

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1993-1994 (*)

10 NOVEMBRE 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**

**PROPOSITION
DE MME NEYTS-UYTTEBROECK**

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 17 octobre 1991, les Chambres ont déclaré qu'il y avait lieu à révision de la Constitution en vue d'y insérer un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux.

Cette déclaration n'était pas nouvelle en soi. En 1965, 1968, 1978, 1981 et 1987, les déclarations de révision de la Constitution prévoyaient déjà la possibilité d'inscrire ces droits dans la Constitution.

Quoique relativement modernes, les droits sociaux fondamentaux n'en ont pas moins une déjà longue histoire. C'est ainsi que la *Declaration of Rights* de Virginie (1776) prévoit notamment ce qui suit en son point 3 :

« That government is, or ought to be instituted for the common benefit, protection and security of the people, nation or community : of all the various modes and forms of government, that is best which is capable of producing the greatest degree of happiness

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

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1993-1994 (*)

10 NOVEMBER 1993

HERZIENING VAN DE GRONDWET

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

**VOORSTEL
VAN MEVROUW NEYTS-UYTTEBROECK**

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Op 17 oktober 1991 verklaarden de Kamers dat er, met het oog op de invoeging van een artikel 24bis betreffende de economische en sociale rechten, reden bestond tot herziening van de Grondwet.

In essentie was die verklaring niet nieuw. Reeds in 1965, 1968, 1978, 1981 en 1987 voorzagen de verklaringen tot herziening van de Grondwet in de mogelijkheid die rechten in de Grondwet in te schrijven.

Vormen de sociale grondrechten een vrij modern begrip dan kunnen zij zich toch op een relatief lange voorgeschiedenis beroepen. Zo staat onder andere in *The Declaration of Rights* van Virginia (1776) in punt 3 vermeld :

« That government is, or ought to be instituted for the common benefit, protection and security of the people, nation or community : of all the various modes and forms of government, that is best which is capable of producing the greatest degree of happiness

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

and safety, and is most effectually secured against the danger of mal-administration. »

Bien que cette disposition ne concerne qu'une mission des pouvoirs publics, sa formulation comprend déjà l'esquisse de droits sociaux fondamentaux.

Plus radicale et plus précise est la deuxième Déclaration française de 1793, qui, en plus du droit à la liberté, à l'égalité, à la sécurité et à la propriété, prévoyait des droits en matière d'enseignement, et en particulier l'obligation pour les pouvoirs publics de dispenser cet enseignement, ainsi que le droit à l'assistance sociale en cas de chômage, assistance qui devait être accordée de préférence en procurant du travail aux intéressés. Nos voisins du nord firent, eux aussi, figurer différents droits sociaux fondamentaux parmi les règles civiles et politiques fondamentales qui ont préfiguré leur Constitution de 1798. C'est ainsi que :

1) l'article 47, première phrase, prévoyait que la société, soucieuse d'assurer la prospérité de tous ses membres, procurerait du travail aux industriels et viendrait en aide aux indigents;

2) l'article 49 prévoyait que l'éducation des enfants abandonnés serait assurée;

3) l'article 60 prévoyait que le pouvoir représentatif mettrait tout en œuvre, en promulguant des lois salutaires, pour promouvoir d'une manière générale la santé des citoyens en levant, autant que possible, toutes les entraves.

A l'exception des tentatives des mouvements ouvriers qui, vers 1848 et dans les années qui suivirent en Allemagne et en France, et vers la fin du siècle en Suisse, ont tenté de faire inscrire le droit au travail dans la Constitution, on n'a enregistré en ce domaine aucune autre avancée au cours du siècle précédent.

Il importe par ailleurs de souligner à cet égard que la formulation et la reconnaissance des droits sociaux fondamentaux au niveau international ont été stimulées par la création en 1919, de l'Organisation internationale du travail (OIT), dont l'acte constitutif comporte notamment le considérant suivant : « *whereas universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice* ». Les objectifs contenus dans les principes fondamentaux du programme que l'Organisation internationale du travail a adopté à Philadelphie en 1944 revêtent à cet égard une grande importance. Dans son « *Four Freedoms speech* » prononcé devant le Congrès le 6 janvier 1941, le président américain Roosevelt a, quant à lui, mentionné, outre les libertés classiques (« *freedom of speech and expression* » et « *freedom of every person to worship God in his own way* »), deux droits sociaux fondamentaux (« *freedom from want* » et « *freedom from fear* »).

Après la deuxième guerre mondiale, de nombreux droits sociaux fondamentaux ont été formulés dans des déclarations et des conventions, ratifiées par la

and safety, and is most effectually secured against the danger of mal-administration. »

Ofschoon deze bepaling slechts een opdracht aan de overheid beoogt, treft men in de formulering reeds de eerste sporen aan van sociale grondrechten.

Radicaler en meer preciezer is de tweede Franse Verklaring van 1793 waarin naast de rechten op vrijheid, gelijkheid, veiligheid en eigendom, ook de rechten waren opgenomen met betrekking tot het onderwijs, inzonderheid de plicht van de overheid om dit onderwijs te verstrekken, alsmede het recht op maatschappelijke bijstand bij werkloosheid, een bijstand die bij voorkeur in de vorm van het verschaffen van arbeid zou moeten worden verleend. Ook bij onze noorderburen kan men in de Burgerlijke en Staatskundige Grondregels, welke voorafgingen aan de Staatsregeling van 1798, reeds verschillende sociale grondrechten aanstippen, zoals :

1) Artikel 47, eerste zin, « *De Maatschappij, bedoelende in alles de welvaart van alle haare Leden, verschaft arbeid aan den Nijveren, onderstand aan den Onvermogenen.* »

2) Artikel 49, « *Er zal gezorgd worden voor de opvoeding van verworpen Kinders* ».

3) Artikel 60, « *Zij (dit wil zeggen de Vertegenwoordigende Magt) strekt, insgelijks, door heilzame wetten, haare zorg uit tot alles, wat in het algemeen de gezondheid der Ingezetenen kan bevorderen, met wegruiming, zoveel mogelijk, van alle belemmeringen.* »

Behoudens de pogingen van de arbeidersbewegingen om omstreeks 1848 en later in Duitsland en Frankrijk, alsmede aan het einde van de eeuw in Zwitserland het recht op arbeid in de Grondwet erkend te krijgen, zijn er ter zake in de vorige eeuw geen verdere ontwikkelingen meer te vermelden.

In dit verband is het verder belangrijk te vermelden dat de formulering en de erkenning van de sociale grondrechten op het internationaal niveau gestimuleerd werd door de oprichting van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) in 1919, waarin onder meer staat gelibelleerd, « *whereas universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice* ». Van groot belang zijn de doelstellingen zoals vervat in de fundamentele beginselen van het programma dat de Internationale Arbeidsorganisatie aangenomen heeft te Philadelphia in 1944. Ook Roosevelt's « *Four Freedoms speech* » van 6 januari 1941 voor het « *Congress* » bevatte naast de klassieke vrijheidsrechten « *freedom of speech and expression* » en « *freedom of every person to worship God in his own way* » twee sociale grondrechten met name « *freedom from want* » en « *freedom from fear* ».

Na de Tweede Wereldoorlog werden veel sociale grondrechten geformuleerd in verklaringen en verdragen van volkenrechtelijke organisaties waarvan

Belgique, d'organisations de droit international public dont la Belgique fait partie.

On citera notamment :

— la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950, approuvée par la Belgique par la loi du 13 mai 1955 — *Moniteur belge* du 19 août 1955);

— le Pacte international des Nations unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966, approuvé par la Belgique par la loi du 15 mai 1981 — *Moniteur belge* du 22 mai 1981);

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

— la Charte sociale européenne (1961, approuvée par la Belgique par la loi du 11 juillet 1990 — *Moniteur belge* du 28 décembre 1990).

C'est principalement à la lecture du titre II de la Constitution belge que l'on constate que, bien que les dispositions qui y sont énoncées impliquent une application des principes libéraux du dix-neuvième siècle, on ne peut même pas y retrouver une définition de chacun des divers droits et libertés classiques.

Ni dans notre pays ni ailleurs, l'absence de mention des droits économiques sociaux et fondamentaux dans la Constitution n'a toutefois en rien entravé le développement des réglementations légales relatives entre autres au travail, à la santé, à l'enseignement et à la sécurité sociale.

Notre Constitution n'est pas une Constitution idéologique dans laquelle l'instauration de limitations des droits et libertés économiques nécessite d'office une modification constitutionnelle. Elle se borne à garantir de manière pragmatique le respect des principes qu'elle proclame et qui, dans sa dimension doctrinale libérale, traduisent sa vision de la société. On peut même constater que l'idée de liberté s'est accommodée de restrictions par rapport aux droits instaurés. Cela s'observe, par exemple, en ce qui concerne le droit de propriété, à l'article 11 de la Constitution, qui dispose que nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établie par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité.

Il n'est dès lors pas étonnant que la Constitution belge du 7 février 1831 ait été maintes fois citée en exemple pour la manière dont elle protège les droits individuels, met l'accent sur la dignité de la personne humaine et assure son épanouissement spirituel. Aussi a-t-elle été une source d'inspiration pour les constituants d'autres Etats. Cela n'empêche pas que, dans notre pays, comme à l'étranger, se sont produites d'importantes mutations sociales qui ont entraîné une modification de la relation entre le citoyen et le pouvoir et ont déjà reçu une traduction législative dans un très grand nombre de lois. Un certain nombre de questions s'imposent dès lors, et notamment celle de savoir quelle protection on entend accorder à

België deel uitmaakt en waaraan België haar goedkeuring heeft verleend.

Meer bepaald :

— het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (1950, goedgekeurd door België bij wet van 13 mei 1955 (*Belgisch Staatsblad* van 19 augustus 1955));

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

— het Internationale Verdrag met betrekking tot de burgerlijke en politieke rechten (1966, goedgekeurd door België bij wet van 15 mei 1981 (*Belgisch Staatsblad* van 22 mei 1981));

— het Europees Sociaal Handvest (1961, goedgekeurd door België bij wet van 11 juli 1990 (*Belgisch Staatsblad* van 28 december 1990)).

Lectuur van hoofdzakelijk titel II van de Belgische Grondwet leert ons dat, alhoewel de hierin gelibelleerde bepalingen een toepassing inhouden van de liberale negentiende eeuwse principes, men zelfs geen omschrijving kan terugvinden van elk der onderscheiden klassieke rechten en vrijheden.

Het ontbreken van de sociale en economische grondrechten in de Grondwet heeft echter geenszins in ons land, noch in het buitenland afbreuk gedaan aan de ontwikkeling van de wettelijke regelingen met betrekking tot onder andere arbeid, gezondheid, onderwijs en sociale zekerheid.

Onze Grondwet is geen ideologische Grondwet, waar het invoeren van beperkingen van de economische rechten en vrijheden, ex officio een wijziging van de Grondwet noodzakelijk maken. Op een pragmatische wijze waarborgt de Grondwet enkel het respect voor de door haar afgekondigde beginselen welke in haar liberale doctrinale draagwijdte haar maatschappijvisie tot uiting laat komen. Er kan zelfs vastgesteld worden dat de vrijheidsidee beperkingen heeft aanvaard ten aanzien van de ingevoerde rechten. Dit komt wat het eigendomsrecht betreft bijvoorbeeld naar voor in artikel 11 van de Grondwet, waarin wordt gesteld dat niemand van zijn eigendom kan worden onttrokken dan ten algemene nutte en dit in de gevallen en op de wijze zoals bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstellingen.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de Belgische Grondwet van 7 februari 1831 meermaals tot voorbeeld gesteld werd voor de wijze waarop zij de individuele vrijheid beschermt, de waardigheid van de persoon beklemtoont en zijn geestelijke ontplooiing verzekert. In die optiek fungeerde ze als inspiratiebron voor de grondwetgever van andere staten. Dit neemt niet weg dat, zoals in het buitenland, er zich ook bij ons belangrijke maatschappelijke mutaties hebben voorgedaan die voor een gewijzigde verhouding burger-overheid hebben gezorgd en die reeds in een ruim aantal wetten een legistische vertaling hebben gekregen. Een aantal vragen dringen zich dan ook op zoals onder meer de bescherming die men aan

ces droits dans le système juridique actuel et celle de savoir si ces droits, qui ne sont pas encore consacrés par la Constitution, ne devraient pas être inscrits dans celle-ci.

La réponse à cette dernière question doit être affirmative, étant donné que les droits sociaux fondamentaux sont aujourd'hui ancrés dans la conscience sociale de la société belge au même titre que les libertés fondamentales et méritent donc d'être inscrits dans la Constitution.

Les droits que l'on inscrit dans la Constitution doivent toutefois avoir un caractère obligatoire, sans quoi ils perdent tout leur sens.

Dans cette optique, les auteurs de la présente proposition considèrent les droits sociaux et économiques fondamentaux comme des droits juridiques à part entière. Le premier alinéa dispose, par exemple, que « Toute personne a droit à l'aide sociale et médicale sans laquelle elle ne serait pas en mesure de mener une existence conforme à la dignité humaine ». Il appartiendra donc aux différentes branches du pouvoir législatif de préciser cette notion générale.

Il importe néanmoins de préciser que notre société ne saurait accepter le fait que des personnes soient contraintes, contre leur gré, de mener une existence non conforme à la dignité humaine.

Contrairement au premier alinéa, le deuxième alinéa est formulé négativement. Il prévoit que « Nul ne peut être privé du droit à la vie familiale, à la sécurité sociale, au logement et à un environnement sain, que dans les cas et de la manière établis par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 26*bis* de la Constitution ». Cette formulation négative est délibérée. Dire que personne ne peut être privé d'un droit déterminé ne signifie pas que l'on confère ce droit à tout le monde.

En disposant, en 1831, que nul ne peut être privé de sa propriété, le Premier Constituant n'a pas voulu dire qu'il fallait donner à chacun une propriété immobilière. Il appartiendra donc, ici aussi, aux différentes branches du pouvoir législatif, voire au juge, de concrétiser ces notions.

Il faut également souligner à cet égard que l'on ne peut faire abstraction, pour nombre de ces matières, de l'internationalisation des matières sociales et économiques, qui font de plus en plus souvent l'objet de réglementations supranationales et qui entraînent des droits et des obligations ayant une application directe dans notre propre ordre juridique. Ainsi, les statuts des différentes organisations internationales contiennent des dispositions ayant notamment pour objet de protéger les droits de l'homme et de promouvoir la valeur réelle de ces droits.

deze rechten in het huidig rechtsbestel wenst te verlenen en of deze rechten die nog steeds geen grondwettelijke erkenning hebben verkregen, of deze niet in de Grondwet moeten worden ingevoerd.

Deze laatste vraag dient positief beantwoord te worden, daar de sociale grondrechten, te zamen met de vrijheidsrechten tot het sociale gedachtengoed van de Belgische samenleving behoren en alzo een plaats verdienen in de Grondwet.

Evenwel moeten de rechten die men in de Grondwet inschrijft juridisch afdwingbaar zijn, zo niet hebben zij geen zin.

In die optiek formuleert onderhavig voorstel de sociaal-economische grondrechten als juridisch waardevolle rechten. Zo bepaalt het eerste lid dat « eenieder recht heeft op sociale en medische bijstand zonder dewelke hij niet in staat zou zijn een menswaardig bestaan te leiden ». Het komt dus de onderscheiden wetgevende machten toe om het geheel nader in te vullen.

Belangrijk is echter dat er wordt gesteld dat onze maatschappij zich niet kan verzoenen met het feit dat mensen buiten hun wil om, genoodzaakt zijn om een mensonwaardig bestaan te leiden.

In tegenstelling met het eerste lid is het tweede lid negatief geformuleerd. Alzo wordt er bepaald dat « niemand het recht op gezinsleven, sociale verzekering, woning en gezond leefmilieu kan worden ontzegd dan in de gevallen en op de wijze bij de wet, het decreet of de regels bedoeld in artikel 26*bis* van de Grondwet bepaald ». Deze negatieve omschrijving is een bewuste keuze. Stellen dat een bepaald recht aan niemand kan worden ontzegd, betekent niet dat men dat recht aan iedereen toekent.

Toen de Primaire Constituante in 1831 formuleerde dat niemand uit zijn eigendom kan worden ontzet, betekende dat niet dat men verplicht was iedereen een onroerende eigendom te geven. Het komt dus weerom de onderscheiden wetgevende machten, ja zelfs de rechter toe, om deze begrippen concreet in te vullen.

In dit verband dient er eveneens te worden opgemerkt dat men zich voor veel van deze aangelegenheden niet kan losmaken van de internationalisering van de maatschappelijke en de socio-economische materies die meer en meer gereguleerd worden op het supra-nationaal vlak en die rechten en verplichtingen met zich mede brengen welke een directe uitwerking hebben in ons eigen rechtsbestel. Zo bevatten de statuten van de verschillende volkenrechtelijke organisaties bepalingen waarin onder andere de bescherming van de rechten van de mens en de bevordering van de reële betekenis van die rechten tot doel worden gesteld.

A.-M. NEYTS-UYTTEBROECK

PROPOSITION

Article unique

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

« Art. 24*bis*. — Les droits économiques et sociaux sont garantis comme suit :

— toute personne a droit à l'aide sociale et médicale sans laquelle elle ne serait pas en mesure de mener une vie conforme à la dignité humaine;

— nul ne peut être privé du droit à la vie familiale, au travail, à la sécurité sociale, au logement et à un environnement sain que dans les cas et de la manière établis par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 26*bis* de la Constitution. »

19 octobre 1993.

VOORSTEL

Enig artikel

Een artikel 24*bis*, luidend als volgt, wordt in Titel II van de Grondwet ingevoegd :

« Art. 24*bis*. — De economische en sociale rechten zijn gewaarborgd als volgt :

— eenieder heeft recht op de sociale en medische bijstand zonder dewelke 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 bepaald bij de wet, het decreet of bij de regel bedoeld in artikel 26*bis* van de Grondwet. »

19 oktober 1993.

A.-M. NEYTS-UYTTEBROECK