

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION EXTRAORDINAIRE 1991-1992 (*)

19 FÉVRIER 1992

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 VOGELS,
DE M. SIMONS ET DE MME AELVOET**

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 8 novembre 1987, les Chambres ont déclaré qu'il y avait lieu à révision de la Constitution, par l'insertion d'un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux (*Moniteur belge* du 9 novembre 1987).

Par cette déclaration, le législateur a confirmé sa volonté d'inscrire un certain nombre de droits fondamentaux nouveaux dans la Constitution. Il n'est pas facile de donner une définition purement juridique des droits fondamentaux. Dans le « *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen* » (n^{os} 1-2 de 1981), le professeur K. Rimanque précise à ce sujet :

« On pourrait dire qu'il s'agit d'un ensemble de droits subjectifs qui, dans un ordre juridique donné, ont été jugés d'une importance telle qu'ils ont été définis dans les instruments juridiques occupant le rang le plus élevé dans la hiérarchie des normes, à savoir la Constitution et les traités internationaux. Du point de vue du contenu, on pourrait définir les

(*) Première session de la législature n^o 48.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992 (*)

19 FEBRUARI 1992

HERZIENING VAN DE GRONDWET

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

**VOORSTEL VAN MEVROUW VOGELS,
DE HEER SIMONS EN MEVROUW AELVOET**

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Op 8 november 1987 verklaarden de Kamers dat er reden bestaat tot herziening van de Grondwet, door invoeging van een artikel 24bis betreffende de economische en sociale rechten (*Belgisch Staatsblad* van 9 november 1987).

De wetgever bevestigde hierbij de wil tot het inschrijven van een aantal nieuwe grondrechten in onze Belgische grondwet. Formeel juridisch zijn grondrechten moeilijk te omschrijven. In het tijdschrift voor Bestuurswetenschappen n^{os} 1-2 van 1981 stelt Prof. K. Rimanque hierover :

« Men zou kunnen stellen, dat het de verzameling is van subjectieve rechten die in een gegeven rechtsorde zo belangrijk worden geacht, dat zij omschreven werden in de juridische instrumenten die de hoogste rang bekleden in de hiërarchie der normen, met name in de grondwet en in internationale verdragen. Inhoudelijk zou men de grondrechten kunnen omschrij-

(*) Eerste zitting van de legislatuur n^o 48.

droits fondamentaux comme étant l'ensemble des droits subjectifs qui, à un moment donné, sont spécialement reconnus et garantis en droit parce qu'ils sont considérés comme des conditions essentielles pour pouvoir vivre dans la dignité et s'épanouir dans la société. »

Les éléments qui sont indispensables pour vivre dans la dignité ne constituent pas une donnée statique, mais une donnée dynamique, qui évolue au cours de l'histoire en fonction de l'évolution d'une conscience éthique. Cette conscience a évolué depuis l'élaboration de notre Constitution au 19^{ème} siècle. Si le 19^{ème} siècle était encore caractérisé par l'acceptation des risques liés à la liberté pour la liberté, le 20^{ème} siècle se définit plutôt par la mise en place d'une protection de plus en plus grande contre la liberté d'autrui.

Les rapports entre les droits individuels du citoyen consacrés par la Constitution ont toujours consisté en une relation d'amour-haine qui s'est matérialisée en deux conceptions divergentes.

Alors que certains ont toujours éprouvé le besoin d'insérer une déclaration des droits du citoyen dans la Constitution, ce point de vue a toujours rencontré l'opposition de ceux qui estiment que le fossé séparant la réalité de la teneur de la déclaration ne ferait qu'accroître l'indifférence des citoyens à l'égard des institutions.

Lors de l'examen des propositions de révision de la Constitution sur lesquelles il fut appelé à se prononcer en 1952 et 1953, le Parlement a clairement choisi de continuer à s'en tenir strictement au droit positif.

La commission du Sénat (voir Doc. Sénat n° 168, 1953-1954, p. 955) a dès lors rejeté à l'unanimité l'idée d'adopter, en guise de préambule à la Constitution, une déclaration de principe semblable à celle qui figure notamment dans la Constitution française.

Depuis la révision de la Constitution de 1965, l'idée d'inscrire, en les actualisant, les droits fondamentaux dans notre charte constitutionnelle a été relancée à la faveur de la proposition, déposée alors pour la première fois, d'insérer un article 24^{bis} relatif aux droits économiques et sociaux. Dans leur ouvrage intitulé « *Belgisch grondwettelijk recht* », les professeurs Mast et Dujardin soulignent à juste titre la distinction qu'il convient d'établir entre les droits fondamentaux de type classique et les droits socio-économiques.

Les droits fondamentaux de type classique (liberté d'opinion, de religion, d'association,...) procèdent essentiellement de la volonté propre au 19^{ème} siècle libéral de préserver la liberté de l'individu face à l'autorité. Le droit fondamental de type classique contraint ainsi les gouvernants à « s'abstenir » de prendre des mesures ou d'accomplir des actes susceptibles de restreindre cette liberté.

Les droits socio-économiques (par exemple, le droit au travail, au revenu,...) sont, quant à eux, d'une tout autre nature. Ils impliquent une série d'obligations « de faire » dans le chef de l'autorité publique et résultent de la conception qui domine notre siècle et

ven als het geheel van de subjectieve rechten, die op een bepaald ogenblik in het recht bijzonder worden erkend en gewaarborgd, omdat zij wezenlijke voorwaarden worden geacht om als persoon in waardigheid te kunnen leven en zich in de samenleving te ontplooiën. »

Wat noodzakelijk is om in waardigheid te kunnen bestaan is geen statisch, maar een dynamisch gegeven dat historisch evolueert tegen de achtergrond van de ontwikkeling van een ethisch bewustzijn. Dit bewustzijn is sinds het ontstaan in de 19^{de} eeuw van onze Grondwet geëvolueerd. Terwijl de 19^{de} eeuw nog gekenmerkt werd door het aanvaarden van de risico's van de vrijheid omwille van de vrijheid, wordt de 20^{ste} eeuw gekenmerkt door een toenemende bescherming tegen andermans vrijheid.

De verhouding tussen individuele rechten van de burger in de Grondwet is steeds een liefde-haat-verhouding geweest. Deze uitte zich in 2 standpunten.

Enerzijds heeft bij sommigen altijd de behoefte bestaan om in de Grondwet een verklaring van de rechten van de burger op te nemen, anderzijds zijn er ook altijd tegenstanders geweest die de mening waren toegedaan dat de kloof tussen werkelijkheid en verklaring enkel de onverschilligheid tegenover de instellingen zou doen toenemen.

In 1952 en 1953 heeft het parlement bij de bespreking van de voorstellen tot herziening van de Grondwet nog ondubbelzinnig geopteerd om zich strikt aan het positief recht te houden.

De Senaatscommissie (zie Stuk Senaat n° 168, 1953-1954, blz. 955) wees dan ook eenparig de gedachte van een beginselverklaring in de vorm van een inleiding tot de Grondwet, zoals deze bestaat in onder andere de Franse Grondwet, van de hand.

Sinds de grondwetsherziening van 1965 heeft de idee tot inschrijving en actualisering van de grondrechten opnieuw ingang gevonden via het toen voor het eerst ingediende voorstel tot inschrijving van een artikel 24^{bis} betreffende de economische en sociale rechten. In het boek « *Belgisch grondwettelijk recht* » vestigen Prof. Mast en Dujardin terecht de aandacht op het onderscheid tussen de klassieke grondrechten en de sociaal-economische rechten.

Bij de klassieke grondrechten (vrijheid van meningsuiting, van godsdienst, van vergadering,...) speelt vooral het 19^{de} eeuwse liberale streven naar de waarborg van de vrijheid van het individu tegenover de overheid. Het klassieke grondrecht verplicht de regeerders « zich te onthouden » voorzieningen te treffen of handelingen te verrichten die deze beperken.

De sociaal-economische rechten (bijvoorbeeld het recht op arbeid, inkomen,...) zijn van een heel andere aard. Zij resulteren in aan de overheid opgelegde verplichtingen « om te doen », zij spruiten voort uit de heersende opvatting in deze eeuw die de overheid

qui consiste à considérer que cette autorité est plutôt investie d'une mission de protection contre la liberté individuelle.

Ce regain d'intérêt pour le remaniement du titre II de notre Constitution résulte sans nul doute de l'importance croissante des normes de droit international public qui ont été établies par la déclaration universelle des droits de l'homme (1948) et par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950).

Les constitutions nationales, qui leur étaient antérieures, se sont dès lors trouvées dépassées par ces dispositions de droit international de conception moderne.

La force juridique de ces droits fondamentaux a elle aussi connu une évolution remarquable. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a servi en l'occurrence de référence en ce qui concerne l'interprétation correcte de la Convention européenne des droits de l'homme.

En outre, l'adoption récente du projet de loi relatif à la Cour d'arbitrage a constitué un premier pas vers une cour constitutionnelle qui offre au citoyen l'arsenal juridique lui permettant d'exiger le respect de ses droits fondamentaux.

La possibilité d'exercer ce droit est pour l'instant limitée aux articles 6 (égalité de tous les Belges), 6bis (non-discrimination) et 17 (liberté d'enseignement). Il a toutefois été souligné à plusieurs reprises dans les rapports relatifs aux travaux de commission qu'il entre dans les intentions du législateur d'étendre ce droit à l'ensemble du titre II de la Constitution.

Le fait que le citoyen puisse désormais exiger le respect de ses droits fondamentaux vide en grande partie de sa substance la critique traditionnelle selon laquelle les droits fondamentaux ne constitueraient que des déclarations pompeuses sans contenu réel.

Cette évolution accroît par ailleurs la responsabilité du législateur en la matière. Ainsi, il est absurde d'inscrire sans plus le droit au travail dans la Constitution. Le juge ne pourra sévir dans ce domaine que si ce droit est spécifié ou explicité par une loi ordinaire.

Etant donné que les auteurs entendent garantir effectivement les droits du citoyen par le biais d'une cour constitutionnelle à part entière, ils proposent d'inscrire des droits sociaux et économiques bien définis permettant un contrôle juridique.

veeleer een taak van bescherming tegen individuele vrijheid toebedeelt.

Deze hernieuwde belangstelling voor de herschrijving van titel II van onze Grondwet is ongetwijfeld beïnvloed door het groeiend belang van de internationale volkenrechtelijke normen, zoals bepaald in de universele verklaring van de rechten van de mens (1948) en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM 1950).

De oudere nationale grondwetten hinkten na op de moderne conceptie van de internationaalrechtelijke bepalingen.

Daarnaast is ook in de afdwingbaarheid van deze grondrechten een merkwaardige evolutie vast te stellen. De rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens is hier toonaangevend geweest voor de juiste interpretatie van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Bovendien is met de recente goedkeuring van de wet op het arbitragehof ook nationaal de eerste stap gezet naar een grondwettelijk hof dat de burger het juridisch instrumentarium biedt om zijn grondrechten af te dwingen.

Dit recht wordt momenteel nog beperkt tot de artikelen 6 (gelijkheid van alle Belgen), 6bis (anti-discriminatie) en 17 (vrijheid van onderwijs). In de verslagen van de commissiewerkzaamheden is echter herhaaldelijk gesteld dat het de bedoeling is van de wetgever dit recht uit te breiden tot de ganse titel II van onze Grondwet.

Deze evolutie naar een effectieve afdwingbaarheid van de grondrechten door de burger ontkracht voor een belangrijk deel de traditionele kritiek op grondrechten als zouden zij pompeuze verklaringen zijn zonder inhoud.

Anderzijds maakt dezelfde evolutie dat de verantwoordelijkheid van de grondwetgever terzake vergroot. Zo heeft het geen zin om het recht op arbeid als naakte stelling in de Grondwet op te nemen. De rechter zal op dit gebied maar kunnen optreden als dit recht wordt gespecificeerd dan wel geëxpliciteerd wordt in een gewone wet.

Daar de auteurs de bedoeling hebben om in het licht van een volwaardig grondwettelijk hof te komen tot effectief aan de burger gegarandeerde rechten werd geopteerd voor inschrijving van omliggende sociale en economische rechten die een juridische toetsing kunnen doorstaan.

M. VOGELS
H. SIMONS
M. AELVOET

PROPOSITION

Article unique

Un article 24*bis*, libellé comme suit, est inséré dans la Constitution :

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

1. Les droits économiques et sociaux sont garantis à tout habitant du Royaume, quels que soient son sexe, son âge, sa race, sa couleur, sa langue, sa religion, sa nationalité, ses opinions politiques et son état civil.

2. Tous les actes et documents administratifs relatifs aux droits économiques et sociaux pourront toujours être consultés par l'intéressé. L'autorité administrative ne pourra en aucun cas être dispensée de l'obligation de motiver formellement ses actes ou de communiquer ceux-ci à l'intéressé.

3. Toute personne a droit à un travail convenable. L'économie est au service de l'homme et non l'inverse. Quiconque travaille a droit à une rémunération équitable et à un rythme de travail conciliable avec ses autres droits et devoirs : le droit aux loisirs et le devoir familial et d'éducation.

4. Toute personne a droit à un revenu convenable lui permettant de subvenir à ses besoins essentiels et de participer normalement à la vie sociale, indépendamment de toute participation à la vie active.

5. Toute personne a le droit de déclarer publiquement son affiliation à des associations politiques, culturelles ou sociales et de participer à leur gestion. L'exercice de ce droit ne peut en aucun cas constituer un avantage ni un désavantage sur le marché du travail, ni lors d'un recrutement, ni lors d'un licenciement.

6. Employeurs et travailleurs ont le droit de s'organiser et de désigner leurs représentants sur la base d'élections libres et secrètes. Travailleurs et employeurs ont le droit de s'exprimer collectivement et de faire la grève.

Les travailleurs qui ont été choisis pour représenter leur groupe sur la base d'élections ne peuvent être licenciés qu'à la suite d'une faute professionnelle grave constatée par le tribunal compétent.

Les travailleurs ont le droit de participer à la politique des entreprises et des groupes d'entreprises.

7. Toute personne a le droit de vivre et de travailler dans un environnement sain. Tout travailleur a droit à des conditions de travail conformes à la sécurité et à l'hygiène.

VOORSTEL

Enig artikel

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

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

1. De economische en sociale rechten zijn gewaarborgd voor elke inwoner van het land, ongeacht zijn geslacht, leeftijd, ras, kleur, taal, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of burgerlijke staat.

2. Elke bestuurshandeling en alle administratieve stukken met betrekking tot de economische en sociale rechten zijn te allen tijde ter inzage voor de betrokkene. Niets kan worden ingeroepen om de administratieve of bestuurlijke overheid te ontslaan van de verplichting tot het formeel motiveren van haar handelingen of tot het mededelen van die handelingen aan de betrokkene.

3. Een ieder heeft recht op menswaardige arbeid. De economie staat in dienst van de mens en niet omgekeerd. Elkeen die arbeid verricht heeft recht op een billijke vergoeding en een werkritme dat te verzoenen is met de andere menselijke rechten en opdrachten : het recht op vrije tijd, de gezins- en opvoedingstaak.

4. Een ieder heeft recht op een menswaardig inkomen, een inkomen dat ongeacht deelname aan het arbeidsproces toelaat te voorzien in de essentiële menselijke behoeften en de normale deelname aan het sociale en maatschappelijke leven.

5. Een ieder heeft het recht om in het openbaar zijn lidmaatschap te bekennen van politieke, culturele of sociale verenigingen en er een beheersmandaat te vervullen. De uitoefening van dit recht kan onder geen beding meespelen op de arbeidsmarkt, noch ten goede, noch ten kwade, noch bij een aanwerving, noch bij een ontslag.

6. Werkgevers en werknemers hebben het recht zich te organiseren, op basis van vrije en geheime verkiezingen hun vertegenwoordigers aan te duiden.

Werknemers en werkgevers hebben het recht zich collectief te manifesteren met inbegrip van het recht op staken.

Werknemers die na verkiezingen als vertegenwoordiger van hun groep werden aangeduid kunnen maar ontslagen worden na een door de bevoegde rechtbank vastgestelde zware beroepsfout.

Werknemers hebben recht op inspraak in het beleid van de ondernemingen en de groepen van ondernemingen.

7. Een ieder heeft recht op een gezonde leef- en werkomgeving. Elke werknemer heeft recht op veilige en hygiënische arbeidsomstandigheden.

Tout habitant a le droit de vivre dans des conditions conformes à la sécurité et à l'hygiène, de disposer d'eau potable pure, d'air pur et d'espaces verts accessibles.

8. Toute personne a droit à un habitat adéquat, dont la charge-logement doit être compatible avec ses ressources. »

12 février 1992.

Elke inwoner heeft recht op veilige en gezonde leefomstandigheden, zuiver drinkwater, zuivere lucht en open groene ruimte.

8. Een ieder heeft recht op een passende woning, waarvan de last verenigbaar moet zijn met zijn inkomen. »

12 februari 1992.

M. VOGELS
H. SIMONS
M. AELVOET
