

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

25 februari 2000

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Herziening van artikel 23
van de Grondwet ter waarborging van een
recht op communicatie en mobiliteit.**

(voorstel van de heer Danny Pieters)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

25 février 2000

REVISION DE LA CONSTITUTION

**Révision de l'article 23
de la Constitution en vue de garantir un droit
à la communication et à la mobilité.**

(déposée par M. Danny Pieters)

SAMENVATTING

Met zijn voorstel beoogt de indiener artikel 23 van de Grondwet aan te vullen met een bepaling krachtens welke ieder het recht heeft met een ander te communiceren en zich te verplaatsen. Het is dan aan de bevoegde wetgevers om onder meer het bestaan en de goede werking van een passend en toegankelijk communicatie-, verkeers- en vervoersnetwerk te waarborgen.

RÉSUMÉ

L'auteur de la proposition vise à compléter l'article 23 de la Constitution par une disposition prévoyant pour chacun le droit de communiquer avec autrui et le droit de se déplacer. Il incombe par conséquent aux législateurs compétents de garantir notamment l'existence et le bon fonctionnement d'un réseau adapté et accessible de communication et de transport.

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CVP	:	Christelijke Volkspartij
FN	:	Front National
PRL FDF MCC	:	Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement
PS	:	Parti socialiste
PSC	:	Parti social-chrétien
SP	:	Socialistische Partij
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 50 0000/000: Parlementair document van de 50e zittingsperiode +
het nummer en het volgnummer

QRVA	:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
HA	:	Handelingen (Integraal Verslag)
BV	:	Beknopt Verslag
PLEN	:	Plenum
COM	:	Commissievergadering

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 50 0000/000 : Document parlementaire de la 50e
législature, suivi du n° et du n° consécutif

QRVA	:	Questions et Réponses écrites
HA	:	Annales (Compte Rendu Intégral)
CRA	:	Compte Rendu Analytique
PLEN	:	Séance plénière
COM	:	Réunion de commission

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : alg.zaken@deKamer.be

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be
e-mail : aff.generales@laChambre.be

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Bij eensluidende verklaringen van Koning, Kamer en Senaat werd artikel 23 van de Grondwet voor herziening vatbaar verklaard teneinde daaraan een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een minimale dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit. Het voorliggend voorstel wil uitvoering geven aan de verklaring tot herziening en wel door aan artikel 23 een lid toe te voegen dat juridisch normatieve waarde heeft, bindende kracht toekomt en gerechtelijk afdwingbaar dient te zijn.

De voorgestelde tekst schrijft zich als juridisch normatieve tekst ten volle in de constitutionele traditie van België in. Inderdaad, besteedt de Belgische grondrecht-leer meestal weinig aandacht aan een begripsomschrijving van wat grondrechten zijn, des te vaker beklemtoont ze het eigen karakter van de Belgische Grondwet en van de daarin opgenomen grondrechtbepalingen. De grondwetgever van 1831 brak met de stijl van de vele constituties die sinds het einde der achttiende eeuw het licht gezien hadden en uitgebreide rechtenverklaringen bevatten. Het was de leden van de Volksraad er meer om te doen de grondrechten praktisch te waarborgen, dan ze met veel omhaal van woorden plechtig te proclameren. Al was het leidende maxime voor de vaders van de Belgische Staat «liberté en tout et pour tous» en gold de Belgische Grondwet lange tijd als een model van liberale grondwet, toch onthield de Volksraad er zich van de toen heersende liberale opvattingen onder de vorm van dogmatische principieverklaringen in de Grondwet vast te spijkeren. De grondwetgever van 1831 wilde daarentegen in een bondige en klare tekst een aantal concrete waarborgen opnemen om de wantoestanden uit het verleden te verhinderen. De geldende Grondwet ademt dit pragmatisme : zo nodig vrij gedetailleerde bepalingen, waar mogelijk of noodzakelijk uitgebreide verwijzing naar de wetgever, van wie overigens zeer vlug de bevoegdheid erkend werd alles te doen wat hem niet uitdrukkelijk door de Grondwet verboden wordt. De grondrechtbepalingen zijn duidelijk als juridisch normatieve, als praktisch bruikbare, d.w.z. in rechte afdwingbare bepalingen bedoeld. Het zijn subjectieve rechten.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Par déclarations conformes du Roi, de la Chambre et du Sénat, l'article 23 de la Constitution a été déclaré ouvert à révision en vue d'y insérer un alinéa concernant le droit du citoyen à un service minimal en matière de poste, de communications et de mobilité. La présente proposition vise à exécuter la déclaration de révision, et ce, en ajoutant à l'article 23 un alinéa ayant valeur normative sur le plan juridique, ayant force obligatoire et dont le respect peut être obtenu par voie judiciaire.

En tant que texte ayant valeur normative sur le plan juridique, le texte proposé s'inscrit pleinement dans la tradition constitutionnelle de la Belgique. En effet, si la doctrine belge en matière de droits fondamentaux ne s'attache généralement guère à définir la nature des droits fondamentaux, elle se plaît généralement à souligner la spécificité de la Constitution belge et des dispositions relatives aux droits fondamentaux qu'elle contient. Le constituant de 1831 a rompu avec le style des nombreuses constitutions fertiles en déclarations circonstanciées de droits qui avaient vu le jour depuis la fin du dix-huitième siècle. Les membres du Congrès national se sont préoccupés davantage de garantir les droits fondamentaux de manière pratique que de les proclamer solennellement à grand renfort de circonlocutions. Bien que la maxime qui a guidé les pères de l'État belge ait été « liberté en tout et pour tous » et que la Constitution belge ait longtemps fait figure de modèle de constitution libérale, le Congrès national s'est abstenu de couler dans la Constitution des déclarations de principe dogmatiques, reflétant les conceptions libérales qui prévalaient à l'époque. Le constituant de 1831 a au contraire voulu prévoir un certain nombre de garanties concrètes dans un texte succinct et clair, afin d'empêcher la répétition de certaines situations intolérables que l'on avait connues dans le passé. La Constitution en vigueur est empreinte de ce pragmatisme : elle prévoit, si nécessaire, des dispositions assez détaillées, mais s'en remet largement, chaque fois que cela est possible ou indispensable, au législateur, auquel on reconnaît d'ailleurs très vite le pouvoir de faire tout ce qui ne lui est pas interdit expressément par la Constitution. Les dispositions relatives aux droits fondamentaux ont manifestement été conçues comme des normes juridiques, comme des dispositions utilisables dans la pratique, c'est-à-dire comme des règles dont le respect peut être obtenu par voie judiciaire. Ce sont des droits subjectifs.

Het grondrechtsconcept van de auteurs van de Belgische Grondwet was duidelijk liberaal : de grondrechten werden oorspronkelijk opgevat als negatieve vrijheidsrechten, afweerrechten t.o.v. de Staat en in de eerste plaats t.o.v. de uitvoerende macht. Het is pas sinds de jongste decennia dat de Belgische rechtsleer ook oog kreeg voor andere dimensies van de grondrechten. Dit geschiedde op diverse wijzen. Zo werd in 1994 het huidige artikel 23 in de Grondwet ingeschreven; zo ook, ontwikkelde zich een theorie van 'socialisering van de grondrechten'. Enige toelichting bij een en ander.

In 1994 werden in de Grondwet een aantal sociale, economische en culturele rechten ingeschreven. Artikel 23 waarborgt iedereen het recht op een menswaardig leven. Dit recht omvat inzonderheid het recht op arbeid en vrije keuze van beroepsarbeid (in het raam van een actief werkgelegenheidsbeleid), het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, het recht op sociale zekerheid en bijstand, het recht op huisvesting, het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu en het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing.

De vrijheid of het recht te staken werd niet opgenomen, wel het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen.

Wat de positiefrechtelijke betekenis van deze sociale grondrechten juist is, vormt nog het voorwerp van strijd in de rechtsleer; dat artikel 23 niet volledig verstoken blijft van een dergelijke betekenis lijkt thans evenwel verworven.

Soms rijst het probleem dat de mogelijkheid een in de Grondwet gewaarborgd vrijheidsrecht vrij uit te oefenen zwaar onder druk komt te staan, niet ten gevolge van de interventie van de Staat of van een ander overheidsmachtscentrum, doch wel ten gevolge van een gebrek aan tussenkomst van de overheid ter ondersteuning van de vrijheid. Een dergelijke situatie kan er toe leiden dat uit een grondwetsbepaling die slechts een afweerrecht waarborgt, alsnog een constitutioneel recht op prestatie afgelezen wordt. We spreken dan van «socialisering» van een klassiek vrijheidsrecht.

De voorgestelde tekst heeft dus uitdrukkelijk de bedoeling een juridisch normatieve tekst te zijn, die uitdrukking geeft aan het constitutioneel engagement, twee in een moderne samenleving als essentieel ervaren menselijke activiteiten, te weten communicatie en mobiliteit aan alle ingezetenen te waarborgen.

Les auteurs de la Constitution belge avaient une conception clairement libérale des droits fondamentaux: les droits fondamentaux ont initialement été imaginés comme des libertés négatives, des droits permettant aux citoyens de se défendre contre l'État et, en premier lieu, contre le pouvoir exécutif. Il a fallu attendre la dernière décennie pour voir la doctrine belge s'intéresser également à d'autres dimensions des droits fondamentaux. Cet intérêt a pris diverses formes. C'est ainsi qu'en 1994, le Constituant a inséré dans la Constitution l'actuel article 23 ; c'est ainsi que, par ailleurs, s'est développée une théorie de « socialisation des droits fondamentaux ». Cette évolution mérite quelque éclaircissement.

Un certain nombre de droits sociaux, économiques et culturels ont été inscrits dans la Constitution en 1994. L'article 23 garantit à chacun le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Ce droit comprend en particulier le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle (dans le cadre d'une politique active de l'emploi), le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, le droit à la sécurité et à l'aide sociales, le droit au logement, le droit à la protection d'un environnement sain et le droit à l'épanouissement culturel et social.

La liberté ou le droit de grève n'a pas été inscrit dans cet article, au contraire du droit d'information, de concertation et de négociation collective.

La doctrine est toujours partagée sur la signification exacte de ces droits sociaux fondamentaux en droit positif ; toutefois, il semble désormais acquis que l'article 23 n'est pas totalement dénué de signification au regard du droit positif.

Il arrive parfois que la possibilité d'exercer librement un droit garanti par la Constitution soit lourdement hypothéquée, non en raison de l'intervention de l'État ou d'un autre pouvoir, mais parce que l'autorité omet d'intervenir pour soutenir l'exercice de ce droit. Une telle situation peut conduire à ce qu'une disposition constitutionnelle garantissant simplement un droit de se défendre soit finalement considérée comme une disposition constitutionnelle garantissant le droit à une prestation. Il s'agit dans ce cas d'une « socialisation » d'un droit classique.

Le texte proposé se veut dès lors résolument normatif sur le plan juridique et traduit l'engagement constitutionnel de garantir à tous les habitants du Royaume le droit d'exercer librement deux activités humaines considérées comme essentielles dans une société moderne, à savoir communiquer et se déplacer.

Het belang van communicatie en mobiliteit is onrechtstreeks steeds in onze Grondwet tot uitdrukking gekomen. Immers, verklaart het huidige artikel 29 van de Grondwet niet reeds sinds 1831 het briefgeheim onschendbaar (alsnog is het geheim van telefoongesprekken, telegramverkeer, privé-radiocommunicatie, ... nog steeds niet grondwettelijk gewaarborgd, ten dele wel wettelijk). De wet heeft de waarborg van artikel 29 G.W. uitgebreid tot de telegrafische en telefonische mededelingen.

Artikel 12, eerste lid, Grondwet bepaalt «De vrijheid van de persoon is gewaarborgd». Sommigen hebben in dit zeer algemeen gestelde principe de bron van alle andere in de artikelen 12 t.e.m. 32 Grondwet gewaarborgde grondrechten gezien. Dit kan misschien op filosofisch vlak juist zijn, het is echter aanvaard dat artikel 12, eerste lid, Grondwet juridisch een eigen, zeer specifieke betekenis toekomt: de waarborging van de persoonlijke vrijheid en de lichamelijke onaantastbaarheid van de persoon; ook zou artikel 12, eerste lid, Grondwet het vrije verkeer binnen het Rijk en het recht der Belgen om het land in en uit te reizen, waarborgen.

In de moderne samenleving gaat communicatie verder dan een vertrouwelijk briefverkeer; gaat mobiliteit verder dan een principiële recht niet gehinderd te worden zich binnen België te verplaatsen. In de huidige samenleving behoort het tot de essentie van ons menselijke bestaan in contact te kunnen treden met anderen, ook al leven ze niet in eigen dorp of straat. Als nooit tevoren wordt er individueel en collectief geïnvesteerd in communicatiemogelijkheden: naast het briefverkeer via de Post, zijn andere verzendwijzen gekomen; naast vaste telefonie, neemt de mobiele een hoge vlucht; telefax, e-mail en internet zijn gemeengoed geworden. Van de gangbare communicatiemogelijkheden uitgesloten worden, is afgesneden worden van tal van opportuniteiten, is met andere woorden een onaantastbare aantasting van de fundamentele kansen-gelijkheid die we in onze samenleving nastreven. We leven vandaag ook doorgaans niet meer binnen gesloten en geïsoleerde gemeenschappen: families zwermen uit, gewerkt wordt vaak op een zekere afstand van thuis, onze ontspanning vinden we vaak niet meer om de hoek. Het is steeds belangrijker geworden dat we ons kunnen verplaatsen. Het recht van de Europese Unie erkent ons de vrijheid ons te verplaatsen over het territorium van de hele Europese Unie.

Hoe belangrijker de communicatie en mobiliteit worden, des te gevoeliger wordt het wanneer mensen verstoken blijven van de communicatie- en mobiliteitsmoge-

L'importance de la communication et de la mobilité a toujours été reconnue indirectement dans notre Constitution. L'actuel article 29 de la Constitution ne garantit-il pas déjà, depuis 1831, l'inviolabilité du secret des lettres (l'inviolabilité du secret des communications téléphoniques, télégraphiques, des communications radio-phoniques privées, etc. n'est toutefois pas encore garantie par la Constitution, même si elle l'est partiellement par la loi) ? La loi a étendu la garantie inscrite à l'article 29 aux communications télégraphiques et téléphoniques.

L'article 12, alinéa 1^{er}, de la Constitution dispose que « la liberté individuelle est garantie ». Certains ont vu dans ce principe d'une portée très générale le fondement de tous les autres droits constitutionnels garantis aux articles 12 à 32 de la Loi fondamentale. Si cette thèse peut sans doute s'avérer exacte sur le plan philosophique, il est toutefois admis que, juridiquement, l'article 12, alinéa 1^{er}, de la Constitution doit s'interpréter dans un sens très spécifique : il garantit la liberté personnelle et l'inviolabilité de l'intégrité physique de la personne ; l'article 12, alinéa 1^{er}, de la Constitution garantirait également aux Belges le droit de circuler librement à l'intérieur du Royaume ainsi que le droit de sortir du pays et d'y rentrer.

Dans la société moderne, la communication est davantage qu'un simple échange de lettres confidentielles et la mobilité est davantage que le droit fondamental de pouvoir se déplacer en Belgique sans aucune entrave. Dans la société actuelle, le fait de pouvoir entrer en contact avec l'autre procède de l'essence même de notre existence, même si cet « autre » n'habite pas le même village ou la même rue. Les investissements, tant individuels que collectifs, dans les moyens de communications n'ont jamais été aussi importants : d'autres modes d'envoi sont venus s'ajouter à l'envoi de courrier par la poste ; à côté de la téléphonie fixe, la téléphonie mobile est en plein essor ; les téléfax, les courriers électroniques et l'internet se sont banalisés. Celui qui est exclu des moyens de communications modernes est privé de nombreuses opportunités. En d'autres termes, une telle exclusion constitue une atteinte inadmissible au principe fondamental de l'égalité des chances, à laquelle aspire notre société. De même, nous ne vivons plus aujourd'hui, en général, dans des communautés fermées et isolées : les familles essaient, on travaille souvent à une certaine distance de son domicile et il faut désormais souvent aller plus loin que le bout de sa rue pour pouvoir s'adonner à ses loisirs. Les déplacements ont pris de plus en plus d'importance. La législation européenne nous autorise à nous déplacer librement sur tout le territoire de l'Union européenne.

L'importance croissante des communications et de la mobilité ne pose qu'avec plus d'acuité le problème de ceux qui sont privés des possibilités en matière de

lijkheden die de meeste hunner medeburgers genieten. Ook wordt het steeds belangrijker erop toe te zien dat de overheid zich niet slechts onthoudt vrijheidsbeperkend op te treden (door een schending van het briefgeheim of een beperking van het vrij verkeer binnen België b.v.), maar dat de overheid ook de voorwaarden schept opdat allen ook daadwerkelijk kunnen communiceren en zich bewegen, zonder dat een gebrek aan middelen of het optreden van niet-publieke machtscentra b.v., de burgers hiervan afhouden. Het lijkt ons dan ook belangrijk bij de invulling van de verklaring tot herziening van artikel 23 van de Grondwet, niet zozeer het accent te leggen op het waarborgen van een minimale dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit, dit wil eigenlijk zeggen de middelen, maar wel uit te gaan van een waarborg van wat onderliggend en essentieel is, te weten met elkaar kunnen communiceren en zich kunnen verplaatsen.

Daarom wordt in een eerste toe te voegen lid, het recht van eenieder geaffirmeerd binnen het grondgebied met een ander te communiceren en zich binnen het grondgebied te verplaatsen.

De beperking tot het eigen grondgebied vloeit voort uit de territoriale werkingssfeer van de Belgische Grondwet; het maakt het ook mogelijk het constitutioneel engagement zo nodig 'hard' te maken.

Het realiseren van het recht van eenieder binnen het grondgebied met een ander te communiceren en zich binnen het grondgebied te verplaatsen, is een bijzonder complexe materie. Zo zullen de Staat en zijn geledingen zich uiteraard moeten onthouden van een actieve beperking van deze vrijheden. Uiteraard zullen hier, zoals voor alle andere grondrechten, wel mogelijkheden van beperking en reglementering bestaan; maar de nieuw erkende vrijheid zal toch het uitgangspunt vormen. Over de mogelijkheden van beperking en reglementering, verder meer.

Met een loutere onthouding van de Staat en zijn geledingen, wordt het recht van communicatie en mobiliteit echter nog niet gewaarborgd: deze rechten vragen meer van de overheid, van de andere burgers mogelijk ook. De kern daarvan wordt tot uitdrukking gebracht in het tweede nieuwe lid, toe te voegen aan artikel 23 van de Grondwet. Vandaar ook de termen 'onder meer' in dit lid: ze brengen tot uiting dat de bepaling geen uitputtende invulling geeft aan de in het vorige lid erkende rechten van communicatie en mobiliteit.

Wil er echter van een recht op communicatie en mobiliteit sprake zijn, dan moet er op zijn minst een netwerk van communicatie, van verkeer en vervoer bestaan

communications et de mobilité dont bénéficient la plupart de leurs concitoyens. Il importe également chaque jour davantage de veiller à ce que les pouvoirs publics non seulement s'abstiennent de toute initiative qui pourrait restreindre les libertés (par exemple, en violant le secret des lettres ou en limitant la libre circulation en Belgique), mais créent également les conditions nécessaires pour que tout le monde puisse réellement communiquer et se déplacer sans en être empêché par un manque de moyens ou par l'intervention de pouvoirs non publics, par exemple. Il nous paraît dès lors important, lorsque l'on mettra en œuvre la déclaration de révision de l'article 23 de la Constitution, de ne pas tant mettre l'accent sur la garantie d'un service minimal en matière de poste, de communications et de mobilité, celui-ci constituant en fait un moyen, mais de garantir avant tout ce qui est sous-jacent et essentiel, à savoir la possibilité de communiquer et de se déplacer.

C'est la raison pour laquelle le premier alinéa que nous proposons d'insérer affirme le droit de tout un chacun de communiquer avec autrui sur le territoire et de se déplacer sur ce même territoire.

Si ce droit est limité au territoire national, c'est que la Constitution belge n'est applicable qu'au territoire belge ; de plus, cette limitation permet au besoin de « concrétiser » l'engagement constitutionnel.

Il n'est vraiment pas simple de concrétiser le droit de chacun de communiquer avec autrui sur le territoire et de se déplacer sur ce même territoire. C'est ainsi que l'État et ses composantes devront évidemment s'abstenir de restreindre activement ces libertés. Il va de soi que, comme pour tous les autres droits constitutionnels, il existera en l'occurrence des possibilités de restriction et de réglementation, mais la liberté nouvellement reconnue constituera néanmoins le point de départ. Nous reviendrons plus loin sur les possibilités de restriction et de réglementation.

Une simple abstention de l'État et de ses composantes ne suffira toutefois pas pour garantir le droit à la communication et à la mobilité : ces droits requièrent davantage des autorités, et peut-être même des autres citoyens. C'est ce qu'indique en substance le deuxième alinéa par lequel nous proposons de compléter l'article 23 de la Constitution. C'est ce qui explique également l'emploi du mot « notamment » dans cet alinéa, puisque ce mot indique que la disposition n'énumère pas de manière exhaustive ce qui est nécessaire à la concrétisation des droits à la communication et à la mobilité reconnus à l'alinéa précédent.

Pour qu'il puisse cependant être question d'un droit à la communication et à la mobilité, il convient qu'il y ait au moins un réseau de communication et de transport

en functioneren. Daartoe stellen we voor dat de wet, het decreet of de ordonnantie het bestaan en de goede werking van een passend en toegankelijk communicatie-, verkeers- en vervoersnetwerk zouden waarborgen. Enige toelichting bij dit alles volgt.

Vooreerst willen we dus dat een communicatienetwerk zou gewaarborgd worden. Communiceren hebben mensen steeds met elkaar gedaan. Het communiceren behoort wellicht tot de essentie van ons mens-zijn. Door te communiceren kunnen we onze mening uiten en zo ook bijdragen tot de opbouw van een democratische samenleving; daartoe waarborgt onze Grondwet overigens ook de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van eredienst en de persvrijheid. Zoals hiervoor echter gezegd, heeft de communicatie zich de jongste decennia echter zodanig geïntensiveerd en zijn de dragers van communicatie zo belangrijk geworden, dat de mogelijkheden van communicatie in belangrijke mate afhankelijk geworden zijn van die dragers en hun goede werking. Het postverkeer, de telefonie, wellicht het telefaxverkeer worden als essentieel ervaren om met elkaar te kunnen communiceren; het valt niet uit te sluiten dat we daar zeer weldra ook de toegang tot het internet en e-mail mogelijkheden moeten aan toevoegen. In ons voorstel hebben we uitdrukkelijk afstand genomen van het uitdrukkelijk vermelden van een of andere communicatiedrager, zoals de post of de telefonie, om juist aan te sluiten bij de wisselende wijzen waarmee mensen met elkaar communiceren. Het heeft weinig zin een bepaalde communicatievorm, zoals de briefpost, bijzonder te waarborgen, wanneer deze communicatiedrager binnen enkele decennia even obsoleet geworden kan zijn als het telegraafverkeer vandaag. Het gaat hem bij de constitutionele verankering toch niet om de communicatiewijze, maar wel om het feit dat mensen doorheen België op een voor de tijd vlot geachte wijze, met elkaar moeten kunnen communiceren. Vandaag houdt dit in dat er een netwerk bestaat voor briefpost en telefonie, wellicht ook een internetmogelijkheid. Morgen kan onder gewijzigde omstandigheden dit communicatienetwerk andere vormen aannemen..

Het grondwettelijk recht op mobiliteit veronderstelt het bestaan van een netwerk van vervoermiddelen en het bestaan van een netwerk van wegen waarover men zich kan verplaatsen.

Het is evident dat wij voor onze mobiliteit geen vrede kunnen nemen met de mogelijkheid die de meesten gegeven is om zich te voet of per fiets te verplaatsen; daartoe zijn overigens de afstanden waarover men zich vaak dagelijks moet kunnen verplaatsen te groot. Sommigen beschikken over een wagen; maar dit is niet het geval voor allen en zeker al niet voor zwakkere groepen

et que ce réseau fonctionne. Nous proposons dès lors que la loi, le décret ou l'ordonnance garantissent l'existence et le bon fonctionnement d'un réseau de communication et de transport adéquat et accessible. Quelques commentaires s'imposent à ce sujet.

Nous entendons tout d'abord que l'on garantisse l'existence d'un réseau de communication. Les hommes ont toujours communiqué. La communication fait sans doute partie de l'essence même de l'existence humaine. En communiquant, nous pouvons exprimer notre opinion et contribuer ainsi à édifier une société démocratique ; notre Constitution garantit d'ailleurs à cet effet la liberté d'expression, la liberté de culte et la liberté de la presse. Ainsi que nous l'avons précisé ci-avant, la communication s'est toutefois tellement intensifiée au cours des dernières décennies et les supports de communication ont pris une telle importance que les façons de communiquer sont devenues, dans une large mesure, tributaires de ces supports et du bon fonctionnement de ceux-ci. La poste, le téléphone, voire le téléfax, sont perçus comme des vecteurs essentiels de communication ; il n'est pas exclu que nous devions y ajouter très prochainement Internet et le courrier électronique. Dans la présente proposition, nous nous sommes expressément gardés de mentionner explicitement un support de communication déterminé, tel que la poste ou le téléphone et ce, précisément afin de tenir compte de l'évolution des modes de communication. Il n'est en effet guère utile de garantir en particulier un type de communication donné, tel que la poste aux lettres, étant donné que, d'ici quelques décennies, ce support de communication pourrait être devenu aussi obsolète que le télégraphe l'est aujourd'hui. Ce qu'il importe, à nos yeux, de garantir dans la Constitution, ce n'est pas un mode de communication, mais le fait que les personnes puissent communiquer entre elles à travers la Belgique de manière aisée pour leur époque. Aujourd'hui, on penserait aux réseaux postal et téléphonique, et peut-être aussi à Internet. Demain, ces réseaux de communication pourraient revêtir d'autres formes, en fonction de l'évolution.

Le droit constitutionnel à la mobilité suppose l'existence d'un réseau de moyens de transport et d'un réseau routier permettant les déplacements.

Il va de soi qu'en ce qui concerne la mobilité, nous ne pouvons pas nous satisfaire de la possibilité qui est donnée à la plupart d'entre nous de se déplacer à pied ou à bicyclette ; les distances que l'on doit souvent parcourir chaque jour sont du reste trop importantes pour que l'on utilise les moyens de locomotion précités. Certains possèdent une voiture, mais ce n'est pas le cas

als kinderen, ouderen, enz. Particulier en publiek openbaar vervoer behoren tot de verworvenheden van onze moderne samenleving. De mogelijkheid dient geboden te worden om ons te laten vervoeren in principe tot of dicht bij onze bestemming. De bereikbaarheid met niet-eigen vervoersmiddelen van om het even welke plaats binnen het Koninkrijk behoort tot de kern van een te waarborgen vervoersnet. Ook hier weer gaat het er niet om, de beschikbaarheid van een of ander vervoermiddel te garanderen (b.v. NMBS, TEC of De Lijn), maar wel om het resultaat te onderbouwen: er moet een vervoersnetwerk bestaan dat de mobiliteit onderbouwt. Waaruit dat netwerk zal dienen te bestaan, zal ook weer naar de mogelijkheden en de behoeften van de tijd ingevuld dienen te worden.

Met een vervoersinfrastructuur is men er nog niet: er moeten wegen zijn waarover zulk vervoer mogelijk is. Dit lijkt evident, maar de ervaring van elke dag leert dat je het best mogelijke vervoerspark kan hebben, maar dat je nog nergens staat als je met die vervoersmiddelen stil staat in de file of de staat van de wegen derwijze gebrekkig is, dat er van een behoorlijke mobiliteit niet kan gesproken worden. Het verkeersnetwerk moet dus ook gewaarborgd worden.

Teneinde het recht van mobiliteit en communicatie te onderbouwen, moeten wet, decreet en ordonnantie dus het bestaan van een communicatie-, verkeers- en vervoersnetwerk garanderen. Het bestaan hiervan waarborgen, betekent dat onze wetgevers, elk binnen hun bevoegdheid, er moeten voor zorgen dat een voldoende communicatie-, verkeers- en vervoersnetwerk ter beschikking staat van de ingezetenen om hun rechten op communicatie en mobiliteit te verwirkelijken; het betekent niet dat de overheid zelf al deze diensten dient aan te bieden. De grondwettelijke bepaling spreekt zich geenszins uit over de vraag wie de communicatie-, verkeers-, en vervoersmiddelen dient aan te bieden: centrale of lokale overheid, autonome overheidsbedrijven, particuliere bedrijven enz. De Grondwet eist alleen dat de wetgevers ervoor zorgen dat deze netwerken bestaan: dit kan door de publieke overheden zelf initiatief te laten nemen, maar b.v. ook door het particulier aanbod te reglementeren zodat de ingezetenen niet geconfronteerd kunnen worden met de uitval van de particulier aangeboden communicatie- en mobiliteitsmiddelen. Evenwel, indien het bestaan van een communicatie-, vervoers- of verkeersnetwerk zoals dit door de burgers op een gegeven ogenblik in de geschiedenis verwacht

de tout le monde, et certainement pas de ceux qui font partie des groupes les plus vulnérables, à savoir les enfants, les personnes âgées, etc. Les transports en commun privés et publics font partie des acquis de notre société moderne. Il faut offrir la possibilité de se faire transporter en principe jusqu'à son lieu de destination ou à proximité de celui-ci. La possibilité d'avoir accès à n'importe quel endroit du Royaume en utilisant des moyens de transport qui ne nous appartiennent pas, est un des éléments essentiels d'un réseau de communications dont l'existence doit être garantie. Il ne s'agit pas non plus, en l'espèce, de garantir la disponibilité d'un quelconque moyen de transport (p. ex. SNCB, TEC ou *De Lijn*), mais bien d'en garantir le résultat : il doit exister un réseau de transport qui garantisse la mobilité. Il faudra ensuite, en fonction des possibilités et des besoins du moment, déterminer de quoi ce réseau devra être fait.

L'existence d'une infrastructure de transport ne constitue toutefois pas encore la clé du problème : il doit exister des voies de communication sur lesquelles les transports peuvent s'effectuer. Cela peut paraître une lapalissade, mais l'expérience de tous les jours nous apprend que l'on peut disposer du meilleur parc de véhicules pour effectuer les transports, mais qu'il n'est pas d'une grande utilité si l'on est bloqué dans un embouteillage ou si l'état des routes est tellement mauvais qu'il ne permet pas de se déplacer dans de bonnes conditions. La praticabilité du réseau de voies de communications doit dès lors également être garantie.

Pour matérialiser le droit à la mobilité et à la communication, la loi, le décret et l'ordonnance doivent donc garantir l'existence d'un réseau de communication et de transport. Garantir l'existence d'un tel réseau implique que nos législateurs doivent veiller, chacun dans le cadre de ses compétences, à ce que les citoyens disposent d'un réseau de communication et de transport suffisant pour pouvoir exercer leurs droits à la communication et à la mobilité ; cela ne signifie cependant pas que les autorités doivent offrir elles-mêmes l'ensemble de ces services. La disposition constitutionnelle ne précise aucunement qui doit offrir les moyens de communication et de transport nécessaires. Il peut donc s'agir d'autorités centrales ou de pouvoirs locaux, d'entreprises publiques autonomes, d'entreprises privées, etc. La Constitution se borne à imposer aux législateurs de veiller à ce que ces réseaux existent, objectif qui peut être atteint en chargeant les pouvoirs publics mêmes de prendre des initiatives, mais aussi, par exemple, en réglementant l'offre privée de telle sorte que la population ne doive pas faire face à la disparition des moyens de communication et de transport offerts par le secteur privé. Si toutefois l'absence ou l'échec de l'initiative privée menaçait l'existence d'un réseau de communica-

mag worden, in het gedrang zou komen door afwezigheid of falen van het particulier initiatief, ligt hier het constitutioneel gebod vervat voor de wetgevers om te ageren: hetzij door de bevoegde overheden de diensten zelf te laten aanbieden, hetzij door een context te creëren waarbinnen deze diensten ook daadwerkelijk door de private sector aangeboden worden.

Niet slechts het bestaan van de netwerken moet gegarandeerd worden, ook de goede werking ervan. Voor de realisatie van het communicatie- en mobiliteitsrecht van de ingezetenen is het immers weinig relevant dat het vereiste communicatie-, vervoers- en verkeersnetwerk zou bestaan, als het toch niet functioneert. Zo zou het constitutioneel gewaarborgd communicatienetwerk fundamenteel in het gedrang komen als vandaag, voor een langere tijd, de briefpost niet zou verdeeld worden of de telefonie niet zou functioneren; hoe lang deze tijd dient te zijn alvorens we voor een aantasting van het grondwettelijk gebodene staan, zal in elke tijd door wetgever, regering en rechter geapprecieerd worden, mede in het licht van de mogelijke overige equivalente componenten van het communicatienetwerk.

Door in de voorgestelde grondwetsbepaling de te garanderen netwerken als 'passend' te kwalificeren, wordt een kwaliteitselement binnengebracht. Ook hier weer zal de mate waarin een bestaand en functionerend netwerk als 'passend' dient beschouwd te worden, beoordeeld dienen te worden in het licht van de mogelijkheden en middelen die op een gegeven ogenblik in de tijd voorhanden zijn. Vandaag zouden b.v. het bestaan en de werking van alleen een briefpostnetwerk, dat de bedeling van post binnen de week op Belgisch grondgebied waarborgt, als onvoldoende invulling van het constitutioneel gewaarborgde 'passend' communicatienetwerk gekentekend worden. Zo ook zou een volledig laten dichtslibben van onze waterwegen, als onverenigbaar beschouwd worden met een 'passend' verkeersnetwerk.

Indien aan de ingezetenen een constitutioneel recht op mobiliteit en communicatie gewaarborgd dient te worden, dan kan de grondwetgever er niet mee volstaan de wetgevers de garantietaak toe te vertrouwen dat er een passend communicatie-, verkeers- en vervoersnetwerk bestaat en werkt: allen moeten van dit netwerk ook gebruik kunnen maken. Anders uitgedrukt: het communicatie-, verkeers- en vervoersnetwerk moet ook toegankelijk zijn. In deze toegankelijkheid kunnen we twee aspecten onderscheiden: de fysieke en de financiële.

tion et de transport répondant à ce que la population est en droit d'attendre à un moment donné de l'histoire, le prescrit constitutionnel imposerait aux législateurs d'intervenir, que ce soit en chargeant les autorités compétentes d'offrir elles-mêmes ces services ou en créant un cadre dans lequel ces services pourraient être effectivement offerts par le secteur privé.

Il ne suffit pas de garantir l'existence des réseaux, encore faut-il en garantir le bon fonctionnement. Si l'on veut concrétiser le droit des habitants du Royaume à la communication et à la mobilité, l'existence des réseaux nécessaires pour communiquer, se faire transporter et circuler ne présente en effet guère d'intérêt si lesdits réseaux ne fonctionnent pas. C'est ainsi que l'existence du réseau de communications, garantie par la Constitution, serait menacée d'une manière fondamentale si, à partir d'aujourd'hui et pendant une longue période, le courrier n'était plus distribué ou le téléphone ne fonctionnait pas; il appartiendra au législateur, au gouvernement ou au pouvoir judiciaire d'apprécier à tout moment quel laps de temps doit s'écouler avant que l'on puisse parler d'une atteinte au prescrit constitutionnel, en tenant compte également en cela de toutes les autres alternatives équivalentes existantes au réseau de communication.

En précisant dans la disposition constitutionnelle proposée qu'il faut garantir l'existence de réseaux « adéquats », nous entendons introduire une dimension qualitative dans le prescrit constitutionnel. Dans ce cas également, c'est en fonction des possibilités et des moyens disponibles à un moment déterminé qu'il faudra apprécier dans quelle mesure un réseau existant et fonctionnant peut être qualifié d'« adéquat ». Aujourd'hui, l'existence et le fonctionnement de la seule poste aux lettres qui garantirait la distribution du courrier dans la semaine sur tout le territoire belge, seraient considérés comme une situation ne respectant que de manière insuffisante le prescrit constitutionnel qui garantit l'adéquation du réseau aux besoins du moment. De même, le fait de laisser toutes nos voies navigables s'envaser serait considéré comme incompatible avec la notion de réseau de voies de communication « adéquat ».

Si un droit constitutionnel à la mobilité et à la communication doit être garanti à la population, le constituant ne peut se contenter de charger les législateurs de garantir l'existence et le fonctionnement d'un réseau adapté de communication et de transport: tout le monde doit également pouvoir utiliser ce réseau. Autrement dit: le réseau de communication et de transport doit aussi être accessible. Nous pouvons distinguer deux aspects dans cette accessibilité, à savoir l'aspect physique et l'aspect financier.

De fysieke toegankelijkheid uit zich op zeer praktische wijze: zo dient er wat de briefpost betreft b.v., voor gezorgd te worden dat mensen geen onoverkomelijke afstanden moeten afleggen om hun brief aan de post toe te vertrouwen. Een spoor- en busnetwerk dat niet toegankelijk is voor mensen die geen hoge treden kunnen nemen, voldoet niet aan het constitutioneel imperatief van de toegankelijkheid. Het zal overigens duidelijk zijn dat door de toegankelijkheid hier in de Grondwet te verankeren, een belangrijke stap gezet kan worden tot verwezenlijking van de volledige integratie van gehandicapten in onze samenleving. Ook rolstoelgangers hebben recht op een voor hen toegankelijk vervoersnetwerk, ook visueel en auditief gehandicapten moeten een beroep kunnen doen op een toegankelijk en gepast communicatienetwerk.

Het communicatie-, vervoers- en verkeersnetwerk moet ook financieel toegankelijk zijn voor allen. Dit betekent geenszins dat participatie aan het constitutioneel gewaarborgde (en dan per hypothese zeer minimaal verstante) communicatie-, verkeers- en vervoersnetwerk voor allen kosteloos zou dienen te zijn; doch wel dat wij niet aanvaarden dat mensen van participatie aan het gemeenschapsleven zouden uitgesloten worden en verstoken zouden blijven van het recht op communicatie en mobiliteit, louter en alleen omdat ze daartoe niet over voldoende geldmiddelen beschikken. Het betekent niet dat allen constant en/of op de duurste communicatie-, verkeers- en vervoersmogelijkheden een beroep moeten kunnen doen; wél dat het communicatie-, verkeers- en vervoersnetwerk dat op een gegeven ogenblik als 'passend' wordt beschouwd ook voor de financieel zwaksten toegankelijk dient te zijn. Dit laatste is wat anders dan aan allen een minimale dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit waarborgen: het is ervoor zorgen dat niemand uitgesloten wordt van de moderne communicatie- en mobiliteitsmaatschappij. Hoe dit moet geschieden is dan uiteraard weer een vraag van politieke opportuniteit.

We willen er de nadruk op leggen dat de structuur van de voorgestelde twee nieuwe leden de structuur van artikel 23 volgt. Ook nu wordt in dit artikel immers eerst het substantiële recht (in casu op het leiden van een menswaardig leven) gewaarborgd, waarna de instrumenten daartoe worden gespecificeerd in de rest van de tekst. Evenzo als dit reeds het geval is in het thans geldende artikel 23 van de Grondwet wordt, door te verwijzen naar de federale, gemeenschaps- en gewestwetgevers, in de voorgestelde tekst geen uitspraak gedaan over de bevoegdheid van het federaal, gemeenschaps- of gewestniveau inzake communicatie en mobiliteit.

L'accessibilité physique peut se vérifier de façon très pratique : en ce qui concerne le courrier par exemple, il convient de veiller à ce que les personnes ne doivent pas parcourir des distances hors de proportion afin de confier leur courrier à la poste. Un réseau ferroviaire et d'autobus non accessible aux personnes qui ne sont pas capables d'enjamber de hautes marches ne satisfait pas à l'impératif constitutionnel de l'accessibilité. Il est par ailleurs évident qu'en ancrant l'accessibilité dans la Constitution, il est possible de faire un pas important sur la voie de l'intégration complète des handicapés dans notre société. Les personnes qui se déplacent en chaise roulante ont également droit à un réseau de transport qui leur soit accessible et les handicapés de la vue et de l'ouïe doivent également pouvoir utiliser un réseau de communication accessible et adapté.

Le réseau de communication et de transport doit aussi être accessible sur le plan financier. Cela ne signifie nullement que l'accès au réseau de communication et de transport garanti par la Constitution (et dès lors, par hypothèse, compris dans une optique très minimale) devrait être gratuit pour tous ; on ne peut en revanche accepter que des personnes soient exclues de la participation à la vie sociale et privées du droit à la communication et à la mobilité simplement et uniquement parce qu'elles ne disposent pas de moyens financiers suffisants. Cela ne signifie pas que chacun doit pouvoir recourir aux possibilités de communication et de transport les plus coûteuses et/ou y avoir accès de manière permanente ; il faut toutefois que le réseau de communication et de transport qui est considéré comme « adapté » à un moment donné soit aussi accessible aux personnes les plus démunies financièrement. Il ne s'agit donc pas, en l'occurrence, de garantir à l'ensemble de la population un service minimal en matière de poste, de communication et de mobilité, mais de veiller à ce que personne ne soit exclu de la société de communication et de mobilité moderne. La manière d'y parvenir est évidemment une question d'opportunité politique.

Nous tenons à souligner que la structure des deux nouveaux alinéas est calquée sur celle de l'article 23. Cet article garantit en effet d'abord le droit substantiel (en l'occurrence le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine), et définit ensuite les instruments à mettre en œuvre à cet effet. A l'instar de l'article 23 actuel de la Constitution, qui renvoie aux législateurs fédéral, communautaire et régional, le texte proposé ne détermine nullement les compétences fédérales, communautaires ou régionales en matière de communications et de mobilité.

Ook voor het overige passen de voorgestelde nieuwe twee leden in de Belgische grondrechtstraditie, zulks zowel wat de bindingswerking en afdwingbaarheid ervan betreft, als wat de mogelijkheden tot reglementering en beperking aangaat.

De grondrechten binden alle dragers van openbaar gezag. De gerechtelijke afdwingbaarheid van de binding verschilt echter naargelang het gaat om de binding van de wetgevers, de organen van de uitvoerende macht en de rechterlijke macht.

De grondrechten binden de wetgevende machten. Op de beperkte gerechtelijke afdwingbaarheid van de Grondwet t.a.v. wetten en decreten dient hier niet nader ingegaan te worden. Zo is bekend dat drie grondrechtbepalingen, m.n. de artikelen 10 (gelijkheidsbeginsel), 11 (discriminatieverbod) en 24 (i.v.m. onderwijs) Grondwet een bijzondere afdwingbaarheid toekomt krachtens artikel 142 Grondwet. Bij een wet, aan te nemen met een bijzondere meerderheid, zou deze bijzondere afdwingbaarheid nog uitgebreid kunnen worden b.v. tot andere grondrechtsrelevante bepalingen. Via de omweg van de bevoegdheid de artikelen 10, 11 en 24 te handhaven, heeft het Arbitragehof overigens de facto ook reeds een begin gemaakt met de waarborging van de overige grondrechtbepalingen van onze constitutie. Voor het overige speelt de binding van de wetgevende macht aan de grondrechten o.m. in het advies dat de afdeling wetgeving van de Raad van State verstrekt over ontwerpen en voorstellen van wet of decreet die haar voorgelegd worden. Gelet op het gegeven dat het voorgestelde laatste lid uitdrukkelijk verwijst naar de wetgevers, zal de binding van deze aan de nieuwe bepaling, een belangrijke plaats toekomen.

De grondwetgever van 1831 zag vooral van de uitvoerende macht een dreiging voor de grondrechten uitgaan : de uitvoerende macht is dan ook bij uitstek gevisieerd door de grondrechten. Deze binding is in de regel ook gerechtelijk afdwingbaar.

Zo passen de hoven en rechtbanken overeenkomstig artikel 159 Grondwet, de akten van materiële wetgeving van de uitvoerende macht slechts toe in zoverre ze met de wetten, en dus ook met de in de Grondwet vervatte grondrechten overeenstemmen. Het spreekt voor zich dat ook voor het nieuwe artikel de verantwoordelijkheid van de uitvoerende macht in concrete situaties belangrijk kan zijn.

De rechterlijke macht is in tweeërlei opzicht aan de eerbiediging van de in de Grondwet opgenomen grondrechten gebonden. Enerzijds moet de rechterlijke macht ervoor zorgen dat de grondrechten van de burger in rechte gehandhaafd worden, anderzijds dient de rechterlijke macht in haar eigen optreden ook zelf de grond-

Pour le surplus, les deux nouveaux alinéas proposés s'inscrivent également dans la tradition du droit constitutionnel belge, tant en ce qui concerne les obligations juridiques et les voies de recours qu'elles impliquent qu'en ce qui concerne les possibilités de réglementation et de restriction.

Les droits fondamentaux obligent tous les dépositaires de l'autorité publique. Les voies de recours en la matière diffèrent selon qu'il s'agit des législateurs, des organes du pouvoir exécutif ou du pouvoir judiciaire. Les droits fondamentaux obligent les pouvoirs législatifs.

L'examen des voies de recours limitées offertes par la Constitution à l'égard des lois et des décrets sort du cadre de notre propos. C'est ainsi que trois dispositions relatives à des droits fondamentaux, à savoir les articles 10 (principe d'égalité), 11 (interdiction de discrimination) et 24 (en matière d'enseignement) de la Constitution possèdent une force obligatoire particulière en application de l'article 142 de la Constitution. Une loi adoptée à la majorité spéciale pourrait étendre cette force obligatoire particulière, par exemple, à d'autres dispositions relatives à des droits fondamentaux. Par le biais de sa compétence concernant le respect des articles 10, 11 et 24, la Cour d'arbitrage a *de facto* déjà fait un pas dans le sens de la garantie des droits fondamentaux énoncés dans les autres dispositions de notre Constitution. Pour le surplus, l'obligation du pouvoir législatif de se conformer aux droits fondamentaux se traduit notamment dans les avis que la section législation du Conseil d'État donne sur les projets et propositions de loi ou de décret qui lui sont soumis. Etant donné que le dernier alinéa proposé renvoie explicitement aux législateurs, ces derniers auront à se conformer à la nouvelle disposition.

Le constituant de 1831 a estimé que l'exercice des droits fondamentaux était surtout menacé par le pouvoir exécutif. C'est pourquoi les droits fondamentaux obligent essentiellement le pouvoir exécutif.

Le pouvoir judiciaire peut aussi généralement veiller au respect de ces droits. C'est ainsi que conformément à l'article 159 de la Constitution, les cours et tribunaux n'appliqueront les actes de législation matérielle du pouvoir exécutif qu'autant qu'ils seront conformes aux lois, et, par conséquent, aux droits fondamentaux consacrés par la Constitution. Il est évident que la nouvelle disposition n'enlève rien au fait que la responsabilité du pouvoir exécutif peut être importante dans certains cas concrets.

L'obligation pour le pouvoir judiciaire de respecter les droits fondamentaux consacrés par dans la Constitution comporte deux aspects. D'une part, le pouvoir judiciaire doit veiller à faire respecter les droits fondamentaux du citoyen ; d'autre part, il doit, lui aussi, respecter les droits fondamentaux des citoyens lorsqu'il intervient.

rechten van de burgers te respecteren. De binding van de rechterlijke macht zal wat het communicatie- en mobiliteitsgrondrecht wellicht minder in de tweede hierboven aangehaalde zin tot uiting komen, zij het dat de rechterlijke macht mogelijkerwijze ook acht moet slaan op de bijzondere communicatieproblemen waarmee sommige mensen kampen.

Een bijzonder interessant leerstuk van de studie der grondrechten ligt besloten in de vraag of de grondrechten (in casu deze van de Belgische Grondwet) ook particuliere personen binden. Bij de redactie van de Grondwet in 1831 werd er van uitgegaan dat de burger in zijn fundamentele rechten alleen bedreigd werd door de overheid en dan nog vooral door de uitvoerende macht. Men had geen oog voor het probleem van de werking der grondrechten t.a.v. derden (t.t.z. de vraag of de grondrechten ook doorwerken buiten de relatie burger-overheid, vandaar dat de behandelde problematiek ook deze van de «derdenwerking» van de grondrechten genoemd wordt). De Belgische rechtsleer heeft, anders dan b.v. de Duitse, slechts relatief weinig aandacht aan het vraagstuk van de derdenwerking geschonken. Algemeen kan gesteld worden dat de jongste decennia, in de rechtsleer positief gestaan wordt t.o.v. een zekere gelding van de grondrechten t.a.v. particuliere personen, hetzij rechtstreeks, hetzij onrechtstreeks, via de grondrechtelijke invulling van algemene, open begrippen uit het wettenrecht. Ook wat de voorgestelde grondrechtsbepalingen betreft, lijkt een dergelijke onrechtstreekse derdenwerking geboden.

Meer dan de helft der grondrechtsartikelen van de Grondwet verwijst voor nadere uitwerking van de grondrechtsbescherming naar de wet (of het decreet). Daarbij komt nog dat steeds aangenomen is dat de wetgever bevoegd is tot al wat de Grondwet hem niet verbiedt, en dus ook tot de nadere uitwerking van de grondrechten. Ook aan de uitvoerende macht en de rechterlijke macht komt een taak toe bij de nadere uitwerking van de grondrechten.

De wetgever heeft niet alleen de afzonderlijke grondrechtsbepalingen nadere uitwerking gegeven, hij heeft ook aan de grondrechtsbescherming in het algemeen bijgedragen door b.v. in het Strafwetboek allereerste schendingen door openbare ambtenaren van de door de Grondwet gewaarborgde rechten, strafbaar te stellen. Een bijzondere vermelding verdient hierbij artikel 151 Strafwetboek, dat elke daad van willekeur die een inbreuk maakt op de door de Grondwet gewaarborgde rechten en vrijheden en die bevolen of uitgevoerd worden door een openbaar ambtenaar, strafbaar stelt (met een gevangenisstraf gaande tot één jaar).

Ce second aspect revêtira sans doute moins d'importance lorsqu'il s'agira du droit fondamental à la communication et à la mobilité, sauf lorsque le pouvoir judiciaire sera appelé à s'intéresser aux problèmes de communication particuliers auxquels certaines personnes seront en butte.

La question de savoir si les droits fondamentaux (en l'occurrence, ceux garantis par la Constitution belge) lient également les particuliers constitue un sujet d'étude particulièrement intéressant. Le Constituant de 1831 est parti du principe que les droits fondamentaux du citoyen n'étaient menacés que par les autorités, et encore songeait-il principalement au pouvoir exécutif. Il ne s'est pas préoccupé des effets des droits fondamentaux à l'égard des tiers (c'est-à-dire de la question de savoir si les droits fondamentaux ont également des effets en dehors de la relation citoyen-autorités ; c'est pourquoi la problématique soulevée est également appelée problématique des « effets vis-à-vis des tiers »). Contrairement, par exemple, à la doctrine allemande, la doctrine belge a consacré relativement peu d'attention à la question des effets vis-à-vis des tiers. On peut dire de manière générale qu'au cours des dernières décennies, la doctrine a admis que les droits fondamentaux obligent dans une certaine mesure les particuliers, soit directement, soit indirectement, par le biais de la traduction constitutionnelle de notions générales et ouvertes du droit légiféré. Il semble qu'il s'impose que les dispositions proposées, visant à instaurer des droits fondamentaux, aient également des effets indirects vis-à-vis des tiers.

Plus de la moitié des articles constitutionnels garantissant des droits fondamentaux laissent à la loi (ou au décret) le soin de régler les modalités de la protection de ces droits. A cela s'ajoute le fait qu'il a toujours été admis que le législateur est compétent pour régler tout ce que la Constitution ne lui interdit pas de régler, ce qui signifie qu'il est aussi compétent pour régler les modalités de mise en œuvre des droits fondamentaux. Le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire ont également un rôle à jouer à cet égard.

Le législateur ne s'est pas borné à mettre plus concrètement en œuvre les différentes dispositions relatives aux droits fondamentaux, mais a également contribué à la protection des droits fondamentaux en général, par exemple en prévoyant des sanctions pénales pour les fonctionnaires et officiers publics qui violent certains droits garantis par la Constitution. Il convient de citer en particulier à cet égard l'article 151 du Code pénal, qui punit (d'un emprisonnement pouvant aller jusqu'à un an) tout acte arbitraire et attentatoire aux libertés et aux droits garantis par la Constitution, ordonné ou exécuté par un fonctionnaire ou officier public.

Wat de mogelijkheid tot beperking van grondrechten betreft, gelden in de Belgische grondrechtsleer volgende principes :

- preventieve maatregelen zijn slechts in de door de Grondwet uitdrukkelijk vermelde gevallen toelaatbaar;
- reglementerende maatregelen zijn steeds mogelijk.

Zij kunnen bij wet of politieverordening doorgevoerd worden, zonder echter de grondrechten zelf te mogen beperken. Alleen de uiteindelijke uitoefening ervan mag geregeld worden;

- alleen de wet kan repressieve maatregelen verbinden aan een uitoefeningswijze van de grondrechten die misbruik van recht zou constitueren. Het Arbitragehof heeft overigens uitdrukkelijk gesteld dat de wetgever bestraffend mag optreden wanneer een grondrecht derwijze uitgeoefend wordt dat de basisbeginselen van een democratische samenleving worden bedreigd.

Ook ten aanzien van de voorgestelde twee leden kunnen deze uitgangspunten gehandhaafd worden.

Een legislatieve interpretatie van een bepaald grondrecht, kan in feite eveneens dat grondrecht beperken. Herinneren we nogmaals aan de algemene bevoegdheid van de wetgever alles te doen wat hem niet uitdrukkelijk verboden is; ook wanneer een grondrechtsbepaling zelf niet in een beperkingsmogelijkheid voorziet (zoals in de voorgestelde grondrechtsbepaling het geval is), kan de wetgever de uitoefening van dit grondrecht reglementeren, wat soms dicht bij een beperken komt te liggen.

Tot slot is het met betrekking tot het voorgestelde niet onbelangrijk te herinneren aan het feit dat de Belgische Grondwet geen hiërarchische indeling van de grondrechten kent. Pogingen om de hiërarchie tussen de grondrechten onderling juridisch vast te stellen, mislukten. Dit betekent dus dat alle grondrechtsbepalingen in principe op voet van gelijkwaardigheid staan. Allen dienen ze overigens hetzelfde uiteindelijke doel: de fundamentele menselijke waardigheid in al haar facetten waarborgen. Dit betekent dus ook dat in een eventueel geval van collisie tussen de nieuw voorgestelde bepalingen en reeds gewaarborgde grondrechten, een evenwichtige oplossing ten dienste van het voornoemde uiteindelijk doel van alle grondrechten, dient nagestreefd te worden. Van grondrechtscollisie is sprake wanneer twee personen subject van grondrechten zijn, die niet gelijktijdig ten volle uitgeoefend kunnen worden omdat ze met elkaar botsen (collisie). Deze problematiek van de grondrechtscollisie heeft in de Belgische rechtsleer uiterst weinig aandacht gekregen. In de praktijk zijn de meeste problemen van grondrechtscollisie opgelost via interpretatie en toepassing van infraconstitutioneel recht. In ieder geval lijkt een hiërarchie der grondrechten, ter

En ce qui concerne la possibilité de limiter les droits fondamentaux, la doctrine belge relative aux droits fondamentaux souscrit aux principes suivants:

- les mesures préventives ne sont admissibles que dans les cas expressément prévus par la Constitution ;
- des mesures visant à réglementer ces droits peuvent toujours être prises. Elles peuvent être mises en œuvre par la loi ou par les règlements de police, mais ne peuvent limiter les droits fondamentaux proprement dits. Elles ne peuvent régler que l'exercice même de ces droits ;

- seule la loi peut attacher des mesures répressives à un mode d'exercice des droits fondamentaux qui constituerait un abus de droit. La Cour d'arbitrage a du reste souligné explicitement que le législateur peut intervenir de manière répressive lorsqu'un droit fondamental est exercé de manière telle que les principes de base d'une société démocratique s'en trouvent compromis.

Ces principes peuvent également s'appliquer en ce qui concerne les deux alinéas proposés.

Toute interprétation législative d'un droit fondamental peut en fait également le limiter. Il convient de rappeler une nouvelle fois à cet égard qu'en vertu de la compétence générale qui lui est reconnue, le législateur peut faire tout ce qui ne lui est pas expressément interdit. Même lorsqu'une disposition relative à un droit fondamental ne prévoit pas la possibilité de le limiter (comme c'est le cas en ce qui concerne la disposition proposée), le législateur peut réglementer l'exercice de ce droit fondamental, ce qui revient parfois pratiquement à le limiter.

Enfin, il n'est pas inutile de rappeler, en ce qui concerne les dispositions proposées, que la Constitution belge ne prévoit pas de hiérarchie entre les droits fondamentaux. Les tentatives visant à hiérarchiser juridiquement les droits fondamentaux ont en effet échoué. Toutes les dispositions constitutionnelles concernant des droits fondamentaux ont dès lors en principe une valeur équivalente. Elles ont d'ailleurs toutes la même finalité : garantir la dignité humaine sous tous ses aspects. Cela signifie donc aussi qu'en cas de conflit éventuel entre les dispositions proposées et les droits fondamentaux déjà garantis, il conviendra de s'efforcer de rechercher une solution équilibrée qui réponde à la finalité précitée. Il y a un conflit entre droits fondamentaux lorsque deux personnes jouissent de droits fondamentaux qui ne peuvent être exercés pleinement de manière simultanée parce qu'ils entrent en conflit. Cette problématique du conflit entre droits fondamentaux n'a pratiquement pas été étudiée dans la doctrine. Dans la pratique, la plupart des problèmes posés par des conflits entre droits fondamentaux sont résolus par le biais de l'interprétation et de l'application du droit infraconstitutionnel. Il paraît en tout cas inopportun de

oplossing van grondrechtscollisies uitgesloten te moeten worden. Het gestelde geldt uiteraard niet slechts voor 'botsingen' tussen in verschillende grondwets-artikelen gewaarborgde grondrechten, maar ook binnen het ene nieuwe artikel 23 van de Grondwet. Zo zal in voorkomend geval van conflict tussen b.v. het recht op bescherming van de gezondheid of nog het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu enerzijds, en het communicatie- en mobiliteitsrecht, een oplossing dienen gezocht te worden die de menselijke waardigheid maximaal tot haar recht laat komen.

Tot besluit weze er herinnerd aan de fundamentele taak van de grondwetgever om oren en ogen te hebben voor wat de mensen beweegt en bedreigt, inzonderheid voor alles wat de fundamentele waardigheid van de mens raakt. In een moderne samenleving zijn dit zonder twijfel ook communicatie en mobiliteit. De grondwetgever moet ook deze in zijn constitutioneel project betrekken, niet om de waan van de dag achterna te lopen, om een bepaalde maatschappijopvatting aan het hele land op te dringen, doch wel om ook op het vlak van de mobiliteit en de communicatie de menselijke waardigheid te beschermen en de persoon van elkeen ten volle tot ontplooiing te laten komen in zijn interactie met anderen. Daartoe wil de voorgestelde grondwetsbepaling bijdragen.

Danny PIETERS (VU&ID)

vouloir régler les conflits entre droits fondamentaux en instaurant une hiérarchie entre ceux-ci. Il va de soi que ceci vaut non seulement pour les conflits entre des droits fondamentaux inscrits dans différents articles de la Constitution, mais également pour les conflits qui pourraient surgir au sein du nouvel article 23 de la Constitution. C'est ainsi qu'en cas de conflit éventuel, par exemple, entre le droit à la protection de la santé ou le droit à la protection d'un environnement sain, d'une part, et le droit à la communication et à la mobilité, d'autre part, il conviendrait de rechercher une solution qui respecte au maximum la dignité humaine.

Pour terminer, rappelons que la mission fondamentale du Constituant est d'être attentif à tout ce qui anime et menace les personnes, plus particulièrement de tout ce qui touche à la dignité fondamentale de l'homme. Il est incontestable que, dans une société moderne, la communication et la mobilité figurent parmi les éléments qui doivent retenir son attention. Le Constituant doit donc les incorporer également dans son projet constitutionnel, non pour sacrifier au caprice du jour ou pour imposer une certaine conception de la société au pays tout entier, mais pour garantir l'existence de conditions propres à préserver la dignité humaine sur le plan de la mobilité et de la communication et pour permettre le plein épanouissement de chacun dans son interaction avec les autres. Tel est l'objectif auquel la disposition constitutionnelle proposée vise à contribuer.

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 23 van de Grondwet wordt aangevuld met een vierde en een vijfde lid, luidend als volgt :

«Ieder heeft tevens het recht binnen het grondgebied met een ander te communiceren en zich binnen het grondgebied te verplaatsen.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, onder meer het bestaan en de goede werking van een passend en toegankelijk communicatie-, verkeers- en vervoersnetwerk.».

13 januari 2000

Danny PIETERS (VU&ID)

PROPOSITION

Article unique

L'article 23 de la Constitution est complété par un alinéa 4 et un alinéa 5, libellés comme suit :

« Chacun a également le droit de communiquer avec autrui sur le territoire et de se déplacer au sein du territoire.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent notamment l'existence et le bon fonctionnement d'un réseau de communication et de transport adéquat et accessible. ».

13 janvier 2000

BIJLAGE
BASISTEKST

Artikel 23 van de Grondwet

Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

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

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

3° het recht op een behoorlijke huisvesting ;

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

5° het recht op culturele en maatschappelijke ont-plooiing.

BIJLAGE

**BASISTEKST AANGEPAST AAN HET
VOORSTEL**

Artikel 23 van de Grondwet

Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

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

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

3° het recht op een behoorlijke huisvesting ;

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

5° het recht op culturele en maatschappelijke ont-plooiing.

Ieder heeft tevens het recht binnen het grondgebied met een ander te communiceren en zich binnen het grondgebied te verplaatsen. Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, onder meer het bestaan en de goede werking van een passend en toegankelijk communicatie-, verkeers- en vervoersnetwerk.

1 Toevoeging : enig artikel

ANNEXE

TEXTE DE BASE

Article 23 de la Constitution

Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

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

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

3° le droit à un logement décent ;

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

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

ANNEXE

TEXTE DE BASE ADAPTÉ EN FONCTION
DE LA PROPOSITION**Article 23 de la Constitution**

Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

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

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

3° le droit à un logement décent ;

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

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

Chacun a également le droit de communiquer avec autrui sur le territoire et de se déplacer au sein du territoire. A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent notamment l'existence et le bon fonctionnement d'un réseau de communication et de transport adéquat et accessible.

1 Ajout : article unique