

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1990-1991**

8 JANVIER 1991

REVISION DE LA CONSTITUTION

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

(Déclaration du pouvoir législatif,
voir « Moniteur belge » n° 216
du 9 novembre 1987)

TEXTE PROPOSE
PAR M. ARTS et consorts

DEVELOPPEMENTS

Contrairement à ce que prévoient les constitutions des pays environnants, les dispositions du titre II de la Constitution belge — « Des Belges et de leurs droits » — concernent toujours quasi exclusivement les droits qu'on définit communément comme étant les droits classiques ou droits civils et politiques. Toutefois, depuis plusieurs décennies, la reconnaissance constitutionnelle des droits économiques et sociaux a figuré à l'ordre du jour des constituantes successives.

R. A 14041*Voir :***Documents du Sénat :**

- 100-10/1° (S.E. 1988) : Proposition de M. Blanpain.
100-10/2° (S.E. 1988) : Proposition de M. Stroobant.
100-10/3° (S.E. 1988) : Proposition de MM. Dierickx et Vaes.
100-10/4° (S.E. 1988) : Proposition de Mme Hanquet.

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1990-1991**

8 JANUARI 1991

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Herziening van titel II van de
Grondwet, door invoeging van een
artikel 24^{bis} betreffende de eco-
nomische en sociale rechten**

(Verklaring van de wetgevende macht,
zie « Belgisch Staatsblad » nr. 216
van 9 november 1987)

TEKST VOORGESTELD
DOOR DE HEER ARTS c.s.

TOELICHTING

In tegenstelling tot de grondwetten in de ons omringende landen, hebben de bepalingen van titel II van de Belgische Grondwet — « De Belgen en hun rechten » — nog steeds bijna uitsluitend betrekking op die rechten welke gemeenzaam als de klassieke rechten of de burgerlijke en politieke rechten worden omschreven. Sinds verscheidene decennia staat de grondwettelijke erkenning van sociaal-economische rechten echter op de agenda van de opeenvolgende constituantes.

R. A 14041*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

- 100-10/1° (B.Z. 1988) : Voorstel van de heer Blanpain.
100-10/2° (B.Z. 1988) : Voorstel van de heer Stroobant.
100-10/3° (B.Z. 1988) : Voorstel van de heren Dierickx en Vaes.
100-10/4° (B.Z. 1988) : Voorstel van mevrouw Hanquet.

Il est vrai qu'en 1953-1954 et en 1958, des propositions de déclaration de révision du titre II de la Constitution visant la reconnaissance de tels droits n'ont pas été adoptées par les Chambres législatives (1). Depuis 1965, par contre, chaque déclaration de révision de la Constitution a considéré comme possible et souhaitable l'insertion d'un article 24^{bis} nouveau, consacré aux droits socio-économiques du citoyen (2).

Les constituantes successives n'ont cependant guère été attentives aux propositions déposées en exécution de la déclaration de révision. Il convient cependant de mentionner les discussions qui se sont déroulées au sein de la Commission de Révision de la Constitution de la Chambre en 1968-1970, lesquelles ont fait l'objet d'un prérapport de M. Duerinck (3).

C'est pour la cinquième fois qu'une déclaration de révision de la Constitution — celle publiée au *Moniteur belge* du 9 novembre 1987 —, considère qu'il y a lieu à révision du titre II en vue d'insérer dans la Constitution les droits fondamentaux socio-économiques.

Caractéristiques générales des droits fondamentaux socio-économiques

Dans la pratique, il s'avère plus difficile qu'il n'y paraît de prime abord de définir ou de circonscrire le contenu des droits socio-économiques. Aussi la plupart des auteurs se limitent-ils à énumérer ces droits, généralement de manière non limitative (4).

Quelques auteurs par contre tentent cependant de parvenir à une définition autonome. Selon van Dijk et van Hoof, les droits socio-économiques sont des

In 1953-1954 en 1958 werden weliswaar voorstellen tot verklaring van herziening van titel II van de Grondwet, met het oog op de erkenning van zulke rechten, door de wetgevende kamers nog afgewezen (1). Vanaf 1965 wordt echter in elke verklaring tot herziening van de Grondwet gewezen op de mogelijkheid en de wenselijkheid om een nieuw artikel 24^{bis}, gewijd aan de sociaal-economische rechten van de mens, in de Grondwet op te nemen (2).

De opeenvolgende constituantes hebben echter nauwelijks aandacht besteed aan de voorstellen die, in uitvoering van de verklaring tot herziening, werden ingediend. Wel moet melding gemaakt worden van de besprekingen in de Kamercommissie voor de Grondwetsherziening in 1968-1970, waarover volksvertegenwoordiger Duerinck destijds een voorverslag heeft uitgebracht (3).

De verklaring tot herziening van de Grondwet, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 9 november 1987, besluit voor de vijfde maal dat er redenen bestaan om titel II te herzien met het oog op de opname in de Grondwet van de sociaal-economische grondrechten.

Kenmerken van de sociaal-economische grondrechten in het algemeen

Het geven van een definitie of van een omschrijving van de sociaal-economische rechten blijkt in de praktijk minder eenvoudig dan verwacht kan worden. De meeste auteurs beperken zich dan ook tot een, meestal niet-limitatieve, opsomming van die rechten (4).

Enkele auteurs daarentegen proberen toch tot een autonome en zelfstandige definiëring te komen. Volgens van Dijk en van Hoof zijn de sociaal-econo-

(1) *Annales parlementaires*, Chambre, 15 octobre 1953, p. 13; *Annales parlementaires*, Sénat, 26 février 1954, p. 930; *Annales parlementaires*, Chambre, 16 avril 1958, p. 20.

(2) *Moniteur belge*, 17 avril 1965; *Moniteur belge*, 2 mars 1968; *Moniteur belge*, 15 novembre 1978; *Moniteur belge*, 6 octobre 1981; *Moniteur belge*, 9 novembre 1987.

(3) Ce rapport n'a pas été publié dans les documents parlementaires. On en trouve cependant un résumé dans Wigny, P., *La troisième révision de la Constitution*, Bruxelles, 1972, 405-421.

(4) A titre d'exemple: « Les droits économiques, sociaux et culturels comprennent le droit au travail, en particulier le droit à des conditions de travail justes et favorables; les droits syndicaux; les droits à la sécurité sociale; le droit à une nourriture, un vêtement et un logement suffisants; le droit à un niveau de vie suffisant; le droit à la santé; le droit à l'éducation; des droits dans les domaines culturel et scientifique. » (Van Boven, Th., « Les critères de distinction des droits de l'homme » dans *Les dimensions internationales des droits de l'homme* (Vasak, K., ed.), Paris, 1978, (45) 53. Voir aussi Pieters, D., *Sociale grondrechten op prestaties*, Anvers, 1985, 124).

(1) *Parl. Hand.*, Kamer, 15 oktober 1953, blz. 13; *Parl. Hand.*, Senaat, 26 februari 1954, blz. 930; *Parl. Hand.*, Kamer, 16 april 1958, blz. 20.

(2) *Belgisch Staatsblad*, 17 april 1965; *Belgisch Staatsblad*, 2 maart 1968; *Belgisch Staatsblad*, 15 november 1978; *Belgisch Staatsblad*, 6 oktober 1981; *Belgisch Staatsblad*, 9 november 1987.

(3) Dit verslag is niet gepubliceerd als parlementair stuk. Zie evenwel, voor een samenvatting ervan, Wigny, P., *La troisième révision de la Constitution*, Brussel, 1972, 405-421.

(4) Voor een voorbeeld: « Les droits économiques, sociaux et culturels comprennent le droit au travail, en particulier le droit à des conditions de travail justes et favorables; les droits syndicaux; les droits à la sécurité sociale; le droit à une nourriture, un vêtement et un logement suffisants; le droit à un niveau de vie suffisant; le droit à la santé; le droit à l'éducation; des droits dans les domaines culturel et scientifique. » (Van Boven, Th., « Les critères de distinction des droits de l'homme », in *Les dimensions internationales des droits de l'homme* (Vasak, K., ed.), Paris, 1978, (45) 53. Zie ook Pieters, D., *Sociale grondrechten op prestaties*, Antwerpen, 1985, 124.)

droits qui doivent viser à créer une égalité des chances afin que chacun puisse à sa façon participer à la vie sociale (1). Dans sa thèse de doctorat, Heringa considère que les droits sociaux fondamentaux visent à relever sans cesse le niveau des prestations couvertes par ces droits (2). Dans cette définition, le caractère progressif de ces droits est particulièrement mis en exergue. Pieters, enfin, place les droits socio-économiques dans leur contexte historique. Selon lui, les droits fondamentaux apparaissent en tant que droits fondamentaux issus de la question sociale qui s'est posée de manière aiguë en Europe occidentale depuis le siècle dernier et de l'évolution ultérieure qui s'est produite à cet égard dans plusieurs Etats. Aussi ces droits sociaux fondamentaux visent-ils généralement la protection de la dignité (et de la liberté) de l'homme, notamment dans les domaines où cette dignité est exposée à de nouveaux et réels dangers (3).

La distinction classique entre les droits civils et politiques et les droits socio-économiques est fondée sur le rôle attribué aux pouvoirs publics quant à la réalisation de différentes catégories de droits.

Dans le chef du citoyen, les droits civils et politiques sont essentiellement des droits garantissant des libertés, alors qu'il s'agit dans le chef de l'autorité d'obligations de s'abstenir d'intervenir. En reconnaissant les droits classiques, le pouvoir reconnaît que chaque citoyen jouit d'un certain nombre de libertés, dans l'exercice desquelles il ne peut pas s'immiscer, sauf dans des cas exceptionnels et bien définis.

A l'opposé, les droits socio-économiques et culturels peuvent être considérés comme un ensemble de droits reconnus à chaque individu, lui permettant de s'épanouir complètement sur le plan personnel et social; globalement, l'on vise ici le droit au bien-être et à la prospérité. Il appartient au pouvoir de créer l'environnement au sein duquel chacun peut utiliser au maximum ses capacités, tant sur le plan individuel que collectif (4).

Tout en imposant à l'autorité l'obligation d'intervenir, les droits socio-économiques reconnaissent aussi aux citoyens le droit d'exiger l'intervention du pouvoir.

(1) Van Dijk, P., et van Hoof, G.J.H., *De Europese Conventie in theorie en praktijk*, Ars Aequi Libri, Nimègue, 1982, 2^e éd., 547.

(2) Heringa, A.W., *Sociale grondrechten. Hun plaats in de gereedchapskist van de rechter*, Asser Instituut, La Haye, 1989, 115.

(3) Pieters, D., o.c., 56.

(4) Van Boven, Th., o.c., 53.

misce rechten die rechten welke moeten leiden tot « het scheppen van gelijke kansen voor eenieder om op zijn eigen wijze deel te kunnen nemen aan het maatschappelijk leven » (1). In zijn doctoraal proefschrift beschrijft Heringa de sociale grondrechten als zijnde « gericht op een proces waarin gestreefd wordt naar een steeds hoger peil van de door de rechten bestreken voorzieningen. » (2) Het progressieve karakter van deze rechten neemt in deze definitie een belangrijke plaats in. Pieters tenslotte plaatst de sociaal-economische rechten in hun historische context: « De sociale grondrechten verschijnen (...) als de grondrechten verbonden met de sociale kwestie, die zich sinds de vorige eeuw in West-Europa acut stelde, en met de verdere ontwikkelingen die zich desbetreffend in de verschillende Staten voltrokken. Als sociaal grondrecht strekken deze grondrechten dan ook in regel tot de bescherming van de waardigheid (en vrijheid) van de mens, inzonderheid op domeinen waar deze waardigheid aan nieuwe en reële gevaren blootgesteld wordt. » (3)

Het klassieke onderscheid tussen de burgerlijke en politieke rechten en de sociaal-economische rechten ligt in de rol, die de overheid toebedeeld krijgt met betrekking tot de realisatie van verschillende categorieën van rechten.

De burgerlijke en politieke rechten zijn in hoofdte van de burger hoofdzakelijk vrijheidsrechten en in hoofdte van de overheid non-interventieplichten. Deze laatste aanvaardt via de erkenning van de klassieke rechten dat elke burger een aantal vrijheden geniet, waarbinnen een inmenging van de overheid niet, of slechts in uitzonderlijke en welbepaalde gevallen, is toegestaan.

In tegenstelling hiermee staan de sociaal-economische en culturele rechten die beschouwd kunnen worden als het geheel van rechten van elk individu om tot volledige persoonlijke en maatschappelijke ontplooiing te komen; globaal wordt hiermee het recht op welzijn en welvaart bedoeld. De overheid heeft in deze de zorg de omgeving te creëren waarin elkeen zijn capaciteiten maximaal kan benutten, zowel op individueel als op collectief vlak (4).

De sociaal-economische rechten leggen aan de overheid een handelingsverplichting op en verlenen aan de burgers het recht om van de overheid een optreden te eisen.

(1) Van Dijk, P., en Van Hoof, G.J.H., *De Europese Conventie in theorie en praktijk*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1982, 2e uitg. 547.

(2) Heringa, A.W., *Sociale grondrechten. Hun plaats in de gereedchapskist van de rechter*, Asser Instituut, Den Haag, 1989, 115.

(3) Pieters, D., o.c., 56.

(4) Van Boven, Th., o.c., 53.

Dans la pratique, cette distinction théorique ne peut toutefois pas être maintenue sans nuances.

En effet, les différentes catégories de droits fondamentaux forment des composantes diverses qui se complètent réciproquement. Les droits fondamentaux classiques se basent sur l'individu en tant que tel et sur le souci d'assurer légalement une égalité entre les individus. Les droits socio-économiques, par contre, procèdent de la constatation que cette égalité juridique ne conduit pas automatiquement à une égalité de fait. L'individu est considéré comme un élément au sein du groupe et ce groupe se voit revêtu d'une certaine responsabilité vis-à-vis de l'individu. Les deux catégories de droits « concernent deux aspects connexes de l'existence humaine dans la société: la liberté et l'égalité physiques et mentales, d'une part, la sécurité d'existence et l'épanouissement individuel et social, d'autre part ». (1).

En outre, la plupart des droits fondamentaux civils et politiques ont une composante socio-économique. L'on n'attend pas uniquement de l'autorité qu'elle respecte les libertés reconnues, mais dans certains cas, elle peut être obligée d'intervenir positivement afin d'assurer la jouissance effective des droits reconnus. C'est surtout dans le domaine du droit au respect de la vie privée et familiale que la Cour européenne des Droits de l'Homme a, depuis l'arrêt *Marckx*, attiré à plusieurs reprises l'attention des Etats sur l'obligation qui leur incombe d'intervenir activement dans certaines circonstances pour garantir la jouissance effective de ce droit (2).

En outre, différents droits socio-économiques ne se conçoivent pas sans une composante civile et politique. C'est surtout dans le domaine des droits dits collectifs, tels que le droit à de libres négociations sociales, la liberté syndicale et le droit de grève, que la mission du pouvoir va dans le sens de l'abstention plutôt que de l'immixtion dans l'une ou l'autre action.

Une différence plus fondamentale entre la première et la seconde génération de droits fondamentaux réside dans les obligations qu'ils imposent aux citoyens.

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

Dit theoretisch onderscheid kan in de praktijk echter niet ongenueanceerd volgehouden worden.

De verschillende categorieën grondrechten vormen namelijk elkaars component en vullen elkaar aan. De klassieke grondrechten vertrekken van het individu op zich en vanuit de bekommernis dat er tussen hen een wettelijke gelijkheid moet bestaan. De sociaal-economische rechten zijn anderzijds ontstaan vanuit de vaststelling dat deze juridische gelijkheid niet automatisch leidt naar een feitelijke gelijkheid. Het individu wordt gezien als een element in de groep en aan de groep wordt een bepaalde verantwoordelijkheid t.o.v. het individu toegeschreven. Beide soorten rechten « hebben (...) betrekking op twee samenhangende aspecten van het menselijke bestaan in de samenleving, de geestelijke en de fysieke vrijheid en gelijkheid enerzijds, de bestaanszekerheid en individuele en maatschappelijke ontplooiing anderzijds. » (1).

De meeste burgerlijke of politieke grondrechten hebben bovendien een sociaal-economische component. Van de overheid wordt niet alleen verwacht dat ze de erkende vrijheden respecteert, in bepaalde gevallen kan zij ook verplicht worden positief op te treden ten einde het effectief genot van de erkende rechten te verzekeren. Vooral in verband met het recht op eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens sinds het arrest *Marckx* de Staten herhaaldelijk gewezen op hun verplichting om in bepaalde omstandigheden actief op te treden ten einde het effectieve genot van dat recht te garanderen (2).

Daarnaast is uit verschillende sociaal-economische rechten een burgerlijk-politieke component niet weg te denken. Vooral bij de zogenaamde collectieve rechten zoals het recht op vrij sociaal overleg, de syndicale vrijheid en het stakingsrecht ligt de opdracht van de overheid eerder in de onthouding van inmenging dan in enige actie.

Een meer fundamenteel verschil tussen de eerste en de tweede generatie grondrechten kan gevonden worden in de verplichtingen die zij met zich brengen voor de medeburgers.

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

(1) Note du gouvernement néerlandais relative à la révision de la Constitution (*nota van de Nederlandse regering inzake grondwetsherzieningsbeleid*, nr. 12944, *Stukken Tweede Kamer*, 1973-1974, blz. 112), cité par Versteeg, A.J.H.W.M., *De rechtskracht van sociale grondrechten*, T.v.O., 1987, (131), 132.

(2) Voir notamment les arrêts du 13 juin 1979, *Marckx*, *Publ. Cour*, série A, vol. 31, p. 14, par. 31; 9 octobre 1979, *Airey*, *Publ. Cour*, série A, vol. 32, p. 17, par. 32; 26 mars 1985, X et Y/Pays-Bas, *Publ. Cour*, série A, vol. 91, p. 11, par. 23.

(1) Nota van de Nederlandse regering inzake grondwetsherzieningsbeleid, nr. 12944, *Stukken Tweede Kamer*, 1973-1974, p. 112, geciteerd door Versteeg, A.J.H.W.M., « De rechtskracht van sociale grondrechten », T.v.O., 1987, (131), 132.

(2) Zie o.m., de arresten van 13 juni 1979, *Marckx*, *Publ. Cour*, reeks A, vol. 31, p. 14, par. 31; 9 oktober 1979, *Airey*, *Publ. Cour*, reeks A, vol. 32, p. 17, par. 32; 26 maart 1985, X en Y / Nederland, *Publ. Cour*, reeks A, vol. 91, p. 11, par. 23.

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.

Reconnaissance actuelle des droits socio-économiques dans l'ordre juridique belge

La lacune constatée dans la Constitution belge à propos des droits socio-économiques n'implique nullement que ces droits ne soient pas reconnus en Belgique. Tant sur le plan international que sur le plan national, il existe, au contraire, plusieurs textes normatifs mentionnant ces droits de la seconde génération.

La Déclaration universelle des droits de l'homme contient le catalogue le plus étendu de droits de l'homme. Contrairement aux traités, les droits politiques et civils et les droits socio-économiques y sont traités conjointement sans qu'un traitement spécial soit réservé à la première catégorie de ces droits.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, signé dans le cadre des Nations Unies en 1966 et ratifié par la Belgique en 1983 est consacré exclusivement à la reconnaissance et à la protection des droits socio-économiques et culturels. L'application de ce Pacte est actuellement contrôlée par un comité de droits économiques, sociaux et culturels, créé par le Conseil économique et social (Ecosoc) des Nations Unies sur la base de rapports bisannuels remis par les Etats membres.

Enfin, les Etats membres du Conseil de l'Europe ont signé dès 1961 la Charte sociale européenne. La procédure d'adhésion de la Belgique est actuellement achevée (1). Sur le plan des droits socio-économiques, la Charte sociale devrait être l'équivalent de ce que signifie la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour les droits civils et politiques en Europe. Toutefois, contrairement à la Convention européenne des droits de l'homme, il n'y a pas de cour européenne qui veille au respect de la Charte sociale. Le contrôle du respect des droits socio-économiques reconnus inter-

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.

Huidige erkenning van sociaal-economische rechten in de Belgische rechtsorde

De lacune in de Belgische Grondwet met betrekking tot de sociaal-economische rechten impliceert niet dat deze rechten in België geen enkele erkenning genieten. Zowel op internationaal als op nationaal vlak bestaan er integendeel verschillende normatieve teksten die melding maken van deze rechten « van de tweede generatie ».

De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens bevat de meest uitgebreide catalogus van mensenrechten. In tegenstelling tot de latere verdragen worden de politieke en burgerlijke rechten en de sociaal-economische rechten er tesamen behandeld en wordt aan de eerste soort rechten geen speciale behandeling voorbehouden.

Het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, in het kader van de Verenigde Naties ondertekend in 1966 en in 1983 door België geratificeerd, is uitsluitend gewijd aan de erkenning en de bescherming van de sociaal-economische en culturele rechten. De naleving van dit verdrag wordt thans gecontroleerd door het Comité voor de economische, sociale en culturele rechten, opgericht door de Economische en Sociale Raad (Ecosoc) van de Verenigde Naties, aan de hand van tweejaarlijkse rapporten ingediend door de lid-staten.

Tenslotte hebben de Staten die lid zijn van de Raad van Europa al in 1961 het Europees Sociaal Handvest ondertekend. De Belgische toetredingsprocedure tot dit verdrag is thans afgerond (1). Het Sociaal Handvest zou voor de sociaal-economische rechten het equivalent moeten zijn van wat het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: E.V.R.M.) betekent voor de burgerlijke en politieke rechten in Europa. In tegenstelling tot het E.V.R.M. bestaat er echter geen Europees gerechtshof dat toeziet op de naleving van het Handvest. De controle op de naleving van de

(1) Loi du 11 juillet 1990 portant approbation de la Charte sociale européenne et de l'annexe faites à Turin le 18 octobre 1961 (*Moniteur belge* du 28 décembre 1990). Voir aussi les décrets de la Communauté française du 8 juillet 1983, *Moniteur belge* du 18 août 1983; de la Communauté flamande du 21 mars 1990, *Moniteur belge* du 5 mai 1990, erratum du 9 novembre 1990; de la Communauté germanophone du 5 juin 1990, *Moniteur belge* du 3 août 1990.

(1) Wet van 11 juli 1990 houdende de goedkeuring van het Europees Sociaal Handvest en van de bijlage, opgemaakt te Turijn op 18 oktober 1961 (*Belgisch Staatsblad* van 28 december 1990). Zie ook de decreten van de Franse Gemeenschap van 8 juli 1983, *Belgisch Staatsblad* van 18 augustus 1983; van de Vlaamse Gemeenschap van 21 maart 1990, *Belgisch Staatsblad* van 5 mei 1990, erratum 9 november 1990; van de Duitstalige Gemeenschap van 5 juni 1990, *Belgisch Staatsblad* van 3 augustus 1990.

vient lors de l'examen des rapports bisannuels présentés par les Etats membres, successivement par un comité d'experts, un sous-comité de représentants des Etats membres, l'assemblée parlementaire et le comité des ministres (1).

En droit interne belge, les droits fondamentaux sociaux sont également déjà reconnus. Alors que les traités internationaux visent dans l'ensemble une reconnaissance générale, la reconnaissance en droit interne se limite le plus souvent à certains aspects partiels. Quelques exemples importants en sont : le droit à l'assistance et l'aide sociale (2), et les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs (3). En outre, les droits socio-économiques font déjà l'objet, dans bon nombre de cas, d'efforts réels des pouvoirs publics (4).

Utilité de la reconnaissance des droits socio-économiques dans la Constitution

Nonobstant le fait que la plupart des droits fondamentaux socio-économiques sont déjà reconnus dans l'ordre juridique national, notamment par le biais des conventions qui lient l'Etat, l'insertion de ces droits dans la Constitution demeure justifiée.

En premier lieu, il est en effet souhaitable de corriger l'image faussée que donne la Constitution en matière de droits de l'homme. Sous l'intitulé « Des Belges et de leurs droits », la Constitution énumère essentiellement les droits et libertés traditionnels. Elle reflète ainsi les conceptions datant de 1831 à l'égard de la notion même de droits de l'homme, sans tenir compte de l'évolution ultérieure telle qu'elle résulte des traités internationaux et des lois nationales.

En second lieu intervient la considération pratique que le juge national sera souvent davantage enclin à appliquer le droit interne que des dispositions de droit international. La reconnaissance constitutionnelle des droits socio-économiques présente l'avantage non seulement qu'il ne peut plus y avoir aucun doute quant à la validité de ces droits dans l'ordre interne, mais aussi que les dispositions dont ils résultent seront mieux accessibles au praticien du droit que ce n'est actuellement le cas.

(1) Articles 21 à 29 de la Charte sociale européenne.

(2) Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

(3) Loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés.

(4) Voir notamment la politique active en matière d'emploi des différents gouvernements au cours des dernières années.

erkende sociaal-economische rechten gebeurt door een onderzoek van tweejaarlijkse rapporten van de lid-staten, achtereenvolgens door een comité van deskundigen, een subcomité van vertegenwoordigers van de lid-staten, de Parlementaire Vergadering en het Comité van Ministers (1).

Ook in de interne Belgische wetgeving worden de sociale grondrechten reeds erkend. In tegenstelling tot de internationale verdragen die meestal een algemene erkenning nastreven is de erkenning in het intern recht veelal beperkt tot bepaalde deelaspecten. Enkele belangrijke voorbeelden hiervan zijn: het recht op maatschappelijke dienstverlening en bijstand (2) en de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers (3). Daarnaast zijn de sociaal-economische rechten in vele gevallen reeds het voorwerp van reële inspanningen in het beleid van de overheid (4).

Nut van de erkenning van de sociaal-economische rechten in de Grondwet

Ondanks het feit dat de meeste sociaal-economische grondrechten reeds erkend zijn in de nationale rechtsorde, onder meer via verdragen waardoor de Staat gebonden is, blijft het verantwoord die rechten ook nog in de Grondwet op te nemen.

In de eerste plaats is het immers wenselijk dat het vertekend beeld wordt gecorrigeerd, dat in de Grondwet m.b.t. de rechten van de mens wordt opgehangen. Onder de hoofding « De Belgen en hun rechten » bevat de Grondwet in hoofdzaak een opsomming van de klassieke vrijheidsrechten. Aldus weerspiegelt zij de opvattingen die in 1831 bestonden ten aanzien van het begrip zelf van de rechten van de mens, doch houdt zij geen rekening met de latere ontwikkelingen, zoals die onder meer uit internationale verdragen en nationale wetten blijken.

In de tweede plaats speelt de praktische bedenking een rol dat de nationale rechter dikwijls gemakkelijker geneigd is het interne recht toe te passen dan internationaalrechtelijke bepalingen. De grondwettelijke erkenning van de sociaal-economische rechten heeft het voordeel, niet enkel dat er geen twijfel meer kan bestaan omtrent de gelding van die rechten in de interne rechtsorde, maar ook dat de bepalingen waaruit de erkenning van die rechten blijkt, voor de praktijkjurist toegankelijker zullen zijn dan thans het geval is.

(1) Artikelen 21 tot 29 van het Europees Sociaal Handvest.

(2) Wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

(3) Wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers.

(4) Zie bijvoorbeeld de actieve tewerkstellingspolitiek van de verschillende regeringen in de afgelopen jaren.

Troisièmement, la force juridique des dispositions internationales portant reconnaissance des droits socio-économiques peut donner lieu à discussion. Dans certain cas, les rédacteurs d'un traité ont explicitement voulu ne pas accorder d'effet direct au traité et ils l'auront aussi exprimé clairement dans le texte. Dans ces cas, il est douteux qu'une personne en Belgique puisse jamais se prévaloir directement des droits reconnus dans ce traité. Dans d'autres cas, le traité ne contient aucune indication explicite à cet égard, de sorte qu'il faut chaque fois déduire de la formulation des dispositions si leurs rédacteurs ont eu l'intention de les revêtir de l'effet direct. La sécurité juridique ne peut que bénéficier d'une reconnaissance constitutionnelle claire sur le plan interne.

Enfin, les conventions internationales ne contiennent en tout état de cause que des normes minimales. Il est loisible à chaque Etat d'accorder une protection plus étendue par le biais de sa législation interne. Dès lors que la situation socio-économique est plus favorable en Belgique que dans de nombreux autres pays qui ont ratifié les mêmes conventions internationales, il y a certainement lieu de prendre en considération une extension du niveau de protection. La possibilité en est offerte par la reconnaissance constitutionnelle.

Effets juridiques de la reconnaissance des droits socio-économiques dans la Constitution

Dans la discussion relative à l'insertion des droits socio-économiques dans la Constitution, il importe de s'interroger quant à la portée et aux conséquences d'une telle reconnaissance: peut-il en résulter, dans certains cas, une obligation impérative pour les pouvoirs publics d'intervenir activement pour sauvegarder les droits reconnus?

Il est déjà arrivé que la Cour de Strasbourg enjoigne à l'Etat d'intervenir effectivement dans certains cas, même en matière de droits civils et politiques.

Pour en venir à la constatation qu'une telle obligation existe et pour en définir la portée, la Cour recherche l'équilibre entre les besoins et les possibilités de la collectivité et de l'individu. Ce critère a été traduit pour la première fois explicitement dans un arrêt du 28 mai 1985:

«La Cour rappelle que si l'article 8 tend pour l'essentiel à prémunir l'individu contre des ingérences arbitraires des pouvoirs publics, il peut engendrer de surcroît des obligations positives inhérentes à un «respect» effectif de la vie familiale. La notion de «respect» manque cependant de netteté, surtout quand de telles obligations se trouvent en cause; ses exigences varient beaucoup d'un cas à l'autre vu la

Ten derde kan er discussie ontstaan met betrekking tot de rechtskracht van de internationale bepalingen houdende erkenning van de sociaal-economische grondrechten. Soms hebben de opstellers van een verdrag uitdrukkelijk de bedoeling gehad geen rechtstreekse werking te verlenen aan het verdrag en hebben ze dit ook in de tekst tot uitdrukking gebracht. In deze gevallen is het twijfelachtig of een persoon in België zich ooit rechtstreeks zou kunnen beroepen op de rechten die in dat verdrag erkend worden. In andere gevallen bevat het verdrag dienaangaande geen expliciete aanwijzing, zodat uit de formulering van elk van de bepalingen afgeleid moet worden of het in de bedoeling van de opstellers lag de betrokken bepaling te bekleden met directe werking. Een duidelijke interne en grondwettelijke erkenning kan de rechtszekerheid op dit vlak ten goede komen.

Ten slotte bevatten de internationale verdragen hoe dan ook slechts minimumnormen. Elke Staat is vrij een ruimere bescherming te bieden in zijn interne wetgeving. Omdat in België de sociaal-economische toestand gunstiger is dan in vele andere landen die dezelfde internationale verdragen hebben bekrachtigd, moet een verdere uitbreiding van het beschermingsniveau dan ook zeker overwogen worden. De grondwettelijke erkenning biedt daartoe de mogelijkheid.

Rechtsgevolgen van het erkennen van de sociaal-economische grondrechten in de Grondwet

In de discussie omtrent het opnemen van de sociaal-economische grondrechten in de Grondwet is het belangrijk de vraag te stellen naar de draagwijdte en de gevolgen van zulke erkenning: kan deze voor de overheid in bepaalde gevallen leiden tot een afdwingbare verplichting tot actief optreden ten einde de erkende rechten te vrijwaren?

Zoals hierboven reeds is aangehaald heeft het Hof te Straatsburg zelfs m.b.t. de burgerlijke en politieke rechten de Staat in bepaalde gevallen verplicht op te treden.

Ten einde te komen tot de vaststelling van het bestaan van zulke verplichting en om de draagwijdte ervan te bepalen, zoekt het Hof naar een evenwicht tussen de noden en de mogelijkheden van de gemeenschap en van het individu. Dit criterium werd voor de eerste maal expliciet verwoord in een arrest van 28 mei 1985:

«La Cour rappelle que si l'article 8 tend pour l'essentiel à prémunir l'individu contre des ingérences arbitraires des pouvoirs publics, il peut engendrer de surcroît des obligations positives inhérentes à un «respect» effectif de la vie familiale. La notion de «respect» manque cependant de netteté, surtout quand de telles obligations se trouvent en cause; ses exigences varient beaucoup d'un cas à l'autre vu la

diversité des pratiques suivies et des conditions existant dans les Etats contractants. Partant, il s'agit d'un domaine dans lequel ils jouissent d'une large marge d'appréciation pour déterminer, en fonction des besoins et ressources de la communauté et des individus, les mesures à prendre afin d'assurer l'observation de la Convention. » (1)

Dans des arrêts ultérieurs, la Cour a précisé que, pour établir s'il existe une obligation positive dans le chef des pouvoirs publics, il convient de tenir compte d'un équilibre équitable entre l'intérêt général et les intérêts de l'individu (2).

Un cas d'application typique de l'obligation d'intervenir effectivement peut être trouvé dans un arrêt de la Cour du 26 mars 1985 au sujet d'une jeune fille, débile mentale, qui fut assaillie le lendemain de son seizième anniversaire. Or, dans la loi pénale néerlandaise, les attentats à la pudeur contre des mineurs d'âge constituent un délit ne pouvant être poursuivi que sur plainte. Tant que la victime n'avait pas atteint l'âge de seize ans, la plainte pouvait être déposée par son représentant légal, mais à partir de l'âge de seize ans, seule la victime pouvait encore porter plainte. Comme la jeune fille n'en était légalement pas capable vu son handicap, une plainte avait été déposée par son père. Les tribunaux néerlandais avaient conclu que la plainte n'était pas recevable et que l'auteur ne pouvait donc pas être poursuivi. La Cour européenne a jugé à l'unanimité qu'étant donné la mise en cause de valeurs fondamentales et d'aspects essentiels de la vie privée, les pouvoirs publics avaient comme devoir de prendre les mesures devant permettre une intervention pénale à l'égard de toute personne portant atteinte à l'intégrité physique et morale d'une autre. Ainsi l'obligation a-t-elle été imposée à un Etat d'intervenir, même lorsqu'il s'agit de régler des rapports entre individus (3).

Le critère développé par la Cour est également utilisable lorsqu'il s'agit d'interpréter des droits fondamentaux socio-économiques. L'insertion de ceux-ci dans la Constitution, même en termes vagues et généraux, pourra donner lieu, dans certains cas, à des obligations spécifiques dans le chef des pouvoirs publics. Dans ces cas, une personne individuelle pourra dès lors, sur la base de la Constitution, solliciter directement l'intervention des pouvoirs publics.

(1) C.E.D.H., 28 mai 1985, Abdulaziz, Cabales et Balkandali, *Publ. Cour*, série A, vol. 94, p. 33, par. 67. Voir dans le même sens : C.E.D.H., 17 octobre 1986, Rees, o.c., vol. 106, p. 14, par. 35 et p. 15, par. 37; C.E.D.H., 18 décembre 1986, Johnston, o.c., vol. 112, p. 25, par. 55, c; C.E.D.H., 8 juillet 1987, W/Royaume-Uni, o.c., vol. 121, p. 27, par. 60, c et d; C.E.D.H., 27 septembre 1990, Cossey, o.c., vol. 184, par. 37.

(2) C.E.D.H., 17 octobre 1986, Rees, précité, p. 15, par. 37; C.E.D.H., 7 juillet 1989, Gaskin, *Publ. Cour*, série A, vol. 160, p. 17, par. 42; C.E.D.H., 27 septembre 1990, Cossey, précité, par. 37.

(3) C.E.D.H., 26 mars 1985, X et Y/Pays-Bas, *Publ. Cour*, série A, vol. 91, pp. 11 à 14, par. 21 à 30.

diversité des pratiques suivies et des conditions existant dans les Etats contractants. Partant, il s'agit d'un domaine dans lequel ils jouissent d'une large marge d'appréciation pour déterminer, en fonction des besoins et ressources de la communauté et des individus, les mesures à prendre afin d'assurer l'observation de la Convention. » (1)

In latere arresten preciseerde het Hof dat, om uit te maken of een positieve verplichting in hoofde van de overheid bestaat, rekening gehouden moet worden met een billijk evenwicht tussen het algemeen belang en de belangen van het individu (2).

Een opmerkelijk geval van vaststelling van een verplichting tot positief optreden is terug te vinden in een arrest van het Hof van 26 maart 1985 inzake een geestesgestoord meisje dat de dag na haar zestiende verjaardag aangerand werd. In de Nederlandse strafwet was het plegen van ontuchtige handelingen met minderjarigen een klachtdelict. Wanneer het slachtoffer minder dan zestien jaar oud was, kon deze klacht worden ingesteld door de wettige vertegenwoordiger; vanaf de leeftijd van zestien jaar kon alleen het slachtoffer zelf nog klacht neerleggen. Daar het meisje gelet op haar handicap, hiertoe wettelijk niet in staat was, diende haar vader klacht in. De Nederlandse rechtbanken beslisten dat deze klacht onontvankelijk was en dat de dader aldus niet vervolgd kon worden. Het Europees Hof oordeelde unaniem dat de overheid in dit geval, gelet op de betrokkenheid van fundamentele waarden en essentiële aspecten van het privé-leven, de plicht had maatregelen te nemen die het haar mogelijk moesten maken strafrechtelijk op te treden tegen alle personen die de fysieke en morele integriteit van een ander aantastten. Aldus werd in hoofde van de Staat een verplichting opgelegd om maatregelen te nemen, zelfs t.a.v. verhoudingen tussen individuen onderling (3).

Het door het Hof ontwikkelde criterium is ook hanteerbaar bij het interpreteren van sociaal-economische grondrechten. Hun opname in de Grondwet zal dus, zelfs indien dit gebeurt in zeer vage en algemene termen, in bepaalde gevallen aanleiding kunnen geven tot specifieke verplichtingen voor de overheid. In die gevallen kan het individu dan ook, steunend op de Grondwet, rechtstreeks aanspraak maken op een optreden van de overheid.

(1) E.H.R.M., 28 mei 1985, Abdulaziz, Cabales en Balkandali, *Publ. Cour*, reeks A, vol. 94, p. 33, par. 67. Zie in dezelfde zin : E.H.R.M., 17 oktober 1986, Rees, o.c., vol. 106, p. 14, par. 35 en p. 15, par. 37; E.H.R.M., 18 december 1986, Johnston, o.c., vol. 112, p. 25, par. 55, c; E.H.R.M., 8 juli 1987, W/Verenigd Koninkrijk, o.c., vol. 121, p. 27, par. 60, c en d; E.H.R.M., 27 september 1990, Cossey, o.c., vol. 184, par. 37.

(2) E.H.R.M., 17 oktober 1986, Rees, geciteerd, p. 15, par. 37; E.H.R.M., 7 juli 1989, Gaskin, *Publ. Cour*, reeks A, vol. 160, p. 17, par. 42; E.H.R.M., 27 september 1990, Cossey, geciteerd, par. 37.

(3) E.H.R.M., 26 maart 1985, X en Y/Nederland, *Publ. Cour*, reeks A, vol. 91, pp. 11-14, par. 21-30.

Partant des considérations de la Cour européenne, il convient cependant de laisser à l'autorité publique une large marge d'appréciation. La question de savoir si une intervention effective des pouvoirs publics sera nécessaire dans l'un ou l'autre cas précis dépendra des facteurs précités. Il en résulte qu'on peut s'attendre à des attitudes divergentes des autorités selon l'époque et le lieu de leur intervention.

Par conséquent, la signification et la force juridique de la disposition constitutionnelle seront déterminées dans une large mesure par la jurisprudence. Il est important que le juge dispose d'un pouvoir d'appréciation des droits prévus dans le cadre de l'évolution de la société, tout en tenant compte de la situation spécifique de l'individu (1).

En tout cas, la reconnaissance des droits socio-économiques aura pour effet de donner à ceux-ci ce que l'on pourrait appeler un ancrage constitutionnel. Il ne pourra plus être porté atteinte aux droits reconnus dans la législation interne sans enfreindre la Constitution. En matière de reconnaissance du droit à certaines prestations, le Conseil d'Etat a récemment reconnu un tel *stand-still effect* à une disposition du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (2).

Ensuite, la reconnaissance constitutionnelle des droits socio-économiques a également des effets sur l'interprétation des lois et règlements. Si de telles normes sont susceptibles d'interprétations diverses, le juge sera en effet tenu de retenir l'interprétation qui se concilie avec la Constitution (3).

Pour être complet, il faut remarquer aussi que la reconnaissance des droits socio-économiques aura pour effet que la jouissance de ces droits devra être assurée sans discrimination en vertu de l'article 6bis de la Constitution. En vertu de l'article 107ter, § 2, de la Constitution, la violation de ces dispositions par une loi, un décret ou une ordonnance pourra être attaquée devant la Cour d'arbitrage.

(1) Cfr. Fierens, J., « Pauvreté et droits de l'homme. La fracture de la démocratie », dans *Recht en armoede* (Tanghe, F., ed.), *Tegenspr. Cah.*, n° 9, Anvers, 1990, (83), 93.

(2) Conseil d'Etat, 6 septembre 1989, M'Feddal, n° 32.989, avec rapport et avis de l'auditeur-général adjoint Dumont, M., *Adm. Publ. (Trim.)*, 1989, 276; avec note Henry, P., *J.L.M.B.*, 1989, 1294; avec note Leroy, M., *Rev. trim. dr. h.*, 1990, 184. (L'affaire concernait le droit à l'enseignement primaire gratuit, un droit culturel reconnu depuis 1988 par l'article 17, § 3, de la Constitution.) Voir aussi dans le même sens que ledit arrêt Conseil d'Etat, section législation, avis du 22 juin 1990, *Doc. Parl.*, Conseil Comm. fr., 1989-1990, n° 147-1, p. 14.

(3) Voir Cass. 20 avril 1950, *Arr. Cass.*, 1950, 517; avec conclusion du procureur-général Cornil, L., *Pas.*, 1950, I, 560.

Zoals het Europees Hof overweegt moet ter zake echter een ruime beoordelingsmarge aan de overheid worden voorbehouden. De vraag of een positief overheidsoptreden in een bepaald geval noodzakelijk zal zijn, zal afhankelijk zijn van de hiervoor aangehaalde factoren. Dit brengt met zich dat van de overheid naargelang van de tijd en de plaats een verschillende handelwijze kan worden verwacht.

De betekenis en de rechtskracht van de grondwetsbepaling zal dan ook in ruime mate bepaald moeten worden door de rechtspraak. Het is belangrijk dat aan de rechter de mogelijkheid gelaten wordt de erkenning van de opgenomen rechten te beoordelen in het kader van de evolutie van de maatschappij, rekening houdend met de specifieke situatie van het individu (1).

In elk geval brengt het erkennen van de sociaal-economische grondrechten met zich dat deze als het ware in de Grondwet verankerd worden. Rechten die reeds erkend waren in de interne wetgeving kunnen niet meer afgebouwd worden zonder overtreding van de Grondwet. Zulk *stand-still effect* van de erkenning van prestatierechten is recent door de Raad van State toegekend aan een bepaling van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (2).

Verder heeft de grondwettelijke erkenning van sociaal-economische rechten ook gevolgen t.a.v. de interpretatie van wetten en verordeningen. Indien zulke normen voor verschillende interpretaties vatbaar zijn, zal de rechter immers verplicht zijn om die interpretatie te weerhouden, welke met de Grondwet verenigbaar is (3).

Volledigheidshalve zij ook opgemerkt dat de erkenning van sociaal-economische rechten tot gevolg heeft dat het genot van die rechten, krachtens artikel 6bis van de Grondwet, zonder discriminatie verzekerd moet worden. Schendingen van de genoemde bepaling door een wet, decreet of ordonnantie kunnen met toepassing van artikel 107ter, § 2, bij het Arbitragehof aangevochten worden.

(1) Vgl. Fierens, J., « Pauvreté et droits de l'homme. La fracture de la démocratie », in *Recht en armoede* (Tanghe, F., ed.), *Tegenspr. Cah.*, nr. 9, Antwerpen, 1990, (83), 93.

(2) R. v. St., 6 september 1989, M'Feddal, nr. 32.989, met verslag en advies adj.-aud.-gen. Dumont, M., *Adm. Publ. (Trim.)*, 1989, 276; met noot Henry, P., *J.L.M.B.*, 1989, 1294; met noot Leroy, M., *Rev. trim. dr. h.*, 1990, 184. (De zaak betrof het recht op kosteloos (lager) onderwijs, een cultureel grondrecht dat sinds 1988 ook erkend is in artikel 17, par. 3, van de Grondwet.) Zie verder, in dezelfde zin als het genoemde arrest, R. v. St., afd. wetg., advies van 22 juni 1990, *Parl. St.*, Conseil comm. fr., 1989-1990, nr. 147-1, p. 14.

(3) Zie Cass. 20 april 1950, *Arr. Verbr.*, 1950, 517; met conclusie proc.-gen. Cornil, L., *Pas.*, 1950, I, 560.

Pour toutes ces raisons, l'insertion des droits socio-économiques dans la Constitution ne peut être considérée comme une simple déclaration de principe ou d'intention.

Par ailleurs, on ne peut pas perdre de vue l'élément programmation que comportera une disposition constitutionnelle portant la reconnaissance des droits sociaux et économiques. La valeur d'une telle garantie constitutionnelle réside dans sa faculté à la fois d'orienter la politique des pouvoirs publics et de donner des directives au législateur (1). Dès lors que cette reconnaissance sera intervenue, le pouvoir sera indiscutablement obligé de s'engager en faveur des droits retenus et de mettre concrètement en œuvre les principes consacrés par la Constitution.

*
* *

Analyse du texte de la proposition

La présente proposition est subdivisée en deux alinéas, dont le premier renferme notamment le principe même de la reconnaissance des droits socio-économiques.

Les mots « toute personne », utilisés pour désigner celui qui détient les droits socio-économiques fondamentaux, indiquent que ces droits sont inhérents à la nature humaine et appartiennent donc à tout individu, indépendamment de tout statut national. Du reste, la législation interne existante ne limite pas non plus la protection socio-économique à ses propres ressortissants.

Le droit au bien-être et à la prospérité implique un certain nombre de facettes qui sont énumérées au deuxième alinéa, mais il présente de surcroît une dimension supplémentaire. En effet, ce droit implique un certain aspect transcendantal qui dépasse l'élément purement économique et social. Il vise l'attention et les soins que l'autorité ne peut jamais négliger de consacrer à la qualité de la vie, considérée sur le plan tant individuel que collectif.

Chaque individu doit se voir offrir la possibilité de s'épanouir et d'épanouir sa famille. Il incombe aux autorités de créer les conditions pour que les possibilités sociales soient équivalentes pour tous. Cela implique, par exemple, que les pouvoirs publics puissent offrir à tous une éducation et une formation appropriées, qu'ils se chargent des loisirs de tout un chacun et qu'ils veillent aussi, notamment en organisant l'accueil des enfants et en favorisant des régimes de travail souples, à garantir du temps libre qui sera consacré à l'épanouissement personnel.

(1) Heringa, A.W., « Grondwet en economie », S.E.W., 1990, (619), 625-626.

Om al deze redenen kan de opname van de sociaal-economische rechten in de Grondwet niet beschouwd worden als een loutere beginsel- of intentieverklaring.

Het programmatorisch kenmerk van een grondwetsbepaling houdende erkenning van de sociale en economische grondrechten mag anderzijds ook niet uit het oog verloren worden. De waarde van zulke grondwettelijke erkenning ligt immers mede in haar vermogen het overheidsbeleid richting te geven en de wetgever te instrueren. (1) Vanaf die erkenning zal de overheid onweerlegbaar verplicht zijn zich in te zetten voor de bevordering van de opgenomen rechten en voor de concrete uitwerking van de desbijkomende in de Grondwet gehuldigde beginselen.

*
* *

Bespreking van de tekst van het voorstel

Het onderhavig voorstel is ingedeeld in twee leden waarvan het eerste onder meer het beginsel zelf van de erkenning van de sociaal-economische rechten inhoudt.

Het woord « een ieder », gebruikt ter aanduiding van wie houder is van de sociaal-economische grondrechten, brengt tot uitdrukking dat die rechten inherent zijn aan de menselijke natuur en dus onafhankelijk van enig nationaal statuut aan elke persoon toekomen. De reeds bestaande interne wetgeving beperkt de sociaal-economische bescherming trouwens ook niet tot de eigen onderdanen.

Het recht op welzijn en welvaart impliceert een aantal deelaspecten die opgesomd worden in het tweede lid, maar bezit daarenboven een extra-dimensie. Het recht op welzijn en welvaart impliceert namelijk een zeker transcendentiaal aspect dat het puur economische en sociale overstijgt. Het doelt op de aandacht en de zorg die de overheid nooit mag afdanken te besteden aan de kwaliteit van het leven, beschouwd zowel op individueel als op collectief vlak.

Aan elke persoon moet de mogelijkheid geboden worden zichzelf en zijn gezin te ontplooien. Het is zaak van de overheid om de voorwaarden te creëren opdat de maatschappelijke mogelijkheden voor iedereen gelijkwaardig zijn. Dit houdt in, bijvoorbeeld, dat de overheid voor iedereen een geschikte opleiding en scholing kan aanbieden, dat zij de zorg op zich neemt voor de vrijetijdsbesteding van elkeen en er tevens voor zorgt, onder meer via het organiseren van kinderopvang en het bevorderen van soepele arbeidsregelingen, dat tijd kan worden vrijgemaakt voor zelfontplooiing.

(1) Heringa, A.W., « Grondwet en economie », S.E.W., 1990, (619), 625-626.

Le rôle de la famille est essentiel dans la réalisation de ce droit. 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 (1).

Le second et dernier alinéa de l'article 24bis nouveau proposé mentionne expressément les principaux droits déjà compris implicitement dans le premier alinéa.

Etant donné que la plupart des droits bénéficient déjà d'une certaine reconnaissance, il n'est pas nécessaire d'en inscrire une définition circonstanciée dans la Constitution. En outre, on s'efforce ainsi de ne pas nuire à la clarté et à la précision du titre II de la Constitution.

Droit au travail

Le travail est un des moyens les plus importants dont dispose la personne humaine pour s'épanouir et, en même temps, servir la collectivité. Il permet à l'homme de pourvoir à ses propres besoins et à ceux de sa famille. C'est précisément en raison de l'importance du travail humain qu'il faut accorder à chacun le droit au travail, et plus spécialement à un travail digne et utile.

Les pouvoirs publics doivent s'efforcer au maximum de faire en sorte que soient réunies les conditions permettant de proposer à la collectivité du travail en quantité et qualité suffisantes et de répartir celui-ci équitablement. En période de chômage, cela signifie qu'il faut mener une politique active de l'emploi, combinée à une politique de répartition du travail disponible.

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.

Enfin, ce droit débouche également sur le droit à l'enseignement, à la formation, au placement, à l'information ainsi qu'à des conditions de rémunération et de travail équitables.

Droit à la sécurité sociale

Le droit à la sécurité sociale, tel qu'il s'est développé en Belgique au cours des décennies écoulées, protège l'individu contre les conséquences financières des accidents du travail ou des maladies professionnelles, du chômage, de la maladie et de l'invalidité, de la vieillesse et des charges familiales.

(1) Voir l'article 23 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 10 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et l'article 16 de la Charte sociale européenne.

Bij het verwezenlijken van dit recht is de rol van het gezin essentieel. Het is de natuurlijke en de fundamentele kern van onze maatschappij van waaruit elke persoonlijke ontplooiing noodzakelijkerwijs verstrekt. Als zodanig verdient het gezin dan ook alle mogelijke bescherming (1).

In het tweede en tevens laatste lid van het nieuw voorgestelde artikel 24bis worden de belangrijkste rechten die reeds impliciet in het eerste lid begrepen zijn uitdrukkelijk vermeld.

Vermits de meeste rechten reeds een zekere erkenning genieten is het niet noodzakelijk een omstandige omschrijving daarvan in de Grondwet op te nemen. Aldus wordt bovendien gepoogd geen afbreuk te doen aan de duidelijkheid en de overzichtelijkheid van titel II van de Grondwet.

Recht op arbeid

Arbeid is één van de belangrijkste middelen tot ontplooiing van de menselijke persoon en tegelijkertijd tot dienstbaarheid aan de samenleving. Het geeft de mens de mogelijkheid te voorzien in zijn eigen behoeften en in die van zijn gezin. Precies omwille van het belang van menselijke arbeid moet aan een ieder het recht op arbeid, meer bepaald op menswaardige en zinvolle arbeid verleend worden.

De overheid moet er zich maximaal voor inzetten dat de voorwaarden bestaan waardoor arbeid in voldoende kwantiteit en kwaliteit in de gemeenschap wordt voortgebracht en rechtvaardig wordt verdeeld. In periodes van werkloosheid betekent die dat een actief werkgelegenheidsbeleid gevoerd moet worden, in combinatie met een beleid inzake de verdeling van beschikbare arbeid.

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.

Uit dit recht vloeit tenslotte ook het recht voort op een beroepsopleiding, op beroepsvorming en arbeidsbemiddeling, op billijke loons- en arbeidsvoorwaarden en op informatie.

Recht op sociale zekerheid

Het recht op sociale zekerheid, zoals het in België in de voorbije decennia is ontwikkeld, beschermt het individu tegen de financiële gevolgen van arbeidsongeval of beroepsziekte, werkloosheid, ziekte en invaliditeit, ouderdom en gezinslast.

(1) Zie artikel 23 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, artikel 10, van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, en artikel 16 van het Europees Sociaal Handvest.

Cette protection repose sur le principe de la solidarité de la collectivité avec l'individu. Le droit à la sécurité sociale ne peut de ce fait être dissocié de l'obligation incombant à l'individu de verser une contribution financière en vue de préserver le système de la sécurité sociale.

Droit à l'assistance

Le droit à l'assistance est plus que le droit à une assistance purement financière; c'est le droit à un minimum de moyens d'existence pour ceux qui ne peuvent subvenir à leur propres besoins et à ceux de leur famille. Ce dernier droit est évidemment essentiel, mais les pouvoirs publics sont également responsables de l'encadrement social des indigents. Ils doivent notamment leur procurer une assistance judiciaire leur permettant de défendre leurs intérêts légitimes.

Droit à un logement convenable

Avec la nourriture et l'habillement, le logement constitue l'un des besoins vitaux les plus élémentaires de l'être humain. Il appartient aux pouvoirs publics de veiller à ce que chacun puisse subvenir à ces besoins vitaux. Pour les personnes qui sont en mesure d'y subvenir elles-mêmes, il suffit que les pouvoirs publics créent suffisamment d'espaces habitables. A ceux qui, pour une raison quelconque, ne trouvent plus à se loger ou à loger leur famille, les pouvoirs publics doivent apporter une aide financière et matérielle effective.

Le droit à un logement convenable va plus loin que le droit d'avoir un toit au-dessus de la tête. Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que chacun puisse être logé dans une habitation adaptée, du point de vue de la sécurité, de la qualité et de l'espace, à la situation sociale et économique du pays.

Droit à un environnement sain

Les progrès économiques et techniques constants de notre société ont déjà permis la réalisation partielle des droits fondamentaux socio-économiques. Le revers de la médaille, c'est la manière dont notre environnement a été sacrifié aux développements économiques.

Il incombe aux pouvoirs publics de protéger l'environnement. Chacun a droit à un environnement humain, sain et équilibré sur le plan écologique (1). Ce droit est assorti de l'obligation de contribuer au maintien de cet environnement.

*
* *

(1) Voir l'article 23 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 10 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et l'article 16 de la Charte sociale européenne.

(2) Voir Bruxelles, 2 novembre 1989, *J.L.M.B.*, 1989, 1475; avec note Jadot, B., et Ost, F., *J. Procès*, 1989, n° 161, p. 30.

Deze bescherming steunt op het principe van de solidariteit van de gemeenschap met het individu. Het recht op sociale zekerheid kan daardoor niet losgekoppeld worden van de plicht die op het individu rust om een financiële bijdrage te leveren tot het in stand houden van het sociale zekerheidsstelsel.

Recht op bijstand

Het recht op bijstand behelst meer dan het recht op zuiver financiële bijstand; dit is het recht op het bestaansminimum voor degenen die niet kunnen voorzien in het levensonderhoud van henzelf en hun gezin. Natuurlijk is dat laatste recht essentieel, doch de overheid is ook verantwoordelijk voor de maatschappelijke opvang van de noodlijdende mens. Zij moet onder meer juridische bijstand verlenen ter verdediging van diens rechtsmatige belangen.

Recht op een menswaardige woning

Naast voedsel en kleding behoort huisvesting tot de meest elementaire levensbehoeften van de mens. Het is de taak van de overheid te bevorderen dat elkeen in deze levensbehoeften kan voorzien. Voor hen die daartoe zelf in staat zijn, volstaat het dat de overheid voldoende woonruimte creëert. Voor degenen die om welke reden dan ook voor zichzelf of voor hun gezin geen onderdak meer kunnen vinden, moet de overheid tussenkomen met effectieve financiële en materiële steun.

Het recht op menswaardig wonen behelst niet louter het recht op een dak boven zijn hoofd. De overheid moet ervoor ijveren dat een ieder, gehuisvest in een woning die in verband met veiligheid, kwaliteit en omvang aangepast is aan de sociale en economische toestand van de maatschappij.

Recht op een gezond leefmilieu

Door de voortdurende economische en technische vooruitgang van de maatschappij is het mogelijk geweest de sociaal-economische grondrechten reeds voor een gedeelte te verwezenlijken. De keerzijde van deze vooruitgang is echter de wijze waarop het leefmilieu opgeofferd werd aan de economische ontwikkelingen.

Het is de plicht van de overheid het leefmilieu te beschermen. Een ieder heeft recht op een menselijk, gezond en ecologisch evenwichtig milieu (2). Aan dit recht is de verplichting verbonden bij te dragen tot het behoud van het milieu.

A. ARTS.

*
* *

(1) Zie artikel 23 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, artikel 10, van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, en artikel 16 van het Europees Sociaal Handvest.

(2) Zie Brussel, 2 november 1989, *J.L.M.B.*, 1989, 1475; met noot Jadot, B., en Ost, F., *J. Procès*, 1989, nr. 161, p. 30.

PROPOSITION

Article unique

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

« Toute personne a droit au bien-être et à la prospérité, auxquels les pouvoirs publics contribuent en vue de son épanouissement social personnel et de celui de sa famille.

Ce droit comprend le droit au travail, à la sécurité sociale, à l'assistance, à un logement convenable et à un environnement sain. Les pouvoirs publics règlent l'exercice de ce droit. »

VOORSTEL

Enig artikel

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

« Een ieder heeft het recht op welzijn en welvaart welke, met het oog op de maatschappelijke ont-plooiing van zichzelf en zijn gezin, door de overheid worden bevorderd.

Dit recht behelst het recht op arbeid, sociale zekerheid, bijstand, een mesnwaardige woning en een gezond leefmilieu. De overheid regelt de uitoefening van dit recht. »

A. ARTS.
F. DE BONDT.
R. GIJS.
E. LEEMANS.