest doeltreffend zijn. Hooggespannen verwachtingen wekken via sociale grondrechten kan wellicht politieke voldoening schenken, maar heeft weinig juridische gevolgen. Het Nederlandse voorbeeld is terzake zeer leerrijk. Hoewel de Nederlandse Grondwet sinds 1983 voorziet in rechten zoals het recht op bijstand, op woongelegenheden of op werk, wordt daar in het sociaal recht en het arbeidsrecht haast nooit naar verwezen, precies omdat die rechten niet « bescheiden » genoeg zijn geformuleerd.

Ten tweede is in het verleden de idee geopperd om in de Grondwet een artikel 24bis op te nemen, luidend als volgt : « Een ieder geniet de sociale en economische rechten die een wet goedgekeurd met een bijzondere meerderheid hem toekent ».

Die formulering kan bevreemden, maar is nochtans het overwegen waard. Wil men immers meer waarborgen bieden dan het strikte minimum, zonder anderzijds te verzinken in erg abstracte uitspraken waarmee iedereen het eens is maar die niemand een stap vooruithelpen, dan heeft men meer « flexibele » instrumenten nodig dan de Grondwet. België heeft reeds ervaring met dergelijke « quasi-constitutionele » wetten en het zou bijgevolg jammer zijn als deze mogelijkheid zonder verder onderzoek terzijde werd geschoven.

nels ou les groupes marginaux (ainsi qu'il a été exposé ci-avant). Et dans ces cas, le juge peut combler les lacunes de la loi

Il est évident que le raisonnement ci-avant est strictement juridique et que l'inscription de droits sociaux fondamentaux dans la Constitution a aussi une dimension philosophique que l'intervenant n'abordera pas en l'occurrence.

D'aucuns craignent que l'inscription des droits sociaux fondamentaux dans la Constitution vide les libertés classiques de leur sens. Le droit comparé montre toutefois que cette crainte n'est pas fondée. Ainsi, il serait erroné d'affirmer que c'est l'insertion d'une série de droits sociaux fondamentaux dans la Constitution qui a entraîné la chute de la république de Weimar.

Il est vrai que des conflits sont possibles entre les droits sociaux fondamentaux et les libertés fondamentales, mais ceux-ci ne sont pas plus graves que les antagonismes qui peuvent survenir entre les libertés fondamentales elles-mêmes, d'autant plus que de nombreux droits sociaux fondamentaux ne sont pas considérés comme des garanties à part entière.

Pour conclure, l'orateur souligne qu'il y a deux grands principes qu'il ne faut pas perdre de vue lorsque l'on envisage d'inscrire des droits sociaux fondamentaux dans la Constitution.

En premier lieu, il faut définir ces droits de façon minimaliste, non pour les limiter, mais pour leur donner une efficacité maximale sur le plan juridique. S'il peut apporter une satisfaction sur le plan politique, l'éveil de grandes espérances par la consécration des droits sociaux n'a que peu d'effets sur le plan juridique. L'exemple néerlandais est, à cet égard, riche d'enseignements. Bien que des droits tels que le droit à l'assistance, au logement et au travail aient été inscrits dans la Constitution néerlandaise dès 1983, il n'est presque jamais fait référence à ces droits dans le droit social et le droit du travail néerlandais, précisément parce que la formulation de ces droits est trop ambitieuse.

En second lieu, on a, par le passé, émis l'idée d'insérer dans la Constitution un article 24bis, disposant que « Toute personne jouit des droits économiques et sociaux qui lui sont reconnus par une loi adoptée à une majorité spéciale. »

Si cette formulation peut paraître étrange, elle mérite néanmoins d'être prise en considération. Si l'on veut en effet offrir plus que le strict minimum de garanties sans verser dans des déclarations qui ne seraient qu'autant d'abstractions auxquelles tout le monde souscrit mais qui n'aident personne, il faut que l'on dispose d'instruments plus souples que la Constitution. La Belgique ayant déjà acquis une certaine expérience dans le domaine des lois « quasi-constitutionnelles », il serait dommage d'écarter cette possibilité, sans l'examiner plus avant.

B. Gedachtenwisseling

Een lid vraagt of Prof. Pieters de pogingen die momenteel worden gedaan om een aantal sociale grondrechten in de Grondwet in te schrijven (cf. Gedr. St., Kamer, BZ 91/92, n^os 218, 261 en 381) in hun huidige vorm zinvol vindt.

Prof. Pieters is van mening dat het uit juridisch oogpunt zeker zin heeft, sociale grondrechten in de Grondwet op te nemen. Maar tegelijkertijd is het zeer gevaarlijk de burgers rechten voor te houden, die men achteraf niet kan « hard » maken.

Vandaar de noodzaak om op het niveau van de Grondwet louter minima vast te stellen. Alleen dan zullen die grondrechten echte normen zijn. De Belgische Grondwet van 1831 had trouwens als grote verdienste dat zij zeer concreet was: zo staat er bijvoorbeeld niet in dat er een « recht van eigendom » bestaat, maar wel wat er moet gebeuren als iemand uit zijn eigendom wordt ontzet...

Men moet dus tot elke prijs vermijden in de Grondwet loze beloften op te nemen die men wegens economische of andere omstandigheden niet kan waarmaken.

Hetzelfde lid vraagt of het zinvol is, te pogen een instelling aan te wijzen die erop toeziet dat dergelijke sociale grondrechten concreet gestalte krijgen.

Prof. Pieters meent dat indien de sociale grondrechten op de hierboven beschreven minimale wijze worden geformuleerd, het ook meteen zal duidelijk zijn welke instelling ze moet verwezenlijken. Het zal dan immers gaan om rechten die al concreet vorm hebben gekregen in andere normatieve teksten, maar die als het ware via de Grondwet « plechtig » aan een ieder worden toegekend.

De Voorzitter vraagt in hoeverre het aangewezen kan zijn sociale grondrechten in de Grondwet op te nemen, ten einde te waarborgen dat de Gemeenschappen en Gewesten die minimumrechten eerbiedigen (cf. de adviezen van de Raad van State over voorontwerpen van verordeningen en voorstellen van decreet).

Prof. Pieters vindt het gevaarlijk de Grondwet te gebruiken om de bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat en de deelgebieden te « doorkruisen ». Het door de Voorzitter ingediende voorstel om het recht op wonen in de Grondwet in te schrijven, is naar zijn mening te algemeen geformuleerd. Indien men dat recht negatief zou formuleren — bijvoorbeeld: « Niemand kan uit zijn woning worden gezet, tenzij ... » — zou men over een veel sterker, juridisch instrument beschikken.

Een lid is niet helemaal overtuigd dat de sociale grondrechten nooit de klassieke vrijheidsrechten op de helling kunnen zetten. Hoe lost men eventuele conflicten het best op, indien ze zich toch voordoen?

Prof. Pieters antwoordt dat hij tijdens zijn onderzoek in geen enkele EG-Lid-Staat heeft vastgesteld

B. Echange de vues

Un membre demande au professeur Pieters s'il estime que les tentatives actuelles qui visent à inscrire une série de droits sociaux fondamentaux dans la Constitution (cf. Doc. n^{os} 218, 261 et 381, S.E. 91/92) ont un sens telles qu'elles sont formulées.

Le professeur Pieters estime que du point de vue juridique, il se justifie certainement d'inscrire des droits sociaux fondamentaux dans la Constitution. Mais, en même temps, il est extrêmement dangereux d'octroyer au citoyen des droits qu'il ne pourra exercer par la suite.

Aussi serait-il préférable de ne fixer que des minima au niveau de la Constitution. Ce n'est qu'à cette condition que ces droits fondamentaux constitueront de véritables normes. La Constitution belge de 1831 avait d'ailleurs le grand mérite d'être très concrète: c'est ainsi qu'elle ne prévoit par exemple pas qu'il existe un droit à la propriété, mais bien ce qui doit se passer lorsque quelqu'un est exproprié.

Il faut donc éviter à tout prix d'inscrire dans la Constitution de vaines promesses que l'on ne pourra tenir pour des raisons économiques ou autres.

Le même membre demande s'il est sensé de désigner un organisme chargé de veiller à la concrétisation de ces droits sociaux fondamentaux.

Le professeur Pieters estime que si les droits sociaux fondamentaux sont formulés de la manière minimale exposée ci-dessus, il apparaîtra clairement quel organisme devra les concrétiser. Il s'agira en effet de droits déjà concrétisés dans d'autres textes normatifs, mais qui seront pour ainsi dire reconnus « solennellement » à tout un chacun dans le cadre de la Constitution.

Le président demande dans quelle mesure il peut être indiqué d'inscrire des droits sociaux fondamentaux dans la Constitution afin de garantir le respect de ces droits minimums par les Communautés et les Régions (voir les avis du Conseil d'Etat sur des avant-projets de règlements et sur des propositions de décret).

Le professeur Pieters estime qu'il serait dangereux d'utiliser la Constitution pour « interférer » dans la répartition des compétences entre l'Etat central et les entités fédérées. La proposition déposée par le président visant à inscrire le droit au logement dans la Constitution lui paraît être formulée en termes trop généraux. Si l'on formulait ce droit sur le mode négatif — par exemple: « Personne ne peut être expulsé de son logement, si ce n'est ... », on disposerait d'un instrument juridique beaucoup plus solide.

Un membre n'est pas tout à fait convaincu que les droits sociaux fondamentaux ne puissent jamais porter atteinte aux droits classiques relatifs aux libertés. Comment résoudre au mieux les conflits éventuels lorsqu'ils surgiront?

Le professeur Pieters répond qu'au cours de son étude, il n'a constaté dans aucun Etat membre de la

dat de invoering van sociale grondrechten de klassieke vrijheidsrechten zou uithollen.

Dat belet natuurlijk niet dat een grondrecht van één individu soms in conflict komt met dat van een ander individu. Maar zelfs in dat geval stelt men vooral conflicten vast tussen vrijheidsrechten onderling.

Meer nog : sociale grondrechten krijgen in combinatie met de klassieke vrijheidsrechten (en vooral in combinatie met het gelijkheidsbeginsel) vaak een specifieke waarde en een grotere normatieve kracht ... Op grond van het gelijkheidsbeginsel alleen kan men immers aan de gediscrimineerde geen prestaties toekennen, maar in combinatie met een sociaal grondrecht kan men heel wat verder gaan ...

III. — BESPREKING VAN EEN ONTWERP VAN VOORSTEL

Tijdens haar vergadering van 23 december 1992 heeft de subcommissie kennis genomen van een ontwerp van voorstel tot invoering van een artikel 24bis in de Grondwet. Dat voorstel is — uitgaande van de voorafgaande hoorzittingen en gesprekken (*supra*) — op verzoek van de Voorzitter geredigeerd door Prof. D. Pieters (KUL).

Het luidt als volgt :

« Art. 24bis. — *Eenieder heeft recht op de sociale en medische bijstand zonder welke hij niet in staat zou zijn een menswaardig bestaan te leiden.*

Niemand kan het recht op gezinsleven, arbeid, sociale zekerheid, woning en gezond leefmilieu worden ontzegd dan in de gevallen en op de wijze bij de wet of het decreet bepaald. »

Prof. Pieters heeft erop gewezen dat zijn voorstel steunt op een drietal krachtlijnen, die in zijn uiteenzetting (*supra*) meer in detail worden besproken.

Ten eerste moeten de rechten die men in de Grondwet opneemt juridisch afdwingbaar zijn, zo niet hebben ze geen zin.

Rechtsvergelijkend onderzoek wijst uit dat de enige rechten op prestaties die in met het onze vergelijkbare landen afdwingbaar zijn gebleken, de rechten op onderwijs, op een bestaansminimum en op geneeskundige verzorging zijn. Algemene, vrijblijvende rechten hebben juridisch nooit uitwerking gehad.

Ten tweede is de Belgische Grondwet altijd gekenmerkt geweest door concrete grondrechten die juridisch waardevol zijn en waaruit een groot vertrouwen in de wetgever en een groot wantrouwen in de uitvoerende macht blijkt.

Ten derde stelt spreker vast dat in het Parlement al sinds de vijftiger jaren voorstellen zijn ingediend tot inschrijving van sociale en economische rechten in de Grondwet en dat daarin *grosso modo* steeds dezelfde thema's terugkeren.

CE que les droits sociaux fondamentaux constituaient une menace pour les droits classiques relatifs aux libertés.

Cela n'empêche évidemment pas qu'un droit fondamental d'un individu puisse entrer en concurrence avec celui d'un autre individu. Mais même dans ce cas, on constate que ce sont principalement les droits relatifs aux libertés qui entrent en conflit.

Bien plus, les droits sociaux fondamentaux acquièrent souvent une valeur spécifique et une force normative plus importante lorsqu'ils sont combinés avec des droits classiques relatifs aux libertés (principalement avec le principe d'égalité) ... Le principe d'égalité seul ne permet pas d'accorder des prestations à la personne lésée, mais on peut aller beaucoup plus loin si on le combine avec un droit social fondamental ...

III. — DISCUSSION D'UN PROJET DE PROPOSITION

Au cours de sa réunion du 23 décembre 1992, la Sous-commission a pris connaissance d'un projet de proposition visant à insérer un article 24bis dans la Constitution. Cette proposition — issue d'auditions et de discussions préalables (voir ci-dessus) — a été rédigée par le professeur D. Pieters (KUL) à la demande du président.

L'article 24bis proposé est libellé comme suit :

« Art. 24bis. — *Chacun a droit à l'assistance sociale et médicale sans laquelle il ne serait pas en mesure de mener une existence conforme à la dignité humaine.*

Nul ne peut se voir privé du droit à la vie de famille, au travail, à la sécurité sociale, au logement et à un environnement sain, sauf dans les cas et selon les modalités prévus par la loi ou par le décret. »

Le professeur Pieters fait observer que sa proposition repose sur trois lignes de force qu'il a abordées plus en détail dans son exposé (voir ci-dessus).

En premier lieu, les droits que l'on inscrit dans la Constitution doivent pouvoir avoir des effets juridiques, sans quoi il n'ont pas de sens.

Un étude comparative des droits montre que les seuls droits à des prestations dont le respect peut être imposé dans des pays comparables au nôtre sont les droits à l'enseignement, au minimum d'existence et aux soins de santé. Des droits généraux et informels n'ont jamais eu d'effets juridiques.

En deuxième lieu, la Constitution belge est toujours caractérisée par des droits fondamentaux concrets qui ont une force juridique et qui attestent d'une grande confiance dans le législateur et dans le pouvoir exécutif.

En troisième lieu, l'intervenant constate que depuis les années cinquante, le Parlement a été saisi de propositions visant à inscrire des droits économiques et sociaux dans la Constitution et que celles-ci évoquent pratiquement toujours les mêmes thèmes.

Uitgaande van die drie krachtlijnen heeft spreker een tekst uitgewerkt die bewust kort werd gehouden.

Het eerste lid van dat ontwerp van voorstel (« *Eenieder heeft recht op de sociale en medische bijstand zonder welke hij niet in staat zou zijn een menswaardig bestaan te leiden.* ») is positief geformuleerd. Het impliceert dat de wetgever de mogelijkheid heeft om de mensen uit te nodigen om zelf eerst op eigen kracht, met eigen middelen (bijvoorbeeld inkomen, inschakeling in het arbeidsproces) een menswaardig bestaan te leiden.

Het tweede lid (« *Niemand kan het recht op gezinsleven, arbeid, sociale zekerheid, woning en gezond leefmilieu worden ontnomen dan in de gevallen en op de wijze bij de wet of het decreet bepaald.* ») vertoont qua concept enige gelijkenis met de bescherming van de eigendom.

Ook al was de grondwetgever van 1830 liberaal-conservatief, toch heeft hij nergens een « heilig » of « onvervreemdbaar » recht op eigendom ingeschreven (zoals sommige andere grondwetgevers van die tijd), maar heeft hij een concrete waarborg ingebouwd tegen onteigening. Het is naar analogie met die bescherming dat in het tweede lid voor een aantal grondrechten wordt bepaald dat men er niet uit kan worden ontzet dan in de gevallen of op de wijze bij de wet (of het decreet) bepaald. Die bescherming kan op het eerste gezicht vrij zwak lijken, maar is in het verleden zeer effectief gebleken. Belangrijk is vooral dat alleen de wetgever (en nooit de uitvoerende macht) iemand uit die rechten kan onttrekken.

Over de opsomming van rechten in het tweede lid kan natuurlijk eindeloos geredetwist worden. De hier opgesomde rechten (die men ook terugvindt in voorstel n° 381/1 van de heren Breyne en Gehlen) zijn volgens spreker echter zinvol omdat ze enerzijds geen verstoring teweegbrengen in onze wetgeving en anderzijds toch wel als pijlers van het sociaal-economisch bestel kunnen worden omschreven.

Bespreking van het eerste lid

Eenieder heeft recht op de sociale en medische bijstand zonder welke hij niet in staat zou zijn een menswaardig bestaan te leiden.

Op vraag van een lid verduidelijkt Professor Pieters dat deze bepaling inderdaad (in verkorte versie) de idee overneemt die is vervat in artikel 1 van de OCMW-wetgeving (en — in zoverre het gaat om medische bijstand — in de RIZIV-wetgeving wat betreft de niet-beschermde personen die in moeilijkheden verkeren).

Een lid vraagt zich af wat de draagwijdte is van de begrippen « sociale en medische bijstand ». Impliceert sociale bijstand meer dan de uitkering van het bestaansminimum ?

Professor Pieters antwoordt dat een Grondwetsartikel zo kort mogelijk moet zijn en dat de nadere

En gardant à l'esprit ces trois lignes de force, l'intervenant a élaboré un texte qu'il a voulu succinct.

Le premier alinéa de ce projet de proposition (« *Chacun a droit à l'assistance sociale et médicale sans laquelle il ne serait pas en mesure de mener une existence conforme à la dignité humaine.* ») est formulé de manière positive. Il implique que le législateur a la possibilité d'inviter les gens à mener une existence conforme à la dignité humaine par leurs propres moyens (revenus, insertion dans le circuit du travail par exemple).

Le deuxième alinéa (« *Nul ne peut se voir privé du droit à la vie de famille, au travail, à la sécurité sociale, au logement et à un environnement sain, sauf dans les cas et selon les modalités prévus par la loi ou par le décret.* ») présente, en ce qui concerne le concept, quelques similitudes avec la protection de la propriété.

Si le constituant de 1830 était libéral et conservateur, il n'a cependant jamais inscrit le droit « sacré » ou « inaliénable » à la propriété dans la Constitution (comme l'ont fait certains autres constituants de l'époque), mais a prévu une garantie concrète contre l'expropriation. C'est par analogie avec cette protection qu'il est prévu, au deuxième alinéa, que l'on ne peut être privé d'un certain nombre de droits fondamentaux que dans les cas et selon les modalités prévus par la loi (ou le décret). Cette protection peut paraître insuffisante à première vue, mais elle s'est avérée très efficace par le passé. Il est essentiel que seul le législateur (et non le pouvoir exécutif) puisse priver quelqu'un de ces droits.

L'énumération de droits au deuxième alinéa peut évidemment faire l'objet de discussions sans fin. L'intervenant estime que l'énumération des droits en question (qui figurent également dans la proposition n° 381/1 de MM. Breyne et Gehlen) est tout à fait justifiée dans la mesure où ces droits ne perturbent pas notre législation et qu'ils peuvent être considérés comme les piliers du régime social et économique.

Discussion du premier alinéa

Chacun a droit à l'assistance sociale et médicale sans laquelle il ne serait pas en mesure de mener une existence conforme à la dignité humaine.

Répondant à une question d'un membre, le professeur Pieters précise que cette disposition figure en effet (en version abrégée) à l'article 1^{er} de la législation relative aux CPAS (et — dans la mesure où il s'agit de l'assistance médicale — dans la législation relative à l'INAMI, pour ce qui concerne les personnes non protégées se trouvant en difficulté).

Un membre demande quelle est la portée de la notion d'« assistance sociale et médicale ». L'assistance sociale implique-t-elle plus que l'octroi du minimum de moyens d'existence ?

Le professeur Pieters répond qu'un article de la Constitution doit être le plus concis possible et qu'il

« invulling » ervan moet gebeuren door de wet- of decreetgever. In de huidige stand van zaken omvat de « sociale bijstand » dus niet alleen het bestaansminimum maar ook de andere bijstandsvormen waarin de huidige OCMW-wetgeving voorziet (*mutatis mutandis* geldt hetzelfde voor de medische bijstand).

Het spreekt vanzelf dat de inhoud van de wetgeving in de loop der tijden kan veranderen en dat de begrippen « sociale of medische bijstand » dan mee zullen evolueren. Belangrijk is echter dat in een Grondwetsartikel wordt gesteld dat onze maatschappij niet aanvaardt dat mensen — buiten hun wil — genooddaakt zijn een onmenswaardig bestaan te leiden. Al de rest is een kwestie van invulling door de wetgever. De wetgever is immers de belangrijkste beschermer van de rechten van de burgers. De functie van de grondrechten is daarentegen vooral marginaal: ze moeten de mensen opvangen die door de mazen van het wettelijke net vallen.

Professor Pieters voegt eraan toe dat het eerste lid, in tegenstelling tot het tweede, positief geformuleerd is, precies omdat er inzake « sociale en medische bijstand » al een grote mate van realisatie is. Daarom ook is dat het eerste en niet het tweede lid geworden ...

Ingevolge de opmerking van een lid besluit de Commissie tot slot in de Franse tekst van het eerste lid het woord « assistance » te vervangen door « aide ».

Bespreking van het tweede lid

Niemand kan het recht op gezinsleven, arbeid, sociale zekerheid, woning en gezond leefmilieu worden ontzegd dan in de gevallen en op de wijze bij de wet of het decreet bepaald.

Diverse leden merken op dat de opsomming van rechten in het tweede lid aanzienlijke gevolgen kan hebben voor de overheid. Betekent het recht op woning bij voorbeeld dat het Gewest iedereen een woning moet verstrekken? En wat is de inhoud van een recht op een gezond leefmilieu of op gezinsleven?

Professor Pieters antwoordt dat het tweede lid bewust negatief is geformuleerd. Zeggen dat een bepaald recht aan niemand kan worden ontzegd, betekent niet dat men dat recht aan iedereen toekent! Toen men in 1831 bepaalde dat niemand uit zijn eigendom kan worden ontzet, betekende dat niet dat men verplicht was, iedereen een (onroerende) eigendom te geven.

Het tweede lid kan wellicht bij sommigen de indruk wekken dat die rechten al volledig zijn gerealiseerd, maar dat is net niet het geval. Precies omdat

appartient au pouvoir législatif ou décréte d'en préciser le contenu. Dans l'état actuel des choses, la notion d'« assistance sociale » ne recouvre donc pas uniquement le minimum de moyens d'existence, mais englobe également les autres formes d'assistance prévues par la législation actuelle relative aux CPAS (cette précision s'applique également *mutatis mutandis* à la notion d'assistance médicale).

Il va sans dire que le contenu de la législation peut évoluer au fil du temps et que la notion d'« assistance sociale et médicale » suivra le cours de cette évolution. L'important est qu'un article de notre Constitution dispose que la société belge n'admet pas que des personnes soient contraintes — indépendamment de leur volonté — de mener une existence incompatible avec la dignité humaine. Il appartiendra ensuite au législateur, qui est le premier protecteur des droits du citoyen, de donner corps à cette disposition. Le rôle dévolu aux droits fondamentaux est normalement marginal étant donné que ces droits sont censés « rattraper » les personnes qui sont passées entre les « mailles du filet » de la protection sociale prévue par la loi.

Le professeur Pieters ajoute que contrairement au second, le premier alinéa est formulé sur le mode affirmatif, étant donné qu'en matière d'« assistance sociale et médicale », le plus gros du travail a déjà été effectué. C'est également la raison pour laquelle cette disposition constitue le premier alinéa et non le second.

Suite à l'intervention d'un membre de la Commission décide enfin de remplacer, dans le texte français du premier alinéa, le mot « assistance » par le mot « aide ».

Discussion du deuxième alinéa

Nul ne peut se voir privé du droit à la vie de famille, au travail, à la sécurité sociale, au logement et à un environnement sain, sauf dans les cas et selon les modalités prévus par la loi ou par le décret.

Divers membres font observer que l'énumération de droits qui figure au deuxième alinéa pourrait avoir de graves conséquences pour les pouvoirs publics. Le droit au logement signifie-t-il par exemple que la Région doit fournir un logement à tous? Et que recouvre le droit à un environnement sain ou à la vie de famille?

Le professeur Pieters répond que c'est à dessein que le deuxième alinéa est formulé de manière négative. Dire que nul ne peut être privé d'un droit donné ne signifie pas que l'on octroie ce droit à chacun. Lorsqu'on a prévu en 1831 que nul ne pouvait être privé de sa propriété, cela ne signifiait pas que l'on était obligé d'attribuer une propriété (immobilière) à tout citoyen.

A la lecture du deuxième alinéa, certains pourraient avoir l'impression que ces droits sont déjà entièrement réalisés, mais il n'en est rien. C'est pré-

niet al die rechten al verwezenlijkt zijn, is het tweede lid negatief geformuleerd.

De concrete inhoud van de in het tweede lid gehanteerde begrippen moet worden ingevuld door de parlementaire voorbereiding en door de rechters. Toch kunnen, uitgaande van de algemene filosofie van het voorstel, al een aantal aanwijzingen gegeven worden.

Zo betekent het feit dat niemand het recht op gezinsleven kan worden ontzegd, niet dat iedereen recht heeft op een partner, noch dat mensen van hetzelfde gezin het recht hebben om elk ogenblik van de dag samen te zijn (en dus bijvoorbeeld niet meer te gaan werken). Wel betekent het bijvoorbeeld dat gezinnen die herenigd zijn, niet op grond van een administratief bevel opnieuw uiteengerukt kunnen worden (wel eventueel op grond van een wet of decreet).

Op dezelfde wijze wordt het stakingsrecht niet op de helling gezet door te stellen dat niemand het recht op arbeid kan worden ontzegd. Dat recht op arbeid is immers geen positief recht. Men kan van dat recht niet worden beroofd als men het heeft, maar men kan het niet eisen als men het niet heeft. Met andere woorden : een vreemdeling die wegens zijn huidskleur of ras wordt geweigerd wanneer hij solliciteert bij een bedrijf, kan op grond van artikel 24bis (nieuw) niet eisen dat hij wordt in dienst genomen. Maar eenmaal hij in dienst is, kan artikel 24bis wel een bescherming vormen tegen een ontslag op racistische gronden.

Artikel 24bis (nieuw) van de Grondwet kan dus geen werk garanderen aan de talrijke werklozen die ons land telt. Die belofte zou de overheid trouwens niet kunnen hard maken en dat is erg slecht voor de geloofwaardigheid van de Grondwet. Maar het is wel een bescherming tegen « wilde » ontslagen.

Hetzelfde geldt voor het recht op een gezond milieu. Wat dat is zal door de wet - of decreetgever moeten worden ingevuld.

Kortom : als — zoals in het voorgestelde tweede lid het geval is — een recht negatief is geformuleerd, moet er een basis van wettelijke bescherming aanwezig zijn om het inhoud te geven.

Diverse leden merken op dat het voorgestelde artikel 24bis geen rekening houdt met het bestaan van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, dat noch wetten, noch decreten, maar ordonnances uitvaardigt.

Het tweede lid zou bijgevolg in die zin moeten worden aangepast (eventueel via een verwijzing naar de regels bedoeld in artikel 26bis van de Grondwet).

Naar aanleiding van de tussenkomst van een lid benadrukt Professor Pieters tot slot dat de voorgestelde Grondwetsbepaling zeker niet overbodig wordt gemaakt door het bestaan van internationale

cisément parce que tous ces droits ne sont pas encore réalisés que le deuxième alinéa est formulé négativement.

Ce que recouvrent concrètement les notions contenues dans le deuxième alinéa doit être précisé par les parlementaires au cours de leurs travaux préparatoires et par les juges. Un certain nombre d'indications peuvent néanmoins être données dès à présent, compte tenu de la philosophie générale de la proposition.

Ainsi, le fait que nul ne peut être privé du droit à la vie de famille ne signifie pas que chacun ait droit à un partenaire, ni que les membres d'une même famille aient le droit de passer chaque instant de la journée ensemble (et donc de ne plus travailler). En revanche, cela signifie, par exemple, que des familles qui ont été réunies ne peuvent être désunies en vertu d'un ordre administratif (elles pourraient éventuellement l'être en vertu d'une loi ou d'un décret).

De même, le droit à la grève n'est pas compromis par le fait que nul ne peut être privé du droit au travail. Ce droit au travail ne constitue en effet pas un droit positif. On ne peut en être privé lorsqu'on l'a, mais on ne peut le revendiquer lorsqu'on ne l'a pas. C'est-à-dire qu'un étranger qui se voit refuser un emploi dans une entreprise en raison de sa race ou de la couleur de sa peau ne peut invoquer l'article 24bis (nouveau) et exiger d'être engagé. Mais une fois qu'il aura été engagé, l'article 24bis pourra constituer une protection contre un licenciement raciste.

L'article 24bis (nouveau) de la Constitution ne peut donc pas garantir du travail aux nombreux chômeurs que compte notre pays. Les autorités ne pourraient d'ailleurs exécuter une telle promesse, ce qui porterait gravement préjudice à la crédibilité de la Constitution. Ce nouvel article constitue en revanche une protection contre les licenciements « sauvages ».

Cette même observation s'applique également au droit à un environnement sain. Il appartiendra au pouvoir législatif ou décretaal d'en préciser le contenu.

On pourrait dire en résumé que lorsqu'un droit est formulé négativement — comme c'est le cas dans le deuxième alinéa proposé — il faut prévoir, pour que ce droit devienne effectif, une législation complémentaire de base.

Plusieurs membres font observer que l'article 24bis proposé ne tient pas compte de l'existence de la Région de Bruxelles-Capitale qui ne peut promulguer ni lois ni décrets mais uniquement des ordonnances.

Il conviendrait par conséquent d'adapter le second alinéa dans ce sens (en renvoyant éventuellement aux règles visées à l'article 26bis de la Constitution).

Suite à l'intervention d'un membre le professeur Pieters souligne enfin que l'existence de traités internationaux qui garantissent également certains droits sociaux et économiques ne rend certainement

verdragen die ook bepaalde sociale en economische rechten waarborgen. De logica van een Grondwet verschilt immers fundamenteel van die van een verdrag en bovendien kunnen verdragen vlotter « verdwijnen » dan een Grondwetsbepaling.

De bewoordingen « dan in de gevallen en op de wijze bij de wet of het decreet bepaald » doen dus geen probleem rijzen ten opzichte van internationale verdragen die meer rechten zouden garanderen dan de Grondwet of de Belgische wetten.

IV. — BESPREKING VAN TWEË ALTERNATIEVE VOORSTELLEN

Tijdens haar vergadering van 4 februari 1992 heeft de subcommissie een bespreking gewijd aan twee alternatieve voorstellen tot invoeging van een artikel 24bis in de Grondwet.

*
* *

Een lid kondigt aan dat hij een alternatief voorstel heeft ingediend tot invoeging van een artikel 24bis in de Grondwet (Gedr. St., Kamer n° 854/1-92/93). Dat artikel zou moeten luiden als volgt :

« Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden met eerbiediging van zijn economische en sociale grondrechten.

De uitoefening van die rechten worden geregeld bij wet, decreet of ordonnantie. »

Het lid legt uit dat zijn voorstel *mutatis mutandis* de essentie overneemt van artikel 1 van de wet van 8 juli 1976 betreffende de OCMW's, maar dat het in tegenstelling tot de tekst van de Commissie (cf. *supra*, Hoofdstuk III) geen opsomming bevat.

Sprekers fractie is niet gewonnen voor een concrete opsomming van economische en sociale grondrechten in artikel 24bis, omdat elke opsomming van rechten tegenstelde rechten oproept (denk maar aan het recht op arbeid versus het stakingsrecht of het recht op gezinsleven versus het recht om abortus te laten plegen).

Ten tweede onderstreept spreker dat zijn fractie minder voelt voor de inschrijving van economische en sociale grondrechten in de Grondwet, als die « van bovenuit » worden opgelegd.

Vele rechten waarin de Grondwet momenteel voorziet, zijn immers onder druk van de « basis » in de Grondwet opgenomen. Indien men zomaar rechten inschrijft van bovenaf, dreigt er een kloof te groeien tussen wat leeft in de maatschappij en wat ingeschreven is in de Grondwet. En dat kan dan weer tot gevolg hebben dat de echte positiefrechtelijke regels die in de Grondwet vervat zijn, minder *au sérieux* worden genomen.

Spreker merkt tot slot op dat het laatste lid van zijn voorstel beter rekening houdt met de federale structuur van ons land. Dat is niet zonder belang,

pas superflue la disposition constitutionnelle proposée. La logique d'une Constitution est en effet fondamentalement différente de celle d'un traité, et les traités peuvent en outre « disparaître » plus facilement qu'une disposition constitutionnelle.

L'expression « sauf dans les cas ou selon les modalités prévues par la loi ou le décret » ne pose donc pas de problème à l'égard de traités qui garantiraient plus de droits que la Constitution ou les lois belges.

IV. — DISCUSSION DE DEUX PROPOSITIONS ALTERNATIVES

Au cours de sa réunion du 4 février 1992, la sous-commission a examiné deux propositions alternatives tendant à insérer un article 24bis dans la Constitution.

*
* *

Un membre déclare qu'il a déposé une proposition alternative tendant à insérer un article 24bis dans la Constitution (Doc. n° 854/1-92/93). Cet article serait libellé comme suit :

« Toute personne a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine dans le respect des droits économiques et sociaux fondamentaux.

La loi, le décret, l'ordonnance règlent l'exercice de ces droits. »

Le membre explique que sa proposition reprend, *mutatis mutandis*, l'essence de l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale mais que, contrairement au texte de la Commission (cf. *supra*, Chapitre III), elle ne contient aucune énumération.

Le groupe auquel l'intervenant appartient estime qu'il n'est pas opportun d'énumérer concrètement les droits économiques et sociaux fondamentaux à l'article 24bis, parce que toute énumération de droits appelle des droits opposés (c'est ainsi qu'au droit au travail s'oppose le droit de grève et qu'au droit à la vie de famille s'oppose le droit à l'avortement).

L'intervenant souligne ensuite que son groupe est moins disposé à accepter l'inscription des droits économiques et sociaux fondamentaux dans la Constitution si ces droits sont imposés « d'en haut ».

Nombre de droits qui sont consacrés actuellement dans la Constitution y ont en effet été inscrits sous la pression de la « base ». Si cette inscription s'effectue « par le haut », il risque de se créer un fossé entre la réalité sociale et les dispositions constitutionnelles, ce qui peut conduire le citoyen à prendre moins au sérieux les règles de droit positif inscrites dans la Constitution.

L'intervenant fait enfin observer que le dernier alinéa de sa proposition tient davantage compte de la structure fédérale de notre pays. Cet aspect n'est pas

want heel wat materies waarop de betrokken rechten betrekking hebben, behoren eigenlijk tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten.

Diverse leden en de voorzitter vinden dat het hierboven uiteengezette voorstel n° 854 veeleer een intentieverklaring is dan een tekst die concrete rechten toekent. Zij pleiten voor het behoud van de door de Commissie uitgewerkte tekst (supra), die het recht op een menswaardig bestaan op een veel concretere wijze beschermt.

De Voorzitter voegt daar aan toe dat het voorstel n° 854 zo algemeen is geformuleerd dat door de rechtspraak aan de economische en sociale rechten wel eens een veel ruimere interpretatie zou kunnen worden gegeven dan de auteur van het voorstel wenst.

De auteur van het voorstel is het daar niet mee eens. Het « recht om een menswaardig leven te leiden » is volgens hem een concreet recht dat ook terug te vinden is in de wet van 8 juli 1976 betreffende de OCMW's.

Het lid geeft toe dat de zinsnede « met eerbiediging van zijn economische en sociale grondrechten » een principiële verklaring is die minder concreet is. Maar die principiële verklaring heeft dan weer het voordeel dat ze meeëvolueert met de maatschappij.

Professor Pieters is van oordeel dat het artikel dat men in de Grondwet zal opnemen, de nodige samenhang moet vertonen met de andere artikelen. Het verschil tussen het voorstel dat door de Commissie is uitgewerkt en dat wat nu door de bovenstaande spreker wordt gedaan, is dat in het eerstgenoemde voorstel geen rechten worden ingeschreven die niet door de overheid kunnen worden gewaarborgd.

Het voorstel dat in de Commissie is uitgewerkt garandeert immers niet zomaar « het recht op een menswaardig leven », maar wel de concrete bestaansmiddelen en bijstand zonder welke het niet mogelijk is een menswaardig leven te leiden.

Het spreekt vanzelf dat men geen menswaardig bestaan kan leiden indien de economische en sociale grondrechten niet worden geëerbiedigd, maar door dat op dermate vage wijze in de Grondwet in te schrijven breng je dat menswaardig bestaan dichterbij.

Met betrekking tot het tweede lid van voorstel n° 854 vraagt Prof. Pieters zich af of het de bedoeling is, uitdrukkelijk te stellen dat de uitoefening van die rechten niet bij koninklijk besluit kan worden geregeld; zo niet heeft die bepaling immers weinig zin.

Op grond van de bestaande rechtspraak en rechtsleer gelooft professor Pieters niet dat het recht op arbeid in conflict zou komen met het stakingsrecht. Hij onderstreept dat het door een meerderheid van de Commissie gesteunde voorstel (zie hoofdstuk III, supra) niet het recht op een betrekking garandeert, maar wel het recht op arbeid beschermt, zoals ook het eigendomsrecht wordt beschermd.

sans importance étant donné que nombre de matières auxquelles ces droits se rapportent relèvent en fait de la compétence des Communautés et des Régions.

Plusieurs membres ainsi que le président estiment que la proposition n° 854 commentée ci-dessus ressemble plus à une déclaration d'intention qu'à un texte reconnaissant des droits concrets. Ils souhaitent dès lors le maintien du texte rédigé par la Commission (voir supra), qui protège plus concrètement le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Le président ajoute que la proposition n° 854 est formulée en des termes tellement généraux que les tribunaux pourraient interpréter les droits économiques et sociaux dans un sens beaucoup plus large que celui voulu par l'auteur de la proposition à l'examen.

L'auteur de la proposition conteste ce point de vue. Il estime pour sa part que « le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine » est un droit concret auquel fait également référence la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

Le membre concède que le membre de phrase « dans le respect des droits économiques et sociaux fondamentaux » est une déclaration de principe qui, si sa portée est moins concrète, a par contre l'avantage d'évoluer en même temps que la société.

Le professeur Pieters estime que l'article que l'on inscrira dans la Constitution devra nécessairement concorder avec les autres articles. La différence entre la proposition élaborée par la Commission et celle de l'intervenant précédent est que la première n'inscrit dans la Constitution aucun droit que les pouvoirs publics ne sont pas en mesure de garantir.

La proposition qui a été élaborée au sein de la Commission ne garantit en effet pas seulement « le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine » mais aussi les ressources concrètes et l'assistance permettant de mener une telle vie.

Il va de soi qu'il n'est pas possible de mener une vie conforme à la dignité humaine si les droits économiques et sociaux fondamentaux ne sont pas respectés, mais en inscrivant ceux-ci de manière aussi vague dans la Constitution, on ne crée pas les conditions nécessaires pour que chacun puisse mener une vie conforme à la dignité humaine.

En ce qui concerne le deuxième alinéa de la proposition n° 854, le professeur Pieters demande si l'objectif est de prévoir expressément que l'exercice de ces droits ne peut être réglé par arrêté royal, sans quoi cette disposition n'a en effet guère de sens.

Se fondant sur la jurisprudence et la doctrine existantes, le professeur Pieters ne croit pas que le droit au travail puisse entrer en conflit avec le droit de grève. Il souligne que la proposition qui est soutenue par la majorité des membres de la Commission (voir chapitre III ci-dessus) ne garantit pas le droit à un emploi mais protège le droit au travail, tout comme le droit à la propriété est protégé.

De auteur van voorstel 854 antwoordt dat het recht op een « menswaardig leven » in zijn ogen wel degelijk een positief recht is, aangezien het ook voorkomt in artikel 1 van de wet van 8 juli 1976 betreffende de OCMW's. Hij herhaalt dat hij er geen graten in ziet dat het tweede zinsdeel van het eerste lid een beginselverklaring is en dat zijn fractie zeer terughoudend is om « van bovenaf » nieuwe rechten in de Grondwet te voegen.

Wat betreft het tweede lid van zijn voorstel stelt hij dat het *niet* de bedoeling is om uit te sluiten dat de uitoefening van bepaalde rechten zou worden geregeld bij koninklijk besluit. Hij acht het echter niet noodzakelijk dat uitdrukkelijk te specificeren.

Professor Pieters merkt op dat het niet zo maar een formele kwestie is, te bepalen of een sociaal of economisch recht bij koninklijk besluit dan wel bij wet wordt geregeld.

Hij voegt eraan toe dat artikel 1 van de wet van 8 juli 1976 betreffende de OCMW's geen recht op menselijke waardigheid verleent, maar alleen een recht op een bestaansminimum.

Hij vreest tenslotte voor een vorm van « besmetting » indien men in de Grondwet principes gaat opnemen zonder concrete inhoud.

*
* *

Een ander lid stelt een tweede alternatief voor, voor de door de Commissie uitgewerkte tekst :

« Art. 24bis. — *Eenieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.*

Niemand mag het recht ontzegd worden op sociale hulp, medische bijstand, eerbied voor zijn persoonlijk en gezinsleven, arbeid, sociale zekerheid, huisvesting en een gezonde leefomgeving.

Voor de uitoefening van de in de vorige leden bedoelde rechten gelden geen andere beperkingen dan die welke zijn bepaald bij wet, decreet of ordonnantie ».

Dit tekstvoorstel wordt door diverse leden gunstiger onthaald dan het vorige.

Toch wordt er ook met betrekking tot deze tekst op gewezen dat men voor het eerste lid een recht invoert waarvan de staat de inachtneming niet kan waarborgen (namelijk het recht op menselijke waardigheid).

*
* *

Een lid zou liever zien dat de economische en sociale rechten in een preambule worden opgenomen in plaats van in Titel II van de Grondwet.

Indien men echter niettemin een nieuw Grondwetsartikel wil invoegen, dan zou hij willen dat tegelijkertijd de nodige aandacht wordt besteed aan een voorstel tot herziening van de Grondwet dat ertoe strekt een maximale belastingdruk vast te stellen (Gedr. Stuk, Kamer n° 1489-90/91). Het heeft im-

L'auteur de la proposition n° 854 répond que le droit à une « vie conforme à la dignité humaine » constitue bel et bien, à ses yeux, un droit positif, étant donné qu'il apparaît également à l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS. Il répète qu'il ne voit aucun inconvénient à ce que le deuxième membre de phrase du premier alinéa constitue une déclaration de principe et que son groupe est très réticent quant à l'inscription dans la Constitution de nouveaux droits, imposée « d'en haut ».

En ce qui concerne le deuxième alinéa de sa proposition, il souligne que le but *n'est pas* d'exclure que l'exercice de certains droits puisse être réglé par arrêté royal. Il estime toutefois qu'il n'est pas indispensable de l'indiquer explicitement.

Le professeur Pieters fait observer que le choix entre l'arrêté royal et la loi pour régler l'exercice d'un droit social ou économique n'est pas une simple question de forme.

Il ajoute que l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS ne confère pas le droit à la dignité humaine, mais seulement un droit à un minimum de moyens d'existence.

Il craint dès lors une forme de « contamination » au cas où l'on introduirait dans la Constitution des principes dénués de contenu concret.

*
* *

Un autre membre propose une autre solution pour le texte élaboré par la Commission :

« Art. 24bis. — *Chacun a le droit de mener une existence conforme à la dignité humaine.*

Nul ne peut se voir priver de son droit à l'aide sociale, à l'assistance médicale, au respect de sa vie privée et familiale, au travail, à la sécurité sociale, au logement et à l'environnement sain.

L'exercice des droits visés aux alinéas précédents ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles prévues par la loi, le décret ou l'ordonnance. »

Plusieurs membres donnent la préférence à ce texte plutôt qu'au précédent.

Il faut toutefois souligner à propos de ce texte que son premier alinéa instaure aussi un droit dont l'Etat ne peut garantir le respect (à savoir le droit à la dignité humaine).

*
* *

Un membre préférerait que les droits économiques et sociaux fassent l'objet d'un préambule plutôt que d'être insérés dans le Titre II de la Constitution.

Toutefois, si l'on décidait néanmoins d'insérer un nouvel article constitutionnel, il faudrait examiner parallèlement une proposition de révision de la Constitution visant à fixer la pression fiscale maximale (Doc. Chambre n° 1489-90/91). Cela n'a en effet pas de sens de protéger le droit au travail, si l'on ne

mers geen zin het recht op arbeid te beschermen als men niet tegelijkertijd het recht op inkomen uit dat werk beschermd.

Prof. Pieters wijst erop dat de bescherming van de belastingbetaler reeds is geregeld in de Grondwet, met name in artikel 110.

De Voorzitter merkt op dat de subcommissie binnen afzienbare tijd zal rapporteren aan de Commissie voor de Herziening van de Grondwet. Niets belet bijgevolg dat bij de bespreking in die commissie, ook de nodige aandacht wordt besteed aan het voornoemde voorstel.

*
* *

Een volgende spreekster geeft toe dat haar fractie nog geen definitief standpunt heeft ingenomen betreffende de invoering van een artikel 24bis in de Grondwet. Haar fractie is echter wel de mening toegestaan dat de Grondwet een bron moet zijn van positief recht.

De hierboven gedane alternatieve voorstellen zijn niet voldoende duidelijk om positieve rechten te scheppen : iedereen heeft immers een eigen idee over wat « menselijke waardigheid » is. Beide voorstellen dreigen dus niet meer te worden dan niet afdwingbare programmaverklaringen.

Spreekster vindt dan ook dat het door de commissie in samenwerking met Professor Pieters uitgewerkte artikel (Hoofdstuk III, *supra*) het meest accurate is, omdat het de deur niet wijd open zet voor arbitraire interpretaties. Toch zou dat voorgestelde artikel nog op een aantal punten kunnen worden verbeterd :

— Zou het woord « woning » in het tweede lid niet beter worden vervangen door het woord « huisvesting » ?

— Moet er behalve naar de wet of het decreet ook niet worden verwezen naar de regels bedoeld in artikel 26bis van de Grondwet ?

— Zou men in de Franse tekst niet beter de woorden « Nul ne peut se voir privé (...) » vervangen door de woorden « Nul ne peut être privé (...) » ?

V. — AANNEMING VAN EEN CONSENSUSTEKST

Tijdens de vergadering van 11 maart 1993 (en na kennisgeving van een naar de subcommissie overgezonden verzoekschrift van de « Groupe de réflexion sur les risques de l'environnement urbain et les maladies allergiques liées à l'atopie ») kondigt *de voorzitter* aan dat het ontwerp van voorstel tot invoering van een artikel 24bis in de Grondwet, zoals uitgewerkt door Prof. Pieters (*supra*), na officieuze rondvraag bij de diverse fracties nog steeds op de meest ruime bijval blijkt te kunnen rekenen.

garantit pas en même temps le droit aux revenus de ce travail.

Le professeur Pieters fait observer que la protection du contribuable est déjà assurée par la Constitution, à savoir par l'article 110.

Le président précise que la sous-commission fera d'ici peu rapport à la Commission de révision de la Constitution. Rien n'empêche donc que cette commission examine également la proposition précitée.

*
* *

L'intervenante suivante reconnaît que son groupe n'a pas encore pris définitivement position en ce qui concerne l'insertion d'un article 24bis dans la Constitution. Son groupe estime toutefois que la Constitution doit être une source de droit positif.

Les propositions alternatives formulées ci-dessus ne sont pas assez précises pour créer des droits positifs : chacun a en effet sa propre conception de la « dignité humaine ». Les deux propositions risquent dès lors de n'être rien d'autre que des déclarations d'intention non contraignantes.

Aussi l'intervenante estime-t-elle que le texte élaboré par la commission en collaboration avec le professeur Pieters (Chapitre III, *supra*) est le plus approprié, du fait qu'il ne permet aucune interprétation arbitraire. Certains points de l'article proposé pourraient toutefois encore être améliorés :

— Ne serait-il pas préférable de remplacer, au deuxième alinéa du texte néerlandais, le mot « woning » par le mot « huisvesting » ?

— En plus de la loi et du décret, ne faudrait-il pas renvoyer également aux règles visées à l'article 26bis de la Constitution ?

— Ne vaudrait-il pas mieux remplacer les mots « Nul ne peut se voir privé ... » par les mots « Nul ne peut être privé ... » ?

V. — ADOPTION D'UN TEXTE CONSENSUEL

Au cours de la réunion du 11 mars 1993 (et après la communication d'une pétition adressée à la sous-commission par le Groupe de réflexion sur les risques de l'environnement urbain et les maladies allergiques liées à l'atopie), le *président* a annoncé que le projet de proposition visant à insérer un article 24bis dans la Constitution, tel qu'il a été élaboré par le professeur Pieters (voir *supra*), paraît encore emporter l'adhésion du plus grand nombre, ainsi qu'il ressort de la consultation officieuse des différents groupes.

Hij stelt bijgevolg voor dat de commissie zich over dat voorstel zou uitspreken.

Een lid stelt namens zijn fractie voor, van het laatste zinsdeel van het tweede lid een apart derde lid te maken.

Artikel 24bis van de Grondwet zou dan als volgt luiden :

« Een ieder heeft het recht op de sociale en medische bijstand zonder welke hij niet in staat zou zijn een menswaardig bestaan te leiden.

Niemand kan het recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, op een gezinsleven, arbeid, sociale zekerheid, huisvesting en op een gezond leefmilieu worden ontnomen.

De uitoefening van de in de bovenstaande leden bedoelde rechten mag niet worden onderworpen aan andere beperkingen dan die welke bij de wet, het decreet of de ordonnantie zijn bepaald. »

Een lid merkt op dat die wijziging niet onschuldig is : ze heeft immers tot gevolg dat ook het recht op sociale en medische bijstand, dat in het oorspronkelijke voorstel van Prof. Pieters « onvoorwaardelijk » is, aan bepaalde beperkingen kan worden onderworpen.

Het voornoemde lid geeft dat toe. Hij is van oordeel dat eerst alle wettelijke mogelijkheden moeten zijn uitgeput alvorens men zich op artikel 24ter kan beroepen. Spreker is niet gekant tegen het inschrijven van een declaratief recht in de Grondwet, maar de burger moet zich ervan bewust zijn dat beperkingen mogelijk zijn. Ook in de wet van 12 januari 1993 houdende een urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving (de zogenaamde wet Onkelinx, *Belgisch Staatsblad* van 4 februari 1993), worden trouwens beperkende voorwaarden gesteld om het gewaarborgd minimuminkomen te kunnen genieten.

Indien men niet voorziet in de mogelijkheid om het recht op medische en sociale bijstand te beperken, dreigt die zogenaamde wet Onkelinx dan niet strijdig te worden met de Grondwet ?

Diverse leden laten zich negatief uit over de voorgestelde tekstwijziging.

Zij vinden de bewoordingen van het eerste lid al restrictief genoeg.

Als de beperking van het voorgestelde derde lid op de medische en sociale bijstand van toepassing wordt gemaakt, wordt dat principe een lege doos.

Misbruiken zijn natuurlijk altijd mogelijk, maar dan moeten die via de geëigende weg bestreden worden. Het principe dat eenieder onvoorwaardelijk recht heeft op een menswaardig bestaan, moet echter onaangetaast blijven.

De voorzitter vreest dat het derde lid, zoals het door het bovengenoemde lid wordt voorgesteld, zou kunnen laten uitschijnen dat er ook beperkingen mogelijk zijn op het stuk van de menselijke waardigheid.

Een andere spreker vraagt zich af of de beperkingen bedoeld in het voorgestelde derde lid, alleen betrekking hebben op de inhoud van het recht op

Il propose par conséquent que la commission se prononce sur cette proposition.

Un membre propose au nom du groupe auquel il appartient de faire un troisième alinéa du dernier membre de phrase du second alinéa.

L'article 24bis de la Constitution serait dès lors libellé comme suit :

« Chacun a le droit à l'assistance sociale et médicale sans laquelle celui-ci ne serait pas en état de mener une existence conforme à la dignité humaine.

Nul ne peut se voir priver du droit au respect de sa vie privée et familiale, au travail, à la sécurité sociale, au logement et à l'environnement sain.

L'exercice des droits visés aux alinéas précédents ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles prévues par la loi, le décret ou l'ordonnance. »

Un membre fait observer que cette modification n'est pas innocente. Elle a en effet pour conséquence que le droit à l'assistance sociale et médicale, qui, dans la proposition initiale du professeur Pieters, était « inconditionnel », peut à présent être soumis à certaines limitations.

L'intervenant précédent admet la pertinence de cette observation. Il estime que toutes les possibilités légales devront avoir été « épuisées » avant que l'on puisse invoquer l'article 24ter. S'il n'est pas opposé à l'inscription d'un droit déclaratif dans la Constitution, l'intervenant précise toutefois que le citoyen doit être conscient que ce droit peut être limité. La loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire (la loi « Onkelinx », *Moniteur belge* du 4 février 1993) prévoit de reste également des restrictions et fixe des conditions au bénéfice du droit à un minimum de moyens d'existence.

Si l'on ne prévoit pas la possibilité de limiter le droit à l'assistance sociale et médicale, la loi Onkelinx ne risque-t-elle pas d'être contraire à la Constitution ?

Plusieurs membres ne peuvent accepter la modification proposée.

Ils estiment que le libellé du premier alinéa est déjà suffisamment restrictif.

Si la restriction prévue par le troisième alinéa proposé est rendue applicable à l'assistance médicale et sociale, ce principe perdra toute signification.

Il va de soi que des abus sont toujours possibles, mais il faut les combattre de manière appropriée. Le principe selon lequel toute personne a droit à une existence conforme à la dignité humaine ne peut toutefois être remis en question.

Le président craint que tel qu'il est proposé par le membre précité, le troisième alinéa puisse donner l'impression que la dignité humaine peut également faire l'objet de restrictions.

Un autre intervenant demande si les restrictions visées au troisième alinéa proposé concernent uniquement le contenu du droit à l'assistance sociale et

medische en sociale bijstand of ook op de *personen* die dat recht kunnen genieten.

Een gelijkaardige vraag rijst met betrekking tot het woord « eenieder ». Bedoelt men daarmee alle Belgen, of ook de vreemdelingen (eventueel zelfs zij die illegaal in België verblijven) ?

Het lid dat heeft voorgesteld om de mogelijkheid van wettelijke beperkingen uit te breiden tot het eerste lid, door ze in een apart derde lid op te nemen, antwoordt dat het niet zijn bedoeling is om afbreuk te doen aan het in dat eerste lid vervatte grondbeginsel. Het door hem voorgestelde lid moet vooral nutteloze rechtszaken vermijden.

Met betrekking tot de vraag naar het toepassingsgebied *ratione personae* van het voorgestelde artikel 24^{ter}, onderstreept spreker dat het nooit de bedoeling kan zijn om in dat artikel *minder* waarborgen te bieden dan die welke reeds worden geboden door de geldende internationale verdragen.

De commissie onderschrijft laatstgenoemd standpunt : het woord « eenieder » moet worden geïnterpreteerd overeenkomstig de betekenis die eraan wordt gegeven in het Handvest van de Verenigde Naties en het Europees Sociaal Handvest (het zogenaamde Handvest van Turijn).

Een lid beklemtoont dat het voorgestelde eerste lid, dat eenieder recht verleent « op de sociale en medische bijstand zonder welke hij niet in staat zou zijn een menswaardig bestaan te leiden » niet betekent dat het recht op medische en sociale bijstand nooit wettelijk kan worden beperkt. Het betekent alleen dat dat recht niet dermate kan worden beperkt dat de menselijke waardigheid in het gedrang komt. Dit standpunt wordt door de commissie onderschreven.

Ingevolge die verklaring trekt *het bovengenoemde lid* zijn voorstel in, om van het tweede zinsdeel van het tweede lid een derde lid te maken.

*
* *

De voorzitter merkt op dat in de door de commissie uitgewerkte tekst een technische verbetering moet worden aangebracht.

Het is immers niet gebruikelijk in een Grondwetsartikel te spreken van « de ordonnantie » maar wel van « de regel bedoeld in artikel 26bis ».

Hij stelt voor dat de commissie zich zou uitspreken over de aldus gecorrigeerde ontwerp tekst die luidt als volgt :

« Eenieder heeft recht op de sociale en medische bijstand zonder welke hij niet in staat zou zijn een menswaardig bestaan te leiden.

Niemand kan het recht op gezinsleven, arbeid, sociale zekerheid, huisvesting en gezond leefmilieu worden ontzegd dan in de gevallen en op de wijze bij de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 26bis bepaald. »

Deze tekst wordt eenparig aangenomen.

médicale ou si elles concernent également les *personnes* qui peuvent bénéficier de ce droit.

La même question se pose en ce qui concerne le terme « chacun ». Entend-on par là tous les Belges ou vise-t-on également les étrangers (même ceux en séjour illégal en Belgique) ?

Le membre qui a proposé d'étendre la possibilité de restrictions légales au premier alinéa en les regroupant dans un troisième alinéa distinct, répond qu'il n'a nullement l'intention de porter atteinte au principe fondamental contenu dans ce premier alinéa. Le troisième alinéa qu'il propose doit avant tout éviter des procès inutiles.

Répondant à la question relative au champ d'application *ratione personae* de l'article 24^{ter} proposé, l'intervenant souligne que cet article ne peut pas contenir *moins* de garanties que celles qui sont déjà prévues par les traités internationaux en vigueur.

La Commission se rallie à ce point de vue : le mot « chacun » doit s'entendre dans le même sens que dans la Charte des Nations Unies et la Charte sociale européenne (dite Charte de Turin).

Un membre souligne que le premier alinéa proposé, selon lequel « chacun a droit à l'assistance sociale et médicale sans laquelle il ne serait pas en mesure de mener une existence conforme à la dignité humaine », n'exclut nullement la possibilité de limiter légalement le droit à l'assistance sociale et médicale, mais signifie seulement que ce droit ne peut être limité au point de compromettre la dignité humaine. La commission partage ce point de vue.

Par suite de cette explication, *le membre précité* retire sa proposition de faire un troisième alinéa du deuxième membre de phrase du deuxième alinéa.

*
* *

Le président fait observer qu'une correction technique doit être apportée au texte élaboré par la commission.

Il conviendrait en effet de remplacer le mot « l'ordonnance », qu'il n'est pas d'usage d'employer dans un article de la Constitution par les termes « la règle visée à l'article 26bis ».

Il propose que la commission se prononce sur le texte ainsi corrigé et libellé comme suit :

« Chacun a droit à l'assistance sociale et médicale sans laquelle il ne serait pas en mesure de mener une existence conforme à la dignité humaine.

Nul ne peut se voir privé du droit à la vie de famille, au travail, à la sécurité sociale, au logement et à un environnement sain, sauf dans les cas et selon les modalités prévus par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 26bis. »

Ce texte est adopté à l'unanimité.

**VI. — OVERLEG MET DE WERKGROEP
« ECONOMISCHE EN SOCIALE
GRONDRECHTEN » VAN DE SENAAT —
BESPREKING VAN ALTERNATIEVE
VOORSTELLEN VOORTVLOEIEND
UIT DAT OVERLEG**

Tijdens een gemeenschappelijke vergadering met de werkgroep « Economische en sociale grondrechten » van de Senaat (dinsdag 29 juni 1993) heeft de subcommissie kennis genomen van een door die werkgroep uitgewerkt voorstel tot herziening van de Grondwet (de heren Stroobant en Taminiaux c.s.) « door invoeging van een artikel 24bis betreffende de economische en sociale rechten » (Stuk Senaat n° 100-2/3°, BZ 1991-1992).

Dat voorstel strekt ertoe, in titel II van de Grondwet een artikel 24bis in te voegen, luidend als volgt :

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

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

Die rechten omvatten onder meer :

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

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

3° het recht op een adequate huisvesting;

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

5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing. »

Tijdens de gedachtenwisseling met de werkgroep van de Senaat is gebleken dat de leden van die werkgroep zich niet kunnen scharen achter het voorstel tot invoeging van een artikel 24bis, zoals het eenparig was aangenomen door de subcommissie van de Kamer tijdens haar vergadering van 11 maart 1993 (cf. supra, blz. 27).

Hoewel de overgrote meerderheid van haar leden van oordeel blijft dat de door de subcommissie uitgewerkte tekst een meer coherente en doeltreffende bescherming van de sociale en economische grondrechten mogelijk maakt, is de subcommissie van oordeel dat de geleverde inspanningen niet mochten verloren gaan.

Om die reden heeft zij aan een aantal van haar leden de opdracht gegeven alternatieven uit te werken die een toenadering tot de standpunten van de werkgroep van de Senaat moeten mogelijk maken.

*
* *

**VI. — CONCERTATION AVEC LE GROUPE
DE TRAVAIL « DROITS ECONOMIQUES ET
SOCIAUX FONDAMENTAUX » DU SENAT —
EXAMEN DES PROPOSITIONS
ALTERNATIVES RESULTANT
DE CETTE CONCERTATION**

Au cours d'une réunion commune avec le groupe de travail « Droits économiques et sociaux fondamentaux » du Sénat (mardi 29 juin 1993), la sous-commission a pris connaissance d'une proposition de révision de la Constitution (de MM. Stroobant, Taminiaux et consorts) « par l'insertion d'un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux » (Doc. Sénat n° 100-2/3°-SE 1991-1992), élaborée par ce groupe de travail.

Cette proposition vise à insérer, dans le Titre II de la Constitution, un article 24bis, libellé comme suit :

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

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

Ces droits comprennent notamment :

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

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

3° le droit à un logement adéquat;

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

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

Lors de l'échange de vues avec le groupe de travail du Sénat, il s'est avéré que les membres de ce groupe de travail ne pouvaient pas se rallier à la proposition d'insertion d'un article 24bis telle qu'elle avait été adoptée à l'unanimité par la sous-commission de la Chambre au cours de sa réunion du 11 mars 1993 (cf. supra, p. 27).

Bien que l'immense majorité de ses membres persiste à croire que le texte élaboré par la sous-commission permettra de protéger de manière plus cohérente et plus efficace les droits économiques et sociaux, la sous-commission a estimé que les efforts fournis ne pouvaient être perdus.

Aussi a-t-elle chargé certains de ses membres d'élaborer des alternatives permettant de rapprocher son point de vue de celui du groupe de travail du Sénat.

*
* *

Tijdens haar slotvergadering van donderdag 1 juli 1993 heeft de subcommissie kennis genomen van de vier alternatieve voorstellen die hieronder zijn afgedrukt.

Alternatief 1

« Art. 24bis. — Een ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Te dien einde waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 26bis bedoelde regel de economische, sociale en culturele rechten en bepalen de toepassingsvoorwaarden.

Die rechten omvatten onder meer :

1° het recht op arbeid, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;

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

3° het recht op een passende woning;

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

5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing. »

Alternatief 2

« Art. 24bis. — Een ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Te dien einde worden hem de economische, sociale en culturele rechten gegarandeerd en kan de uitoefening ervan niet aan andere beperkingen onderworpen worden dan die waarin wordt voorzien door of krachtens de wet, het decreet of de in artikel 26bis bedoelde regel.

Die rechten omvatten onder meer :

1° het recht op arbeid, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;

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

3° het recht op een passende woning;

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

5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing. »

Alternatief 3

« Art. 24bis. — Een ieder heeft het recht een menswaardig bestaan te leiden.

Te dien einde worden hem de economische, sociale en culturele rechten gegarandeerd en kan de uitoefening ervan niet aan andere beperkingen onderworpen worden dan die waarin wordt voorzien door de wet, het decreet of artikel 26bis; het gaat daarbij om maatregelen die in een democratische samenleving

Au cours de sa réunion finale du jeudi 1^{er} juillet 1993, la sous-commission a pris connaissance des quatre propositions alternatives reproduites ci-dessous.

Alternative 1

« Art. 24bis. — Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 26bis garantissent les droits économiques, sociaux et culturels et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

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

3° le droit à un logement approprié;

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

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

Alternative 2

« Art. 24bis. — Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, les droits économiques, sociaux et culturels lui sont garantis et l'exercice de ceux-ci ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles prévues par ou en vertu de la loi, le décret ou la règle visée à l'article 26bis.

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

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

3° le droit à un logement approprié;

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

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

Alternative 3

« Art. 24bis. — Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, les droits économiques, sociaux et culturels lui sont garantis. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 26bis, constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, à la sécurité nationale.

nodig zijn om de nationale of openbare veiligheid te verzekeren, de orde te handhaven en de misdaad te voorkomen, de gezondheid of de zeden te beschermen, of andermans rechten en vrijheden te vrijwaren.

Die rechten omvatten onder meer :

1° het recht op arbeid, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;

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

3° het recht op een passende woning;

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

5° het recht op culturele en maatschappelijke ontwikkeling. »

Alternatief 4

« Art. 24bis. — Een ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Te dien einde worden hem de economische, sociale en culturele rechten gegarandeerd. De wet, het decreet of de in artikel 26bis bedoelde regel bepalen de voorwaarden voor de uitoefening van die rechten zonder beperking of afwijking van de erkende grondrechten.

Die rechten omvatten onder meer :

1° het recht op arbeid, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;

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

3° het recht op een passende woning;

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

5° het recht op culturele en maatschappelijke ontwikkeling. »

*
* *

Een lid legt uit dat het eerste lid van alternatief 1 nagenoeg identiek is aan het eerste lid van het voorstel van de Senaat maar dat geopteerd werd voor eenzelfde formulering als in de organieke wet op de OCMW's.

Ook het tweede lid van alternatief 1 sluit nauw aan bij de tekst van de Senaat (Stuk n° 100-2/3°) met dien verstande dat het « waarborgen » van een « bescherming » in de tekst van de Senaat een pleonasme is dat niet werd gehandhaafd.

Andere kleine verschillen tussen de tekst van alternatief 1 en het in de Senaat ingediende voorstel, zijn het feit dat in de Franse tekst van alternatief 1 « fixent » is vervangen door « déterminent » en dat de culturele rechten gewoon in de lijst zijn opgenomen

le, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

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

3° le droit à un logement approprié;

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

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

Alternative 4

« Art. 24bis. — Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, les droits économiques, sociaux et culturels lui sont garantis. La loi, le décret ou la règle visée à l'article 26bis règlent les conditions d'exercice de ces droits sans restriction ou dérogation aux droits fondamentaux reconnus.

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

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

3° le droit à un logement approprié;

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

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

*
* *

Un membre précise que le premier alinéa de l'alternative 1 est presque identique au premier alinéa de la proposition du Sénat mais qu'il a été opté pour une formulation identique à celle qui figure dans la loi organique de CPAS.

Le deuxième alinéa de l'alternative 1 est très proche du texte du Sénat (Doc. Sénat n° 100-2/3°), étant toutefois entendu que la formule « garantissent la protection » qui figure dans le texte du Sénat est un pléonasme et n'a pas été maintenue.

Le texte de l'alternative 1 et la proposition déposée au Sénat se distinguent également par d'autres petites différences à savoir par le fait que dans le texte français de l'alternative 1, le mot « fixent » a été remplacé par « déterminent » et par le fait que les droits

op gelijke voet met de economische en sociale grondrechten.

De voorzitter merkt op dat de Senaat voor de formulering « (...) de bescherming van de economische en sociale rechten, met inbegrip van de culturele rechten (...) » had geopteerd, omdat in de verklaring tot herziening van artikel 24bis alleen sprake is van economische en sociale rechten.

Hei voornoemde lid onderstreept dat de interpretatie die volgens haar fractie moet worden gegeven aan de eerste twee leden van alternatief 1, althans op één punt grondig verschilt van de uitlegging die er in de Senaat aan wordt gegeven.

Spreeksters fractie is immers van oordeel dat de wet, het decreet of de ordonnantie niet alleen de « positieve » toepassingsvoorwaarden kunnen bepalen voor de uitoefening van de economische, sociale en culturele rechten, maar dat ze die rechten ook kunnen beperken. Uit het Senaatsverslag, daarentegen, blijkt duidelijk dat het de bedoeling is om nooit onder het momenteel bestaande beschermingspeil te gaan (het zogenaamde « standstill effect », cf. Stuk Senaat, n° 100-2/3°, B.Z. 1991-1992, blz. 13).

Spreeksters fractie kan zich wel aansluiten bij het standpunt van de indieners van het voorstel 100-2/3°, dat de rechten opgesomd in artikel 24bis van de Grondwet geen directe werking hebben en dat de bevoegde wetgevende, decreetgevende of verordenende overheden zullen instaan voor de uitvoeringsmaatregelen die concreet inhoud zullen geven aan de sociale en economische grondrechten bedoeld in artikel 24bis van de Grondwet (Stuk Senaat n° 100-2/3°, B.Z. 1991-1992, blz. 11).

Diverse leden onderschrijven het standpunt van de vorige spreekster dat wettelijke of decretale beperkingen van de economische en sociale grondrechten moeten mogelijk blijven.

Daarop aansluitend onderstreept de *vorige spreekster* dat ook diverse internationale verdragen in de mogelijkheid van een beperking voorzien. Daarom voelt ze persoonlijk meer voor alternatief 2, waarvan het tweede lid een grote analogie vertoont met voornoemde internationale verdragen (zie onder meer artikel 2 van het vierde protocol van 16 september 1963 bij het verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, *Belgisch Staatsblad* van 3 oktober 1970).

Nog duidelijker, tenslotte, is het tweede lid van alternatief 3, dat bepaalt :

« Te dien einde worden hem de economische, sociale en culturele rechten gegarandeerd en kan de uitoefening ervan niet aan andere beperkingen onderworpen worden dan die waarin wordt voorzien door de wet, het decreet of artikel 26bis; het gaat daarbij om maatregelen die in een democratische samenleving nodig zijn om de nationale of openbare veiligheid te verzekeren, de orde te handhaven en de misdaad te

culturels sont simplement repris dans la liste sur le même pied que les droits économiques et sociaux fondamentaux.

Le président fait observer que le Sénat avait opté pour la formulation « (...) la protection des droits économiques et sociaux, en ce compris les droits culturels (...) », parce qu'il n'est question que des droits économiques et sociaux dans la déclaration de révision de l'article 24bis.

Le membre précité souligne que l'interprétation qui, de l'avis de son groupe politique, doit être donnée aux deux premiers alinéas de l'alternative 1 diffère en tout cas fondamentalement sur un point de l'interprétation qui en a été donnée au Sénat.

Le groupe auquel l'intervenante appartient estime en effet que la loi, le décret ou l'ordonnance peuvent non seulement déterminer les conditions d'application « positives » concernant l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, mais également limiter ces droits. En revanche, il ressort clairement du rapport du Sénat que le but est de ne jamais descendre au-dessous du seuil de protection qui existe actuellement (« maintien des effets des normes », voir Doc. Sénat, n° 100-2/3°, S.E., 1991-1992, p. 13).

Le groupe auquel l'intervenante appartient peut cependant se rallier au point de vue des auteurs de la proposition 100-2/3° lorsqu'ils précisent que les droits énumérés à l'article 24bis de la Constitution n'ont pas d'effet direct et que les pouvoirs législatifs, décrets ou réglementaires compétents se chargeront de prendre des mesures d'exécution qui donneront un contenu concret aux droits sociaux et économiques fondamentaux visés à l'article 24bis de la Constitution (Doc. Sénat n° 100-2/3°, S.E. 1991-1992, p. 11).

Plusieurs membres partagent le point de vue de l'intervenante précédente, selon laquelle les droits économiques et sociaux fondamentaux doivent pouvoir faire l'objet de restrictions prévues par la loi ou le décret.

L'intervenante précédente précise à cet égard que plusieurs conventions internationales prévoient également la possibilité d'une restriction. Elle est dès lors personnellement plus favorable à l'alternative 2, dont le deuxième alinéa présente une grande ressemblance avec les conventions internationales précitées (cf. notamment l'article 2 du quatrième protocole du 16 septembre 1963 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, *Moniteur belge* du 3 octobre 1970).

Enfin, le deuxième alinéa de l'alternative 3 est encore plus clair :

« A cette fin, les droits économiques, sociaux et culturels lui sont garantis. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 26bis, constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de

voorkomen, de gezondheid of de zeden te beschermen, of andermans rechten en vrijheden te vrijwaren. »

Wat de tekst van het voorgestelde laatste lid betreft, dat in de vier alternatieven hetzelfde is, merkt spreekster tenslotte op dat die in grote mate gelijklopend is met het voorstel van de Senaat.

Zij onderstreept dat de daarin vervatte opsomming van rechten niet limitatief is, maar dat haar fractie daar geen moeite mee heeft.

Precies met die niet-limitatieve opsomming heeft een lid van een andere fractie moeite. Het lid vindt het niet raadzaam in een fundamentele tekst als de Grondwet de woorden « onder meer » te gebruiken. Als de lijst van artikel 24bis slechts exemplatief is, rijst immers de vraag wat er gebeurt als een grondrecht, dat niet in de lijst van artikel 24bis voorkomt, in conflict komt met een recht dat wel vermeld wordt in dat artikel. Wat gebeurt er bijvoorbeeld als de overheid bij wet eerst het stakingsrecht regelt, en aldus het in artikel 24bis vervatte recht op arbeid ondergraaft ?

Diverse leden sluiten zich daarbij aan en pleiten voor de weglating van de woorden « onder meer ».

Een ander lid tilt daar niet zo zwaar aan en merkt op dat de woorden « onder meer » ook in artikel 6bis van de Grondwet worden gebruikt.

Een lid onderstreept dat hij de voorkeur blijft geven aan de in samenwerking met Professor Pieters uitgewerkte tekst (cf. *supra*, blz. 27). Indien men echter verder werkt op grond van de alternatieve voorstellen, acht hij alternatief 3 minder geschikt omdat de beperkingen waarin het tweede lid van dat voorstel voorziet, meer passen bij grondrechten van de eerste generatie dan bij de sociale en economische grondrechten.

Spreeker voelt het meest voor alternatief 2, omdat die tekst duidelijk stelt dat de uitoefening van de sociale en economische rechten ook *krachtens* de wet, het decreet of de ordonnantie kan worden beperkt.

Mocht de werkgroep niettemin de voorkeur geven aan alternatief 1, dan moet in ieder geval duidelijk worden onderstreept dat artikel 24bis (*nieuw*) niet belet dat bijvoorbeeld onder druk van economische of budgettaire omstandigheden, het niveau van sociale bescherming wordt verminderd.

Het lid onderstreept dat het niet de bedoeling is de bescherming van de sociale en economische grondrechten te ondermijnen, maar wel de mogelijkheid te behouden om bepaalde toepassingsvoorwaarden « neerwaarts » te wijzigen indien dat om budgettaire redenen onvermijdelijk blijkt te zijn.

Een lid ziet niet in waarom beperkingen moeilijker zouden worden gemaakt door alternatief 1 dan door alternatief 2. Volgens hem zou ook de tekst van alternatief 1 al volstaan om bijvoorbeeld bij wet te bepalen dat het recht op werkloosheidsuitkeringen in de tijd wordt beperkt tot ten hoogste één jaar.

la morale ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

En ce qui concerne le texte du dernier alinéa proposé, qui est identique dans les quatre alternatives, l'intervenante souligne enfin que ce texte est très similaire à celui de la proposition du Sénat.

Elle souligne que l'énumération des droits qui y figure n'est pas limitative mais que son groupe n'y voit aucune objection.

C'est précisément cette énumération non limitative qui contrarie un membre d'un autre groupe. Il juge inopportun d'utiliser le terme « notamment » dans un texte aussi fondamental que la Constitution. Si la liste de l'article 24bis n'a qu'une valeur d'exemple, il convient de se demander ce qui se passerait en cas de conflit entre un droit fondamental ne figurant pas sur cette liste et un droit fondamental mentionné dans cet article. Que se passerait-il par exemple si le législateur réglait d'abord dans une loi le droit de grève, sapant ainsi le droit au travail mentionné à l'article 24bis ?

Plusieurs membres se rallient à ce point de vue et demandent la suppression du terme « notamment ».

Un autre membre n'y attache pas une grande importance et fait observer que le terme « notamment » est également utilisé à l'article 6bis de la Constitution.

Un membre souligne qu'il maintient sa préférence pour le texte élaboré en collaboration avec le professeur Pieters (cf. *supra*, p. 27). Si toutefois l'on continue de travailler sur la base des propositions alternatives, il estime que l'alternative 3 est moins appropriée, étant donné que les limitations prévues au deuxième alinéa de cette proposition se conçoivent mieux en relation avec les droits fondamentaux de la première génération qu'en relation avec les droits économiques et sociaux fondamentaux.

L'intervenant préfère l'alternative 2, parce que ce texte dispose clairement que l'exercice des droits sociaux et économiques peut également être limité en vertu de la loi, du décret ou de l'ordonnance.

Si le groupe de travail devait néanmoins accorder la préférence à l'alternative 1, il conviendrait de toute façon de souligner clairement que l'article 24bis (*nouveau*) n'empêche pas que le niveau de protection sociale soit abaissé par exemple sous la pression de circonstances économiques ou budgétaires.

Le membre souligne que l'objectif n'est pas d'affaiblir la protection des droits économiques et sociaux fondamentaux mais de permettre que certaines conditions d'application soient assouplies si cela s'avérerait inévitable sur le plan budgétaire.

Un membre ne voit pas pourquoi il serait plus difficile d'imposer des restrictions dans le cadre de l'alternative 1 que dans celui de l'alternative 2. Il estime que le texte de l'alternative 1 permet également d'inscrire par exemple dans la loi le principe selon lequel le droit aux allocations de chômage est limité dans le temps à un an maximum.

De voorzitter merkt op dat iedereen weet dat sommige aangelegenheden in de sociaal-economische sfeer sinds jaar en dag bij koninklijk besluit worden geregeld.

In die zin is hij dus niet principieel gekant tegen alternatief 2. Maar het is van groot belang dat het regelen van de toepassingsvoorwaarden gebeurt via een openbaar debat. En in die zin biedt de formulering van het tweede lid van alternatief 1 naar zijn mening iets meer waarborgen. Voor het overige maken zowel de bewoordingen van het tweede lid van alternatief 1 als die van het tweede lid van alternatief 2 volgens hem beperkingen in de « neerwaartse » zin mogelijk.

Een volgende spreker onderstreept dat zijn fractie de door de subcommissie uitgewerkte tekst verkoos boven de tekst van de Senaat en de voorliggende alternatieven.

Voor zijn fractie impliceert het recht op arbeid evenwel ook het recht op een inkomen uit arbeid. Daarom moet ergens in het voorgestelde artikel worden opgenomen dat niemand het recht op het inkomen uit zijn arbeid kan worden ontnomen, dan door of krachtens de wet.

Ten tweede wijst het lid erop dat het Arbitragehof vroeg of laat een echt grondwettelijk hof moet worden. Dat is niet zonder belang voor de economische en sociale grondrechten vervat in het voorstel van artikel 24bis, omdat het Hof in dat geval bijvoorbeeld op de inachtneming van de zogenaamde « standstill-norm » zou kunnen toezien.

Spreker maakt zich echter zorgen over twee aspecten van de alternatieve voorstellen.

Allereerst is hij van oordeel dat een exemplatieve opsomming (« onder meer ») gevaren inhoudt. Ten tweede stelt hij vast dat het blijkbaar de bedoeling van sommigen is dat men alleen *binnen bestaande regelingen* de toepassingsvoorwaarden in opwaartse of neerwaartse zin zou kunnen herzien.

Dreigt men daaruit niet af te leiden dat het onmogelijk wordt om bijvoorbeeld bepaalde sectoren van de sociale zekerheid te privatiseren en te vervangen door sociale verzekeringen? Of om de werkloosheidsuitkeringen aan schoolverlaters te vervangen door een stelsel van sociale bijstand?

Spreker is van oordeel dat de door de subcommissie uitgewerkte tekst dat risico niet inhoudt en daarom nog steeds de voorkeur verdient.

De voorzitter stelt vast :

1° dat een meerderheid van de leden van de subcommissie de voorkeur blijft geven aan het eerste lid zoals geformuleerd in het voorstel van de subcommissie (cf. blz. 27);

2° dat een meerderheid van de leden voor het tweede lid bereid is de tekst van alternatief 2 over te nemen;

3° dat alle fracties pleiten voor de weglating van de woorden « onder meer » uit de eerste zin van het

Le président fait observer que chacun sait que certaines questions relevant du domaine socio-économique sont réglées depuis toujours par arrêté royal.

Dans ce sens, il n'est donc en principe pas opposé à l'alternative 2. Il importe toutefois que les conditions d'application soient précisées dans le cadre d'un débat public, et dans ce sens, la formulation du deuxième alinéa de l'alternative 1 offre, selon lui, un peu plus de garanties. Pour le reste, il estime que tant la formulation du deuxième alinéa de l'alternative 1 que celle du deuxième alinéa de l'alternative 2 permettent de prévoir des restrictions « vers le bas ».

L'intervenant suivant souligne que son groupe politique préférerait le texte élaboré par la sous-commission à ceux du Sénat et des alternatives à l'examen.

Pour son groupe politique, le droit au travail implique toutefois également le droit à un revenu du travail. C'est la raison pour laquelle il faudrait inscrire dans l'article proposé que personne ne peut être privé du droit de tirer un revenu de son travail que par ou en vertu d'une loi.

Deuxièmement, le membre fait observer que, tôt ou tard, la Cour d'Arbitrage devra devenir une véritable cour constitutionnelle. Cela n'est pas sans importance pour les droits économiques et sociaux fondamentaux qui sont inscrits dans l'article 24bis proposé, parce que, dans ce cas, la Cour pourrait veiller au respect de l'obligation de maintenir les effets des normes.

L'intervenant est toutefois préoccupé par deux aspects des propositions alternatives.

Il estime, en tout premier lieu, qu'une énumération exemplative (« notamment ») n'est pas sans danger. Il constate ensuite qu'apparemment l'objectif de certains est que l'on ne puisse revoir les conditions d'application à la hausse ou à la baisse dans le cadre des réglementations existantes.

Ne risque-t-on pas d'en inférer qu'il serait désormais impossible de privatiser par exemple certains secteurs de la sécurité sociale et de les remplacer par des assurances sociales, ou de remplacer le régime des allocations d'attente accordées aux jeunes qui sortent de l'école par un système d'assistance sociale?

L'intervenant estime que le texte élaboré par la sous-commission ne comporte pas ce risque et qu'il demeure dès lors préférable.

Le président constate :

1° qu'une majorité des membres de la sous-commission continue de donner la préférence au premier alinéa tel qu'il est formulé dans la proposition de la sous-commission (voir p. 27);

2° qu'en ce qui concerne le deuxième alinéa, une majorité des membres est disposée à reprendre le texte de l'alternative 2;

3° que tous les groupes demandent la suppression du mot « notamment » qui figure dans la première

derde lid (cf. alternatieven 1 tot 4 en voorstel 100/2-3° van de Senaat);

4° dat het derde lid (inclusief de opsomming) voor een meerderheid van de subcommissie niet onontbeerlijk is, maar dat de subcommissie zich ervan bewust is dat de tekst zonder opsomming onaanvaardbaar dreigt te zijn voor de Senaat;

5° dat de subcommissie voor de opsomming van de sociale en economische rechten in het derde lid de voorkeur geeft aan de opsomming vervat in de alternatieven 1 tot 4, maar de opsomming in voorstel 100/2-3° van de Senaat bespreekbaar acht. Een lid dringt er bovendien op aan dat in het 1° ook het recht op het inkomen uit arbeid zou worden gewaarborgd.

Om tegemoet te komen aan het standpunt van de werkgroep van de Senaat, zou de compromistekst er bijgevolg als volgt kunnen uitzien :

« Art. 24bis. — Een ieder heeft recht op de sociale en medische bijstand zonder welke hij niet in staat zou zijn een menswaardig bestaan te leiden.

Te dien einde worden hem de economische, sociale en culturele rechten gegarandeerd en kan de uitoefening ervan niet aan andere beperkingen onderworpen worden dan die waarin wordt voorzien door of krachtens de wet, het decreet of de in artikel 26bis bedoelde regel.

Die rechten omvatten :

1° het recht op arbeid, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;

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

3° het recht op een passende woning;

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

5° het recht op culturele en maatschappelijke ontwikkeling. »

*
* *

Twee fracties dringen er tenslotte op aan dat, mocht de bespreking van de voorstellen tot herziening van artikel 24bis eerst in de Senaat gebeuren, de Kamer toch als eerste het voorstel tot invoering van een artikel 24quater betreffende de eerbiediging van het privé-leven zou kunnen bespreken. Zowel in de Kamer als in de Senaat is terzake een voorstel aanhangig (Stuk Kamer n° 997/1 en Stuk Senaat n° 100-4/2°).

De Rapporteur,

De Voorzitter a.i.,

P. HOSTEKINT

A. NEYTS-UYTTEBROECK

phrase du troisième alinéa (voir alternatives 1 à 4 et proposition 100/2-3° du Sénat);

4° que, pour la majorité des membres de la sous-commission, le troisième alinéa (y compris l'énumération) n'est pas indispensable, mais que la sous-commission est consciente de ce que le texte risque d'être inacceptable pour le Sénat s'il ne contient pas cette énumération;

5° qu'en ce qui concerne l'énumération des droits économiques et sociaux au troisième alinéa, la sous-commission préfère celle qui est contenue dans les alternatives 1 à 4, mais estime que l'énumération figurant dans la proposition 100/2-3° du Sénat peut être prise en compte. Un membre insiste en outre pour que le droit au revenu du travail soit également garanti au 1°.

En vue de tenir compte du point de vue du groupe de travail du Sénat, le texte consensuel pourrait dès lors être libellé comme suit :

« Art. 24bis. — Chacun a droit à l'assistance sociale et médicale sans laquelle il ne serait pas en mesure de mener une existence conforme à la dignité humaine.

A cette fin, les droits économiques, sociaux et culturels lui sont garantis et l'exercice de ceux-ci ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles prévues par ou en vertu de la loi, du décret ou de la règle visée à l'article 26bis.

Ces droits comprennent :

1° le droit au travail, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

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

3° le droit à un logement approprié;

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

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

*
* *

Deux groupes insistent enfin pour qu'au cas où les propositions de révision de l'article 24bis de la Constitution seraient examinées d'abord au Sénat, la Chambre puisse examiner en priorité la proposition visant à insérer un article 24quater relatif au respect de la vie privée. Tant la Chambre que le Sénat sont en effet saisis d'une proposition à ce sujet (Doc. Chambre n° 997/1 et Doc. Sénat n° 100-4/2°).

Le Rapporteur,

Le Président a.i.,

P. HOSTEKINT

A. NEYTS-UYTTEBROECK