

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1993-1994

2 DECEMBRE 1993

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 le «Moniteur belge» n° 206
du 18 octobre 1991)**

RAPPORT

**FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE LA REVISION DE
LA CONSTITUTION ET
DES REFORMES DES INSTITUTIONS
PAR M. ARTS ET Mme NELIS**

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : MM. Swaelen, président; De Roo, Erdman, Flagothier, Happart, Hasquin, Lallemand, Lozie, Seeuws, Stroobant, Taminiaux, Vandenberghe, Van Thillo, Wintgens et Arts, rapporteur.
2. Membres suppléants : MM. de Donnée, De Seranno, Goovaerts, Hotyat, Leroy, Loones, Mme Maximus, MM. Pataer, Verschueren et Mme Nélis, rapporteur.
3. Autres sénateurs : M. Desmedt, Mme Herzet et M. van Weddingen.

R. A 15521

Voir :

Documents du Sénat :

- 100-2/1°** (S.E. 1991-1992) : Proposition de M. Stroobant et consorts.
100-2/2° (S.E. 1991-1992) : Proposition de MM. Taminiaux et Lallemand.
100-2/3° (S.E. 1991-1992) : Proposition de MM. Stroobant, Taminiaux et consorts.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1993-1994

2 DECEMBER 1993

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Herziening van titel II van de Grondwet,
door invoeging van een artikel 24^{bis}
betreffende de economische en so-
ciale rechten**

**(Verklaring van de wetgevende macht,
zie «Belgisch Staatsblad» nr. 206
van 18 oktober 1991)**

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE HERZIENING VAN
DE GRONDWET EN DE HERVORMING
DER INSTELLINGEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER ARTS EN MEVR. NELIS**

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Swaelen, voorzitter, De Roo, Erdman, Flagothier, Happart, Hasquin, Lallemand, Lozie, Seeuws, Stroobant, Taminiaux, Vandenberghe, Van Thillo, Wintgens en Arts, rapporteur.
2. Plaatsvervangers : de heren de Donnée, De Seranno, Goovaerts, Hotyat, Leroy, Loones, mevr. Maximus, de heren Pataer, Verschueren en mevr. Nélis, rapporteur.
3. Andere senatoren : de heer Desmedt, mevr. Herzet en de heer van Weddingen.

R. A 15521

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

- 100-2/1°** (B.Z. 1991-1992) : Voorstel van de heer Stroobant c.s.
100-2/2° (B.Z. 1991-1992) : Voorstel van de heren Taminiaux en Lallemand.
100-2/3° (B.Z. 1991-1992) : Voorstel van de heren Stroobant en Taminiaux c.s.

SOMMAIRE

	Pages
Remarque préalable des rapporteurs	3
Exposé introductif du premier auteur de la proposition n° 100-2/3° (S.E. 1991-1992)	4
Discussion générale	6
— Généralités	6
— Observations spécifiques	13
* L'absence d'effet direct et la neutralité sur le plan de la répartition des compétences	13
* Les droits patrimoniaux	14
* Les obligations correspondantes et l'obligation pour le citoyen d'adopter une attitude active	16
Discussion du texte de l'article 24bis proposé	18
Vote sur l'ensemble	22
Texte adopté par la commission	23
Rapport sur les travaux du groupe de travail «Droits économiques et sociaux fondamentaux»	24

INHOUD

	Blz.
Voorafgaande opmerking van de rapporteurs	3
Inleidende uiteenzetting van de eerste indiener van het voorstel nr. 100-2/3° (B.Z. 1991-1992)	4
Algemene bespreking	6
— Algemeenheden	6
— Specifieke opmerkingen	13
* De afwezigheid van directe werking en de neutra- liteit op het vlak van de bevoegdheidsverdeling	13
* De patrimoniale rechten	14
* De overeenstemmende verplichtingen en de verplichting voor de burger om een actieve houding aan te nemen	16
Bespreking van de tekst van het voorgestelde arti- kel 24bis	18
Stemming over het geheel	22
Tekst aangenomen door de commissie	23
Verslag van de werkzaamheden van de werkgroep «Economische en sociale grondrechten»	24

Remarque préalable des rapporteurs

Au cours de la présente législature, deux propositions de révision du titre II de la Constitution par l'insertion d'un article *24bis* relatif aux droits économiques et sociaux ont été déposées initialement au Sénat. Ce sont la proposition n° 100-2/1° (S.E. 1991-1992) de M. Stroobant et consorts et la proposition n° 100-2/2° (S.E. 1991-1992) de MM. Taminiaux et Lallemand.

Ces propositions ont été examinées au sein du groupe de travail « Droits économiques et sociaux fondamentaux », qui avait été créé dès la législature précédente par la Commission de Révision de la Constitution et des Réformes des institutions et qui a été reconstitué au lendemain des dernières élections législatives.

Les travaux du groupe de travail ont abouti à la rédaction d'une nouvelle proposition, à savoir le document n° 100-2/3° (S.E. 1991-1992), qui fut déposée par neuf des dix membres du groupe de travail, parmi lesquels les auteurs principaux des deux propositions initiales.

En conséquence, les propositions précitées deviennent sans objet et la commission examinera uniquement la proposition la plus récente.

Compte tenu de l'importance essentielle des travaux du groupe de travail pour saisir les problèmes que soulève l'insertion dans la Constitution d'un article relatif aux droits économiques et sociaux et pour bien comprendre la portée du texte proposé, l'excellent rapport sur lesdits travaux sera joint au présent rapport.

Il est à noter du reste que la commission n'est plus revenue sur certains des problèmes qui avaient été discutés en détail au sein du groupe de travail. On se reportera donc, à cet égard, au rapport sur les travaux de celui-ci, qui sont particulièrement appréciés.

Voorafgaande opmerking van de rapporteurs

Tijdens de huidige legislatuur werden bij de Senaat oorspronkelijk twee voorstellen ingediend tot herziening van titel II van de Grondwet door invoeging van een artikel *24bis* betreffende de economische en sociale rechten, namelijk het voorstel nr. 100-2/1° (B.Z. 1991-1992) van de heer Stroobant c.s. en het voorstel nr. 100-2/2° (B.Z. 1991-1992) van de heren Taminiaux en Lallemand.

Deze voorstellen werden besproken in de werkgroep « Economische en sociale grondrechten » die al tijdens de vorige legislatuur werd opgericht door de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming der Instellingen, en die na de laatste parlementsverkiezingen werd heropgericht.

De werkzaamheden van de werkgroep hebben geleid tot het opstellen van een nieuw voorstel, namelijk het voorstel nr. 100-2/3° (B.Z. 1991-1992), dat ingediend werd door negen van de tien leden van de werkgroep, waaronder de hoofdindieners van de twee oorspronkelijke voorstellen.

Bijgevolg vervallen deze voorstellen, en bespreekt de Commissie uitsluitend het recentste voorstel.

Gelet op het wezenlijk belang van de werkzaamheden van de werkgroep voor een inzicht in de problemen die rijzen naar aanleiding van de invoeging van een artikel betreffende de economische en sociale rechten in de Grondwet, en voor een goed begrip van de draagwijdte van de voorgestelde tekst, wordt het uitstekende verslag van de werkzaamheden van de werkgroep bij onderhavig verslag gevoegd.

Er moet trouwens op worden gewezen dat op een aantal van de problemen die uitgebreid ter sprake kwamen in de werkgroep, niet meer werd teruggekomen door de Commissie. Ter zake wordt dan ook verwezen naar het verslag van de bijzonder gewaardeerde werkzaamheden van de werkgroep.

EXPOSE INTRODUCTIF DU PREMIER AUTEUR DE LA PROPOSITION N° 100-2/3° (S.E. 1991-1992)

Le groupe de travail «Droits économiques et sociaux fondamentaux», créé par la Commission de Révision de la Constitution, avait pour mission de tenter de dégager un consensus sur une proposition visant à insérer un article relatif aux droits économiques et sociaux fondamentaux dans la Constitution, ou, à défaut, de mettre au point une proposition majoritaire.

L'on se souviendra que le Gouvernement avait jugé souhaitable que l'initiative émane du Parlement, tout en demandant à être tenu au courant de la progression des travaux.

Les activités du groupe de travail se sont réparties sur deux législatures. La coopération en son sein a toujours été excellente, même lorsque des désaccords existaient quant au fond. Finalement, il est parvenu à formuler une proposition à laquelle ont souscrit tous les groupes représentés sauf un.

Les premières propositions examinées par le groupe de travail avaient été déposées dès 1988, à l'occasion du quarantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, respectivement par le sénateur Blanpain et par l'orateur lui-même. D'autres propositions suivirent; certaines de portée générale, d'autres très ponctuelles et liées à des articles constitutionnels déterminés. La première tâche consista à convaincre les groupes politiques, de même que les interlocuteurs sociaux, et en particulier les mouvements syndicaux, de la nécessité de moderniser la Constitution sur le plan des droits économiques et sociaux fondamentaux. A l'heure où la Chambre des représentants a repris à son tour le flambeau des droits économiques et sociaux, il convient de souligner que ce travail préparatoire, qui s'avéra une véritable œuvre de titan, fut réalisé au Sénat.

Les travaux du groupe de travail se sont concentrés sur une série de questions de principe, concernant notamment la forme à donner aux droits sociaux fondamentaux, la question de savoir s'ils devaient être inscrits dans la Constitution et, dans l'affirmative, où et comment, ainsi que la question de savoir quels droits fondamentaux ou quelle sorte de droits fondamentaux devaient y être inscrits.

A cet égard, il s'est posé une série de questions préliminaires pour lesquelles l'on se réfèrera aux développements de la proposition: pourquoi faut-il inscrire les droits sociaux fondamentaux dans la Constitution, qu'entend-on par droits sociaux fondamentaux, le constituant fédéral est-il habilité à inscrire dans la Constitution des droits fondamentaux qui portent en

INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE EERSTE INDIENER VAN HET VOORSTEL 100-2/3° (B.Z. 1991-1992)

De werkgroep «Economische en sociale grondrechten» die door de Commissie voor de Herziening van de Grondwet werd opgericht, had als opdracht te pogen tot een consensus te komen over een voorstel tot invoeging van een artikel betreffende de economische en sociale grondrechten in de Grondwet, of bij gebrek daarvan, een meerderheidsvoorstel uit te werken.

Er dient eveneens aan te worden herinnerd dat de regering van mening was dat het wenselijk was dat het initiatief uitging van het parlement, maar wel vroeg te worden geïnformeerd over de vooruitgang van de werkzaamheden.

De werkzaamheden van de werkgroep waren gespreid over twee legislaturen. De samenwerking in de werkgroep was steeds uitstekend, ook wanneer men het ten gronde oneens was. De werkgroep slaagde er uiteindelijk in een voorstel uit te werken dat door alle vertegenwoordigde fracties, op één na, kon worden onderschreven.

De eerste voorstellen die de werkgroep besprak werden al in 1988 ingediend, naar aanleiding van de veertigste verjaardag van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, respectievelijk door senator Blanpain en door de spreker zelf. Andere voorstellen volgden, sommigen met een algemene draagwijdte, anderen zeer punctueel en gebonden aan bepaalde grondwetsartikelen. De eerste opdracht bestond erin de politieke fracties en ook de sociale gesprekspartners en meer bepaald de vakbewegingen te overtuigen van de noodzaak de Grondwet te moderniseren op het vlak van de economische en sociale grondrechten. Het dient te worden onderstreept, nu de Kamer van Volksvertegenwoordigers inmiddels eveneens de fakkel van de economische en sociale grondrechten opnam, dat dit voorbereidende werk, dat een echt titanenwerk is gebleken, in de Senaat werd gerealiseerd.

De werkzaamheden van de werkgroep spitsten zich toe op een aantal principiële vragen die onder andere verband houden met de vormgeving van de sociale grondrechten, de vraag of ze in de Grondwet moeten worden opgenomen, en zo ja, waar en hoe, en de vraag welke (soort) grondrechten dan in de Grondwet moesten opgenomen worden.

Er rezen wat dat betreft een reeks preliminaire vragen waarvoor verwezen wordt naar de toelichting van het voorstel: waarom de sociale grondrechten inschrijven in de Grondwet, wat verstaat men onder sociale grondrechten, is de federale grondwetgever bevoegd om deze grondrechten in te schrijven in de Grondwet, nu zij ten dele aangelegenheden betreffen

partie sur des matières relevant désormais de la compétence des Communautés et des Régions et, enfin, quelle est la portée juridique des droits fondamentaux ?

Pour ce qui est des réponses à ces questions, il convient de mettre l'accent sur quatre points. La conclusion du groupe de travail était que le constituant fédéral est compétent pour inscrire les droits sociaux fondamentaux dans la Constitution, mais que cette opération doit avoir un caractère entièrement neutre par rapport à toute redistribution future éventuelle des compétences entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions. Par ailleurs, les droits sociaux fondamentaux ne peuvent avoir d'effet direct, et le groupe de travail a estimé devoir le faire apparaître de manière explicite et sans équivoque dans le texte de la proposition et devoir le répéter chaque fois que c'est nécessaire. Il appartient au pouvoir législatif ou décretaal de mettre en œuvre, concrètement, les droits fondamentaux. Enfin, l'absence d'effet direct n'empêche pas les droits d'avoir une portée réelle, tant sur le plan politique que sur celui du droit positif.

Quant au contenu concret des droits sociaux et économiques fondamentaux, il convient de souligner que la proposition s'inspire, dans une large mesure, de la Charte sociale européenne et, dans une moindre mesure, de la Charte communautaire.

Trois propositions ont finalement été formulées : une première relative aux droits sociaux fondamentaux purs, une deuxième relative au respect de la vie privée et de la vie familiale, et une troisième relative à une fiscalité équitable. Le groupe de travail était néanmoins divisé au sujet de cette dernière proposition, parce que notamment d'aucuns estimaient que la Constitutio n'était pas soumise à révision pour cette matière au cours de la présente législature. On discute actuellement la première de ces trois propositions.

Les droits retenus le furent en raison notamment de leur praticabilité, et ce pour éviter que ne soient inscrits dans la Constitution des droits dont la mise en œuvre ne peut être garantie, tel le plein emploi, ce qui porterait atteinte à la crédibilité du monde politique.

Par ailleurs, il fallait consolider les conquêtes sociales de notre civilisation.

En ce qui concerne le mode de présentation, il convient de souligner que le groupe de travail a toujours opté en faveur d'une rédaction positive — et ce contrairement à la Chambre des représentants, qui avait initialement opté pour une rédaction négative, en s'inspirant des droits classiques (par exemple le droit de propriété). La Chambre finit par se rallier aux choix du Sénat, à l'issue d'une concertation due à l'intervention du Premier ministre.

die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten behoren, en tenslotte, wat is de juridische draagwijdte van de grondrechten ?

Wat de antwoorden op deze vragen betreft, moeten een viertal punten benadrukt worden. De werkgroep kwam tot het besluit dat de federale grondwetgever bevoegd is om de sociale grondrechten in de Grondwet in te schrijven, maar dat deze operatie een volledig neutraal karakter moet hebben ten opzichte van een eventuele toekomstige herverdeling van bevoegdheden tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten. De sociale grondrechten mogen anderzijds geen directe werking hebben, en de werkgroep heeft gemeend dat ondubbelzinnig en expliciet te moeten doen blijken uit de tekst van het voorstel, en het zal telkens als nodig herhaald worden. De wetgever of decreetgever zal concrete uitwerking moeten geven aan de grondrechten. En tenslotte belet het ontbreken van directe werking niet dat de grondrechten toch een reële politieke draagwijdte en een reële positiefrechtelijke draagwijdte hebben.

Wat de concrete inhoud van de sociale en economische grondrechten betreft moet erop worden gewezen dat het voorstel in grote mate teruggaat op het Europees sociaal handvest, en, in mindere mate, op het Handvest van de Europese Gemeenschap.

Uiteindelijk kwam men tot drie voorstellen, een eerste betreffende de zuiver sociale grondrechten, een tweede betreffende de eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven, en een derde betreffende een billijke fiscaliteit. Over dat laatste voorstel was de werkgroep nochtans verdeeld o.a. omdat sommigen meenden dat de Grondwet niet voor herziening vatbaar is voor die materie tijdens de huidige legislatuur. Het is het eerste van deze drie voorstellen dat nu besproken wordt.

De keuze van de rechten werd mede bepaald door de haalbaarheid ervan, om te vermijden dat men in de grondwet rechten zou inschrijven waarvan men de verwezenlijking niet kan garanderen, zoals de volledige tewerkstelling, wat de credibiliteit van de politieke wereld in het gedrang zou brengen.

Anderzijds moesten de verworvenheden van onze sociale beschaving geconsolideerd worden.

Wat de voorstellingswijze betreft moet benadrukt worden dat de werkgroep steeds geopteerd heeft voor een positieve redactie daar waar in de Kamer van Volksvertegenwoordigers oorspronkelijk werd uitgegaan van een negatieve redactie, naar het voorbeeld van de klassieke rechten (vb. het recht op eigendom). Uiteindelijk kon de Kamer zich aansluiten bij de keuze van de Senaat, na overleg dat tot stand kwam dank zij de tussenkomst van de Eerste Minister.

Compte tenu de la répartition du travail dont il a été convenu, le texte de la Chambre relatif aux droits sociaux et économiques fondamentaux peut éventuellement être examiné par le Sénat, à titre d'amendement.

Pour ce qui est du contenu, on n'a retenu ni le mode de présentation assez détaillé qui avait été choisi dans la proposition n° 100-2/1° de M. Stroobant et consorts et dans certaines propositions déposées au cours de la précédente législature, ni l'approche très générale de la proposition n° 100-2/2° de MM. Taminiaux et Lallemand, mais on a opté pour une rédaction assez générale, telle qu'elle avait été proposée par M. Arts ou Mme Hanquet au cours de la précédente législature (doc. Sénat n°s 100-10/4° et 5°, S.E. 1988). L'article 24bis proposé comporte en fait deux parties : une première qui confirme un principe et une seconde qui indique en quoi les droits sociaux fondamentaux consisteront précisément, mais en précisant immédiatement (voir *supra*) que la concrétisation du principe incombe à l'autorité qui a la confection des lois, des décrets ou des ordonnances dans ses attributions.

Le contenu précis des droits fondamentaux n'a pas suscité de gros problèmes, si ce n'est pour le droit au travail; en cette période de chômage important, il serait à tout le moins cynique d'inscrire d'une manière non nuancée pareil droit dans la Constitution.

C'est la raison pour laquelle on a opté pour un texte plutôt long, qui donne au citoyen le droit d'exiger des autorités qu'elles mènent une politique visant à se rapprocher le plus possible du plein emploi.

Mais ici aussi, on est confronté à une double limitation: il n'y a pas d'effet direct et l'autorité doit déterminer le contenu concret du droit. Finalement, un droit à l'épanouissement culturel a aussi été inscrit à l'article 24bis.

Enfin, il faut encore signaler que la proposition tendant à insérer un article 24quater relatif au respect de la vie privée et familiale a été dissociée de la proposition en discussion, parce que les droits en question sont plus proches des droits politiques classiques que des droits économiques et sociaux purs, même s'ils ont également une portée sociale.

DISCUSSION GENERALE

Généralités

Un membre tient à faire part de son estime pour M. Stroobant et le groupe de travail, qui ont produit un travail convenable et rapide, et il espère que celui-ci aboutira rapidement à un résultat qui aura valeur de signe.

Rekening houdend met de werkverdeling die afgesproken werd kan de tekst van de Kamer betreffende de sociale en economische grondrechten eventueel bij wijze van amendement in de bespreking in de Senaat betrokken worden.

Wat de inhoud betreft werd noch de vrij gedetailleerde benadering waarvoor gekozen werd in het voorstel nr. 100-2/1° van de heer Stroobant c.s. en in sommige tijdens de vorige legislatuur ingediende voorstellen weerhouden noch de zeer algemene benadering van het voorstel nr. 100-2/2° van de heren Taminiaux en Lallemand, maar werd geopteerd voor een vrij algemene redactie zoals voorgesteld door de heer Arts of mevrouw Hanquet tijdens de vorige legislatuur (Gedr. St. nrs. 100-10/4° en 5° B.Z. 1988). Het voorgestelde artikel 24bis omvat in feite twee gedeelten, een eerste met de bevestiging van een principe, en een tweede, waarin aangegeven wordt waaruit de sociale grondrechten precies zullen bestaan, maar waarbij (zie hiervoor) onmiddellijk aangegeven wordt dat de concrete invulling van het principe moet gebeuren door de bevoegde wetgever, decreetgever of ordonnantiegever.

De precieze inhoud van de grondrechten gaf geen aanleiding tot grote problemen, tenzij dan wat het recht op arbeid betreft; het zou op zijn minst cynisch zijn in een periode van grote werkloosheid op ongenuncieerde wijze een recht op arbeid in de Grondwet in te schrijven.

Vandaar de eerder lange tekst waarvoor gekozen werd, en die de burger het recht geeft van de overheid te eisen dat deze een beleid voert dat gericht is op een zo volledig mogelijke tewerkstelling.

Maar ook hier geldt de dubbele beperking dat er geen directe werking is en dat de overheid de concrete inhoud van het recht moet bepalen. Tenslotte werd ook een recht op culturele ontplooiing ingeschreven in artikel 24bis.

Tenslotte moet er nog worden op gewezen dat het voorstel tot invoeging van een artikel 24quater betreffende het privéleven en het gezinsleven werd afscheiden omdat de desbetreffende rechten nauwer aansluiten bij de klassieke politieke rechten dan de zuiver economische en sociale grondrechten, ook al hebben zij ook sociale draagwijdte.

ALGEMENE BESPREKING

Algemeenheden

Een lid wenst zijn waardering uit te spreken ten opzichte van de heer Stroobant en de werkgroep die degelijk en snel gewerkt heeft en hoopt dat het werk snel tot een resultaat zal leiden, resultaat dat een teken zal vormen.

Un autre membre exprime également sa considération pour le groupe de travail, qui ne s'est pas enlisé dans une politique étriquée lors de la discussion de ce problème essentiel. L'expérience mérite d'être répétée.

Un commissaire déclare que son groupe peut se rallier à la proposition relative aux droits économiques et sociaux. Du reste, il était plus que jamais nécessaire d'adapter le chapitre relatif aux Belges et à leurs droits à l'évolution de la société depuis 1830.

L'auteur de la proposition n° 100-2/2° et coauteur de la proposition n° 100-2/3° tient à souligner le climat exceptionnellement positif dans lequel le groupe de travail a pu œuvrer. La qualité et le niveau élevé des travaux ont permis d'aboutir à un texte commun.

L'auteur principal de la proposition de révision du titre II de la Constitution par l'insertion d'un article 24^{quater} relatif au droit à une fiscalité équitable (doc. Sénat n° 100-4/3° - S.E. 1991-1992) désire à son tour mettre l'accent sur l'objectivité et les efforts consentis en vue de rechercher un consensus. Elle ajoute qu'elle ne se borne pas à défendre sa proposition relative à une fiscalité équitable — elle estime que le droit à celle-ci est également un droit fondamental — mais qu'en outre elle soutient sans aucune réserve la proposition dont on discute.

Un commissaire relève qu'il est ressorti des travaux du groupe de travail que le grand problème n'est pas tant la question de savoir s'il y a lieu d'inscrire les droits sociaux fondamentaux dans la Constitution que les questions complexes que pose la rédaction d'un texte concret. Les travaux fructueux du groupe de travail devraient pouvoir mener à un résultat, y compris dans l'autre chambre législative. On est en effet parvenu à proposer un texte dont on peut supposer qu'il est davantage qu'une déclaration creuse et qu'il permettra de progresser dans la matière des droits sociaux fondamentaux.

La proposition à l'examen fait l'objet de deux amendements.

Le premier, présenté par M. Arts, est libellé comme suit :

« A. A l'article 24bis proposé, remplacer les deux premiers alinéas et la première phrase du troisième alinéa par ce qui suit :

« La loi, le décret ou la règle visée à l'article 26bis garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels et fixent les conditions de leur exercice. Ces droits, eu égard au droit de tout un chacun à une existence conforme à la dignité humaine, comprennent notamment : »

Een ander lid spreekt eveneens zijn waardering uit voor de werkgroep die niet is verzand in kleine politiek bij het bespreken van dit essentieel probleem. Het experiment is vatbaar voor herhaling.

Een lid verklaart dat zijn fractie het voorstel betreffende de economische en sociale rechten kan bijtreden. Het was trouwens meer dan ooit nodig het hoofdstuk betreffende de Belgen en hun rechten aan te passen aan de evolutie van de samenleving sinds 1830.

De auteur van het voorstel nr. 100-2/2° en mede-indiener van het voorstel nr. 100-2/3° wenst te wijzen op het uitzonderlijk positief klimaat waarin de werkgroep heeft kunnen werken. De kwaliteit en het hoog niveau van de werkzaamheden heeft het mogelijk gemaakt tot een gemeenschappelijke tekst te komen.

De hoofdindiener van het voorstel tot herziening van titel II van de Grondwet door de invoeging van een artikel 24^{quater} betreffende het recht op een billijke fiscaliteit (Gedr. St. nr. 100-4/3° B.Z. 1991-1992) wenst op haar beurt de objectiviteit en het streven naar consensus te onderstrepen. Zij wijst er tevens op dat zij niet uitsluitend haar voorstel betreffende een billijke fiscaliteit verdedigt — zij meent dat het recht op een billijke fiscaliteit ook een grondrecht is — maar ook zonder enige beperking achter het besproken voorstel staat.

Een lid wijst erop dat uit de werkzaamheden van de werkgroep gebleken is dat het grote probleem niet zozeer de vraag is of men de sociale grondrechten in de Grondwet inschrijft, maar wel de complexe vragen die rijzen bij het opstellen van een concrete tekst. De vruchtbare werkzaamheden van de werkgroep zouden tot resultaat moeten kunnen leiden, ook in de andere wetgevende kamer. Men is er immers in geslaagd een tekst voor te stellen waarvan mag aangenomen worden dat hij meer is dan een holle verklaring, en het mogelijk zal maken vooruitgang te boeken in de materie van de sociale grondrechten.

Op het ter bespreking liggende voorstel worden twee amendementen ingediend.

Het eerste amendement, van de heer Arts, luidt :

« A. In het voorgestelde artikel 24bis, de twee eerste leden en de eerste zin van het derde lid te vervangen als volgt :

« De wet, het decreet of de in artikel 26bis bedoelde regel waarborgen, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die rechten omvatten, uitgaande van eenieders recht op een menswaardig bestaan, onder meer : »

Justification

Le présent amendement poursuit un triple objectif :

1. Mieux faire ressortir que la disposition n'a pas d'effet juridique direct.

En insérant le « droit de tout un chacun à une existence conforme à la dignité humaine » dans un troisième alinéa, on exclut plus clairement que la disposition puisse avoir un effet juridique direct, ainsi que les auteurs de la proposition l'ont confirmé à plusieurs reprises.

2. Mettre sur le même pied les droits sociaux et économiques et les droits culturels. En effet, il n'y a pas de raison évidente pour subordonner ces droits culturels aux droits sociaux ou économiques.

3. Introduire la notion d'« obligations correspondantes ».

En plusieurs endroits de leurs développements, les auteurs de la proposition font référence aux devoirs des individus.

En particulier, au point 5 « Effet horizontal des droits fondamentaux », ils déclarent que les droits fondamentaux énoncés « se rattachent automatiquement et indissolublement au devoir du citoyen de collaborer au progrès social et économique de la société dans laquelle il vit ».

Toutefois, dans le commentaire des divers droits fondamentaux proposés, ces mêmes auteurs ne se réfèrent qu'une seule fois à l'obligation correspondante qui incombe à l'individu; il s'agit du point 11 « Droit à la protection d'un environnement sain », où ils déclarent à juste titre que « ce droit est assorti de l'obligation de contribuer au maintien de cet environnement ».

L'auteur du présent amendement appuie les différents droits fondamentaux prévus, mais il entend souligner que dès l'instant où l'individu obtient des droits fondamentaux socio-économiques et culturels, celui-ci a personnellement pour obligation de contribuer à leur réalisation.

Dans la proposition de révision du titre II de la Constitution par l'insertion d'un article 24bis, déposée le 8 janvier 1991 (100-10/5^o, S.E. 1988), les auteurs, parmi lesquels l'auteur du présent amendement, écrivent :

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

Verantwoording

Het amendement beoogt een driedubbele aanpassing :

1. Het self-executing karakter scherper uitsluiten.

Door het « recht van eenieder op een menswaardig bestaan » in een derde lid op te nemen wordt, zoals door het indienen van het voorstel meermaals is bevestigd, het self-executing karakter duidelijker vermeden.

2. Het gelijkschakelen van de sociale en economische rechten met de culturele rechten. Er is immers geen duidelijke motivering om die culturele rechten ondergeschikt te maken aan de sociale of economische rechten.

3. Het inbrengen van het begrip « overeenkomstige plichten ».

Op enkele plaatsen in hun toelichting verwijzen de indieners naar de plichten voor de individuen.

Meer bepaald onder « 5. Horizontale werking van de grondrechten » stellen ze dat de geformuleerde grondrechten « automatisch en onlosmakelijk verbonden zijn met de plicht van de burger om mee te werken aan de sociale en economische vooruitgang van de maatschappij waarin hij leeft. »

In de verklaring bij de verschillende voorgestelde grondrechten verwijzen de indieners van het voorstel evenwel slechts éénmaal naar de overeenstemmende verplichting van het individu, met name onder « 11. Het recht voor eenieder op de bescherming van een gezond leefmilieu » wanneer ze terecht vermelden dat aan dit recht « de verplichting is verbonden bij te dragen tot het behoud van het milieu. »

De indiener van het amendement ondersteunt de verschillende voorziene grondrechten, maar wil benadrukken dat het individu in het bekomen van de sociaal economische en culturele grondrechten een eigen plicht tot medewerking heeft aan de realisatie ervan.

In het voorstel van herziening van titel II van de Grondwet door invoeging van een artikel 24bis, neergelegd op 8 januari 1991 (100 - 10/5^o, B.Z. 1988), stelden de indieners, waaronder de indiener van dit amendement :

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

Ce devoir de collaboration comporte celui d'œuvrer à son propre épanouissement.

S'ils peuvent être retenus à juste titre pour exprimer la finalité d'une société de bien-être, les droits socio-économiques et culturels n'interpellent pas que les pouvoirs publics, mais bien « tout un chacun » et tous les groupements associatifs qui donnent corps à cette société.

Le second amendement, déposé par M. Taminiaux, est libellé comme suit :

« A l'article 24bis proposé, remplacer la première phrase par le texte suivant :

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

Justification

Le droit de « mener une existence » implique une attitude moins statique que le « droit à une existence » conforme à la dignité humaine ».

Il implique une démarche participative et donc dynamique.

C'est d'ailleurs ce qui était prévu dans la proposition 100 - 2/2° (Taminiaux - Lallemand).

Le premier auteur de la proposition n° 100-2/3° explique que le groupe de travail s'est penché sur ces amendements au texte qu'elle avait proposé. Le groupe de travail a estimé que les modifications proposées amélioreraient effectivement le texte et, en conséquence, ses membres(1) déposent un amendement faisant la synthèse des deux amendements précités.

Il est libellé comme suit :

« Remplacer les alinéas 1^{er} et 2 et la phrase liminaire de l'alinéa 3 de l'article 24bis proposé, par les dispositions suivantes :

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

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 26bis 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) Mme Delcourt-Pêtre, M. Desmedt, Mme Herzet, MM. Loones, Lozie, Mme Nélis, MM. Stroobant, Taminiaux et Vandenberghe.

Die plicht tot medewerking behelst evenzeer de plicht tot eigen ontplooiing.

De sociale economische en culturele rechten als terecht te weerhouden uitdrukking van een beoogde welvaartssamenleving houden geen opdracht in voor alleen maar de overheid, maar voor « eenieder » en voor alle samenwerkingsverbanden die gestalte geven aan die samenleving.

Het tweede amendement, ingediend door de heer Taminiaux, luidt :

« In het voorgestelde artikel 24bis, de eerste zin te vervangen als volgt :

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

Verantwoording

Het begrip « een menswaardig bestaan leiden » impliceert een minder statistische houding dan het « recht op een menswaardig bestaan ».

Het impliceert actief en dus dynamisch gedrag.

Dit stemt trouwens overeen met de bepaling in voorstel nr. 100-2/2° (Taminiaux-Lallemand).

De eerste indiener van het voorstel nr. 100-2/3° geeft aan dat de werkgroep zich gebogen heeft over deze amendementen op de door haar voorgestelde tekst. De werkgroep was van oordeel dat de voorgestelde wijzigingen de tekst inderdaad verbeterden en bijgevolg dienen de leden van de werkgroep (1) een amendement in dat de synthese vormt van beide voorgemelde amendementen.

Het luidt :

« Het eerste en tweede lid en de inleidende zin van het derde lid van het voorgestelde artikel 24bis, te vervangen als volgt :

« Een ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

De wet, het decreet of de in artikel 26bis bedoelde regel waarborgen, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten onder meer : »

(1) Mevr. Delcourt-Pêtre, de heer Desmedt, mevr. Herzet, de heren Loones, Lozie, mevr. Nélis, de heren Stroobant, Taminiaux en Vandenberghe.

Justification

Le groupe de travail a examiné conjointement l'amendement de M. Arts et celui de M. Taminiaux.

Il est d'avis que les deux amendements apportent des améliorations incontestables au texte original de sa proposition.

L'amendement de M. Taminiaux rencontre le souci de la Chambre des représentants, qui souhaite fixer le cadre général dans lequel les droits sociaux doivent donner une forme concrète aux piliers fondamentaux de notre politique sociale.

L'amendement de M. Arts vise à juste titre trois objectifs :

1^o accentuer le caractère d'exécution non immédiate des droits concernés;

2^o mettre les droits culturels sur un pied d'égalité avec les droits sociaux, sous réserve du fait que le groupe de travail est d'avis que ces droits culturels sont compris dans le vocable « droits sociaux », interprété d'une façon large;

3^o souligner le fait qu'aux droits fondamentaux correspondent inmanquablement des obligations.

L'auteur du premier amendement déclare se réjouir particulièrement que le groupe de travail ait repris un élément essentiel de son amendement, à savoir l'accent mis par lui sur les devoirs de l'individu.

A son avis, il importe de voir que le texte examiné par la commission entend sacraliser dans une large mesure, et peut-être même dans une trop large mesure, l'Etat-providence.

Certes, on doit souscrire aux réalisations et aux avantages évidents de cet Etat-providence: celui-ci a mis fin à l'insécurité d'existence pour nombre d'individus, il a atténué les aspects trop tranchés d'une économie de marché pure et dure, il a permis au capital humain de se faire valoir à côté du capital proprement dit, il a réduit les écarts de revenus et, enfin, en mettant l'accent sur les notions de sens collectif et de solidarité, il a combattu la division de la société en gagnants et perdants, chose qu'il faut assurément préserver pour l'avenir.

Toutefois, poursuit l'intervenant, force est d'oser regarder la réalité en face, particulièrement au moment où l'Etat-providence est mis en cause par beaucoup, et de comprendre qu'il y a des limites à ce que l'on peut en attendre. Ainsi, poussé trop loin, l'Etat-providence peut avoir un effet réducteur sur le travail, par exemple en faisant disparaître un certain

Verantwoording

De werkgroep behandelde het amendement van de heer Arts en dat van de heer Taminiaux tesamen.

Hij was van oordeel dat beide amendementen een verbetering aanbrengen aan de door de werkgroep oorspronkelijk voorgestelde tekst.

Het amendement van de heer Taminiaux komt tegemoet aan de bekommernis van de Kamer van volksvertegenwoordigers die hiermede het algemeen kader wil bepalen binnen hetwelke de sociale grondrechten concrete vorm geven aan de pijlers waarop ons sociaal beleid steunt.

Het amendement van de heer Arts betracht terecht drie doelstellingen :

1^o de niet-onmiddellijke werking van de aangehaalde grondrechten wordt scherper aangetoond;

2^o de culturele rechten worden op gelijke voet geplaatst met de sociale rechten, met dien verstande dat de werkgroep van oordeel is dat de culturele rechten kunnen ondergebracht worden onder het begrip « sociale rechten », ruim geïnterpreteerd;

3^o erop wijzen dat aan grondrechten onlosmakelijk ook plichten zijn verbonden.

De auteur van het eerste amendement verklaart bijzonder verheugd te zijn dat de werkgroep een essentieel element van zijn amendement, namelijk de nadruk op de plichten van het individu, heeft overgenomen.

Het is zijns inziens belangrijk in te zien dat de tekst die door de Commissie besproken wordt in een grote, misschien zelfs te grote mate, om zo te zeggen de sacralisering van de verzorgingsstaat wil bewerkstelligen.

Natuurlijk moeten de evidente voordelen en verwezenlijkingen van deze verzorgingsstaat onderschreven worden: de verzorgingsstaat heeft voor vele individuen een einde gemaakt aan de bestaansonzekerheid, hij heeft de te scherpe kanten van een zuivere markteconomie beperkt, hij heeft naast het geldelijke kapitaal ook het menselijke kapitaal tot zijn waarde laten komen, hij heeft de inkomstenverschillen gereduceerd en ten slotte is hij, door de nadruk te leggen op de noties van gemeenschapszin en solidariteit, ingegaan tegen de opdeling van de maatschappij in winners en verliezers, iets wat zeker moet worden gevrijwaard voor de toekomst.

Men moet evenwel, vervolgt het lid, ook de werkelijkheid onder ogen durven zien, zeker op een ogenblik dat de verzorgingsstaat door velen in twijfel wordt getrokken, en inzien dat er grenzen zijn aan wat van een verzorgingsstaat kan worden verwacht. Zo kan een te verregaande verzorgingsstaat arbeidsverminderend werken, bij voorbeeld door het ver-

nombre d'incitations au travail et par la pression trop forte qu'il exerce sur le coût salarial, ce qui influence négativement l'offre et la demande de main-d'œuvre. La pression fiscale élevée qu'entraîne inévitablement l'Etat-providence conduit également à l'évasion et à la fraude fiscales, avec le risque que, si celles-ci prennent trop d'ampleur, les autres contribuables se montrent moins disposés à payer des impôts.

Il faut donc, selon l'intervenant, être prêt à s'interroger sur les limites de l'Etat-providence, même si cela ne doit pas aboutir à remettre celui-ci en question. Ses mérites sont trop grands pour cela et, comme modèle de solidarité, il est en quelque sorte notre produit d'exportation par excellence.

En revanche, il faut avoir conscience que le vieillissement hypothèque lourdement l'avenir de la société d'abondance et que la société de demain doit être axée davantage sur l'essentiel, à savoir la survie des individus dans la dignité.

D'autre part, il y a lieu, plus qu'autrefois sans doute, d'attacher de l'importance aux stimulants non matériels, comme cela se fait déjà dans le monde des entreprises, où des incitations non matérielles acquièrent autant d'importance que les augmentations de salaire ou le raccourcissement de la durée du travail. Que l'on songe à ce qui se passe sur le plan des ressources humaines, du management par cellules (*floor-management*), etc. La recherche d'un progrès qualitatif, non seulement en ce qui concerne les produits, mais sur tous les plans, devrait conduire à un sens des responsabilités plus effectif et peut-être aussi à un contrôle plus efficace.

Ce changement s'opère par l'introduction de notions telles que le contrôle de qualité, y compris dans le secteur non marchand. Ne pourrait-on introduire aussi certaines idées dans ce sens, comme par exemple les certificats de qualité, dans le secteur non marchand, voire dans l'ensemble du secteur public?

Il doit être clair, toujours selon l'intervenant, que le sens accru des responsabilités, auquel il vient de faire allusion, ne concerne pas seulement les individus, mais aussi les institutions, et plus spécialement les groupements d'intérêt matériel ou moral. Que l'on songe, par exemple, au secteur de la santé, qui comprend le corps médical et paramédical, les mutualités, etc.

En conclusion de son intervention, le membre rappelle la maxime selon laquelle il n'y a pas de démocratie ni de société sans vertu. Il est donc nécessaire que chacun fasse un sérieux effort, et c'est finalement la raison pour laquelle il a insisté pour bien faire ressortir également dans le texte la responsabilité de tout un chacun, parallèlement à ses droits.

dwijnen van een aantal arbeidsprikkels en door de grote druk die hij uitoefent op de loonkost, zodat het arbeidsaanbod en de arbeidsvraag negatief worden beïnvloed. De hoge belastingdruk die de verzorgingsstaat onvermijdelijk meebrengt leidt ook tot belastingontwijking en belastingontduiking, met het risico dat als die een te hoge vlucht neemt, daardoor ook de bereidheid tot het betalen van belastingen van de andere belastingplichtigen op de helling wordt geplaatst.

Men moet dus, volgens de spreker, bereid zijn na te gaan waar de grenzen liggen van de verzorgingsstaat, maar dat mag er niet toe leiden dat men de verzorgingsstaat zelf in vraag stelt. Daarvoor zijn zijn verdiensten te groot en als solidariteitsmodel is hij als het ware ons exportproduct bij uitstek.

Daarentegen moet men beseffen dat de vergrijzing een zware hypotheek legt op de toekomst van de verzorgingsmaatschappij en dat de samenleving van morgen meer moet zijn gericht op de essentie, namelijk het overleven, in menswaardige omstandigheden, van de individuen.

Anderzijds moet allicht meer dan vroeger belang worden gehecht aan niet-materiële prikkels, wat men al ziet in de bedrijfswereld, waar niet-materiële prikkels even belangrijk worden als loonsverhoging of arbeidstijdverkorting. Men denke maar aan wat leeft op het vlak van de human resources, floor-management, enz. Het zoeken naar kwaliteitsgroei, niet alleen op het niveau van de producten, maar op alle vlakken, zou moeten leiden tot een effectiever verantwoordelijkheidsgevoel en misschien ook wel tot een effectievere controle.

Dat gebeurt door het inbrengen van begrippen als quality-control, ook in de non-profitsector. Zou men in de non-profitsector of zelfs in de hele overheidssector ook niet een aantal ideeën in die zin kunnen invoeren, zoals kwaliteitscertificaten, enz.?

Het moet duidelijk zijn, aldus nog het lid, dat het grotere verantwoordelijkheidsgevoel waarnaar hiervoor werd verwezen, niet alleen de individuen, maar ook de instellingen betreft en meer bepaald wat men zo gepast aanduidt met de term «maatschappelijk middenveld». Verwezen kan worden, bij wijze van voorbeeld, naar de gezondheidssector, met de medische en paramedische korpsen, de mutualiteiten, enz.

Tot besluit van zijn tussenkomst herinnert het lid aan het gezegde: «Il n'y a pas de démocratie ni de société sans vertu.» Er is dus een ernstige inspanning vereist van iedereen en dat is uiteindelijk de reden waarom hij erop aangedrongen heeft ook de verantwoordelijkheid van elkeen duidelijk tot uiting te laten komen in de tekst, parallel met zijn rechten.

L'auteur du second amendement explique qu'à son avis, la nouvelle rédaction qu'il a présentée pour l'article 24bis proposé implique, davantage que le texte du groupe de travail, un comportement actif et dynamique.

MM. Arts et Taminiaux disent retirer leur amendement au bénéfice de l'amendement de synthèse élaboré par le groupe de travail.

Un membre déclare pouvoir se rallier dans une très large mesure aux arguments de l'auteur du premier amendement, qui a fort bien indiqué dans quel esprit on doit analyser et comprendre le texte proposé. Il faut toutefois bien se rendre compte que l'approche proposée — selon laquelle, quand on parle de droits, on fait aussi référence aux devoirs sociaux correspondants — peut être généralisée et, par exemple, s'appliquer également aux droits fondamentaux qui figurent déjà dans la Constitution. Cela peut donc mener très loin.

L'auteur de l'amendement réplique que les droits économiques et sociaux fondamentaux ne sont quand même pas tout à fait comparables aux droits fondamentaux classiques. Ces derniers sont plutôt des droits individuels du citoyen, tandis que les droits économiques et sociaux fondamentaux sont davantage liés à la société; en d'autres termes, ils ont une dimension plus collective.

Un membre déclare envisager la proposition avec des sentiments mêlés. Le texte s'inspire incontestablement d'intentions parfaitement honorables, mais ce qu'il y a de gênant, c'est la définition très vague des droits reconnus et l'impossibilité de concrétiser effectivement ceux-ci en toutes circonstances: il est clair, par exemple, que certaines personnes n'auront jamais de travail, non seulement en raison de la conjoncture actuelle, mais aussi parce qu'elles sont inutilisables sur le marché de l'emploi par suite de circonstances personnelles et sociales.

D'autre part, qu'est-ce qu'un logement adéquat? Cette notion n'est guère qualifiable dans un texte de loi. Comment fera-t-on pour garantir un environnement sain si certains facteurs nuisibles à la santé sont purement naturels?

Aux yeux de l'intervenant, tout cela ne va donc pas sans une certaine hypocrisie, même si le problème n'est pas tel que l'on ne puisse pas soutenir la proposition. Mais il faut alors adopter la même attitude positive à l'égard de la proposition précitée de Mme Herzet et consorts, tendant à insérer un article 24quater relatif à une fiscalité équitable.

L'intervenant estime que ce qui est proposé en la matière n'est qu'un strict minimum. La proposition ne vise pas, en effet, à fixer un plafond à la pression

De auteur van het tweede amendement verklaart dat de nieuwe formulering die hij voorstelde voor het voorgestelde artikel 24bis zijns inziens meer dan de tekst van de werkgroep een actief en dynamisch gedrag impliceert.

De heren Arts en Taminiaux verklaren hun amendement in trekken ten voordele van het syntheseamendement dat door de werkgroep werd uitgewerkt.

Een lid verklaart dat hij zich in zeer grote mate kan aansluiten bij de uitgangspunten van de auteur van het eerste amendement, die zeer goed aangegeven heeft in welke geest de voorgestelde tekst moet worden onderzocht en begrepen. Men moet er zich echter wel van bewust zijn dat de voorgestelde benadering, waarbij er, als er sprake is van rechten, ook wordt verwezen naar de overeenkomstige sociale plichten, kan worden veralgemeend en bijvoorbeeld ook kan worden toegepast op de reeds in de Grondwet vermelde fundamentele rechten. Dat kan dus zeer ver leiden.

De auteur van het amendement merkt op dat de economische en sociale grondrechten toch niet volledig te vergelijken zijn met de klassieke grondrechten. Deze laatste zijn meer de individuele rechten van de burgers, terwijl de economische en sociale grondrechten meer samenlevingsgebonden zijn of, met andere woorden, een meer collectieve dimensie hebben.

Een lid verklaart gemengde gevoelens te hebben ten opzichte van het voorstel. De tekst gaat ongetwijfeld uit van volstrekt eerbare uitgangspunten, maar wat stoort is de zeer vage omschrijving van de erkende rechten en de onmogelijkheid deze rechten ook in alle omstandigheden daadwerkelijk te concretiseren: het is bijvoorbeeld duidelijk dat sommige mensen nooit werk zullen hebben, niet alleen omwille van de huidige conjunctuur, maar ook omdat sommigen ten gevolge van persoonlijke en sociale omstandigheden niet bruikbaar zijn op de arbeidsmarkt.

Wat is anderzijds een adequate huisvesting? Dat is nauwelijks kwalificeerbaar in een wettekst. Hoe gaat men een gezond leefmilieu garanderen als sommige voor de gezondheid ongunstige factoren van zuiver natuurlijke aard zijn?

De hele zaak is dus, aldus het lid toch wat hypocriet, al is het probleem niet van die aard dat het voorstel niet kan worden gesteund, maar dan wel op voorwaarde dat men dezelfde positieve houding aanneemt ten opzichte van het hogervermelde voorstel van mevrouw Herzet c.s. tot invoering van een artikel 24quater betreffende het recht op een billijke fiscaliteit.

Het lid meent dat wat ter zake voorgesteld wordt toch een strikt minimum is. Het voorstel strekt immers niet tot het bepalen van een plafond voor de

fiscale ou un taux d'imposition maximum, mais bien à garantir une fiscalité équitable. Quel est le vrai démocrate qui pourrait s'opposer à cela ?

Un membre dit estimer que le texte mis au point par le groupe de travail est un bon texte. La critique formulée par le préopinant n'est peut-être pas dénuée de fondement, mais les constitutions ou les déclarations fondamentales sont, en règle générale, rédigées en termes assez vagues pour ce qui est des droits fondamentaux.

Si la Déclaration universelle des droits de l'homme dit que tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits, il est évident que la réalité sociale en est fort éloignée et l'était encore beaucoup plus à l'époque. Cela n'empêche pas qu'une telle déclaration est vraiment structurelle de toute une philosophie, une conception de la société. C'est une disposition fondamentale. Elle est fondatrice.

Selon l'intervenant, c'est de cette manière qu'il faut aborder le texte proposé. Celui-ci donne la direction à suivre et oblige l'Etat à poursuivre, dans la mesure du possible, certains objectifs, même si l'on peut affirmer à juste titre que les paramètres proposés sont très peu précis.

Le texte exprime donc une philosophie politique, qui se situe d'ailleurs dans le prolongement des objectifs auxquels notre société tend depuis longtemps et il a en tant que tel sa place dans la Constitution.

Le Premier ministre exprime son admiration devant le niveau qualitatif et l'équilibre du texte à l'examen, que vient encore enrichir l'amendement déposé par M. Arts. Aussi le Gouvernement tient-il à rendre hommage aux initiateurs et aux membres du groupe de travail.

Après toutes ces années, le texte proposé semble devoir permettre une percée, et le Gouvernement donne dès lors son soutien total à la proposition.

Observations spécifiques

- *L'absence d'effet direct et la neutralité sur le plan de la répartition des compétences.*

Un membre remarque que l'approche positive des droits sociaux s'oppose à la structure sous laquelle certains droits classiques sont inscrits dans la Constitution. Selon l'intervenant, l'on peut se demander dans quelle mesure il suffit de dire que les droits sociaux fondamentaux n'ont pas d'effet direct pour qu'ils n'en aient effectivement pas. Cela ressort assez clairement de la deuxième partie du texte proprement dit, mais non pas de la première partie.

De même, la neutralité sur le plan de la répartition des compétences, dont il a été question dans

fiscale druk of van een maximumbelastingvoet, maar wel tot het verzekeren van een billijke fiscaliteit. Welke echte democraat kan daar nu bezwaar tegen hebben?

Een lid antwoordt de mening te zijn toegedaan dat de tekst die door de werkgroep werd uitgewerkt een goede tekst is. De kritiek die door de vorige spreker werd geuit is misschien niet volledig ongegrond, maar de grondwetten of fundamentele verklaringen zijn in de regel in vage bewoordingen gesteld als zij het over de fundamentele rechten hebben.

Als de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens stelt dat alle mensen gelijk in waardigheid en in rechten geboren worden, dan is het duidelijk dat de sociale werkelijkheid er heel anders uitziet en er destijds nog verder van verwijderd was. Dat neemt niet weg dat aan een dergelijke verklaring een bepaalde filosofie, een maatschappijvisie ten grondslag ligt. Het is een fundamentele bepaling, die als richtsnoer gehanteerd wordt.

De voorgestelde tekst moet men, aldus het lid, op die wijze benaderen. Hij geeft een richting aan, hij verplicht de Staat, in de mate van het mogelijke, bepaalde objectieven na te streven, ook al kan men terecht stellen dat de aangegeven parameters zeer weinig precies zijn.

De tekst verwoordt dus een politieke filosofie, die trouwens in het verlengde ligt van wat onze samenleving reeds lang nastreeft en heeft als zodanig zijn plaats in de Grondwet.

De Eerste Minister drukt zijn bewondering uit voor de kwalitatief hoogstaande en evenwichtige tekst die voorligt en die nog verrijkt wordt door het amendement dat door de heer Arts werd voorgesteld. De Regering brengt bijgevolg hulde aan de initiatiefnemers en aan de leden van de werkgroep.

De tekst lijkt na al die jaren en doorbraak te zullen mogelijk maken en de Regering steunt het voorstel dan ook ten volle.

Specifieke opmerkingen

- *De afwezigheid van directe werking en de neutraliteit op het vlak van de bevoegdheidsverdeling.*

Een lid merkt op dat de positieve benadering van de sociale rechten in tegenstelling staat tot de structuur waaronder sommige « klassieke » rechten in de Grondwet staan. Men kan zich volgens het lid afvragen in welke mate het volstaat te zeggen dat de sociale grondrechten niet self-executing zijn opdat ze het ook niet zouden zijn. Voor het tweede gedeelte van de tekst volgt dat eerder duidelijk uit de tekst zelf, maar voor het eerste gedeelte is dat niet het geval.

Ook het neutrale karakter op het vlak van de bevoegdheidsverdeling, waarover sprake was in de

l'introduction, mériterait d'être examinée de plus près. L'intervenant craint que l'on ne puisse garantir sans plus que l'article proposé sera, en toutes circonstances, vraiment neutre par rapport à une modification éventuelle de ladite répartition.

Le membre qui a commenté la proposition souligne que le groupe de travail a tenté de mettre au point un texte évitant d'hypothéquer la politique suivie par les Communautés et les Régions, quelle qu'elle soit. Il renvoie au rapport sur les travaux du groupe de travail.

Un membre estime que le problème essentiel de l'effet direct a été résolu d'une manière concluante, puisque le texte proposé dispose que la loi, le décret ou l'ordonnance devront garantir les droits économiques et sociaux en question. Même l'absence totale de tout effet répartiteur de compétences, tant direct qu'indirect, a été assurée. A cet égard, l'intervenant renvoie également aux développements de la proposition à l'examen.

• *Les droits patrimoniaux.*

Un membre regrette que l'on n'ait pas mentionné d'emblée les droits patrimoniaux dans l'article 24bis proposé, ce qui aurait fortement simplifié certains des problèmes que pose la proposition relative à une fiscalité équitable, par exemple l'endroit de la Constitution où un texte de cette portée pourrait être inséré.

Le premier auteur de la proposition souligne qu'au moment de déterminer les droits mentionnés dans l'article proposé, l'on s'est inspiré des instruments juridiques internationaux existants, qui se situaient surtout dans le contexte des relations de travail. Le groupe de travail a étendu cette approche aux droits culturels, compte tenu notamment de l'évolution institutionnelle que connaît notre pays. Dans le cadre de cette évolution, il importe de reconnaître également les droits culturels.

Toutefois, selon l'intervenant, l'on ne peut procéder à une extension sans fin, par exemple aux droits patrimoniaux, si l'on veut parvenir un jour à formuler une proposition. Aussi le groupe de travail s'en est-il tenu essentiellement aux droits qui correspondent assez strictement à ce que l'on entend en règle générale par la notion de droits sociaux, même si l'on ne peut pas toujours déterminer de manière précise où se situe la limite.

Un membre estime que les droits patrimoniaux doivent pouvoir être considérés comme un aspect des droits économiques. L'on remarquera néanmoins que dans l'énumération du dernier alinéa de l'article

inleiding, verdient volgens het lid nader onderzoek. Het lid vreest dat niet zonder meer kan worden gegarandeerd dat het voorgestelde artikel wel degelijk in alle omstandigheden echt neutraal zal zijn ten opzichte van eventuele wijzigingen inzake de bevoegdheidsverdeling.

Het lid dat het voorstel toelichtte wijst erop dat de werkgroep gestreefd heeft naar een tekst die vermijdt om het even welke politiek van de Gemeenschappen of de Gewesten te hypothekeren. Het lid verwijst naar het verslag van de werkzaamheden van de werkgroep.

Een lid verklaart de mening te zijn toegedaan dat het essentieel probleem van de rechtstreekse werking van de tekst op afdoende wijze opgelost is, vermits de voorgestelde tekst bepaalt dat de wet, het decreet of de ordonnantie de betrokken economische en sociale rechten zullen moeten waarborgen. Ook de totale afwezigheid van ieder bevoegdheidsverdelend effect, zowel rechtstreeks als onrechtstreeks, werd verzekerd. Het lid verwijst ter zake ook naar de toelichting bij het voorstel.

• *De patrimoniale rechten.*

Een lid betreurt dat men niet van in den beginne ook de patrimoniale rechten vermeld heeft in het voorgestelde artikel 24bis, wat sommige van de problemen die rijzen met betrekking tot het voorstel betreffende een billijke fiscaliteit, zoals dat van de plaats waarop een tekst met die strekking in de Grondwet zou kunnen worden opgenomen, sterk zou hebben vereenvoudigd.

De eerste indiener van het voorstel wijst erop dat men bij het bepalen van de in het voorgestelde artikel vermelde rechten inspiratie gezocht heeft in de bestaande internationale juridische instrumenten, waarin vooral uitgegaan wordt van een context van arbeidsverhoudingen. Deze benadering werd door de werkgroep wel uitgebreid naar de culturele rechten, rekening houdend onder andere met de institutionele evolutie van ons land. Gelet op deze evolutie is het belangrijk ook de culturele rechten te erkennen.

Men kan evenwel, aldus de spreker, niet eindeloos verdergaan in de richting van een uitbreiding, zoals bijvoorbeeld tot de patrimoniale rechten, als men er ooit wil toe komen een voorstel te formuleren. De werkgroep heeft zich dan ook in essentie gehouden aan die rechten die redelijk strikt beantwoorden aan wat men in algemene regel onder het begrip sociale rechten verstaat, al is het niet steeds nauwkeurig te bepalen waar de grens juist ligt.

Een lid meent dat de patrimoniale rechten moeten kunnen worden gezien als een aspect van de economische rechten. Nochtans moet worden opgemerkt dat in de opsomming in het laatste lid van het voor-

proposé ne figure aucun droit ayant un lien direct avec les droits patrimoniaux. Les apparences sont donc peut-être trompeuses.

Un autre membre remarque toutefois que les droits patrimoniaux sont déjà protégés par l'article 11 de la Constitution, qui fait plus que régler de manière formelle le droit d'expropriation, puisqu'il reconnaît avant tout le droit à un patrimoine individuel.

Selon lui, les droits patrimoniaux ne seraient donc pas à leur place à l'article 24bis proposé de la Constitution. Au demeurant, il faudrait alors les énumérer, ce qui ferait double emploi avec la mention du droit de propriété à l'article 11, cependant que les autres droits patrimoniaux, qui découlent du droit de propriété, sont déjà mentionnés dans le Code civil.

L'intervenant qui avait proposé de mentionner également les droits patrimoniaux à l'article 24bis ne conteste pas que le droit de propriété figure déjà à l'article 11. Or, selon lui, force est de constater que le droit de propriété est, sans cesse et de toutes parts, vidé de sa substance. Il ne serait dès lors pas anormal de répéter, dans le cadre général où s'inscrit la proposition relative aux droits économiques et sociaux, que le citoyen a des droits patrimoniaux, sans préjudice des droits qu'il tire de l'article 11 de la Constitution. De cette manière, l'on établit plutôt une règle de droit positif, alors que l'article 24bis insiste sur la protection de droits.

Un sénateur de faire remarquer au préopinant que le groupe auquel celui-ci appartient a déclaré d'emblée ne pas être partisan de l'inscription des droits économiques et sociaux fondamentaux dans la Constitution et a boycotté les travaux du groupe de travail. Les propositions qu'il formule à présent en matière de droits patrimoniaux supposent un débat politique entièrement nouveau, ces droits étant d'une autre nature que les droits économiques et sociaux fondamentaux figurant à l'article 24bis proposé. Le sénateur dit ne pas être partisan d'une modification de cet article dans le sens souhaité par le préopinant.

Un membre remarque que le choix des droits qui seront mentionnés explicitement ne peut être dissocié des grands problèmes sociaux qui se posent à l'heure actuelle. Selon l'intervenant, il est peut-être vrai que le patrimoine des citoyens fait également l'objet de pressions, mais le groupe de ceux qui ont déjà pu acquérir un patrimoine est quand même dans une position plus forte que le groupe le plus faible, à savoir celui des chômeurs qui ne trouvent même pas de travail et ne peuvent dès lors acquérir un patrimoine. Ce problème-là est beaucoup plus aigu.

Le coauteur de la proposition déclare souscrire à l'analyse d'un préopinant selon laquelle les droits

gestelde artikel geen rechten voorkomen die een rechtstreekse band hebben met patrimoniale rechten. De vlag dekt dus misschien niet helemaal de lading.

Een ander lid merkt evenwel op dat de patrimoniale rechten al beschermd zijn door artikel 11 van de Grondwet, dat meer is dan een formele regeling van het onteigeningsrecht, maar op de eerste plaats het recht op een individueel vermogen erkent.

De patrimoniale rechten hebben zijns inziens dan ook hun plaats niet in het voorgestelde artikel 24bis van de Grondwet. Men zou ze dan trouwens ook moeten opsommen, wat tot dubbel gebruik zou leiden, enerzijds met de vermelding van het eigendomsrecht in artikel 11, terwijl anderzijds de andere patrimoniale rechten, die van het eigendomsrecht worden afgeleid, al vermeld zijn in het Burgerlijk Wetboek.

Het lid dat voorstelde de patrimoniale rechten ook te vermelden in artikel 24bis, betwist niet dat het eigendomsrecht al ter sprake komt in artikel 11 van de Grondwet. Men moet evenwel vaststellen, aldus het lid, dat het eigendomsrecht voortdurend en vanuit alle richtingen uitgehold wordt en daarom zou het niet abnormaal zijn te herhalen, in het algemeen kader waarin men zich inschrijft met het voorstel betreffende de economische en sociale rechten, dat de burger patrimoniale rechten heeft, onverminderd de rechten die hij put uit artikel 11 van de Grondwet. Dat legt eerder een positiefrechtelijke regel vast, terwijl in artikel 24bis de nadruk ligt op de bescherming van rechten.

Een senator merkt ter attentie van de vorige spreker op dat diens fractie van in den beginne aangegeven heeft geen voorstander te zijn van het opnemen van economische en sociale grondrechten in de Grondwet en de werkzaamheden van de werkgroep geboycot heeft. De voorstellen die hij nu formuleert inzake de patrimoniale rechten veronderstellen een volledig nieuw politiek debat, omdat die rechten van een andere aard zijn dan de economische en sociale grondrechten die thans aan bod komen in het voorgestelde artikel 24bis. De senator verklaart zelf geen voorstander te zijn van een wijziging van dat artikel in de door de vorige spreker gewenste zin.

Een lid merkt op dat de keuze van de rechten die uitdrukkelijk worden vermeld niet los kan worden gezien van de grote maatschappelijke problemen die thans rijzen. Het is misschien juist, aldus het lid, dat ook het patrimonium van de burgers thans onder druk staat, maar de groep die al een patrimonium heeft kunnen verwerven staat zijns inziens toch sterker dan de globaal zwakste groep, namelijk de groep van werklozen die niet eens aan werk geraken en daardoor niet eens een patrimonium kunnen verwerven. Dat is toch een veel acuter probleem.

De medeindiener van het voorstel verklaart de analyse van een vorige spreker te delen dat de patri-

patrimoniaux sont déjà protégés par l'article 11 de la Constitution. D'autre part, ils s'associe au préopinant, en ce qui concerne la nécessité, vu la conjoncture actuelle, d'inscrire sans tarder les droits économiques et sociaux fondamentaux dans la Constitution.

Cette nécessité est même renforcée par la constatation que la Belgique est tenue, en vertu du droit international, de reconnaître certains droits que notre Constitution ne mentionne même pas encore.

L'intervenant souligne ensuite que depuis plusieurs dizaines d'années, de nombreuses tentatives ont été faites pour inscrire les droits économiques et sociaux dans la Constitution. Il semblerait que l'on puisse enfin y parvenir. Ce serait dommage de rater cette occasion.

L'intervenant qui a abordé le problème des droits patrimoniaux déclare prendre acte de la position de l'un des préopinants, selon laquelle les droits patrimoniaux seraient subordonnés à d'autres droits qui méritent une protection urgente compte tenu de la conjoncture économique.

L'intervenant estime par contre que dans certaines parties du pays, particulièrement en Flandre, la société n'est pas encore suffisamment stabilisée pour que l'on puisse inscrire dès à présent les droits économiques et sociaux dans la Constitution. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'on se réfère à la loi, au décret ou à l'ordonnance, avec le risque subséquent que la concrétisation de l'article 24bis donne lieu à des différences régionales.

Un sénateur s'étonne qu'une telle observation soit formulée par un membre d'un parti qui plaide en faveur de la régionalisation de la sécurité sociale.

Un membre estime qu'il faut pouvoir attirer l'attention des pouvoirs publics sur leurs préoccupations prioritaires, ce qui n'empêche pas que l'ensemble de la matière est évolutif. En ce qui le concerne, les priorités sont effectivement celles arrêtées par l'article proposé, même s'il existe encore d'autres problèmes dignes d'intérêt.

• *Les obligations correspondantes et l'obligation pour le citoyen d'adopter une attitude active.*

L'intervenant qui a regretté que les droits patrimoniaux ne soient pas mentionnés à l'article 24bis proposé estime par ailleurs que le texte insiste trop sur les droits que l'on peut faire valoir à l'égard d'autrui et pas assez sur les devoirs propres de l'individu, sur la responsabilité de celui-ci quant à son propre épanouissement et sur l'équilibre qu'il doit y avoir entre les droits et les devoirs.

Le premier auteur de la proposition conteste que celle-ci soit de nature à confiner les citoyens dans un

moniale rechten al beschermd zijn door artikel 11 van de Grondwet. Anderzijds treedt hij de vorige spreker bij wat betreft de noodzaak de economische en sociale grondrechten, gelet op de huidige conjunctuur, onverwijld in de Grondwet op te nemen.

Die noodzaak wordt nog versterkt door de vaststelling dat België internationaalrechtelijk verplicht wordt een aantal rechten te erkennen daar waar onze Grondwet ze nog niet eens vermeldt.

Het lid wijst er nog op dat sedert meerdere tientallen jaren talrijke pogingen ondernomen werden om de economische en sociale rechten in de Grondwet op te nemen. Men schijnt daar nu eindelijk te zullen in slagen. Het zou jammer zijn deze kans te missen.

Het lid dat het probleem van de patrimoniale rechten aansneet verklaart akte te nemen van de stelling van een vorige spreker dat de patrimoniale rechten ondergeschikt zouden zijn aan de andere rechten, die wel een zeer dringende bescherming verdienen, gelet op de economische omstandigheden.

Het lid meent daarentegen dat men zeker in bepaalde delen van het land en meer bepaald in Vlaanderen, niet op een punt gekomen is waarop de samenleving in een voldoende gestabiliseerde fase zou zijn gekomen om nu reeds de economische en sociale rechten in de Grondwet in te schrijven. Vandaar trouwens de verwijzing naar de wet, het decreet of de ordonnantie en bijgevolg het risico dat de concrete invulling van artikel 24bis aanleiding geeft tot regionale verschillen.

Een senator vindt die laatste opmerking verwonderlijk vanwege een lid van een partij die pleit voor de regionalisering van de sociale zekerheid.

Een lid meent dat men de overheid moet kunnen wijzen op zijn prioriteiten, wat niet wegneemt dat heel de materie evolutief is. Wat het lid betreft, liggen die prioriteiten wel degelijk daar waar het voorgestelde artikel ze legt, ook al zijn er nog andere behartenswaardige problemen.

• *De overeenkomstige verplichtingen en de verplichting voor de burger om een actieve houding aan te nemen.*

Het lid dat betreurde dat de patrimoniale rechten niet vermeld worden in het voorgestelde artikel 24bis is anderzijds de mening toegedaan dat de tekst al te veel de nadruk legt op de rechten die men kan laten gelden ten opzichte van de anderen en te weinig op de eigen plichten van het individu, de verantwoordelijkheid van het individu met betrekking tot zijn eigen ontplooiing en op het evenwicht dat er moet bestaan tussen de rechten en de plichten.

De eerste indiener van het voorstel verklaart dat hij niet kan instemmen met de zienswijze dat het voorstel

rôle passif ou à les inciter à adopter une attitude passive. En fait, en octroyant des droits déterminés, l'article proposé entend répondre à un certain nombre de problèmes résultant du fonctionnement de la société elle-même et dont on pourrait dire qu'ils sont en quelque sorte indépendants de l'individu.

On devra donc trouver des solutions à ces difficultés, ce qui n'implique pas que l'on incite pour autant les citoyens à la passivité. Il est à noter du reste, selon l'intervenant, qu'il y a déjà actuellement de nombreux autres domaines dans lesquels on attend du citoyen que celui-ci adopte une attitude active, par exemple sur le plan des problèmes personnels, des problèmes familiaux, etc.

Enfin, l'intervenant souligne encore que l'amendement de M. Arts discuté ci-dessus va lui aussi dans cette direction, qu'il bénéficie de l'appui des membres du groupe de travail et qu'il a été repris par eux parce qu'il procède de la même philosophie que celle adoptée par le groupe de travail: quiconque a des droits, a également des devoirs.

Le membre qui a fait la remarque en question réplique qu'il a nettement l'impression que le premier choix du contenu concret et des limites de la proposition était déjà le résultat d'une lecture sélective des actes internationaux, dans lesquels le groupe de travail aurait puisé son inspiration. Force est de constater en effet, selon lui, que l'on s'est arrêté dans les propositions initiales là où commencent les devoirs.

On rectifie à présent le tir dans une certaine mesure mais, selon l'intervenant, si l'on ne veut pas que le citoyen demeure passif, on ferait mieux de le dire clairement dans un texte explicite, plutôt que de recourir à toutes sortes d'interprétations apocryphes.

Certes, dit encore l'intervenant, l'amendement de M. Arts va dans la bonne direction, mais sa justification repose sur un fondement trop constructiviste et collectiviste. Il est exact que le citoyen a pour devoir de collaborer au progrès social et économique de la société dans laquelle il vit. En revanche, on part trop de l'idée que la société fait le citoyen. Or, cela est inexact. C'est le citoyen qui fait la société dans laquelle il se trouve. On ne peut accepter cet aspect de la justification de l'amendement.

Un membre propose de repousser en fin d'alinéa le membre de phrase « en tenant compte des obligations correspondantes », que le groupe de travail propose d'insérer au second alinéa du texte initialement proposé. Cela ne modifierait pas le contenu du texte, mais en améliorerait la lisibilité, en néerlandais en tout cas, et ce membre de phrase y gagnerait également sur le plan du contenu. C'est, en effet, au moment de fixer les conditions de l'exercice des droits

de burgers in een passieve rol dwingt of tot een passieve houding aanzet. In feite wil het voorgestelde artikel door de toekenning van welbepaalde rechten een antwoord bieden voor een aantal problemen die voortkomen uit de werking van de maatschappij zelf en waarvan men zou kunnen zeggen dat zij als het ware bijna losstaan van de mens zelf.

Men zal dus oplossingen moeten uitwerken voor die moeilijkheden, wat niet impliceert dat men de burgers daarom in een passieve rol duwt. Er moet trouwens worden opgemerkt, aldus de spreker, dat er ook nu al talrijke andere domeinen zijn waarin een actieve houding wordt verwacht van de burger, bijvoorbeeld op het vlak van de persoonlijke problemen, de familiale problemen, enz.

Tenslotte wijst het lid er nog op dat het hiervoor besproken amendement van de heer Arts ook in die richting gaat, en dat het de instemming geniet van de leden van de werkgroep, en door hen werd overgenomen, omdat het uitgaat van dezelfde filosofie als die welke door de werkgroep werd aangekleefd: wie rechten heeft, heeft ook plichten.

Het lid dat de betrokken opmerking formuleerde repliceert dat hij zich niet kan ontdoen van de indruk dat de eerste keuze van de concrete inhoud en de grenzen van het voorstel reeds het resultaat was van een selectieve lectuur van de internationale akten waardoor de werkgroep zich zou hebben laten inspireren. Er moet zijns inziens immers worden vastgesteld dat men in de oorspronkelijke voorstellen daar stopte waar de plichten beginnen.

Dat wordt nu in zekere mate rechtgezet, aldus het lid, maar als men niet wil dat de burger passief blijft, dan kan men dat beter duidelijk zeggen in een klare tekst in plaats van zijn toevlucht te nemen tot allerlei apocriefe interpretaties.

Weliswaar gaat het amendement van de heer Arts in de gewenste richting, aldus nog de spreker maar de verantwoording vertoont een al te constructivistische en collectivistische inslag. Dat het de plicht van de burger is om mee te werken aan de sociale en de economische vooruitgang van de maatschappij waarin hij leeft is juist. Daarentegen wordt teveel uitgegaan van de benadering dat de burger gemaakt wordt door de maatschappij, wat niet juist is. De burger maakt de maatschappij waarin hij staat. Dat aspect van de toelichting bij het amendement kan niet worden aanvaard.

Een lid stelt voor de zinsnede « rekening houdend met de overeenkomstige plichten », die de werkgroep voorstelt in te voegen in het tweede lid van de oorspronkelijk voorgestelde tekst, naar het einde van dat lid te verplaatsen. Dat zou de tekst inhoudelijk niet wijzigen, maar verbetert de leesbaarheid ervan, zeker in het Nederlands, en de betrokken zinsnede wint ook aan inhoud. Het is toch bij het uittekenen van de voorwaarden voor de uitoefening van de rechten dat

qu'il y a lieu de tenir compte des devoirs. Un autre membre intervient dans le même sens. Les devoirs sont liés aussi bien aux droits qu'aux conditions d'exercice de ceux-ci.

L'auteur de l'amendement fait remarquer que la modification proposée a bel et bien des implications sur le contenu. Il ne peut se rallier à cette proposition. La référence aux devoirs doit, selon lui, bel et bien avoir une portée générale, fût-elle vague, tout comme la reconnaissance de principe des droits économiques et sociaux fondamentaux. Le stade de la mise en œuvre vient par la suite.

Un membre se déclare d'accord sur l'insertion proposée d'une référence à la notion de devoirs, mais l'on ne peut donner l'impression que les droits sont toujours et nécessairement liés aux devoirs. Il y a des droits fondamentaux que les pouvoirs publics doivent assumer avant même qu'il puisse être question de devoirs.

Les nouveau-nés, par exemple, ont droit, eux aussi, à un toit et à un environnement salubre. La présentation proposée dans l'amendement de M. Arts est, selon lui, préférable à l'autre présentation proposée actuellement.

Le membre qui a formulé la remarque à l'origine de la discussion déclare admettre que les droits et les devoirs ne sont pas toujours liés inconditionnellement entre eux, en ce sens qu'il est exact que chaque individu peut prétendre dès sa naissance à un certain nombre de droits fondamentaux en regard desquels il ne peut y avoir d'obligations. Une liaison trop stricte irait également, de manière calculée, à l'encontre de ce qui devrait être une société solidaire, quel que soit le contenu concret de cette notion.

Un membre demande encore ce que pourrait être une obligation culturelle. Un autre membre se réfère au devoir d'entreprendre les efforts nécessaires pour se former soi-même. Un autre membre, enfin, fait remarquer que l'on peut également concevoir l'obligation comme l'interdiction de mal user des droits contre la collectivité.

Discussion du texte de l'article 24bis proposé

La commission décide à l'unanimité de se baser, pour la discussion, sur le texte de la proposition modifiée par l'amendement de synthèse susmentionné, déposé par les membres du groupe de travail. Ce texte est libellé comme suit :

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

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

rekening moet worden gehouden met de plichten. Een ander lid komt tussen in dezelfde zin. De plichten zijn gebonden zowel aan de rechten als aan de voorwaarden van uitoefening ervan.

De auteur van het amendement merkt op dat de voorgestelde wijziging wel degelijk inhoudelijke implicaties heeft. Hij kan het voorstel niet bijtreden. De verwijzing naar de plichten moet zijns inziens wel een algemene, weze het vage, draagwijdte hebben, net zoals de principiële erkenning van de economische en sociale grondrechten. Het stadium van de uitvoering komt later.

Een lid verklaart dat hij instemt met de voorgestelde invoeging van een verwijzing naar de notie van de plichten, maar men mag niet de indruk wekken dat de rechten steeds en noodzakelijkerwijze gekoppeld zijn aan de plichten. Er zijn fundamentele rechten waarvoor de overheid moet instaan vooraleer er zelfs maar sprake kan zijn van plichten.

Ook pasgeboren kinderen hebben bij voorbeeld recht op een dak boven hun hoofd en op een gezond leefmilieu. De schikking die voorgesteld wordt in het amendement van de heer Arts verdient zijns inziens dan ook de voorkeur boven de andere schikking die nu wordt voorgesteld.

Het lid dat de opmerking formuleerde die aanleiding gaf tot de bespreking verklaart ermee in te stemmen dat de rechten en plichten niet steeds onvoorwaardelijk gekoppeld moeten worden, in die zin dat het juist is dat elk individu van bij zijn geboorte aanspraak kan maken op een aantal fundamentele rechten waar geen plichten kunnen tegenover staan. Een te strikte binding zou ook op een berekende wijze ingaan tegen wat een solidaire maatschappij zou moeten zijn, wat ook de concrete inhoud van die notie is.

Een lid vraagt nog wat een culturele verplichting zou kunnen zijn. Een ander lid verwijst naar de plicht zich de nodige inspanningen te getroosten om zichzelf te vormen. Een derde lid tenslotte wijst erop dat de verplichting ook kan worden gezien als het verbod de rechten te misbruiken tegen de gemeenschap.

Bespreking van de tekst van het voorgestelde artikel 24bis

De Commissie beslist eenparig voor de bespreking uit te gaan van de tekst van het voorstel zoals gewijzigd door het hiervoor vermelde syntheseamendement van de leden van de werkgroep, waardoor hij als volgt zou luiden :

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

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

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 26bis 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^o le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre de politiques visant à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

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

3^o le droit à un logement adéquat;

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

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

Un membre constate que, dans la première phrase du texte initialement proposé, l'on parlait du droit à une existence conforme à la dignité humaine, alors que dans l'amendement déposé par les membres du groupe de travail, il est question d'une vie conforme à la dignité humaine. Quelle est la raison de cette modification terminologique ?

M. Taminiaux signale qu'il avait également utilisé le terme « existence » dans son amendement.

Un membre trouve que le terme « vie » est moins vague et indéterminé que le terme « existence ».

Un autre membre estime qu'il faut choisir entre « le droit à une existence conforme à la dignité humaine » et « le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine », qui implique une approche plus dynamique.

Selon un troisième intervenant, la notion d'« existence » a une connotation plus passive et, qui plus est, le terme « existence » est moins approprié dans le contexte des droits culturels.

Les membres qui ont soulevé le problème disent souscrire aux arguments en faveur du terme « vie ».

En ce qui concerne l'ajout du verbe « mener », un membre souligne que l'objectif évident des partisans de cette modification est de mettre l'accent sur le droit fondamental de mener une vie conforme à la dignité humaine, et non de mentionner un droit parmi plusieurs autres.

M. Loones constate que dans le texte de l'amendement déposé par les membres du groupe de

De wet, het decreet of de in artikel 26bis bedoelde regel waarborgen, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten onder meer:

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

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

3^o het recht op een adequate huisvesting;

4^o het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;

5^o het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing. »

Een lid stelt vast dat men het in de eerste zin van de oorspronkelijk voorgestelde tekst had over het recht op een menswaardig bestaan, maar dat er in het amendement van de leden van de werkgroep sprake is van een menswaardig leven. Wat is het motief voor deze terminologische wijziging ?

De heer Taminiaux wijst erop dat hij in zijn amendement ook de term bestaan gebruikte.

Een lid is van oordeel dat de term « leven » minder vaag en ongedetermineerd is dan de term « bestaan ».

Een ander lid meent dat men moet kiezen tussen « het recht op een menswaardig bestaan » of « het recht een menswaardig leven te leiden », wat een meer dynamische benadering impliceert.

Een derde lid is van oordeel dat het begrip « bestaan » een meer passieve connotatie heeft en bovendien is de term « bestaan » minder aangewezen in verhouding met de culturele rechten.

De leden die het probleem opwierpen verklaren met deze argumenten ten voordele van de term « leven » te kunnen instemmen.

Wat betreft de toevoeging « het recht een menswaardig leven te leiden », verwijst een lid naar de duidelijke bedoeling van de voorstanders van die wijziging: het beklemtonen van het fundamentele recht een menswaardig leven te leiden en niet een verwijzing naar een recht naast vele anderen.

De heer Loones stelt vast dat het amendement van de leden van de werkgroep leidt tot het verdwijnen

travail, l'expression « à cette fin », par laquelle débute le deuxième alinéa de l'article 24bis proposé, a disparu. Selon l'intervenant, ces mots exprimaient pourtant le lien indispensable entre le premier alinéa et la suite du texte, si bien que de nouveaux problèmes se posent à présent concernant l'effet direct du premier alinéa et sa neutralité quant à la répartition des compétences entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions. Aussi dépose-t-il l'amendement suivant :

« Faire débiter le deuxième alinéa de l'article 24bis proposé par ce qui suit :

« A cette fin, la loi, le décret ou la règle... »

Justification

Il convient de maintenir le lien entre le premier alinéa (existence conforme à la dignité humaine) et le deuxième alinéa (la garantie par la loi, le décret ou la règle), tel qu'il était établi dans le texte initialement proposé.

Cela permet notamment de souligner que l'objectif est d'exclure, sans aucune équivoque, qu'une nouvelle disposition de la Constitution fédérale puisse être auto-exécutoire, d'une part, et avoir un effet répartiteur de compétences, d'autre part.

Cet amendement est adopté par 13 voix et 1 abstention.

Se référant à sa proposition visant à mentionner les obligations de l'individu en fin d'alinéa (voir ci-dessus), le membre qui a formulé cette proposition dit comprendre les arguments des partisans du maintien du texte dans la forme proposée. Indépendamment de la valeur de ces arguments, l'intervenant estime toutefois que, d'un point de vue psychologique, il ne serait pas indiqué que le mot « obligations » précède le mot « droits », dans la mesure où le point de départ est de garantir des droits.

Plusieurs membres jugent que cet argument n'est pas sérieux. Le contenu du texte l'emporte sur l'ordre de succession des mots.

M. Arts dépose, au troisième alinéa de l'article 24bis proposé, un amendement libellé comme suit :

« Au troisième alinéa, 1^o, de l'article 24bis proposé, supprimer les mots « et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre de politiques visant à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible. »

van het woord « daartoe » in de aanhef van het tweede lid van het voorgestelde artikel 24bis. Nochtans bewerkstelligde dat woord, aldus het lid, de noodzakelijke binding tussen het eerste lid en het vervolg van de tekst, met het gevolg dat daardoor opnieuw problemen ontstaan op het vlak van de directe werking van het eerste lid en van de neutraliteit ervan met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat en de Gemeenschappen en de Gewesten. Het lid dient dan ook het volgende amendement in :

« Het tweede lid te vervangen als volgt :

« Daartoe waarborgen de wet, het decreet, ... »

Verantwoording

Zoals in de oorspronkelijk voorgestelde tekst dient de samenhang tussen het eerste lid (menswaardig bestaan) en het tweede lid (de waarborg door wetten, decreten, ...) te worden behouden.

Daardoor wordt met name de bedoeling benadrukt om enerzijds het « self-executing » karakter en anderzijds ieder bevoegdheidsverdelend effect van een nieuwe bepaling in de federale Grondwet, duidelijk uit te sluiten.

Dit amendement wordt aangenomen met 13 stemmen bij 1 onthouding.

Met verwijzing naar zijn voorstel om de verwijzing naar de plichten van het individu naar het einde van het lid te verplaatsen (zie hiervoor), verklaart het lid dat dit voorstel formuleerde dat hij de argumenten van de voorstanders van het behoud van de tekst in de voorgestelde vorm begrijpt. Onverminderd de waarde van deze argumenten meent het lid evenwel dat het psychologisch niet aangewezen zou zijn dat het woord plichten het woord rechten zou voorafgaan, daar waar het uitgangspunt is rechten te waarborgen.

Meerdere leden verklaren dit argument niet ernstig te vinden. De inhoud van de tekst primeert op de volgorde van de woorden.

De heer Arts dient een amendement in op het derde lid van het voorgestelde artikel 24bis. Het luidt :

« In het 1^o van het voorgestelde artikel 24bis, derde lid, de woorden « en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een beleid dat gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil » te doen vervallen. »

Justification

La Commission de Révision de la Constitution de la Chambre des représentants, après une réunion commune avec le groupe de travail concerné du Sénat, n'a retenu le texte dont la suppression est proposée par le présent amendement ni dans l'une des quatre variantes ni dans le texte de compromis qu'elle a élaboré (rapport Chambre 218/3, 1991-1992).

Sans vouloir contester le moins du monde le principe d'un «niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible», on ne saurait insérer dans la Constitution une déclaration de caractère politique, contenue dans les mots «dans le cadre de» et «visant à», si bien intentionnée soit-elle.

Par ailleurs, les restrictions proposées ne permettraient de mettre en œuvre aucun droit au travail s'écartant du cadre politique ainsi fixé.

En outre, il faut éviter toute discussion sur la constitutionnalité d'arrêtés d'exécution qui ne seraient pas compatibles avec une telle disposition.

L'auteur de l'amendement déclare, à propos de la disposition sous le 1^o, que ce n'est pas au contenu de celle-ci qu'il s'oppose. Son amendement a par contre été inspiré par la considération que, vu la manière dont il est formulé, le texte dont on propose la suppression ressemble plus à une déclaration politique qu'à un texte de loi.

En outre, il faut toujours se méfier de la possibilité de confronter les mesures concrètes aux options politiques indiquées, que ce soit dans la situation actuelle ou à l'avenir. Nombre de mesures, comme la réorganisation ou la suppression d'un parastatal, peuvent effectivement avoir des conséquences néfastes sur l'emploi.

Le premier auteur de la proposition répond que cet aspect a été largement débattu par le groupe de travail, qui a finalement opté pour le texte proposé parce qu'il ne serait pas sérieux, surtout dans la conjoncture actuelle, de reconnaître à tout un chacun sans distinction le droit au travail, alors qu'il est évident que le plein emploi est irréalisable aujourd'hui. C'est pourquoi l'on a opté pour un texte qui charge les pouvoirs publics de tendre vers un niveau d'emploi aussi élevé que possible.

Le coauteur souscrit à ce qui vient d'être dit. L'on peut comprendre les objections, mais, dans les circonstances actuelles, il n'est pas possible de concrétiser immédiatement et sans distinction aucune le droit au travail pour tous. La formule retenue s'inspire de dispositions similaires figurant dans des actes internationaux, par exemple le traité de Maasticht.

Verantwoording

De ter schrapping voorgestelde tekst is door de Kamercommissie voor de herziening van de Grondwet, na een gemeenschappelijke vergadering met de betrokken Senaatswerkgroep, niet weerhouden in één van de 4 alternatieven, noch in de compromistekst van de Kamercommissie (Verslag Kamer 218/3, 1991-1992).

Hoe goed ook bedoeld en zonder enige afbreuk voor een «zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidsbeleid» kan het niet dat in de Grondwet een politieke beleidsverklaring wordt opgenomen «in het raam van» en «gericht op».

Trouwens, met de voorgestelde beperkende voorwaarden zou er geen recht op arbeid kunnen uitgewerkt worden buiten het raam van het gestelde beleid.

Bovendien dient de discussie over de grondwettelijkheid van uitvoeringsbesluiten, die niet in overeenstemming zouden zijn met zulke bepaling, vermeden.

De auteur van het amendement verklaart dat het amendement op de bepaling sub 1^o niet gericht is tegen de inhoud van de betrokken bepaling. Het is daarentegen ingegeven door de overweging dat, gelet op de wijze waarop hij is gelibelleerd, de tekst waarvan de schrapping wordt voorgesteld meer wegheeft van een politieke beleidsverklaring dan van een wettekst.

Bovendien moet men steeds beducht zijn voor de mogelijkheid van een toetsing van concrete maatregelen aan de aangegeven beleidsopties, zo niet in de huidige toestand, dan eventueel in de toekomst. Een groot aantal maatregelen, zoals bijvoorbeeld de reorganisatie of afschaffing van een parastatale, kan immers negatieve gevolgen hebben voor de werkgelegenheid.

De eerste indiener van het voorstel antwoordt dat dat aspect zeer uitvoerig besproken werd in de werkgroep en dat uiteindelijk voor de voorgestelde tekst werd geopteerd, omdat het zeker in de huidige conjunctuur niet ernstig zou zijn het recht op arbeid onverkort aan elkeen zonder onderscheid toe te kennen daar waar duidelijk is dat men dat thans niet kan verwezenlijken. Daarom werd geopteerd voor een tekst die de overheid de opdracht geeft te streven naar een zo volledig mogelijke tewerkstelling.

De medeindiener sluit zich daarbij aan. Men kan de bezwaren begrijpen, maar in de huidige omstandigheden is het niet mogelijk voor iedereen zonder onderscheid het recht op arbeid onmiddellijk te concretiseren. De formule waarvoor gekozen werd is geïnspireerd op vergelijkbare bepalingen in intentionale akten, zoals bij voorbeeld het Verdrag van Maasticht.

Un membre dit comprendre ce point de vue, mais estime néanmoins que l'auteur de l'amendement a raison concernant la forme et que, dans sa formulation actuelle, le texte proposé aurait plutôt sa place dans une déclaration gouvernementale.

L'amendement de M. Arts est rejeté par 11 voix contre 2 et 1 abstention.

VOTE SUR L'ENSEMBLE

L'article unique amendé a été adopté par 13 voix contre 1.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des membres présents.

Les Rapporteurs,
Alex ARTS.
Denise NELIS.

Le Président,
Frank SWAELEN.

Een lid verklaart dat standpunt te begrijpen, maar meent toch dat de auteur van het amendement gelijk heeft wat de vorm betreft en dat de voorgestelde tekst in zijn huidige vorm eerder thuishoort in een regeringsverklaring.

Het amendement van de heer Arts wordt verworpen met 11 tegen 2 stemmen bij 1 onthouding.

STEMMING OVER HET GEHEEL

Het enig artikel, zoals geamendeerd, wordt aangenomen met 13 stemmen tegen 1 stem.

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd door de aanwezige leden.

De Rapporteur,
Alex ARTS.
Denise NELIS.

De Voorzitter,
Frank SWAELEN.

**TEXTE ADOPTE
PAR LA COMMISSION****Article unique**

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

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

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 26bis garantissent, 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 de politiques visant à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

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

3° le droit à un logement adéquat;

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

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

**TEKST AANGENOMEN
DOOR DE COMMISSIE****Enig artikel**

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

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

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 26bis 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 onder meer:

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

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

3° het recht op een adequate huisvesting;

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

5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing. »

**Révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer
un article 24bis relatif aux droits économiques et
sociaux**

**RAPPORT
FAIT AU NOM
DU GROUPE DE TRAVAIL
«DROITS ECONOMIQUES
ET SOCIAUX FONDAMENTAUX»
PAR M. STROOBANT**

SOMMAIRE

	Pages
I. INTRODUCTION	26
II. BREF HISTORIQUE DES DROITS FONDAMEN- TAUX EN BELGIE	26
III. EXPOSE GENERAL DU PROBLEME	27
A. Discussion introductive	27
B. Note introductive du président	31
C. Discussion de la note	32
IV. TRAVAUX PREPARATOIRES	37
A. Implications de l'autonomie constitutive	37
1. Introduction	37
2. Exposés	38
2.1. Exposé du professeur K. Rimanque, professeur à l'U.I.A.	38
2.2. Exposé du professeur Francis Delpérée, profes- seur à l'U.C.L.	39
2.3. Exposé de maître Marc Uyttendaele, chargé de cours à l'U.L.B.	45
3. Discussion	56
4. Conclusion	60
B. Les droits sociaux fondamentaux sous l'aspect du contenu	60
1. Exposé du professeur R. Blanpain, de la K.U.L.	61
2. Exposé du professeur M. Weiss, de l'Université de Francfort	65
V. A LA RECHERCHE D'UN TEXTE FAISANT L'OBJET D'UN CONSENSUS	67
1. Questionnaire	68
2. Analyse des réponses du questionnaire	69
3. Discussion	70
4. Analyse des propositions de loi déposées antérieure- ment à la Chambre et au Sénat	72
5. Analyse de la nouvelle proposition (officielle) de la Chambre (session de 1992-1993)	74
6. Conclusions	76
7. Nouvelle proposition du Président	77
7.1. Proposition	77
7.2. Discussion	77
7.3. Énumération limitative ou exhaustive?	83

**Herziening van titel II van de Grondwet, om een arti-
kel 24bis in te voegen betreffende de economische
en sociale rechten**

**VERSLAG
NAMENS DE WERKGROEP
«ECONOMISCHE
EN SOCIALE GRONDRECHTEN»
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER STROOBANT**

INHOUD

	Blz.
I. INLEIDING	26
II. KORTE HISTORIEK VAN DE GRONDRECHTEN IN BELGIE	26
III. ALGEMENE PROBLEEMSTELLING	27
A. Inleidende bespreking	27
B. Inleidende nota van de Voorzitter	31
C. Bespreking van de nota	32
IV. VOORBEREIDENDE WERKZAAMHEDEN	37
A. Implicaties constitutieve autonomie	37
1. Inleiding	37
2. Uiteenzettingen	38
2.1. Uiteenzetting van professor K. Rimanque, hoogleraar aan de U.I.A.	38
2.2. Uiteenzetting van professor Francis Delpérée, hoogleraar aan de U.C.L.	39
2.3. Uiteenzetting van meester Marc Uyttendaele, docent aan de U.L.B.	45
3. Bespreking	56
4. Besluit	60
B. Inhoudelijk aspect van de sociale grondrechten	60
1. Uiteenzetting van professor R. Blanpain, hoogle- raar aan de K.U.L.	61
2. Uiteenzetting van professor M. Weiss (Universiteit van Frankfurt)	65
V. OP ZOEK NAAR EEN CONSENSUSTEKST	67
1. Vragenlijst	68
2. Analyse van de antwoorden op de vragenlijst	69
3. Bespreking	70
4. Analyse van de vroeger ingediende voorstellen in Kamer en Senaat	72
5. Analyse van het (officieus) nieuw voorstel van de Kamer (zitting 1992-1993)	74
6. Conclusies	76
7. Nieuw voorstel van de Voorzitter	77
7.1. Voorstel	77
7.2. Bespreking	77
7.3. Limitatieve of exhaustieve opsomming?	83

	Pages
7.4. Le principe de l'effet non immédiat	84
7.5. Discussion des droits socio-économiques fondamentaux	91
7.5.1. Énumération des droits socio-économiques de la Charte sociale européenne	91
7.5.2. Droit au travail	93
7.5.2.1. Premier tour de discussion	93
7.5.2.2. Deuxième tour de discussion	96
7.5.2.3. Le droit à un niveau de vie convenable	99
7.5.3. Droit à l'assistance sociale, médicale et juridique	99
7.5.3.1. « Assistance »	99
7.5.3.2. Assistance juridique	100
7.5.4. Droit à un environnement salubre	100
7.5.5. Droit à un logement adéquat	101
7.5.6. Droit à l'épanouissement culturel et social, individuel et collectif	101
7.5.7. Droit à une fiscalité équitable	101
7.6. Conclusion générale: nouveau texte	102
8. Nouvelle proposition du groupe de travail	103

	Blz.
7.4. Het principe van de niet-onmiddellijke werking	84
7.5. Bespreking van de sociaal-economische grondrechten	91
7.5.1. Opsomming van de sociaal-economische rechten van het Europees Sociaal Handvest	91
7.5.2. Recht op arbeid	93
7.5.2.1. Eerste besprekingsronde	93
7.5.2.2. Tweede besprekingsronde	96
7.5.2.3. Het recht op een behoorlijk levenspeil	99
7.5.3. Recht op sociale, geneeskundige en juridische bijstand	99
7.5.3.1. De term «assistance»	99
7.5.3.2. Juridische bijstand	100
7.5.4. Recht op een gezond leefmilieu	100
7.5.5. Recht op adequate huisvesting	101
7.5.6. Recht op individuele en collectieve, culturele en sociale ontplooiing	101
7.5.7. Recht op een billijke fiscaliteit	101
7.6. Algemeen besluit: nieuwe tekst	102
8. Nieuw voorstel van de werkgroep	103

I. INTRODUCTION

Le Sénat a décidé, le 8 octobre 1992, de constituer, au sein de la Commission de la Révision de la Constitution et des Réformes des Institutions, un groupe de travail intitulé « Droits économiques et sociaux fondamentaux » (1). Ce groupe de travail s'interroge, en particulier, sur les modalités de la révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux.

Plusieurs propositions de révision du titre II de la Constitution ont été déposées en ce sens, tant au Sénat (un texte proposé par M. Stroobant et consorts, doc. n° 100-2/1° et un texte proposé par MM. Taminiaux et Lallemand, doc. n° 100-2/2°), qu'à la Chambre des représentants [textes proposés par Mme Vogels, M. Simons et Mme Aelvoet, (doc. n° 218/1 - S.E. 1991-1992 et doc. n° 261/1 - S.E. 1991-1992), MM. Breyné et Gehlen (doc. n° 381/1 - S.E. 1991-1992), M. Mayeur (doc. n° 854/1 - 1992-1993), M. Van Rossem, sous forme d'amendements (doc. n° 218/2 - S.E. 1991-1992 et doc. n° 381/2 - S.E. 1991-1992)].

Certaines d'entre elles suggèrent l'insertion d'une clause générale sur la protection des droits économiques et sociaux fondamentaux. D'autres préconisent la proclamation des droits économiques et sociaux pris individuellement, tel le droit au logement.

Le groupe de travail « Droits économiques et sociaux fondamentaux » existait déjà sous la précédente législature, puisqu'il fut créé le 22 novembre 1990 au sein de la Commission de la Révision de la Constitution.

Dans le cadre de la déclaration de révision de la Constitution faite par le pouvoir législatif en 1987, on avait en effet déposé quelque cinq propositions de révision du titre II de la Constitution par l'insertion d'un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux. Il s'agissait des propositions de M. Blanpain, de M. Stroobant, de M. Dierickx, de M. Vaes, de Mme Hanquet et de M. Arts et consorts.

En 1991, le groupe de travail eut à leur sujet des échanges de vues intensifs. Les discussions furent reprises à la fin de 1992.

Entre-temps, au cours de la session de 1992-1993, la Chambre institua, elle aussi, une sous-commission de la Commission de la Révision de la Constitution, chargée d'examiner les droits économiques et sociaux.

II. BREF HISTORIQUE DES DROITS FONDAMENTAUX EN BELGIQUE

Le président donne un aperçu historique des échanges de vues concernant les droits économiques et sociaux fondamentaux.

Avec l'ancien sénateur R. Blanpain, il a pris l'initiative de lancer le débat au Sénat, à la suite des pourparlers menés dans le cadre du Conseil de l'Europe à propos de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs.

Cette charte est le résultat d'un engagement que Jacques Delors, président de la Commission européenne, avait pris en mai 1988 à Stockholm devant le congrès de la Confédération européenne des syndicats. Près de dix-huit mois plus tard, les chefs d'Etat et de gouvernement de onze Etats membres de la Communauté européenne, réunis au Conseil européen de Strasbourg les 8 et 9 décembre 1989, adoptaient la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux du travailleur.

Cette charte, qui s'inspire de textes de base, tels que la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe et les conventions de

I. INLEIDING

De Senaat heeft op 8 oktober 1992 besloten om binnen de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming der Instellingen een werkgroep in te stellen « Economische en Sociale Grondrechten » (1). Deze werkgroep buigt zich met name over de wijze waarop titel II van de Grondwet kan worden herzien teneinde er een artikel 24bis betreffende de economische en sociale rechten in te voegen.

Verscheidene voorstellen tot herziening van titel II van de Grondwet werden in die zin ingediend, zowel in de Senaat (een tekst voorgesteld door de heer Stroobant c.s., Gedr. St. nr. 100-2/1° en een tekst voorgesteld door de heren Taminiaux en Lallemand, Gedr. St. nr. 100-2/2°) als in de Kamer van volksvertegenwoordigers (teksten voorgesteld door mevrouw Vogels, de heer Simons en mevrouw Aelvoet, Gedr. St. nr. 218/1 - B.Z. 1991-1992 en Gedr. St. nr. 261/1 - B.Z. 1991-1992), de heren Breyné en Gehlen (Gedr. St. nr. 381/1 - B.Z. 1991-1992), de heer Mayeur (Gedr. St. nr. 854/1 - 1992-1993), de heer Van Rossem, in de vorm van amendementen (Gedr. St. nr. 218/2 - B.Z. 1991-1992 en Gedr. St. nr. 381/2 - B.Z. 1991-1992).

In sommige teksten wordt voorgesteld een algemene bepaling in te voegen over de bescherming van de economische en sociale grondrechten. In andere wordt voorgesteld dat de economische en sociale grondrechten, zoals het recht op een woning, uitdrukkelijk worden vermeld.

De Werkgroep « Economische en Sociale Grondrechten » bestond reeds onder de vorige legislatuur. Ze werd immers op 22 november 1990 binnen de schoot van de Commissie voor de Herziening van de Grondwet opgericht.

In het kader van de verklaring van de wetgevende macht van 1987 tot herziening van de Grondwet, werden immers een vijftal voorstellen tot herziening van titel II van de Grondwet, door invoeging van een artikel 24bis betreffende de economische en sociale rechten ingediend. Het betrof voorstellen van de heer Blanpain, van de heer Stroobant, van de heer Dierickx, van de heer Vaes, van mevrouw Hanquet en van de heer Arts c.s.

In 1991 heeft de werkgroep hierover intensief van gedachten gewisseld. Eind 1992 werd de draad opnieuw opgenomen.

Inmiddels heeft men gedurende de zitting 1992-1993 ook in de Kamer een subcommissie van de Commissie voor de Herziening van de Grondwet belast met het onderzoek van de economische en sociale rechten opgericht.

II. KORTE HISTORIEK VAN DE GRONDRECHTEN IN BELGIË

De Voorzitter geeft een historisch overzicht van de gedachtenwisseling over de economische en sociale grondrechten.

Samen met oud-senator R. Blanpain, nam hij het initiatief om ingevolge de gesprekken gevoerd in het kader van de Raad van Europa naar aanleiding van het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden het debat in de Senaat op gang te brengen.

Dit handvest is het resultaat van een verbintenis die Jacques Delors, Voorzitter van de Europese Commissie in mei 1988 in Stockholm voor het Congres van het Europees Verbond van Vakverenigingen op zich had genomen. Bijna achttien maanden later hebben de staatshoofden en regeringsleiders van elf Lid-Staten van de Europese Gemeenschap, bijeen op de Europese Raad van Straatsburg op 8 en 9 december 1989, het « Gemeenschapshandvest van sociale grondrechten van de werkende » aangenomen.

Dit handvest, dat geïnspireerd is door basisteksten zoals het Europees Sociaal Handvest van de Raad van Europa en de

(1) Le groupe de travail actuel a été composé le 26 janvier 1993.

(1) De huidige werkgroep werd samengesteld op 26 januari 1993.

l'Organisation internationale du travail, est conçue comme un socle de droits sociaux garantis et mis en œuvre, dans le cadre de leurs compétences, au niveau des États membres ou de la Communauté européenne, selon le cas.

En 1988, la Déclaration universelle des droits de l'homme avait 40 ans. Le Gouvernement de l'époque se déclara disposé à insérer dans la Constitution un article comportant des droits sociaux.

Cette bonne volonté fut mise à profit. Outre les initiatives de Mieke Vogels au nom d'Agalev, des parlementaires d'autres groupes politiques, notamment le sénateur Arts pour le C.V.P. et Mme Hanquet pour le P.S.C., déposèrent des propositions de loi.

Seuls le V.L.D. et le P.R.L. ne prirent aucune initiative législative.

Deux types d'initiatives se dessinent. Il y a, d'une part, les initiatives globalisatrices et, d'autre part, des initiatives partielles (ainsi le droit au logement fit-il l'objet de nombreuses discussions et d'initiatives à la Chambre).

Les constitutions de pas mal d'États membres de la C.E. contiennent également des droits sociaux fondamentaux. C'est notamment le cas des Pays-Bas, de l'Allemagne, de la France et du Portugal.

L'ensemble de ces mouvements a conduit aux initiatives législatives en discussion.

III. EXPOSE GENERAL DU PROBLEME

A. Discussion introductive

Le président propose le schéma de travail suivant:

1. Echange de vues

(= exposé général du problème).

2. Point de vue des groupes politiques

Examiner sur le plat, du contenu quelles sont les positions précises des groupes politiques et de quelle manière celles-ci ont été exprimées dans les propositions de loi déposées par eux.

Cela suppose bien entendu que ces positions soient actualisées.

3. Qu'attendons-nous de l'attitude du Gouvernement? Le Gouvernement avait exprimé à l'ancien groupe de travail le désir d'en suivre les travaux à distance, mais avec attention.

4. Problème de la collaboration avec la Chambre

Aujourd'hui, contrairement à ce qui s'était produit sous la législature précédente, la Chambre des représentants s'est soudain précipitée sur la problématique de l'insertion de droits sociaux fondamentaux dans la Constitution, à la suite d'une nouvelle proposition déposée par M. Breyne.

Dès le début des travaux du groupe de travail sous l'actuelle législature, on s'est efforcé de prendre contact avec la sous-commission de la Chambre qui se penche également sur l'insertion d'un article 24bis.

Du côté du Sénat, on a le souci suivant:

a) travailler rapidement et arriver à un résultat (texte) de qualité, en évitant toute précipitation néfaste;

b) avoir un dialogue sérieux avec la Chambre des représentants, après que chacune des deux Chambres aura eu la possibilité d'analyser séparément le contenu des textes et de formuler des propositions concrètes.

Verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie, functioneert als sokkel van sociale rechten die naargelang van het geval op het niveau van de Lid-Staten of op dat van de Europese Gemeenschap, in het kader van haar bevoegdheden, gewaarborgd en ten uitvoer worden gelegd.

In 1988 bestond de Universele Verklaring van de rechten van de mens 40 jaar. De toenmalige Regering heeft zich bereid verklaard een artikel met sociale grondrechten in de Grondwet in te lassen.

Men pikte op die bereidheid positief in. Er waren niet alleen de initiatieven van Mieke Vogels namens Agalev, maar parlementairen van andere politieke fracties dienden voorstellen in, o.m. senator Arts (C.V.P.), mevrouw Hanquet (P.S.C.).

Enkel de V.L.D. en de P.R.L. namen geen wetgevend initiatief.

Twee soorten initiatieven tekenen zich af. Er zijn enerzijds de globaliserende initiatieven, anderzijds deelinitiatieven (bijvoorbeeld het recht op wonen maakte het voorwerp uit van heel wat gesprekken en van initiatieven in de Kamer).

Ook de grondwetten van heel wat E.G.-Lid-Staten bevatten sociale grondrechten. Dit is onder meer het geval voor Nederland, Duitsland, Frankrijk, Portugal.

Het geheel van die bewegingen heeft tot de ter bespreking liggende wetgevende initiatieven geleid.

III. ALGEMENE PROBLEEMSTELLING

A. Inleidende bespreking

De Voorzitter stelt het volgend werkschema voor:

1. Gedachtenwisseling

(= algemene probleemstelling).

2. Standpunt van de politieke fracties

Inhoudelijk nagaan welke de precieze standpunten zijn van de politieke fracties en hoe die verwoord werden in de door hen ingediende wetsvoorstellen.

Dit veronderstelt uiteraard een actualisering van die standpunten.

3. Wat wordt er verwacht van de houding van de Regering? De Regering heeft in de vorige werkgroep de wens geformuleerd op afstand maar nauwgezet de werkzaamheden ervan te volgen.

4. Probleem van samenwerking met de Kamer.

In tegenstelling tot wat gedurende de vorige legislatuur gebeurde, heeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers zich nu naar aanleiding van een nieuw voorstel ingediend door de heer Breyne, plots met grote spoed gegooid op de problematiek van de invoering van sociale grondrechten in de Grondwet.

Van bij de aanvang van de werkzaamheden van de werkgroep onder de huidige legislatuur, is er contact gezocht met de subcommissie van de Kamer die zich eveneens over de invoering van artikel 24bis buigt.

Van Senaatszijde is men bekommerd om:

a) een snelle werking en een kwalitatief hoogstaand resultaat (tekst) waarbij overhaasting uit den boze is;

b) een ernstige dialoog met de Kamer nadat elke kamer de kans heeft gehad afzonderlijk inhoudelijk te analyseren en konkrete voorstellen te formuleren.

5. Rédaction d'un ou de plusieurs textes propres.

Un membre se déclare favorable à l'idée de fixer de manière plus fondamentale les droits économiques et sociaux fondamentaux.

Il émet toutefois une très nette réserve quant à la manière dont cela se ferait.

1. L'insertion dans la Constitution de droits économiques et sociaux fondamentaux ne pourrait pas hypothéquer le système social.

2. Les droits fondamentaux n'ont pas leur place dans la Constitution belge puisque, depuis l'accord de la Saint-Michel, l'autonomie constitutive a été transférée aux Communautés et aux Régions. L'intervenant renvoie au débat sur les compétences résiduelles et rappelle que la Cour d'arbitrage n'a pas encore élaboré de jurisprudence précise au sujet des compétences implicites.

Un membre se déclare partisan de la hiérarchie des normes juridiques. Cette situation, dans laquelle existe entre les normes européennes et régionales une hiérarchie dont les normes nationales sont absentes, est absurde.

Il propose de dresser une liste des droits fondamentaux à prendre en considération. Ensuite, on pourra déterminer pour chacun d'entre eux si l'insertion doit se faire au niveau fédéral ou non.

Un exercice théorique tel que celui-ci est utile, parce que la matière est mouvante (certaines matières sont du reste à cheval sur les deux structures) et qu'il n'y a pas d'unanimité entre les membres du groupe de travail.

Un membre souhaite intervenir sur les principes mêmes. Il y a des objections à l'encontre de certains de ces droits fondamentaux parce que ceux-ci créent des obligations pour les pouvoirs publics. Il convient en effet de se demander si ceux-ci sont bien en mesure de répondre aux obligations qui découlent des droits fondamentaux. Ainsi, dans notre économie de marché décentralisée, les pouvoirs publics ne peuvent garantir le droit au travail.

Selon lui, les droits dont on ne peut exiger le respect ne doivent pas être inscrits dans la Constitution. Pour d'autres droits (par exemple, le droit à la sécurité sociale ou le droit à un revenu minimum), il se pose moins de problèmes.

Et l'intervenant de souligner qu'il ne s'oppose pas a priori à l'insertion de droits fondamentaux dans la Constitution.

Un membre déclare que son groupe souhaite collaborer au groupe de travail.

Il renvoie aux propositions déposées par Mieke Vogels et consorts à la Chambre et qui ont également été signées par Ecolo.

Il vaudrait mieux que, dans une première phase, le groupe de travail établisse, de façon séparée pour chaque droit, l'état de la question, ce qui permettrait de décider quels sont les droits sociaux fondamentaux qui devraient être inclus dans la Constitution.

Cela peut se faire sur la base d'un examen et d'une discussion des propositions déposées au Sénat: la proposition très générale de M. Taminiaux qui, d'après l'intervenant, n'est pas suffisamment développée, et celle de M. Stroobant, qui est très fortement développée et sans doute trop détaillée.

Un autre membre remarque que l'intention du P.S.C. d'inscrire les droits économiques et sociaux fondamentaux dans la Constitution est claire. Sous la législature précédente, Mme Hanquet avait d'ailleurs déposé une proposition dans ce sens.

5. Opstelling van een eigen tekst of teksten.

Een lid staat positief tegenover het meer fundamenteel vastleggen van de economische en sociale grondrechten.

Het lid wenst echter een zeer sterk voorbehoud te formuleren over de wijze waarop dit zou gebeuren.

1. De inlassing in de Grondwet van de economische en sociale grondrechten zou geen hypotheek mogen leggen op het sociaal systeem.

2. De fundamentele grondrechten horen niet thuis in de Belgische Grondwet, vermits sedert het Sint-Michielsakkoord de constitutieve autonomie naar de Gewesten en Gemeenschappen wordt overgedragen. Hij verwijst naar het debat over de restbevoegdheden en naar het feit dat het Arbitragehof de rechtspraak over impliciete bevoegdheden nog niet nauwkeurig heeft uitgewerkt.

Een lid is voorstander van de hiërarchie van de rechtsnormen. Die situatie waarin een hiërarchie bestaat tussen de Europese en regionale normen, waarbij de nationale normen afwezig zijn, is absurd.

Hij stelt voor een opsomming van de grondrechten die in aanmerking komen te maken. Vervolgens kan er voor ieder op te nemen grondrecht bepaald worden of het al dan niet op federaal niveau dient te gebeuren.

Zo'n theoretische oefening is nuttig omdat de materie in beweging is (sommige materies hebben betrekking op de twee structuren) en omdat er geen unanimité onder de leden van de Werkgroep bestaat.

Een lid wenst over de principes zelf tussen te komen. Hij heeft bezwaren tegen sommige van die grondrechten, omdat die verplichtingen creëren in hoofde van de overheid. De vraag dient immers gesteld of de overheid aan de verplichtingen die uit de grondrechten voortvloeien wel kan beantwoorden. Zo kan in ons gedecentraliseerd economische marktsysteem de overheid bijvoorbeeld het recht op arbeid niet garanderen.

Het lid is van oordeel dat rechten die niet afdwingbaar zijn, niet in de Grondwet moeten opgenomen worden. Voor andere rechten (bijvoorbeeld het recht op sociale zekerheid of het recht op een minimuminkomen) stellen zich minder problemen.

Het lid benadrukt dat hij zich niet a priori verzet tegen de opname van grondrechten in de Grondwet.

Een lid verklaart dat zijn fractie wil samenwerken met de werkgroep.

Het verwijst naar het bestaan van voorstellen die door Mieke Vogels en consorten in de Kamer werden ingediend en door Ecolo medeondertekend werden.

Het zou goed zijn dat de Werkgroep in een eerste fase eerst afzonderlijk tot een *status questionis* zou overgaan, waarbij zou uitgemaakt worden welke sociale grondrechten in de Grondwet zouden opgenomen worden.

Dit kan gebeuren op basis van een onderzoek en een bespreking van de in de Senaat ingediende voorstellen: het zeer algemeen geformuleerde voorstel van senator Taminiaux dat volgens het lid niet voldoende uitgewerkt is, en het voorstel van senator Stroobant dat zeer sterk uitgewerkt is en dat wellicht al te zeer in details treedt.

Een ander lid merkt op dat de P.S.C. duidelijk de bedoeling heeft de economische en sociale grondrechten in de Grondwet te laten opnemen. Tijdens de vorige zittingsperiode heeft mevrouw Hanquet trouwens een voorstel in die zin ingediend.

Le membre est d'avis que les arguments soulevés par le premier orateur sont importants, parce que l'inscription de droits fondamentaux serait une forme d'intention qui ne pourrait éventuellement pas nécessairement se concrétiser dans son application et dans la sanction.

Des problèmes d'ordre juridique et des problèmes sur le plan d'application des dispositions de notre Constitution doivent être résolus.

Il faut cependant approfondir la question et examiner la portée de l'introduction d'une nouvelle génération de droits fondamentaux dans la Constitution.

Le président renvoie à un document concernant l'insertion dans la Constitution de droits économiques et sociaux, publié par la Chambre en 1989, et qui se fait l'écho d'une audition, tenue le 25 avril 1989, de M. F. Delpérée, professeur à l'U.C.L., et de M. K. Rimanque, professeur à l'U.I.A.

Les membres du groupe de travail de l'époque du Sénat ont participé à cette audition. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le groupe de travail n'a plus fait appel à l'avis d'experts au cours de la législature précédente. De nombreuses publications ont en outre vu le jour au sujet des droits fondamentaux: notamment une étude très intéressante du Centre de droit comparé concernant les droits sociaux fondamentaux.

Le groupe de travail du Sénat avait à cette époque l'intention d'inviter deux experts: le professeur Danny Pieters, qui a rédigé une étude sur les droits de la sécurité sociale, et Fernand Tanghe, qui a consacré une étude de philosophie juridique aux droits sociaux fondamentaux.

Dans l'état actuel des choses (après quatre années de travaux au Sénat), cela ne semble plus nécessaire. Les sénateurs sont probablement en mesure de formuler eux-mêmes les problèmes de principe et de procéder à une délimitation fondamentale.

Un membre aborde le problème du domaine de compétences, qui est assez vague.

Il estime tout à fait inutile d'encore insérer dans la Constitution belge des obligations qui sont formulées à un autre niveau.

Dans la mesure où l'on insère dans la Constitution des obligations qui requièrent des mesures positives, il faut le faire aux niveaux auxquels les mesures peuvent être prises.

Un deuxième membre aborde la question de l'application directe des droits fondamentaux.

Une question plus essentielle est de savoir si, dans la société actuelle, les droits économiques et sociaux qui sont insérés dans la Constitution sont bien réalisables. Les pouvoirs publics peuvent-ils en garantir le respect? Si l'on insère certains droits fondamentaux dans notre Constitution, cela signifie que notre société économique va devoir commencer à changer, qu'elle évoluera vers le dirigisme.

Le droit au travail implique le droit aux allocations de chômage, le droit au revenu, etc. Les pouvoirs publics ne peuvent pas garantir le respect de ces droits.

D'après un troisième intervenant, il convient de discuter de chaque droit séparément en fonction du contenu que l'on compte lui donner.

Il faudra examiner pour chaque droit si on lui donne une interprétation stricte ou non.

Le droit au travail peut signifier un droit au revenu. C'est d'ailleurs ce qui figure dans la convention du Bureau international du travail.

Le second intervenant répond que le droit au travail n'est pas un droit au revenu.

Het lid is van oordeel dat de argumenten aangehaald door de eerste spreker belangrijk zijn omdat het vastleggen van de grondrechten in de Grondwet een soort beginselverklaring zou kunnen zijn die niet noodzakelijk geconcretiseerd wordt door toepassing en bestraffing.

Problemen van juridische aard en problemen bij toepassing van de grondwetsbepalingen moeten worden opgelost.

Toch moet het probleem worden uitgediept en moet de draagwijdte worden onderzocht van het invoegen van een nieuwe «lichting» grondrechten in de Grondwet.

De Voorzitter verwijst naar een document over het opnemen in de Grondwet van economische en sociale rechten gepubliceerd door de Kamer in 1989, dat de weergave is van een hoorzitting gehouden op 25 april 1989, met de heer F. Delpérée, professor aan de U.C.L. en met de heer K. Rimanque, professor aan de U.I.A.

De leden van de toenmalige Werkgroep van de Senaat hebben aan die hoorzitting deelgenomen. Dit is trouwens de reden waarom de Werkgroep gedurende de vorige legislatuur geen beroep meer op deskundigen heeft gedaan. Bovendien is er reeds heel wat gepubliceerd over die problematiek van de grondrechten: o.m. een zeer interessante studie van het Centrum voor Rechtsvergelijking omtrent de sociale grondrechten.

De Werkgroep van de Senaat had toen de intentie twee deskundigen uit te nodigen: professor Danny Pieters die over sociaal-zekerheidsrechten een studie gemaakt heeft, en Fernand Tanghe die een rechtsfilosofische studie over sociale grondrechten gemaakt heeft.

In de huidige stand van zaken (na vier jaar werkzaamheden in de Senaat) blijkt dit niet meer nodig. De senatoren zijn wellicht zelf in staat de principiële problemen te formuleren en tot een principiële afbakening over te gaan.

Een lid heeft het over de schemerzone van bevoegdheden.

Het lid is van oordeel dat het totaal overbodig is, in een Belgische Grondwet nog verplichtingen in te schrijven die op een ander vlak geformuleerd zijn.

In de mate men verplichtingen in de Grondwet opneemt die positieve maatregelen vereisen, moet men het op die niveaus doen waar de maatregelen kunnen getroffen worden.

Een tweede lid snijdt de vraag van het self-executing karakter aan.

Een meer essentiële vraag luidt of in de huidige maatschappij de economische en sociale rechten die in de Grondwet worden opgenomen wel mogelijk zijn. Kan de overheid die nakomen? De inschrijving van sommige grondrechten veronderstelt een begin van wijziging van onze economische maatschappij, een evolutie in de richting van dirigisme.

Het recht op arbeid houdt het recht op werkloosheidsuitkering, het recht op inkomen, enz. in. De overheid kan die rechten niet nakomen.

Een derde lid is van oordeel dat er recht per recht een discussie dient gevoerd te worden, aan de hand van de inhoud die men aan het recht zal geven.

Men zal recht per recht moeten onderzoeken of men er een strikte interpretatie aan geeft of niet.

Het recht op arbeid kan recht op inkomen zijn. Dit staat trouwens zo in de conventie van het Internationaal Arbeidsbureau.

Het tweede lid replikeert dat het recht op arbeid geen recht op inkomen is.

Un autre membre estime que l'analyse du deuxième alinéa aboutit à une présentation en noir et blanc. Aucun des deux modèles de société (une économie de marché ou une économie planifiée) n'existe ou n'est souhaité.

Le droit au travail en soi, à un travail au sens plein du terme, est un droit fondamental allant bien plus loin que le droit au revenu. C'est une façon de se réaliser soi-même, de se rendre utile dans le système économique et social dans lequel on vit.

La société en tant que telle (tant les pouvoirs publics que les entrepreneurs privés) ne peut fuir ses responsabilités sociales. Cela est d'autant plus important maintenant que les pouvoirs publics disposent de moins en moins de moyens pour garantir aux citoyens le droit au travail, que le secteur privé est confronté à une diminution de l'emploi et que la sécurité sociale est engagée dans un processus de démantèlement.

Lorsque l'on constate que ces tendances négatives augmentent, il est de plus en plus nécessaire d'inclure le droit au travail dans la Constitution, pour éviter que l'on se retrouve dans un système social où seuls quelques droits sociaux peuvent encore être exercés.

C'est pourquoi la présente discussion est fondamentale.

Il est donc important de bien définir les droits en question.

Un membre déplore une contradiction. On propose d'insérer dans la Constitution des droits que, dans l'état actuel des choses, l'on ne peut ni réaliser ni garantir, alors qu'on peut réaliser des droits que l'on n'inscrit pas: le droit à un minimum de moyens d'existence. Apparemment, on est d'avis que ce droit est trop modeste.

Un membre constate que l'on vit dans une société qui donne une signification à la vie par le travail; le droit au travail est essentiel; le droit au minimum de moyens d'existence ne réalise pas ce but.

Un autre commissaire répète que le droit au travail a une portée beaucoup plus large que le droit au revenu.

Le préopinant rappelle qu'il plaide en faveur du droit aux allocations de chômage (revenu de remplacement), et non en faveur du droit au minimum social.

L'intervenant n'est pas d'accord sur la thèse selon laquelle la notion de travail peut être remplacée par celle de n'importe quel revenu. Le travail a une valeur éthique, qui signifie bien plus que simplement obtenir une somme d'argent qui n'est pas la contrepartie d'un travail.

Il est clair que, par suite de l'inscription de tels droits, la vision globale de la société que l'on a en tant que parti politique est remise sur le tapis. Il sera donc difficile d'obtenir un consensus sur le droit au travail en tant que tel.

Un autre membre dit que la réalité sociale diffère de l'analyse idéologique. La société n'est ni socialiste ni capitaliste. Nous vivons dans une société évoluée aux structures adaptées, où le capitalisme est prépondérant mais qui renferme d'importants éléments d'économie mixte, si bien que l'on ne peut pas, en fait, être partisan de l'inscription du droit au travail dans la Constitution. On peut toutefois opter pour une solution comme celle qu'ont choisie par exemple les Pays-Bas: il incombe aux pouvoirs publics d'élaborer une politique visant, par exemple, à un emploi maximal ou donnant un autre contenu au droit au travail.

Le même membre se rend compte que sa proposition d'inscription du droit au travail dans la Constitution implique que les structures sociales soient de nature à permettre la réalisation du droit au travail.

Il ne souhaite toutefois pas se figer dans ce point de vue, car cette société sociale n'existe pas à l'heure actuelle. Comme il faut

Een ander lid is van oordeel dat de analyse van het tweede lid een wit-zwart voorstelling inhoudt. Geen van beide maatschappij-modellen (een markteconomie of een planeconomie) bestaan of worden gewenst.

Het recht op arbeid op zich, het recht op zinvolle arbeid is als grondrecht veel meer dan het recht op inkomen. Het is een vorm van zelfverwezenlijking, van zich dienstig te maken in het economisch en maatschappelijk bestel waarin men leeft.

De maatschappij als dusdanig (zowel de overheid als de privé-ondernemer) kan zich niet ontdoen van haar maatschappelijke verantwoordelijkheid. Dit is des te meer belangrijk op een ogenblik waarop de overheid over steeds minder middelen beschikt om het recht op arbeid aan de burgers te waarborgen, de uitstoot van arbeid in de privé-sector versnelt en een proces van afbouw van de sociale zekerheid zich ontwikkelt.

Wanneer men vaststelt dat die negatieve tendensen toenemen, dringt de noodzaak zich des te meer op het recht op arbeid in de Grondwet op te nemen om te vermijden dat men in een maatschappelijk systeem terecht komt waarbij nog slechts enkele sociale rechten kunnen uitgeoefend worden.

Daarom is de discussie zeer fundamenteel.

Het is dus belangrijk de rechten goed te omschrijven.

Een lid betreurt een tegenstrijdigheid. Men stelt voor in de Grondwet rechten in te voegen die men bij de huidige stand van zaken niet kan verwezenlijken of waarborgen, terwijl men wel rechten kan verwezenlijken die niet worden vastgelegd: het recht op een bestaansminimum. Blijkbaar is men van oordeel dat dit recht niet belangrijk genoeg is.

Een lid stelt vast dat in onze samenleving het werk een betekenis aan het leven geeft; het recht op arbeid is essentieel; het recht op een bestaansminimum realiseert dit doel niet.

Een ander lid herhaalt dat het recht op arbeid veel verder reikt dan het recht op inkomen.

Het vorig lid herinnert eraan dat hij pleit voor het recht op werkloosheidsuitkering (vervangingsinkomen) en niet op het recht op een sociaal minimum.

Het lid is het niet eens met de stelling die zegt dat het begrip arbeid door het om het even welk inkomen kan worden vervangen. Arbeid heeft een ethische waarde die veel meer is dan louter het bekomen van een som geld om geen arbeid te leveren.

Het is duidelijk dat door de inschrijving van dergelijke rechten de globale maatschappijvisie die men als politieke partij heeft, zal ter sprake komen. Het zal dus moeilijk zijn een consensus te bekomen over het recht op arbeid als dusdanig.

Een ander lid stelt dat de maatschappelijke realiteit verschilt van de ideologische analyse. De maatschappij is noch socialistisch noch kapitalistisch. We leven in een geëvolueerde maatschappij met aangepaste structuren waar het kapitalisme doorslaggevend is maar waar ook belangrijke elementen van gemengde economie aanwezig zijn, zodanig dat men inderdaad geen voorstander kan zijn van het inschrijven van het recht op arbeid in de Grondwet. Men kan wel opteren voor een oplossing waarvoor men bijvoorbeeld in Nederland gekozen heeft: dit is de verplichting van de overheid om een beleid uit te werken dat bijvoorbeeld een maximale werkgelegenheid nastreeft, of dat een andere inhoud aan het recht op arbeid geeft.

Hetzelfde lid is er zich van bewust dat zijn voorstel van invoering van het recht op arbeid in de Grondwet inhoudt dat de sociale structuren dusdanig zouden zijn dat het recht op arbeid kan waar gemaakt worden.

Hij wenst zich echter niet op dit standpunt vast te pinnen, want die sociale maatschappij bestaat de dag van vandaag niet. Vermits

inscrire dans la Constitution les droits qui sont réalisables, il se rallie à la thèse d'un autre membre, qui plaide pour une approche nuancée.

Le groupe de travail doit être disposé à discuter de cette manière, sans s'ancrer dans un *a priori*.

B. Note introductive du président

A l'occasion de la discussion de telles propositions, plusieurs problèmes de technique juridique sont apparus. Ils ont été recensés dans une note du président du groupe de travail.

Voici la note du président, qui formule et précise les problèmes relatifs aux droits économiques et sociaux fondamentaux.

ENONCE DU PROBLEME

1. Plusieurs théories ont été développées au sujet de cette matière. C'est ainsi que l'on a affirmé, par exemple, que pour ce qui est des libertés et des droits traditionnels du citoyen, rien d'autre n'est exigé des pouvoirs publics qu'une abstention. En revanche, pour ce qui est des droits sociaux fondamentaux, ils auraient une obligation positive. Ce point de vue ne résiste pas à une analyse approfondie.

a) Pour ce qui est des libertés et des droits traditionnels, un apport des pouvoirs publics peut également être nécessaire. Tout dépend précisément du contenu que la société entend donner à ces droits;

b) Dans la déclaration française des droits de l'homme, il était déjà question de droits sociaux fondamentaux.

La distinction entre droits traditionnels et droits nouveaux est sans fondement.

2. Les conceptions relatives aux droits de l'homme évoluent constamment, ainsi que le contexte dans lequel elles se situent. Aujourd'hui, les éléments déterminants sont les suivants:

a) Toute une série de droits fondamentaux nationaux comportent des dispositions de droit social; tel n'était pas le cas en 1831;

b) Bien des instruments juridiques internationaux renferment des règles dont on peut déduire toute une série de principes constitutionnels, en ce sens qu'il s'agit de principes fondamentaux en ce qui concerne l'organisation de la société;

c) Des textes ont été approuvés au niveau international qui peuvent être considérés comme des droits sociaux fondamentaux; ces droits seront bientôt transposés dans le droit interne belge, s'ils ne l'ont pas déjà été.

3. L'approbation, par le Parlement, de la C.S.E., et l'acceptation, par le Premier ministre, de la Charte communautaire des droits sociaux confèrent une dynamique particulière à la question.

4. Avant d'entamer une discussion sur la concrétisation des droits sociaux fondamentaux, il me paraît souhaitable de se prononcer sur les questions suivantes:

a) Les droits sociaux fondamentaux seront-ils inscrits dans la Constitution par le biais d'un préambule ou par le biais d'articles de droit positif?

b) Ces droits sociaux fondamentaux auront-ils des effets directs?

in de Grondwet die rechten moeten ingeschreven worden die realiseerbaar zijn, leunt hij aan bij de stelling van een ander lid dat pleit voor een genuanceerde benadering.

De Werkgroep moet bereid zijn op die manier te discussiëren, zonder zich in een oorspronkelijk principieel standpunt vast te ankeren.

B. Inleidende nota van de Voorzitter

Naar aanleiding van de bespreking van dergelijke voorstellen zijn verscheidene problemen van juridisch-technische aard aan het licht gekomen. Zij werden opgenomen in een nota van de Voorzitter van de Werkgroep.

Hierna volgt de nota van de Voorzitter die de probleemstelling in verband met de economische en sociale grondrechten formuleert en verduidelijkt.

PROBLEEMSTELLING

1. Omtrent deze problematiek werden meerdere theorieën ontwikkeld. Er wordt onder meer gesteld dat de traditionele vrijheden en rechten van de burgers slechts een onthouding vanwege de overheid vereiste. De sociale grondrechten daarentegen zouden een positieve verplichting met zich meebrengen. Dit standpunt weerstaat niet aan een grondige analyse.

a) Ook traditionele vrijheden en rechten kunnen een inbreng van de overheid vergen. Alles hangt precies af van de inhoud die de maatschappij aan de rechten wil geven.

b) De Franse mensenrechtenverklaring bevatte reeds sociale grondrechten.

Het onderscheid tussen traditionele rechten en nieuwe rechten is niet gefundeerd.

2. De opvattingen omtrent de mensenrechten zijn voortdurend in beweging maar ook de context binnen dewelke zij gesitueerd dienen te worden verandert. Vandaag zijn volgende elementen doorslaggevend:

a) Een ganse reeks nationale grondrechten bevatten sociaalrechtelijke bepalingen; dit was niet het geval in 1831.

b) Talrijke internationale rechtsinstrumenten bevatten regels waaruit een reeks grondwettelijke beginselen kunnen afgeleid worden; ze bevatten immers fundamentele maatschappelijke principes.

c) Er werden op het internationaal vlak teksten goedgekeurd die als sociale grondrechten kunnen beschouwd worden; deze zullen weldra opgenomen worden in het Belgisch intern recht voor zover dit nog niet gebeurd is.

3. De goedkeuring door het Parlement van het Europees Sociaal Handvest en de aanvaarding door de Eerste Minister van het Gemeenschapshandvest voor sociale rechten geeft aan de problematiek een bijzondere dynamiek.

4. Vooraleer tot een discussie over te gaan van geconcretiseerde sociale grondrechten lijkt het mij wenselijk een uitspraak te doen over volgende vragen:

a) Zullen de sociale grondrechten in de vorm van een aanhef in onze Grondwet worden opgenomen of krijgen zij de vorm van positief rechtelijke grondwetsartikelen?

b) Zullen er rechtstreekse gevolgen aan deze sociale grondrechten toegekend worden?

c) La condition de nationalité est-elle requise du titulaire des droits sociaux fondamentaux?

d) Le bénéfice des droits sociaux fondamentaux restera-t-il limité aux travailleurs ou tous les citoyens pourront-ils s'en prévaloir?

e) Les droits sociaux fondamentaux ont-ils également un effet « horizontal »? Un droit social fondamental qui est inscrit dans la Constitution peut-il avoir des conséquences pour les pouvoirs publics et pour le citoyen?

f) Quelles sont les implications de l'autonomie constitutive des Communautés et des Régions?

5. Ayant déjà consacré deux fois une discussion générale au problème, la commission peut répondre à la question 4. a) Pour ce qui est des autres questions, l'on pourra fournir une réponse appropriée à chaque droit fondamental particulier.

C. Discussion de la note

A la demande d'un membre du groupe de travail, le point 4.f), relatif aux implications de l'autonomie constitutive, est joint à la note introductive. A ce propos, le groupe de travail décide d'ailleurs d'entendre un certain nombre de professeurs d'université spécialisés dans ce domaine.

Préalablement à la discussion de la note, on constate avec une certaine satisfaction que la persévérance et la manière méthodique avec lesquelles le groupe de travail poursuit ses travaux ont permis, en 1993, de débloquent politiquement la question des droits sociaux fondamentaux. Quasi tous les partis politiques ont déposé une proposition. Le mouvement syndicaliste a laissé tomber ses réserves. Alors qu'autrefois les droits et libertés traditionnels étaient censés avoir une portée exclusivement négative, les pouvoirs publics n'ayant pas à intervenir, et que les droits fondamentaux modernes ou sociaux sont supposés avoir une portée positive, les pouvoirs publics remplissant à cet égard un rôle positif, le président estime qu'aujourd'hui, cette distinction n'est plus tellement pertinente pour la discussion menée au sein du groupe de travail. La conception des droits fondamentaux traditionnels a du reste évolué.

Un membre est d'accord sur ce point de départ, mais il doute que la distinction entre droits sociaux fondamentaux traditionnels et modernes soit bien aussi indifférente que l'affirme le président.

Selon lui, il y a lieu de se demander, dans le cadre de l'insertion dans la Constitution de droits sociaux fondamentaux, quelles sont les obligations qui en résultent pour les pouvoirs publics et si ces derniers sont en mesure de les respecter.

L'intervenant prend l'exemple du droit à la liberté religieuse, pour lequel le citoyen peut s'adresser au tribunal pour en exiger le respect. Qu'en est-il du droit au travail?

Quelles modifications ou adaptations faut-il apporter à la société pour que les pouvoirs publics puissent garantir le droit au travail à l'individu qui voudrait en exiger le respect?

Selon l'intervenant, c'est là le critère décisif pour décider d'inscrire ou non un droit social fondamental déterminé. Or, aujourd'hui, certains droits sociaux fondamentaux ne peuvent être garantis.

Le test consiste donc à rechercher dans quelle mesure les pouvoirs publics peuvent garantir un droit social fondamental sans perturber le système économique existant.

Le président réplique que cette discussion-là devrait plutôt avoir lieu lors de l'examen de la question de l'effet direct des droits sociaux fondamentaux (problématique de l'application directe).

c) Wordt de nationaliteitsvereiste gesteld voor de titularis van de sociale grondrechten?

d) Blijven de sociale grondrechten beperkt tot de groep van de werknemers of kunnen alle burgers er aanspraak op maken?

e) Hebben de sociale grondrechten ook een horizontale werking? Kan een sociaal grondrecht dat in de Grondwet wordt ingeschreven, gevolgen hebben voor de overheid en voor de medeburger?

f) Welke zijn de implicaties van de constitutieve autonomie van Gemeenschappen en Gewesten?

5. Na reeds tweemaal een algemene bespreking aan het probleem gewijd te hebben kan de Commissie een uitspraak doen over de vraag 4. a) Op de andere vragen kan bij elk bijzonder grondrecht een aangepast antwoord gegeven worden.

C. Bespreking van de nota

Op vraag van een lid van de Werkgroep wordt het punt 4.f) over de implicaties van de constitutieve autonomie aan de inleidende nota toegevoegd. In dat verband wordt door de Werkgroep trouwens ook beslist een aantal hoogleraars gespecialiseerd in die materie te horen.

Voorafgaandelijk aan de bespreking van de nota wordt met enige tevredenheid vastgesteld dat door het doorzettingsvermogen en de systematische aanpak waarmee de Werkgroep haar werkzaamheden verderzet, in 1993 blijkt dat het ontwerp van de sociale grondrechten politiek gedeblokkeerd is. Bijna alle politieke partijen hebben een voorstel ingediend. De vakbeweging heeft haar terughoudendheid laten varen. Daar waar vroeger de traditionele rechten en vrijheden geacht werden uitsluitend een negatieve draagwijdte te hebben, waarbij de overheid geen inbreng dient te hebben, en de moderne of sociale grondrechten verondersteld worden een positieve draagwijdte te bezitten, waarbij de overheid een positieve rol vervult, is de Voorzitter van oordeel dat dit onderscheid vandaag niet zo relevant meer is voor de discussie die in de Werkgroep wordt gevoerd. De visie over de traditionele grondrechten is trouwens geëvolueerd.

Een lid is het met dit vertrekpunt eens maar twijfelt eraan of het onderscheid tussen traditionele en moderne grondrechten wel zo onbelangrijk is als de Voorzitter stelt.

Het lid is van oordeel dat de vraag dient gesteld welke in het kader van de opname van sociale grondrechten in de Grondwet de verplichtingen van de overheid zijn en of de overheid die verplichtingen kan nakomen.

Het lid geeft het voorbeeld van het recht op godsdienstvrijheid, waarbij de burger zich tot de rechtbank kan wenden om dit recht af te dwingen. Quid voor het recht op de arbeid?

Welke maatschappelijke wijzigingen of aanpassingen dienen er te gebeuren opdat de overheid het recht op arbeid kan garanderen voor een individu dat dit zou willen afdwingen?

Het lid is van oordeel dat dit het relevante criterium is voor het beslissen van het al dan niet opnemen van een bepaald sociaal grondrecht. Sommige sociale grondrechten kunnen vandaag echter niet gegarandeerd worden.

De test bestaat er dus in na te gaan in welke mate de overheid een sociaal grondrecht kan garanderen zonder het bestaande economische systeem in de war te sturen.

De Voorzitter repliceert dat de opgeworpen discussie eerder moet gevoerd worden naar aanleiding van de vraag naar de rechtstreekse werking van de sociale grondrechten (problematiek van de *self-executing*).

L'évolution des droits fondamentaux traditionnels est étroitement liée à une évolution de l'esprit du temps. La formulation d'un droit fondamental classique impliquait une approche négative. Le droit d'association, par exemple, impliquait que les autorités ne pouvaient pas s'immiscer dans le fonctionnement des syndicats.

Dans l'esprit d'aujourd'hui, le droit d'association a reçu une portée positive. Cela implique par exemple que les associations ont le droit de participer à la concertation sociale. Cela implique un apport positif des pouvoirs publics.

Un autre exemple de cette évolution est celui de la liberté de la presse. Il y a 150 ans, ce droit signifiait que les autorités ne devaient pas s'immiscer dans tout ce qui concernait la presse. Aujourd'hui, on estime que cela ne suffit plus et que les pouvoirs publics doivent également la soutenir activement par des subventions.

Un autre membre estime que le fait de ne pas insérer de droits sociaux fondamentaux a des conséquences négatives, notamment pour la protection du troisième âge. La Belgique est l'un des derniers pays européens où cela n'a pas encore été fait. Il est donc nécessaire de le faire d'urgence.

Tout en donnant l'assurance de sa coopération de principe, un membre formule néanmoins une réserve fondamentale.

Ce dernier, tout en reconnaissant la nécessité d'intégrer les droits sociaux fondamentaux dans la société, se demande si la Constitution fédérale est l'instrument qui convient pour ce faire. A ce propos, il renvoie aux discussions en cours concernant les compétences résiduelles et les compétences implicites. Il constate qu'en Belgique, on opte de plus en plus pour le transfert de certaines compétences aux entités fédérées.

Son groupe ne souhaite pas contribuer à un instrument dont on se servirait abusivement pour contrecarrer cette évolution. Son groupe craint qu'en inscrivant un certain nombre de droits fondamentaux traduisant des aspirations, des déclarations d'intention, etc., qui pourraient ne pas avoir d'effet direct, on ne risque de faire apparaître un instrument d'attribution implicite de compétence au niveau fédéral.

Un autre membre est d'avis qu'on ne peut pas donner à l'Etat une obligation de résultats. L'Etat doit prendre des mesures adéquates. On ne peut pas aller plus loin. On peut prévoir le droit au travail dans la Constitution, mais le Gouvernement appréciera la façon dont, par exemple, la politique de l'emploi sera menée.

Le membre est également d'avis que le texte de la proposition de M. Taminiaux est trop sommaire, mais la formulation au deuxième alinéa de la proposition [doc. n° 100-2/2° (S.E. 1991-1992)], qui stipule que la loi, le décret ou la règle visée à l'article 26bis régle l'exercice de ces droits, résout le problème soulevé par le préopinant.

On inscrit dans la Constitution des droits fondamentaux économiques et sociaux pour tous les Belges mais, dans le cadre de ses compétences, la loi ou le décret règle l'exercice de ces droits.

Un autre membre part du point de vue fondamental selon lequel on ne peut pas s'en tenir à une simple déclaration d'intentions. Il plaide pour que le groupe de travail procède rapidement à la discussion d'une série de droits concrets.

Lui-même part d'un point de vue maximaliste en ce qui concerne le nombre des droits sociaux fondamentaux à insérer.

Le même membre considère que les questions formulées aux points 4.b) à 4.e) peuvent être résolues à partir des propositions concrètes.

Un commissaire prône l'examen de formes concrètes de collaboration avec la Chambre, où une sous-commission de la

De evolutie inzake de traditionele grondrechten hangt nauw samen met een evolutie in de tijdsgeest. De formulering van een klassieke grondrecht hield een negatieve benadering in. Het recht van vereniging hield bijvoorbeeld in dat de overheid zich niet mocht inlaten met de werking van de vakbonden.

In de huidige tijdsgeest daarentegen heeft het recht van vereniging een positieve draagwijdte gekregen. Dit houdt in dat de verenigingen het recht hebben te participeren in het sociaal overleg. Dit houdt een positieve inbreng van de overheid in.

Een ander voorbeeld van die evolutie is het recht op persvrijheid. Honderdvijftig jaar geleden betekende dit recht dat de overheid zich niet inliet met alles wat de pers betrof. Vandaag is men van oordeel dat dit niet volstaat maar dat de overheid de pers ook actief moet steunen op overheidsgelden.

Een ander lid is van oordeel dat het niet-opnemen van sociale grondrechten negatief is onder meer voor de bescherming van de derde leeftijd. België is een van de laatste Europese landen waar dit nog niet gebeurd is. Het wordt dus dringend noodzakelijk dit te doen.

Een lid wenst zijn principiële medewerking te verzekeren maar tekent tevens een principieel voorbehoud aan.

Zijn fractie staat achter de noodzaak van de aanvaarding van de sociale grondrechten in de maatschappij, maar vraagt zich af of de federale Grondwet het juiste instrument hiervoor is. Het lid verwijst hierbij naar de lopende besprekingen over de residuele (rest)bevoegdheden en de impliciete bevoegdheden. Hij stelt vast dat er in België steeds meer geopteerd wordt voor een overdracht van een aantal bevoegdheden naar de deelgebieden.

Zijn fractie wenst niet mee te werken aan een instrument dat zou misbruikt worden om de evolutie tegen te werken. Zijn fractie vreest dat door de inschrijving van een aantal aspirationale grondrechten, intentieverklaringen, enz. het is aan de Regering om de rechte werking zouden hebben, dreigt een instrument van impliciete bevoegdheidstoewijziging naar het federale niveau te ontstaan.

Volgens een ander lid mag men de Staat geen resultaatsverbintenis opleggen. De Staat moet aangepaste maatregelen nemen. Men kan niet nog meer verlangen. Het recht op arbeid kan men in de Grondwet opnemen, doch het is aan de Regering om de beleidslijnen bijvoorbeeld op het stuk van de werkgelegenheid te bepalen.

Voorts meent het lid nog dat het voorstel van de heer Taminiaux te algemeen is, doch dat de formulering van het tweede lid van het voorstel [Gedr. St. nr. 100-2/2° (B.Z. 1991-1992)] «de uitoefening van die rechten wordt geregeld bij wet, bij decreet of bij de in artikel 26bis bedoelde regel», een oplossing biedt voor de moeilijkheid waarop het vorig lid heeft gewezen.

Men neemt weliswaar in de Grondwet de economische en sociale grondrechten voor alle Belgen op, doch uiteindelijk behoort de uitoefening ervan geregeld te worden bij wet of decreet, naar gelang van de bevoegdheden.

Een ander lid vertrekt van het principiële standpunt dat het niet bij een loutere intentieverklaring mag blijven. Het lid pleit ervoor dat de Werkgroep snel zou overgaan tot het bespreken van een aantal concrete rechten.

Hij zelf gaat uit van een maximalistisch standpunt wat het aantal op te nemen sociale grondrechten betreft.

Hetzelfde lid is van oordeel dat de vragen geformuleerd onder punten 4.b) tot en met 4.e) kunnen opgelost worden aan de hand van de concrete voorstellen.

Een lid pleit voor het onderzoek van concrete vormen van samenwerking met de Kamer waar een subcommissie van de

Commission de la Révision de la Constitution chargée de l'examen des droits économiques et sociaux mène également, sous la présidence de M. Simons, des discussions relatives à l'insertion d'un article 24bis (nouveau) dans la Constitution.

La discussion relative aux problèmes posés est, en soi, intéressante, mais ne peut pas toujours aboutir à une réponse satisfaisante. Certaines réponses devront être libellées au vu de la formulation concrète de certains droits.

Le même membre analyse plusieurs points de la note introductive:

Les droits doivent-ils de préférence être inscrits dans un préambule? (point 4.a).

Le préambule a certes une signification historique, mais dans la mesure où certains droits figurent dans des conventions internationales, il est difficile de ne les mentionner que dans un préambule et de les maintenir en quelque sorte en dehors de l'ordre juridique interne.

L'intervenant est partisan d'une énumération de certains droits.

Ces droits sociaux fondamentaux auront-ils des effets directs? (point 4.b).

La question qui se pose est la suivante: les droits sociaux fondamentaux qui sont inscrits dans la Constitution sont-ils suffisamment précis pour que l'on puisse les invoquer soit à l'égard des autorités [point 4.b)], soit à l'égard d'autres personnes que les autorités [point 4.a.): l'effet horizontal)?

Si les droits sociaux fondamentaux ouvraient des prétentions directes vis-à-vis des pouvoirs publics, ce serait en fonction de la nature du droit qui est formulé. Les prétentions à l'égard des pouvoirs publics peuvent être formulées plus directement lorsqu'elles s'inscrivent dans le cadre des missions publiques directes que lorsque les pouvoirs publics ne constituent que le facteur concomitant. Par exemple, le respect du droit à des soins de santé minimaux peut être exigé plus directement que celui du droit au travail, pour lequel une prétention directe à l'égard des pouvoirs publics semble difficile.

La condition de nationalité est-elle requise du titulaire des droits sociaux fondamentaux? (point 4.c).

En 1993, les droits sociaux fondamentaux sont destinés aux citoyens. Ils ne sont pas nécessairement liés à une condition de nationalité. C'est là un point de départ plus facile pour les droits fondamentaux classiques, traditionnels, que pour les droits économiques et sociaux. En effet, dans le contexte politique actuel, nous ne réussissons pas à résoudre le problème de l'immigration illégale. Les 100 000 personnes en séjour illégal dans notre pays peuvent-elles prétendre directement à un logement, etc., alors que, sous l'angle de la légalité, il faut les expulser? Dans quelle mesure le séjour d'illégaux pendant un nombre minimum d'années en Belgique permet-il encore d'exercer le droit de les expulser? Qu'en est-il des droits acquis? Il y a l'interprétation de l'article 8 de la C.E.D.H. concernant la protection de la vie familiale lorsque les pouvoirs publics ont omis d'intervenir, pendant 4 ou 5 ans, à l'encontre des immigrants illégaux qui, entre-temps, ont effectivement constitué une famille. Il faut tenir compte de cet élément de fait.

Il existe une forme de système de proportionnalité.

L'intervenant estime qu'un problème juridique sérieux se pose en ce qui concerne les moyens financiers qui sont limités. La réalisation de droits sociaux et économiques est un poste financier important dans un Etat ayant un système de sécurité sociale.

Commissie voor de Herziening van de Grondwet belast met het onderzoek van de economische en sociale rechten onder voorzitterschap van de heer Simons eveneens besprekingen voert over het invoeren van een artikel 24bis (nieuw) in de Grondwet.

De discussie over de gestelde vraagpunten is op zichzelf interessant, maar kunnen niet altijd tot een sluitend antwoord leiden. Bepaalde antwoorden zullen moeten worden verwoord in het licht van de concrete wijze waarop bepaalde rechten zijn geformuleerd.

Hetzelfde lid analyseert enkele punten van de inleidende nota:

Moeten rechten bij voorkeur opgenomen worden in een preambule? (punt 4.a).

De preambule heeft wel een historische betekenis, maar in de mate dat bepaalde rechten in internationale verdragen voorkomen, is het moeilijk ze enkel in een preambule te vermelden en ze in zekere zin buiten de interne rechtsorde te houden.

Het lid is gewonnen voor een opsomming van bepaalde rechten.

Zullen er rechtstreekse gevolgen aan deze sociale grondrechten toegekend worden? (punt 4.b).

Hier luidt de vraag: zijn de sociale grondrechten die in de Grondwet opgenomen worden, voldoende precies zodat men ze kan invoeren tenzij tegenover de overheid [punt 4.b)], tenzij ten aanzien van diegene die niet de overheid is [punt 4.a.): de horizontale werking)?

Indien de sociale grondrechten directe aanspraken zouden openen ten aanzien van de overheid, dan is dit un functie van de aard van het recht dat wordt geformuleerd. Aanspraken ten aanzien van de overheid kunnen meer direct geformuleerd worden wanneer dit binnen de onmiddellijke overheidstaak ligt, dan wanneer de overheid enkel de begeleidende factor is. Het recht op een minimale geneeskundige verzorging is bijvoorbeeld meer rechtstreeks afdwingbaar dan het recht op arbeid, waarbij een rechtstreekse aanspraak ten aanzien van de overheid moeilijk lijkt.

Wordt de nationaliteitsvereiste gesteld voor de titularis van de sociale grondrechten? (punt 4.c).

In 1993 zijn de sociale grondrechten voor de burgers bestemd. Ze zijn niet noodzakelijk verbonden aan een nationaliteitsvereiste. Het is een uitgangspunt dat gemakkelijker is voor de klassieke, traditionele grondrechten, dan voor de economische en sociale rechten. In de huidige politieke context, slagen we er immers niet in het probleem van de illegale immigratie op te lossen. Kunnen de 100 000 illegalen in ons land zonder meer recht hebben op woning, enz., terwijl men ze vanuit het oogpunt van de legaliteit over de grens moet zetten? In welke mate laat het verblijf van illegalen gedurende een minimum aantal jaren in België, nog toe het recht om ze over de grens te zetten? Hoe zit het met de rechtsvererving? Er is de interpretatie van het artikel 8 van het E.V.R.M. i.v.m. de bescherming van het familieleven wanneer de overheid na 4 à 5 jaar nalaat op te treden tegen de illegale immigranten die intussen een feitelijk gezin vormen. Moet men met dit feitelijk element rekening houden.

Er is een vorm van evenredigheidssysteem.

Het lid is van oordeel dat zich een ernstig juridisch probleem situeert in het kader van de beperkte financiële middelen. Het realiseren van sociale en economische rechten is een belangrijk financieel instrument in de sociale zekerheidsstaat.

Le bénéfice des droits sociaux fondamentaux reste-t-il limité aux travailleurs? (point 4.d)

La réponse à cette question dépend de la nature du droit qui est formulé.

Les droits sociaux fondamentaux ont-ils également un effet horizontal? (point 4.e)

Les droits fondamentaux ont-ils des conséquences sur le plan du droit privé? La façon dont ils sont formulés fera apparaître que certains aspects de certains droits peuvent avoir un effet horizontal.

L'intervenant insiste pour que l'on ne rende pas le droit trop pesant. Dès maintenant, le droit est sollicité excessivement. Il plaide donc pour une attitude prudente: les textes de loi doivent pouvoir grandir. Les droits fondamentaux classiques de 1830 sont maintenant très clairs et ont acquis une dimension positive après cent septante ans.

L'intervenant en conclut qu'un certain nombre de questions qui ont été posées dans la note du président ne peuvent pas recevoir de réponse.

Il souhaite que l'on insère dans la Constitution un texte qui soit en partie une déclaration de principes, dont la transformation en normes juridiques nécessitera pas mal de temps dans un contexte social déterminé, qui peut évoluer. Il faut laisser cet espace ouvert.

Le président souligne que les questions qui figurent dans sa note introductive sont déjà le résultat de nombreuses discussions qui ont été menées jadis au sein du groupe de travail. Il est utile d'avoir une certaine indication de la direction dans laquelle on souhaite aller. L'indication apportée par le dernier intervenant constitue une base suffisante pour la suite des travaux du groupe de travail.

Il faudra prendre position en choisissant entre deux options différentes: d'une part, la ligne Taminiaux-Arts (1) et, d'autre part, la ligne Blanpain-Simons-Stroobant.

Le président tire une première série de conclusions:

1. Il vaut mieux donner aux textes une structure de droit positif. L'option du préambule n'est plus retenue.

2. Faut-il encore prendre des mesures d'exécution? Le texte du droit fondamental doit-il être formulé de façon si claire et si complète que l'on peut en conclure que le droit fondamental a un effet direct? Ces questions font suite à un plaidoyer en faveur d'une grande prudence.

Sous la législature précédente, le groupe de travail était quasi unanimement d'accord sur le fait que les droits fondamentaux ne devaient pas être rendus directement exécutoires. Le pouvoir exécutif doit encore les approuver. Il doit, dans des situations concrètes, juger s'il peut donner un contenu à ces droits et de quelle façon cela doit se faire.

La décision que le groupe de travail avait prise à l'époque concernant le caractère non immédiatement exécutoire des droits fondamentaux à insérer dans la Constitution l'avait été sur la toile de fond d'une autre discussion concernant la Cour d'arbitrage et le contrôle de constitutionnalité.

L'ancien sénateur M. Leemans avait suggéré de formuler les droits fondamentaux de façon si concrète que, si les compétences de la Cour d'arbitrage venaient à s'accroître, la constitutionnalité des lois pût être contrôlée par rapport aux droits sociaux fondamentaux. Cela exclut toute discussion sur la faisabilité, sur l'apport éventuel du pouvoir exécutif, etc.

Si les droits fondamentaux sont formulés de façon concrète, le pouvoir exécutif a *de facto* les mains liées. D'où le plaidoyer pour la prudence.

(1) La proposition n'a pas été redéposée par M. Arts.

Blijven de sociale grondrechten beperkt tot de groep van werknemer? (punt 4.d)

Het antwoord op die vraag hangt af van de aard van het recht dat geformuleerd wordt.

Hebben de sociale grondrechten ook een horizontale werking? (punt 4.e)

Hebben de grondrechten privaat rechtse gevolgen? Uit de aard van de formulering zal wel blijken dat bepaalde aspecten van bepaalde rechten een horizontale werking kunnen hebben.

Het lid dringt erop aan het recht niet al te loodzwaar te maken. Het recht wordt nu reeds overvraagd. Hij pleit voor een voorzichtige weg: wetteksten moeten kunnen groeien. De klassieke grondrechten van 1830 zijn nu klaar en duidelijk en hebben na 170 jaar een positieve dimensie.

Het lid besluit dat een aantal vragen die in de nota van de Voorzitter gesteld zijn, moeten opengelaten worden.

Hij pleit voor een tekst in de Grondwet die deels een intentieverklaring zal zijn waarvan de jurisdisering een ruime tijd zal in beslag nemen binnen een bepaalde maatschappelijke contact die kan evolueren. Die ruimte moet open gelaten worden.

De Voorzitter wijst erop dat de vragen die hij in zijn inleidende nota heeft opgenomen reeds het resultaat zijn van talrijke discussies die vroeger in de Werkgroep zijn gevoerd geweest. Het is nuttig een zekere indicatie te hebben van de richting waarin men wenst te werken. De indicatie aangebracht door de laatste spreker, bevat een voldoende basis voor de verdere werking in de Werkgroep.

Men zal een standpunt moeten innemen inzake twee verschillende opties die men in de parlementaire initiatieven vindt: enerzijds de lijn Taminiaux-Arts (1) en anderzijds de lijn Blanpain-Simons-Stroobant.

De Voorzitter trekt een eerste aantal besluiten:

1. Aan de teksten wordt het best een positiefrechtelijke structuur gegeven. De optie van de aanhef wordt niet aangehouden.

2. Moeten er nog uitvoeringsmaatregelen worden genomen? Moet de tekst van het grondrecht in die mate duidelijk en volledig geformuleerd worden dat men kan stellen dat het grondrecht een directe werking heeft? Deze vraagstelling is het gevolg van een pleidooi voor grote voorzichtigheid.

Onder de vorige legislatuur was men het er in de werkgroep bijna unaniem over eens dat de grondrechten niet direct uitvoerbaar dienen gesteld worden. Zij moeten vanwege de uitvoerende macht nog een instemming krijgen. De uitvoerende macht moet in concrete situaties oordelen of zij inhoud kan geven aan die rechten en hoe dit dient te gebeuren.

De toenmalige beslissing in de Werkgroep van het niet onmiddellijk uitvoerbaar stellen van de in de Grondwet op te nemen grondrechten geschiedde tegen de achtergrond van een andere discussie over het Arbitragehof en over de grondwettelijke controle.

Oud-senator Leemans suggereerde de grondrechten op zo'n concrete manier te formuleren dat bij een uitbreiding van de bevoegdheden van het Arbitragehof de grondwettelijkheid van de wetten kan getoetst worden aan de sociale grondrechten. Dit sluit de discussie over de haalbaarheid en de eventuele inbreng van de uitvoerende macht, enz. uit.

Indien de grondrechten concreet worden geformuleerd, is de uitvoerende macht *de facto* gebonden. Vandaar een pleidooi voor voorzichtigheid.

(1) Het voorstel werd door de heer Arts niet opnieuw ingediend.

Le président constate que le point de vue du groupe de travail précédent diffère de l'analyse qu'a donnée l'intervenant, qui estime que les droits sociaux fondamentaux nécessitent un certain temps pour grandir. La doctrine et la jurisprudence jugeront si l'on a formulé les droits sociaux fondamentaux de façon suffisamment concrète, sans qu'il faille encore prendre des mesures d'exécution (*cf.* le raisonnement dans le cadre de l'article 119 du traité de Rome).

Le groupe de travail précédent estimait par contre que le Gouvernement fédéral et les Exécutifs doivent décider quel contenu ils donnent au droit social fondamental.

Le président comprend toutefois le point de vue du commissaire qui estime que les droits sociaux fondamentaux requièrent du temps pour se développer: l'on doit en principe indiquer pour chaque droit pris séparément si l'on souhaite lui accorder une application directe; cela signifie que des mesures d'exécution ne seront plus nécessaires et que le droit fondamental devra être formulé de façon concrète. Si l'on ne souhaite pas d'application directe, il faudra formuler le droit de façon plus générale. Le président peut admettre cette façon de voir et demande aux membres quel est leur point de vue à ce sujet.

Un autre intervenant est d'accord sur le point 4.a).

L'on ne peut considérer les autres points de la note introductive du président en les séparant des droits eux-mêmes.

Le deuxième alinéa de la proposition de M. Taminiaux peut constituer une solution en ce qui concerne la compétence fédérale à l'égard des entités fédérées. Mais le texte est en fait dépourvu de signification: on confie l'exécution non seulement au pouvoir exécutif, mais également au pouvoir législatif. On se limite à une simple déclaration de principes, tout restant à faire. Personne ne peut avoir d'objection au deuxième alinéa du texte de M. Taminiaux, mais ce texte n'apporte pas grand-chose non plus.

En ce qui concerne le point 4.b), l'intervenant ne souhaite pas un examen distinct pour chaque droit fondamental, sans que l'on se prononce de façon générale sur le principe de l'application directe ou non des droits sociaux fondamentaux.

En ce qui concerne le point 4.e), le président rappelle que le groupe de travail précédent a répondu non à cette question. On ne peut engager des tiers, mais bien, éventuellement, des pouvoirs publics.

Un membre plaide pour l'examen cas par cas, en vue de la discussion des droits respectifs.

Le préopinant se réfère au point 4.d). Il en déduit que l'on veut également que les travailleurs du secteur privé bénéficient des droits sociaux fondamentaux.

En ce qui concerne le point 4.c), l'intervenant constate que l'on touche au thème politique très sensible qu'est l'immigration.

Si l'on ne prévoit rien, l'on aboutira évidemment à une limitation, puisque notre Constitution s'applique aux Belges.

Une application directe peut difficilement en découler. Lorsqu'il s'agit de droits généraux comme la sauvegarde de l'environnement, ceux-ci s'appliquent à tout le monde.

Le président plaide pour une formulation assez vague. Il suffit de dire: «chaque citoyen a droit à». Il faut laisser suffisamment d'ouverture.

De cette façon, l'affaire est réglée conformément aux conceptions actuelles.

Un membre fait remarquer que la Constitution actuelle contient une contradiction. Il y a un chapitre «Des Belges et de leurs droits», mais personne ne contestera que la liberté des cultes, d'association, etc. s'applique à tous ceux qui résident régulièrement en Belgique.

De Voorzitter stelt vast dat het standpunt van de vorige werkgroep afwijkt van de analyse gegeven door het lid, dat van oordeel is dat de sociale grondrechten tijd nodig hebben te groeien. De rechtsleer en rechtspraak zullen wel oordelen of men de sociale grondrechten voldoende concreet geformuleerd heeft, zonder dat er nog uitvoeringsmaatregelen dienen genomen te worden (*cf.* de redenering in het kader van artikel 119 van het verdrag van Rome).

De vorige werkgroep was daarentegen van oordeel dat de federale Regering en de Executieven moeten beslissen welke inhoud ze aan het sociaal grondrecht geven.

De Voorzitter brengt echter begrip op voor het standpunt van het lid dat van oordeel is dat de sociale grondrechten tijd nodig hebben te groeien: in principe moet men voor ieder recht afzonderlijk aanduiden of men een directe werking wenst toe te kennen aan de rechten; dit betekent dat er geen uitvoeringsmaatregelen meer nodig zijn en dat het grondrecht concreet zal moeten geformuleerd worden. Indien men geen directe werking wenst, dan formuleert men het algemener. De Voorzitter kan die zienswijze aanvaarden en vraagt aan de leden welk hun standpunt hierover is.

Een ander spreker is het eens over punt 4.a).

De andere punten in de nota kan men niet los zien van de rechten zelf.

Het tweede lid van het voorstel van Taminiaux kan een oplossing bieden voor de federale bevoegdheid versus deelgebieden. Maar de tekst is in feite niets zeggend: men laat de uitvoering niet alleen aan de uitvoerende macht, maar zelfs ook aan de wetgevende macht over. Men beperkt zich tot een zuivere intentieverklaring waarbij alles nog moet gedaan worden. Niemand kan bezwaar hebben tegen het tweede lid van de tekst van Taminiaux, maar het brengt ook niet veel bij.

Wat punt 4.b) betreft, wenst de intervenant zich niet uit te spreken voor elk grondrecht afzonderlijk, zonder een principiële algemene uitspraak over de al dan niet rechtstreekse werking van de sociale grondrechten.

Wat het punt 4.e) betreft herinnert de Voorzitter eraan dat de vorige werkgroep hierop een negatief antwoord heeft gegeven. Men mag derden niet engageren, de overheid eventueel wel.

Met het oog op de bespreking van de respectievelijke rechten pleit een lid voor de behandeling geval per geval.

De voorgaande spreker verwijst naar punt 4.d). Het lid leidt eruit af dat men het ook wil opleggen in de private arbeidsverhoudingen.

In verband met punt 4.c), stelt het lid vast dat men het zeer gevoelig politiek thema van de immigratie aanraakt.

Als men niets voorziet, zal men uiteraard tot een beperking komen, vermits onze Grondwet toepasselijk is voor de Belgen.

Er kan moeilijk een rechtstreekse werking uit voortvloeien. Wanneer het gaat om algemene rechten zoals de bescherming van het leefmilieu, geldt dit voor iedereen.

De Voorzitter pleit ervoor tot geen al te precieze formulering over te gaan. Het volstaat te zeggen: ieder burger heeft recht op. Men moet het voldoende open laten.

Op die manier wordt de zaak geregeld conform aan wat men op dit ogenblik denkt.

Een lid merkt op dat de geldende Grondwet een tegenstrijdigheid bevat. Er is een hoofdstuk «De Belgen en hun rechten» doch niemand zal betwisten dat de vrijheid van eredienst, van vereniging, enz., wel degelijk van toepassing is op al wie regelmatig in België verblijft.

La proposition de M. Stroobant propose la formule suivante:

«Quiconque réside sur le territoire belge.» Le membre peut accepter cette formule, à condition que l'on ajoute que la résidence soit régulière.

Dans le contexte européen actuel, on ne peut pas limiter les droits économiques et sociaux aux seuls ressortissants belges.

Le groupe de travail marque son accord.

Le président conclut qu'il ressort de la discussion qu'un consensus s'est dégagé, qui donne un contenu suffisant à la direction dans laquelle le groupe de travail doit continuer ses travaux. Il faudra analyser chaque droit séparément pour savoir quelle vision et quelle formule il faut retenir. Cela signifie que l'on renonce à la proposition de MM. Taminiaux et Lallemand dans sa formulation actuelle. Elle est en effet trop générale et n'énumère pas du tout de droits.

Un membre plaide pour la recherche d'un compromis entre la proposition de Stroobant et celle de Taminiaux, en donnant une énumération de droits fondamentaux sans aller trop loin dans la détermination du contenu de chaque droit.

Un autre membre renvoie aux traités internationaux où il est question de «chacun».

Le problème se pose de plus en plus, pour ce qui est des droits sociaux fondamentaux, en fonction de la façon dont on peut en exiger l'application de la part des pouvoirs publics ou en fonction de leur effet horizontal. S'il s'agit d'un principe général qu'il faut préciser, on peut utiliser la formule «chacun».

Si l'on formule des droits fondamentaux très spécifiques en prévoyant de nombreuses obligations pour les pouvoirs publics et pour le secteur privé, l'on donne au mot «chacun» une autre portée, puisqu'il inclut un principe de proportionnalité.

Le président en conclut que l'on opte pour la formule «chacun», en laissant au législateur compétant ou à la jurisprudence et à la doctrine le soin de définir le contenu, ce qui sera éventuellement examiné pour chaque droit séparément.

Quoi qu'il en soit, il convient de chercher un compromis entre une proposition qui comprend une énumération assez considérable et une proposition qui n'en comprend pas. Il faut alors se mettre d'accord sur les droits que l'on souhaite voir inscrire.

Le groupe de travail partage ce point de vue. Le président en conclut que la proposition de révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux, doit être scindée en deux. La première partie comprend les droits au sujet desquels un consensus a été dégagé. La deuxième partie comprend les droits ne faisant pas l'objet d'un consensus et au sujet desquels chaque groupe politique ou une minorité politique dépose une proposition distincte.

IV. TRAVAUX PREPARATOIRES

A. Implications de l'autonomie constitutive

1. Introduction

Le groupe de travail a entamé ses travaux sous la législature actuelle en se penchant sur la question fondamentale, posée par un membre, de savoir dans quelle mesure l'on peut inscrire dans la Constitution des droits et libertés sociaux relatifs à des matières ayant déjà été communautarisées ou régionalisées.

Le groupe de travail a décidé d'entendre préalablement quelques professeurs d'université au sujet du problème de l'autonomie constitutive.

Het voorstel van de heer Stroobant luidt:

«Al wie op het Belgisch grondgebied verblijft.» Het lid verklaart het met die formulering eens te zijn op voorwaarde dat men eraan toevoegt dat het om een regelmatig verblijf gaat.

In het kader van de aan de gang zijnde Europese eenmaking is het niet mogelijk de economische en sociale grondrechten alleen aan de Belgische onderdanen toe te kennen.

De Werkgroep is het hiermee eens.

De Voorzitter besluit dat er uit de gevoerde discussie een consensus blijkt die voldoende inhoud geeft aan de richting waarin de Werkgroep dient verder te werken. Recht per recht zal er moeten geanalyseerd worden voor welke visie en formule er dient geopteerd. Dit betekent dat men afstapt van het voorstel van de heren Taminiaux en Lallemand zoals het op dit ogenblik geformuleerd is. Het voorstel is immers te algemeen en bevat geen enkele opsomming van rechten.

Een lid stelt voor een compromis te zoeken tussen het voorstel van de heer Stroobant en dat van de heer Taminiaux door de grondrechten wel afzonderlijk op te sommen, doch de inhoud ervan niet al te nauwkeurig te omschrijven.

Een ander lid refereert naar internationale verdragen waarin sprake is van «eenieder».

Ten aanzien van de sociale grondrechten, in relatie tot de wijze van afdwingbaarheid tegenover de overheid, respectievelijk de horizontale werking, stelt het probleem zich steeds meer. Indien het gaat om een algemeen beginsel, dat moet gepreciseerd worden, kan men de formule «eenieder» aanwenden.

Indien men zeer specifieke grondrechten formuleert met zeer veel verplichtingen voor de overheid en voor de private sector, krijgt het woord «eenieder» een andere draagwijdte, vermits het een evenredigheidsprincipe inhoudt.

De Voorzitter concludeert dat er voor de formule «eenieder» geopteerd wordt, waarbij aan de bevoegde wetgever of aan de rechtspraak en rechtsleer overgelaten wordt inhoud te geven aan «eenieder». Dit zal eventueel recht per recht bekeken worden.

Er dient hoe dan ook gezocht te worden naar een middenweg tussen een voorstel dat relatief ver gaat in de opsomming en een voorstel dat geen enkele opsomming bevat. Men moet zich dan akkoord stellen over de rechten die men wenst op te nemen.

De Werkgroep is het hiermee eens. De Voorzitter besluit hieruit dat het voorstel tot herziening van titel II van de Grondwet, om een artikel 24bis in te voegen betreffende de economische en sociale rechten, in twee moet worden gesplitst. Deel 1 bestaat uit die rechten waarover een algemene consensus bestaat. Deel 2 bestaat uit rechten waarover geen consensus bestaat en waarover door iedere fractie of door een politieke minderheid een afzonderlijk voorstel wordt ingediend.

IV. VOORBEREIDENDE WERKZAAMHEDEN

A. Implicaties constitutieve autonomie

1. Inleiding

Bij de aanvang van de werkzaamheden van de Werkgroep gedurende de huidige legislatuur, werd een voorafgaand probleem aangesneden. Een lid stelde immers de fundamentele vraag in welke mate sociale rechten en vrijheden in de Grondwet kunnen ingeschreven worden die betrekking hebben op materies die reeds gecommunautariseerd of geregionaliseerd zijn.

Daarom werd beslist voorafgaandelijk enkele hoogleraren te horen over het probleem van de constitutieve autonomie.

Les spécialistes constitutionnels suivants ont été entendus :

1. Le professeur Karel Rimanque, professeur à l'U.I.A.
2. Le professeur Francis Delpérée, professeur à l'U.C.L.
3. Maître Marc Uyttendaele, chargé de cours à l'U.L.B.

L'on se référera également aux exposés faits à l'époque par les professeurs K. Rimanque et F. Delpérée (1), à la Chambre des représentants, auxquels les sénateurs étaient invités à assister. Le texte de ces exposés reste particulièrement utile.

2. Exposés

2.1. Exposé du professeur K. Rimanque, professeur à l'U.I.A.

L'inscription dans la Constitution, de droits sociaux et économiques fondamentaux et la répartition des compétences au niveau fédéral.

2.1.1. Les droits fondamentaux socio-économiques peuvent incontestablement concerner des matières qui relèvent de la compétence des Communautés ou des Régions. Les droits relatifs à l'assistance, au travail, à la politique de la santé, au logement, à l'environnement, etc., devront être concrétisés exclusivement ou partiellement par les Communautés dans le cadre de leurs compétences dans les matières personnalisables ou par les Régions dans le cadre de leurs compétences en matière de logement, d'emploi et d'environnement.

2.1.2. L'inscription de ces droits dans la Constitution ne touche cependant pas à cette répartition des compétences, dans la mesure où leur concrétisation n'est pas attribuée expressément au législateur fédéral ou au pouvoir fédéral en général. Ces droits ne limitent pas en principe la compétence matérielle des Communautés et des Régions, mais bien leur liberté politique dans l'exercice de ces compétences, dans la mesure où ils sont formulés de telle manière qu'une mission est assignée comme objectif à l'autorité « compétente ».

2.1.3. A cet égard, il existe cependant déjà des précédents dans la répartition des compétences. L'article 17 de la Constitution, relatif à la liberté d'enseignement et au droit à l'enseignement, limite de manière considérable, sous le contrôle de la Cour d'arbitrage, la liberté politique des Communautés. Les Régions, quant à elles, ne peuvent user de leurs compétences économiques à l'encontre des principes de la liberté du commerce et de l'industrie et de la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux (art. 6, § 1^{er}, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980). Il ne peut être fait usage des compétences culturelles en violation de l'interdiction de mesures préventives limitant la liberté d'expression (art. 14 et 18 de la Constitution).

2.1.4. En outre, les Communautés et les Régions sont d'ores et déjà liées par les obligations qui peuvent découler, notamment, de la Charte sociale européenne et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, même si la plupart de ces dispositions n'ont pas d'effet direct dans l'ordre juridique interne. Ces obligations de source conventionnelle lient toutes les autorités publiques, même si les particuliers n'en tirent pas de droits subjectifs dont ils peuvent exiger le respect.

2.1.5. On peut s'interroger sur la sanction juridictionnelle éventuelle au cas où une Région ou une Communauté violerait manifestement les objectifs politiques rendus, par hypothèse, constitutionnellement obligatoires. La Cour d'arbitrage a reconnu l'obligation de respecter la liberté de commerce et d'industrie comme étant une règle de répartition des compétences (9 juillet 1992, arrêt n° 55/92, *Moniteur belge* du 1^{er} septembre 1992). Toutefois, dans le contexte de l'article 24bis de la Constitu-

Volgende grondwetspecialisten werden gehoord :

1. Professor Karel Rimanque, hoogleraar aan de U.I.A.
2. Professor Francis Delpérée, hoogleraar aan de U.C.L.
3. Meester Marc Uyttendaele, chargé de cours à l'U.L.B.

Tenslotte dient er ook verwezen te worden naar de uiteenzettingen die de hoogleraren K. Rimanque en F. Delpérée des- tijds (1) in de Kamer hebben gegeven en waarop de senatoren waren uitgenodigd. Het blijft een zeer nuttige tekst.

2. Uiteenzettingen

2.1. Uiteenzetting van professor K. Rimanque, hoogleraar aan de U.I.A.

De opname van sociale en economische grondrechten in de Grondwet en de federale bevoegdheidsverdeling.

2.1.1. Sociale en economische grondrechten kunnen onmiskenbaar betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid behoren van de Gemeenschappen of de Gewesten. Rechten i.v.m. bijstand, arbeid, gezondheidsbeleid, wonen, leefmilieu enz. zullen exclusief of ten dele moeten worden verwezenlijkt door de Gemeenschappen in het raam van hun bevoegdheden inzake persoonsgebonden aangelegenheden of door de Gewesten in het raam van hun bevoegdheden inzake huisvesting, tewerkstelling en leefmilieu.

2.1.2. De inschrijving van deze rechten in de Grondwet raakt echter niet aan deze bevoegdheidsverdeling, in de mate dat de nadere invulling van deze rechten niet uitdrukkelijk wordt toegewezen aan de federale wetgever of de federale overheid in het algemeen. Zij beperken in beginsel de materiële bevoegdheid van Gemeenschappen en Gewesten niet, doch wel hun beleidsvrijheid bij de uitoefening van deze bevoegdheden, in de mate dat deze rechten zo worden geformuleerd dat een doelgebonden opdracht wordt gegeven aan de « bevoegde » overheid.

2.1.3. Wat dit betreft zijn er evenwel reeds precedents in de bevoegdheidsverdeling. Artikel 17 van de Grondwet met betrekking tot de vrijheid van en het recht op onderwijs beperken — onder het toezicht van het Arbitragehof — de beleidsvrijheid van de Gemeenschappen in aanzienlijke mate. Van hun economische bevoegdheden mogen de Gewesten geen gebruik maken in strijd met de beginselen van de vrijheid van handel en nijverheid en van het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen (art. 6, § 1, VI, bijzondere wet van 8 augustus 1980). Van de culturele bevoegdheden mag geen gebruik worden gemaakt in strijd met het verbod van preventieve maatregelen ter beperking van de vrijheid van expressie (art. 14 en 18 van de Grondwet).

2.1.4. Bovendien zijn de Gemeenschappen en de Gewesten reeds nu gebonden door de verplichtingen die afgeleid kunnen worden onder meer uit het Europees Sociaal Handvest en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, ook al hebben de meeste van deze bepalingen geen rechtstreekse werking in de interne rechtsorde. Deze verdragsverplichtingen verbinden alle openbare overheden, ook indien private personen er geen afdwingbare subjectieve rechten aan ontleen.

2.1.5. De vraag rijst naar de eventuele jurisdictionele sanctie indien een Gewest of een Gemeenschap de per hypothese grondwettelijk verplichte beleidsobjectieven kennelijk zou schenden. Het Arbitragehof heeft de verplichting de vrijheid van handel en nijverheid te eerbiedigen erkend als een bevoegdheidsverdelende regel (9 juli 1992, arrest nr. 55/92, *Belgisch Staatsblad* van 1 september 1992). In de context echter van artikel 24bis van de Grondwet kan men als stelling poneren dat zonder bijzondere

(1) L'inscription des droits économiques et sociaux dans la Constitution, Chambre des représentants, 25 avril 1989.

(1) Het opnemen in de Grondwet van economische en sociale rechten, Kamer, 25 april 1989.

tion, on peut avancer la thèse selon laquelle, à défaut de loi spéciale portée en application de l'article 107^{ter}, § 2, 3^o, de la Constitution, le respect des droits socio-économiques fondamentaux ne relèvera pas du contrôle de la Cour d'arbitrage. Pour les dispositions limitatives de l'article 17 de la Constitution, il a été jugé nécessaire de prévoir un texte explicite à l'article 107^{ter} de celle-ci. Si les droits socio-économiques fondamentaux ne sont pas formulés comme des dispositions répartitrices des compétences, il s'impose de charger expressément la Cour d'arbitrage d'en contrôler le respect, sans préjudice de sa compétence indirecte en vertu de l'article 6bis de la Constitution.

2.1.6. La question se pose de savoir si l'inscription de droits socio-économiques dans la Constitution fédérale ne portera pas atteinte à ce que l'on appelle l'autonomie constitutive des Communautés et des Régions. Par cette terminologie approximative, on vise manifestement l'autonomie constitutionnelle des entités fédérées, laquelle, dans nombre d'Etats fédéraux, concerne l'organisation institutionnelle de l'entité fédérée et la fixation des règles fondamentales relatives à l'exercice de ses compétences. En les inscrivant dans une « constitution » de l'entité fédérée — qu'on ne peut modifier qu'en respectant une procédure plus rigide que celle suivie ordinairement pour légiférer —, on garantira ces principes fondamentaux contre un changement rapide.

2.1.7. L'accord de la Saint-Michel ne prévoit à terme qu'une autonomie institutionnelle limitée pour la Flandre, la Communauté française et la Région wallonne. L'article 17, § 2, de la Constitution excepté, ces pouvoirs n'acquiescent pas la faculté de décider de soumettre certaines parties du champ législatif pour lequel ils sont compétents à une procédure de modification rigide. Cela nécessiterait de compléter l'article 35 de la loi spéciale du 8 août 1980 par une disposition en vertu de laquelle ces Conseils pourraient décider qu'une disposition décrétable, par exemple, ne pourra être modifiée qu'à la majorité des deux tiers, pour autant qu'elle a été adoptée à cette même majorité.

2.1.8. Si cette autonomie constitutionnelle, qu'il faut qualifier de normale et qui ne porte pas atteinte aux compétences fédérales, mais bien à une tutelle fédérale devenue superflue, est acquise, même alors, l'inscription dans la Constitution fédérale des droits socio-économiques formulés d'une manière générale ne fera pas obstacle à l'exercice de cette autonomie constitutionnelle. Les Communautés et les Régions peuvent, à l'égard de ces matières, formuler des droits applicables directement, qu'elles souhaitent préserver d'une modification rapide en prévoyant une majorité des deux tiers ou d'autres techniques. Cependant, ces dispositions décrétables spéciales ne peuvent être en contradiction avec les principes généraux de la Constitution fédérale, ni avec les obligations internationales, qui doivent être respectées également par les Communautés et les Régions.

2.2. Exposé du professeur Francis Delpérée, de l'U.C.L.

2.2.1. La place des droits économiques et sociaux

Le groupe de travail s'interroge, d'abord, sur la question de savoir si les droits économiques et sociaux fondamentaux gagnent à être inscrits dans un préambule ou doivent plutôt être mentionnés dans les dispositions expresses de la Constitution.

A notre sens, la formule du « préambule » doit être déconseillée.

Pour des raisons de forme, d'abord. La déclaration de révision du 17 octobre 1991 permet la révision « du titre II de la Constitution », en vue d'insérer soit « des dispositions nouvelles permettant d'assurer la protection des droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », soit « un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux ». Elle n'autorise pas à écrire un préambule qui se donnerait le même objet.

wet bij toepassing van artikel 107^{ter}, § 2, 3^o, van de Grondwet, de nakoming van de sociale en economische grondrechten niet onder het toezicht zal vallen van het Arbitragehof; voor de beleidsbepalende bepalingen van artikel 17 van de Grondwet werd een uitdrukkelijke tekst in artikel 107^{ter} van de Grondwet nodig geacht. Wanneer de sociale en economische grondrechten niet als bevoegdheidsverdelende bepalingen worden geformuleerd is een uitdrukkelijke opdracht aan het Arbitragehof noodzakelijk om de nakoming ervan door dit rechtscollege te laten controleren, onverminderd zijn onrechtstreekse bevoegdheid op grond van artikel 6bis van de Grondwet.

2.1.6. De vraag rijst of de inschrijving van sociale en economische rechten in de federale Grondwet geen afbreuk zal doen aan de zgn. constitutieve autonomie van Gemeenschappen en Gewesten. Met deze onzorgvuldige terminologie bedoelt men klaarblijkelijk de constitutionele autonomie van de deelstaten die in vele federale staten betrekking heeft op de institutionele organisatie van de deelstaat en op het bepalen van fundamentele regels i.v.m. de bevoegdheidsuitoefening door de deelstaat. Door deze op te nemen in een « grondwet » van de deelstaat — die slechts kan worden gewijzigd mits de naleving van een strengere procedure dan die voor de gewone regelgeving geldt — worden deze fundamentele beginselen gewaarborgd tegen snelle verandering.

2.1.7. In het raam van het Sint-Michielsakkoord is op termijn slechts een beperkte institutionele autonomie voorzien voor Vlaanderen, de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest. Artikel 17, § 2, van de Grondwet uitgezonderd, verwerven deze machten niet de bevoegdheid te beslissen onderdelen van de regelgeving waartoe zij bevoegd zijn te onderwerpen aan een onlenige wijzigingsprocedure. Daartoe is een aanvulling vereist van artikel 35 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 op grond waarvan deze Raden de bevoegdheid krijgen te beslissen dat een decreetsbepaling bijvoorbeeld slechts met een twee derde meerderheid zal kunnen worden gewijzigd, voor zover die bepaling zelf met deze meerderheid wordt aangenomen.

2.1.8. Indien deze normaal te noemen constitutionele autonomie wordt verworven, die geen afbreuk doet aan federale bevoegdheden, doch wel aan overbodig geworden federale bevoegding, dan nog staat de inschrijving van algemeen geformuleerde sociale en economische rechten in de federale grondwet de uitoefening van deze constitutionele autonomie niet in de weg. Gemeenschappen en Gewesten kunnen m.b.t. deze aangelegenheden rechtstreeks toepasselijke rechten formuleren die zij middels een twee derde meerderheid of andere technieken tegen snelle verandering wensen te waarborgen. Doch deze bijzondere decreetsbepalingen mogen niet strijdig zijn met de algemene federale grondwettelijke beginselen, noch met de internationale verplichtingen die ook door de Gemeenschappen en de Gewesten moeten worden nagekomen.

2.2. Uiteenzetting van professor Francis Delpérée (U.C.L.)

2.2.1. De plaats van de economische en sociale rechten

De Werkgroep heeft zich eerst afgevraagd of het beter zou zijn de economische en sociale grondrechten op te nemen in een aanhef, dan wel of ze dienen te worden vermeld in de eigenlijke grondwetsbepalingen.

Naar ons aanvoelen, moet de formule van de « aanhef » worden afgeraden.

Ten eerste om formele redenen. De verklaring tot herziening van 17 oktober 1991 maakt de herziening mogelijk van « titel II van de Grondwet » met het oog er « nieuwe bepalingen in te voegen die de bescherming moeten verzekeren van de rechten en vrijheden gewaarborgd door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden », of van een « artikel 24bis betreffende de economische en sociale rechten ». Zij maakt het niet mogelijk een aanhef te schrijven die hetzelfde doel zou hebben.

Pour des raisons de fond, ensuite. La rédaction d'un préambule n'entre pas dans les traditions du droit public belge. Elle suscite, dans les Etats qui recourent à cette technique, des problèmes délicats d'interprétation juridique.

Sur cette question, voyez notamment G. Burdeau, *Traité de science politique*, Paris, L.G.D.J., 1973, t. VII, p. 614: « Ce ne sont plus des droits qui sont énoncés, ce sont des promesses... Il n'y a pas lieu d'y attacher grande importance sur le plan juridique »; Ph. Terneyre, v° « Préambule de la Constitution de 1946 », *Dictionnaire constitutionnel* (sous la direction d'O. Duhamel et Y. Meny), Paris, P.U.F., 1992: « La valeur juridique de ce texte a pu être discutée jusque très récemment »; P. Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel* (11^e éd.), Paris, Masson, 1992, p. 488.

2.2.2. Les bénéficiaires des droits économiques et sociaux

Le groupe de travail s'interroge également sur la qualité des personnes qui pourraient revendiquer le bénéfice des droits économiques et sociaux lorsqu'ils seront proclamés au titre II de la Constitution.

Dans l'état actuel de la Constitution, et tenant compte du fait que l'article 128 n'est pas soumis à révision par la déclaration du 17 octobre 1991, il faut considérer que les Belges et les étrangers sont placés à cet égard sur un pied d'égalité. La « protection accordée aux personnes et aux biens » qu'assure l'article 128 de la Constitution est, en effet, à comprendre comme une protection qui inclut par priorité les droits et libertés protégés par la Constitution.

Même s'ils sont inscrits sous un intitulé restrictif, les articles 7 à 24 profitent tant aux étrangers qu'aux Belges (sur ce thème, F. Delpérée, « Des Belges et de leurs droits », *Ann. Int. Justice constitutionnelle*, 1991; du même auteur, *Droit constitutionnel*, Bruxelles, Larcier, 1987, t. I^{er}, n° 82). Des amendements ou des compléments apportés au titre II ne pourraient avoir ni pour objet, ni pour portée de restreindre ce régime d'identité de statut.

Encore faut-il observer que l'assimilation ainsi inscrite dans la Constitution peut ne pas être complète. C'est sous réserve, en effet, des « exceptions établies par la loi » que le régime des droits et des libertés reconnus aux Belges profite également aux étrangers. Des clauses de réciprocité peuvent, par exemple, être inscrites dans des accords internationaux aux fins de régler non seulement la situation économique et sociale des travailleurs étrangers en Belgique, mais aussi celle des Belges qui prestent leurs activités à l'étranger (F. Rigaux, « Les notions d'égalité et de discrimination en droit international privé », in *Travaux de l'Association Henri Capitant*, Paris, Dalloz, 1965, p. 448; M. Verwilghen, « La police des étrangers: accès, séjour et établissement. Droit commun et traités bilatéraux », *Annales de droit de Louvain*, 1970, p. 338).

2.2.3. La signification des droits économiques et sociaux

Le groupe de travail n'a pu ignorer trois questions techniques que soulève la proclamation des droits économiques et sociaux.

a) La première est celle dite de l'effet direct. Cette question se pose dans le cadre des rapports entre le droit international et le droit national. A quoi bon, en effet, proclamer dans la Constitution des droits qui l'ont déjà été de manière explicite dans des documents internationaux qui auraient effet direct dans l'ordre interne belge? A la limite, l'opération constitutionnelle risquerait de faire pis que bien si elle retenait, par exemple, d'autres droits que ceux proclamés au niveau international, si elle en donnait d'autres formulations ou si elle les assortissait d'autres applications.

Voorts om inhoudelijke redenen. Het opstellen van een aanhef behoort niet tot de tradities van het Belgische publiek recht. In Staten die deze techniek wel gebruiken, levert zij delicate problemen betreffende de juridische interpretatie op.

Over die aangelegenheid, zij met name verwezen naar G. Burdeau, *Traité de science politique*, Parijs, L.G.D.J., 1973, t. VII, blz. 614: « Ce ne sont plus des droits qui sont énoncés, ce sont des promesses... Il n'y a pas lieu d'y attacher grande importance sur le plan juridique »; Ph. Terneyre, v° « Préambule de la Constitution de 1946 », *Dictionnaire constitutionnel* (onder leiding van O. Duhamel et Y. Meny), Parijs, P.U.F., 1992: « La valeur juridique de ce texte a pu être discutée jusque très récemment »; P. Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel* (11^e uitg.), Parijs, Masson, 1992, blz. 488.

2.2.2. Wie heeft aanspraak op de economische en sociale rechten?

De Werkgroep heeft eveneens vragen gesteld over de hoedanigheid van de personen die aanspraak kunnen maken op de economische en sociale grondrechten wanneer deze zijn vastgelegd in titel II van de Grondwet.

Bij de huidige stand van de Grondwet en aangezien artikel 128 door de verklaring van 17 oktober 1991 niet voor herziening vatbaar is verklaard, moet men ervan uitgaan dat de Belgen en de vreemdelingen in dit verband op gelijke voet worden geplaatst. De « bescherming verleend aan personen en aan goederen » die wordt gewaarborgd door artikel 128 van de Grondwet, dient immers te worden beschouwd als een bescherming die bij voorrang de rechten en vrijheden beschermd door de Grondwet omvat.

Ook al staan zij onder een beperkend opschrift, de artikelen 7 tot 24 gelden zowel voor buitenlanders als voor Belgen (over dat onderwerp, F. Delpérée, « Des Belges et de leurs droits », *Ann. Int. Justice constitutionnelle*, 1991; van dezelfde auteur, *Droit constitutionnel*, Brussel, Larcier, 1987, dl. I, nr. 82). Amendementen op of aanvullingen bij titel II kunnen niet tot doel noch tot strekking hebben dit stelsel van gelijke status te beperken.

Toch dient te worden opgemerkt dat de aldus in de Grondwet opgenomen gelijkstelling niet volledig kan zijn. De regeling van rechten en vrijheden die erkend zijn voor de Belgen gelden immers onder voorbehoud van « door de wet vastgestelde uitzonderingen » ook voor vreemdelingen. Bepalingen op basis van wederkerigheid kunnen bijvoorbeeld worden opgenomen in internationale overeenkomsten teneinde niet alleen de economische sociale toestand van buitenlandse werknemers in België te regelen, maar ook van Belgen die in het buitenland arbeid verrichten (F. Rigaux, « Les notions d'égalité et de discrimination en droit international privé », in *Travaux de l'Association Henri Capitant*, Parijs, Dalloz, 1965, blz. 448; M. Verwilghen, « La police des étrangers: accès, séjour et établissement. Droit commun et traités bilatéraux », *Annales de droit de Louvain*, 1970, blz. 338).

2.2.3. De betekenis van de economische en sociale rechten

De Werkgroep is niet kunnen voorbijgaan aan drie technische aangelegenheden die voortvloeien uit de afkondiging van de economische en sociale rechten.

a) De eerste is die van het zogenoemde « directe werking ». Dit probleem doet zich voor in het kader van de verhoudingen tussen het internationaal en het nationaal recht. Wat voor zin heeft het in de Grondwet rechten neer te leggen die reeds uitdrukkelijk voorkomen in internationale akten met directe werking in de Belgische interne rechtsorde? De grondwetswijziging zou uiteindelijk meer kwaad dan goed kunnen doen indien bijvoorbeeld andere rechten dan de internationale erkende zouden worden opgenomen, indien deze anders zouden worden geformuleerd of anders toegepast.

A ce propos, il sera permis de rappeler les observations faites à la Chambre des représentants sur le même sujet : « La multiplicité même des documents internationaux pose problème : les bénéficiaires sont différents, les droits protégés sont différents, les limites et les exceptions sont différentes, sans même parler des différentes garanties qui sont prévues au plan international pour obtenir le respect effectif de ces droits. » Dans le même sens, K. Rimanque, audition du 25 avril 1989, p. 15.

b) La deuxième question, fort différente, est celle dite de l'application immédiate. Elle part de cette constatation que les textes constitutionnels sont, notamment dans le domaine des droits et libertés, formulés de manière générale et abstraite. Ils appellent des concrétisations législatives et administratives s'ils entendent procurer aux individus une protection effective (A. Vanwelkenhuyzen, « L'application directe et l'effet indirect des normes constitutionnelles », in *Rapports belges au XI^e Congrès de l'Académie internationale de droit comparé*, Bruxelles, Bruylant, 1985, p. 95).

Là spécialement où l'autorité publique s'engage à une « obligation de faire » et entend, par exemple, mettre à la disposition des enfants une école, des habitants un logement ou des personnes âgées une aide sociale, il convient que des mesures d'application soient prises. Faute d'une telle concrétisation, la disposition constitutionnelle n'est pas sans objet — elle apparaît comme un objectif politique à poursuivre — mais sans effet — elle n'offre pas au citoyen la possibilité de réclamer, spécialement en justice, le bénéfice des droits que la Constitution semblait pourtant lui octroyer sans réserve (F. Delpérée, « Le bon usage de la Constitution », *Annales de droit de Louvain*, 1993, p. 31).

c) La troisième question est celle dite de l'effet horizontal. Cette question dont l'importance ne peut être sous-estimée se ramène à ceci. Les droits et libertés ne peuvent-ils être revendiqués qu'à l'encontre des autorités publiques (ce qui leur confère un effet vertical) ou peuvent-ils également l'être à l'encontre d'autres personnes (ce qui leur procure un effet horizontal) ?

La question n'est pas nouvelle et a déjà reçu, dans le droit positif, des réponses circonstanciées. La liberté d'association, telle qu'elle est proclamée dans l'article 20 de la Constitution et telle qu'elle est explicitée dans la loi du 24 mai 1921 garantissant la liberté d'association, donne au citoyen le droit d'entrer et de sortir librement d'une association, sans que les associés puissent s'opposer à l'exercice de ce droit. La liberté de presse, telle qu'elle est inscrite dans l'article 18 de la Constitution et telle qu'elle est notamment précisée dans la loi du 23 juin 1961 relative au droit de réponse, donne au citoyen la faculté de s'adresser directement aux organes de presse aux fins de rétablir la vérité de faits qui le concernent. La liberté d'opinion, telle qu'elle est inscrite dans l'article 14 de la Constitution et telle qu'elle est prolongée par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, affecte très directement le domaine des relations privées.

La question prend évidemment un relief particulier quand il s'agit de mettre en œuvre des droits économiques et sociaux. Une part essentielle de leur effectivité dépend, en effet, des interventions de l'employeur, du bailleur, du producteur, du dispensateur de soins et de services lorsqu'il entre en contact avec le travailleur, le locataire, le consommateur, le bénéficiaire de prestations médicales ou sociales...

Tout donne à penser que la jurisprudence des cours et tribunaux contribuera, dans les années qui viennent, à étendre encore la portée horizontale des droits qui sont reconnus aux citoyens (J. De Meyer, « Le droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et des communications dans les relations entre personnes privées et les obligations qui en résultent pour les parties à la

In dat verband zij verwezen naar de opmerkingen die in de Kamer van volksvertegenwoordigers over hetzelfde onderwerp zijn gemaakt : « Het grote aantal internationale teksten is op zichzelf al een probleem : de personen die de rechten genieten zijn niet dezelfde, de beschermde rechten verschillen, de toekenningsvoorwaarden, de beperkingen en de uitzonderingen zijn niet identiek en de internationale waarborgen voor de daadwerkelijke eerbiediging van die rechten. » In dezelfde zin, K. Rimanque, hoorzitting van 25 april 1989, blz. 15.

b) De tweede vraag, sterk verschillend van de vorige, is die van de onmiddellijke toepassing. Daarbij wordt uitgegaan van de vaststelling dat de grondwetsteksten, met name op het gebied van de rechten en de vrijheden, op zeer algemene en abstracte wijze zijn geformuleerd. Zij moeten geconcretiseerd worden in wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen willen zij aan iedereen een werkelijke bescherming verlenen (A. Vanwelkenhuyzen, « L'application directe et l'effet indirect des normes constitutionnelles », in *Rapports belges au XI^e Congrès de l'Académie internationale de droit comparé*, Brussel, Bruylant, 1985, blz. 95).

Voor al daer waar de overheid een « verbintenis om iets te doen » aangaat en bijvoorbeeld een school ter beschikking wil stellen voor kinderen, een woning voor inwoners of een sociale helpster voor bejaarden, dienen toepassingsmaatregelen te worden genomen. Gebeurt dat niet, dan verliest de grondwetbepaling niet haar doel, — zij blijft een politiek doel dat moet worden nagestreefd — maar wel haar uitwerking — zij biedt de burger niet de mogelijkheid om, vooral in rechte, de rechten op te eisen die de Grondwet hem nochtans zonder voorbehoud lijkt toe te kennen (F. Delpérée, « Le bon usage de la Constitution », *Annales de droit de Louvain*, 1993, blz. 31).

c) De derde vraag is die van de horizontale werking. Deze vraag waarvan het belang niet mag worden onderschat, komt neer op het volgende. Kunnen de rechten en vrijheden alleen tegenover de openbare instanties worden opgeëist (wat hun een verticale werking verleent, of kunnen zij ook tegenover andere personen worden opgeëist (wat hun een horizontale werking verleent) ?

Het vraagstuk is niet nieuw en in het positieve recht zijn er reeds uitvoerige antwoorden op gegeven. De vrijheid van vereniging, zoals vastgelegd in artikel 20 van de Grondwet en nader omschreven in de wet van 24 mei 1921 tot waarborging der vrijheid van vereniging, geeft de burger het recht vrij toe te treden tot en uit te treden uit een vereniging, zonder dat de leden van die vereniging zich kunnen verzetten tegen de uitoefening van dat recht. De vrijheid van drukpers, zoals vastgelegd in artikel 18 van de Grondwet en nader omschreven onder meer in de wet van 23 juni 1961 betreffende het recht tot antwoord, geeft de burger de mogelijkheid zich rechtstreeks tot de persorganen te wenden teneinde de waarheid omtrent feiten die hem betreffen te herstellen. De vrijheid van meningsuiting, zoals vastgelegd in artikel 14 van de Grondwet en verder uitgewerkt door de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, heeft een rechtstreekse invloed op de betrekkingen tussen personen.

Het vraagstuk krijgt uiteraard een bijzonder aspect wanneer het erom gaat de economische en sociale rechten in de praktijk te brengen. Een deel van hun doelmatigheid hangt immers af van het optreden van de werkgever, de verhuurder, de producent, de zorg- of dienstverstrekkers wanneer deze in contact komen met de werknemer, de huurder, de consument, degene die medische of sociale prestaties geniet ...

Alles wijst erop dat de jurisprudentie van de hoven en rechtbanken in de komende jaren ertoe zal bijdragen dat de horizontale werking van de aan de burgers toegekende rechten nog verder wordt uitgebreid (J. De Meyer, « Le droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et des communications dans les relations entre personnes privées et les obligations qui en résultent

Convention», in *Vie privée et droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant 1973, p. 361; J. Velu et R. Ergec, «La Convention européenne des droits de l'homme», *Répertoire pratique de droit belge*, Bruxelles, Bruylant, 1990, n° 89 et suivants; K. Rimanque, *De levensbeschouwelijke opvoeding van de minderjarige - publiekrechtelijke en privaatrechtelijke beginselen*, Bruxelles, Bruylant, 1980, t. I, p. 10; J. Rivero, *Les libertés publiques*, Paris, P.U.F., 1991, t. I, p. 196).

2.2.4. La consécration des droits économiques et sociaux dans un Etat fédéral

Selon le groupe de travail, une question nouvelle doit également être posée. L'organisation fédérale de l'Etat, qui s'inscrit, en particulier, dans la révision constitutionnelle de 1993, n'oblige-t-elle pas à s'interroger sur les niveaux de pouvoir où les droits économiques et sociaux devraient être consacrés ou mériteraient de l'être? L'attribution aux Communautés et aux Régions de compétences déterminées, voire des compétences résiduelles — selon le principe inscrit dans l'article 25bis en projet — n'invite-t-elle pas à préconiser la reconnaissance des droits qui touchent directement ou indirectement aux matières communautaires et régionales dans des instruments conçus par ces collectivités politiques? L'autonomie constitutive qui leur est reconnue, fût-ce à l'état d'ébauche, dans l'article 59bis en projet ne leur confère-t-elle pas de plein droit la faculté de statuer en la matière? Une «Constitution» wallonne ou flamande — pour se servir d'une expression qui est parfois utilisée jusqu'au sein des assemblées parlementaires — ne devrait-elle pas ou ne pourrait-elle pas s'ouvrir par une charte des droits et libertés, y compris des droits économiques et sociaux, qui profiteraient aux ressortissants de la Région?

Cette question fondamentale appelle, à notre estime, trois observations.

a) Les leçons du passé

Ce n'est pas la première fois que se pose le problème de l'inscription dans la Constitution de droits de la «deuxième génération» qui auraient une incidence nette en matière communautaire et régionale.

L'exemple du «droit à l'enseignement», inscrit en 1988 dans l'article 17 de la Constitution, au moment même où l'article 59bis, § 2, 2°, de la même Constitution réalisait la communautarisation de l'enseignement, est sans doute le plus significatif.

Il donne à penser que rien n'empêche l'auteur de la Constitution de proclamer au profit de tous les Belges (ainsi que, comme on l'a montré, de tous les étrangers «qui se trouvent sur le territoire de la Belgique») un droit dont il appartiendra, pour l'essentiel, à chacune des Communautés d'assurer la réalisation et le respect.

Ceci se comprend aisément. Au titre des droits et libertés, la Constitution de la Belgique n'est pas un document fédéral. Il n'est pas l'œuvre d'une autorité fédérale. Il n'établit pas des règles qui auraient seulement cours dans l'ordre juridique fédéral. Pour utiliser le langage de Hans Kelsen, la Constitution de l'Etat fédéral se situe dans un ordre juridique qui n'est ni fédéral, ni fédéré mais que, faute de mieux, on qualifiera d'étatique. Les règles qui sont inscrites dans ce document valent pour l'ensemble des citoyens qui relèvent de l'Etat.

Par ailleurs, les formules inscrites dans l'article 17, §§ 1^{er}, 4 et 5, de la Constitution ménagent les droits de l'autorité fédérale et des autorités fédérées: «... La répression des délits n'est réglée que par la loi ou le décret»; «Tous les élèves ou étudiants, parents, membres du personnel et établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret. La loi et le décret prennent en compte les différences objectives, notamment les caractéristiques

pour les parties à la Convention», in *Vie privée et droits de l'homme*, Brussel, Bruylant 1973, blz. 361; J. Velu et R. Ergec, «La Convention européenne des droits de l'homme», *Répertoire pratique de droit belge*, Brussel, Bruylant, 1990, nr. 89 et volgende; K. Rimanque, *De levensbeschouwelijke opvoeding van de minderjarige - publiekrechtelijke en privaatrechtelijke beginselen*, Brussel, Bruylant, 1980, deel I, blz. 10; J. Rivero, *Les libertés publiques*, Parijs, P.U.F., 1991, deel I, blz. 196).

2.2.4. De bekrachtiging van de economische en sociale rechten in de federale Staat

Volgens de Werkgroep moet ook een nieuwe vraag worden gesteld. Moet bij de federale organisatie van de Staat, vooral in het kader van de grondwetsherziening van 1993, niet de vraag worden gesteld door welke gezagsniveaus de economische en sociale rechten moeten worden bekrachtigd of zouden moeten worden bekrachtigd? Moet de toekenning aan de Gemeenschappen en aan de Gewesten van bepaalde bevoegdheden, of van residuaire bevoegdheden — volgens het beginsel neergelegd in het ontworpen artikel 25bis — er niet toe leiden dat de rechten die rechtstreeks of zijdelings de gemeenschaps- en gewestaangelegenheden raken, worden erkend in instrumenten die zijn ontworpen door deze politieke overheden? Verleent de constitutionele autonomie die hun, zij het nog schetsmatig, in het ontworpen 59bis is toegekend, niet van rechtswege de mogelijkheid om ter zake beslissingen te nemen? Moet een Waalse of Vlaamse «Grondwet» — om een uitdrukking te gebruiken die soms zelfs in de parlementaire vergaderingen wordt gehanteerd — niet voorafgegaan worden door een handvest van rechten en vrijheden, daaronder begrepen de economische en sociale rechten, die de onderdanen van het Gewest zouden genieten?

Deze fundamentele vraag geeft volgens ons aanleiding tot drie opmerkingen.

a) Lessen uit het verleden

Het is niet de eerste keer dat het probleem opduikt van het vastleggen in de Grondwet van rechten van de «tweede generatie» die een duidelijke weerslag zouden hebben op gemeenschaps- en gewestvlak.

Het voorbeeld van het «recht op onderwijs», in 1988 vastgelegd in artikel 17 van de Grondwet, op het ogenblik waarop artikel 59bis, § 2, 2°, van dezelfde Grondwet de communautarisering van het onderwijs doorvoerde, is ongetwijfeld het meest tekenend.

Het wekt de indruk dat niets de opsteller van de Grondwet verbiedt aan alle Belgen (alsmede, zoals werd aangetoond, aan alle buitenlanders «die zich op Belgisch grondgebied bevinden») een recht toe te kennen waarvan de verwezenlijking en de naleving hoofdzakelijk door elke Gemeenschap moet worden verzekerd.

Dat valt gemakkelijk te begrijpen. Wat de rechten en vrijheden betreft, is de Belgische Grondwet geen federaal stuk. De Grondwet is niet het werk van een federale overheid. Zij stelt geen regels vast die alleen gelden in de federale rechtsorde. Om de woorden van Hans Kelsen te gebruiken: de Grondwet van een federale Staat past in een rechtsbestel dat noch dat van de federale Staat noch dat van de deelgebieden is, maar dat men bij gebrek aan beter het rechtsbestel van de Staat kan noemen. De regels die in dat stuk zijn opgenomen, gelden voor alle burgers die onderdaan zijn van de Staat.

Trouwens, de bewoordingen gebruikt in artikel 17, §§ 1, 4 en 5, van de Grondwet houden rekening met de rechten van de federale overheid en van de overheden van de deelgebieden: «... De bestraffing van de misdrijven wordt alleen door de wet of het decreet geregeld»; «Alle leerlingen of studenten, ouders, personeelsleden en onderwijsinstellingen zijn gelijk voor de wet of het decreet. De wet en het decreet houden rekening met objectieve verschillen,

propres à chaque pouvoir organisateur, qui justifient un traitement approprié»; «L'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la Communauté sont réglés par la loi ou le décret».

Cette façon de faire trouvait déjà une illustration dans l'article 6bis de la Constitution puisqu'après avoir proclamé que «la jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination», cette disposition ajoute que «à cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques».

Rien n'empêche d'assortir de telles formulations la proclamation de droits économiques et sociaux dans la Constitution.

On ne saurait non plus perdre de vue que la règle constitutionnelle qui énonce tel droit économique, social ou culturel peut, à raison de ses formulations mêmes, être entendue comme une règle répartitrice de compétences. Voyez les articles 17 et 59bis, § 2, 2°, en matière d'enseignement et le projet de révision de l'article 11 en vue, précise la déclaration de révision, d'«ajouter un alinéa concernant le pouvoir d'expropriation des Communautés et des Régions».

b) Les données du présent

Si l'on s'en tient aux termes de la déclaration de révision du 17 octobre 1991, force est de constater que l'autonomie constitutive qui pourrait être reconnue aux Communautés et aux Régions doit être comprise comme une autonomie organisationnelle (sur cette question, voyez B. Blero, «La modification du statut de l'Exécutif flamand: raison d'être, validité et perspectives», *Administration publique*, 1990, p. 161; M. Uyttendaele, «Le fédéralisme inachevé», Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 345; M. Verdussen, «L'élection régionale et ses préliminaires», in *La Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 105).

Tel est le sens des dispositions inscrites dans l'article 59quater en projet: seules des questions touchant soit à l'élection des assemblées communautaires et régionales, soit à la composition et au fonctionnement de ces assemblées et de leur gouvernement peuvent être traitées de la sorte. On voit mal comment des dispositions relatives aux droits de l'homme pourraient trouver place dans les décrets spéciaux qui seraient adoptés à cette fin.

Il n'en reste pas moins que l'autonomie normative reconnue aux Communautés et aux Régions leur permet de déployer, dans le domaine des droits économiques et sociaux, des initiatives qui ne sont pas négligeables.

— Elle les conduit, par exemple, à donner, en vertu de l'article 59bis, § 2, 3°, de la Constitution, leur assentiment à des traités internationaux qui ont été conclus dans le domaine des droits de l'homme. De cette manière, elles peuvent en insérer les dispositions dans l'ordre juridique communautaire ou régional. Il en va ainsi des dispositions du pacte onusien sur les droits économiques, sociaux et culturels, de celles inscrites dans la convention relative aux droits de l'enfant et même de celles qui figurent dans le traité sur l'Union européenne.

— En vertu de l'article 59bis, § 2, 3°, en projet de la Constitution, les Communautés et les Régions seront également à même de conclure des traités qui se donnent le même objet. Elles pourront aussi adhérer à des traités existants.

— En vertu des dispositions tant de l'article 59bis que de l'article 107quater, les Communautés et les Régions sont, en règle générale, seules habilitées à procurer exécution aux dispositions des traités internationaux et à celles de la Constitution qui

waaronder de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoorden»; «De inrichting, de erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de Gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet».

Deze wijze van handelen vindt men ook al terug in artikel 6bis van de Grondwet, aangezien deze bepaling eerst stelt dat «het genot van de rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend zonder discriminatie verzekerd moet worden» en er daarna aan toevoegt dat «te dien einde de wet en het decreet onder meer de rechten en vrijheden van de ideologische en filosofische minderheden waarborgen».

Niets verhindert dat aan de vaststelling van de economische en sociale rechten in de Grondwet dergelijke bepalingen worden toegevoegd.

Ook mag niet uit het oog verloren worden dat de grondwettelijke regel waarin een economisch, sociaal of cultureel recht wordt vastgesteld, luidens de formulering zelf kan worden geïnterpreteerd als een regel die bevoegdheden verdeelt. Verwezen zij naar de artikelen 17 en 59bis, § 2, 2°, inzake onderwijs en het ontwerp tot herziening van artikel 11 verduidelijkt de verklaring tot herziening: «een lid toe te voegen betreffende de onteigeningsbevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten».

b) Gegevens van nu

Blijft men bij de bewoordingen van de verklaring tot herziening van 17 oktober 1991, dan dient te worden vastgesteld dat de constitutieve autonomie die aan de Gemeenschappen en aan de Gewesten zou kunnen worden toegekend, moet worden begrepen als een autonomie op het gebied van de inrichting van de deelgebieden. Wat dit vraagstuk betreft zie B. Blero, «La modification du statut de l'Exécutif flamand: raison d'être, validité et perspectives», *Administration publique*, 1990, blz. 161; M. Uyttendaele, «Le fédéralisme inachevé», Brussel, Bruylant, 1991, blz. 345; M. Verdussen, «L'élection régionale et ses préliminaires», in *La Région de Bruxelles-Capitale*, Brussel, Bruylant, 1989, blz. 105.

Dat is de betekenis van de bepalingen neergelegd in het ontworpen artikel 59quater: alleen de vraagstukken die betrekking hebben op de verkiezing van de gemeenschaps- en gewestassambles, of betreffende de samenstelling en de werking van die assambles en hun regering, kunnen op dergelijke wijze worden behandeld. Het valt niet goed in te zien hoe bepalingen betreffende de rechten van de mens een plaats zouden kunnen vinden in de bijzondere decreten die te dien einde zouden worden aangenomen.

Toch moet aan de Gemeenschappen en de Gewesten een normatieve autonomie worden toegekend die hun in staat stelt op het gebied van de economische en sociale rechten vrij belangrijke initiatieven te nemen.

— Krachtens artikel 59bis, § 2, 3°, van de Grondwet kunnen zij hun goedkeuring hechten aan internationale verdragen die gesloten zijn op het gebied van de mensenrechten. Zo kunnen zij bepalingen invoegen in het rechtsbestel van de Gemeenschappen of de Gewesten. Hetzelfde geldt voor bepalingen van het V.N.-verdrag over economische, sociale en culturele rechten, die opgenomen in het verdrag betreffende de rechten van het kind en zelfs die welke voorkomen in het verdrag over de Europese Unie.

— Krachtens het ontworpen artikel 59bis, § 2, 3°, van de Grondwet zullen de Gemeenschappen en de Gewesten ook in staat zijn verdragen met hetzelfde doel te sluiten. Zij kunnen ook toetreden tot bestaande verdragen.

— Krachtens de bepalingen van zowel artikel 59bis als artikel 107quater zijn als algemene regel alleen de Gemeenschappen en de Gewesten bevoegd om uitvoering te geven aan de bepalingen van internationale verdragen en aan die van de Grondwet die

auraient trait à des matières de leur compétence, lorsque les dispositions de ces traités ne sont pas d'application immédiate.

— Rien n'empêche non plus la Communauté ou la Région de reprendre à son compte les principes inscrits dans la Constitution ou dans une loi, quitte à les adapter et à les modaliser en fonction des situations spécifiques à une collectivité politique déterminée. Dans un avis qu'elle a rendu en chambres réunies, le 21 octobre 1987, la section de législation du Conseil d'Etat a précisé que « les libertés fondamentales, qu'elles soient ou non proclamées dans la Constitution, ont toujours été placées sous la protection du législateur national, seul habilité à en restreindre l'exercice au nom de certaines valeurs tenues par lui pour essentielles dans une société démocratique ». Selon le Conseil d'Etat, « il ne se conçoit pas que ces libertés, qui apparaissent comme des attributs de la personne humaine, puissent, au sein d'un même Etat, être tantôt reconnues et tantôt ne pas l'être » (Doc. Parl., Sénat, 1988, n° 215-2).

Ceci dit, le Conseil d'Etat ne voit cependant pas d'objection à ce que « la protection minimale contre l'arbitraire administratif (qui est inscrite dans la Constitution ou dans la loi) puisse être renforcée, en fonction des matières, soit par le législateur national lui-même, soit par le législateur décentralisé, selon que la matière relève de la compétence du premier ou du second » (*ibidem*; voyez F. Delpérée, « La transparence administrative en Belgique », in *La transparence administrative en Europe*, sous la direction de Ch. Debbasch, Paris, C.N.R.S., 1990, p. 206).

c) Les perspectives d'avenir

Faut-il aller plus loin et tenir compte de l'autonomie constitutionnelle (ou organisationnelle) des Communautés et des Régions pour envisager la proclamation autonome de droits et libertés dans le domaine économique et social? On a déjà relevé que, compte tenu des termes mêmes de la déclaration de révision, cette opération est éminemment hasardeuse.

A supposer que l'entreprise soit tentée, elle ne saurait empêcher l'auteur de la Constitution d'intervenir dans le même domaine et l'on n'est pas sûr qu'il soit possible d'éviter des contradictions de normes qui seraient, en définitive, préjudiciables au citoyen.

La démarche s'expose au surplus à une difficulté tout à la fois politique et technique. Une Constitution — fût-elle communautaire et régionale — n'a de sens que si elle impose ses prescriptions aux autorités publiques et aux citoyens et, à l'inverse, que si les autorités publiques et les citoyens peuvent y trouver un titre de compétence ou un catalogue de droits qu'ils seront en mesure d'exercer ou de revendiquer. En ce sens, la Constitution doit bénéficier d'une « puissance renforcée » par rapport aux autres règles juridiques.

Comment la Communauté et la Région qui, aux termes des articles 26bis, 59bis et 107quater de la Constitution, sont amenées à agir par décret — décret ordinaire ou décret spécial — ou par ordonnance seraient-elles en mesure d'imposer leurs prescriptions par exemple aux législateurs communautaires et régionaux? Cette observation que les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'Etat n'ont pas manqué de formuler, le 18 décembre 1992, à propos des modes de composition des conseils communautaires et régionaux, trouve ici une concrétisation particulière.

Dans cette perspective institutionnelle, la rédaction d'une « Constitution » qui serait celle d'une collectivité fédérée sort des cadres d'un droit constitutionnel hiérarchisé et ne se concilie pas avec la mesure de l'autonomie organisationnelle que la Constitution révisée entend reconnaître aux collectivités fédérées.

L'organisation fédérale de l'Etat n'empêche pas l'inscription dans la Constitution de droits économiques et sociaux. Au

betrekking hebben op aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, wanneer de bepalingen van deze verdragen niet van onmiddellijke toepassing zijn.

— Niets verhindert de Gemeenschap of het Gewest de beginselen neergelegd in de Grondwet of in een wet over te nemen, en ze aan te passen aan specifieke toestanden van een welbepaalde politieke entiteit. In een advies gewezen in de verenigde kamers op 21 oktober 1987, heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State gezegd dat « de fundamentele vrijheden, al dan niet in de Grondwet afgekondigd, steeds onder de bescherming hebben gestaan van de nationale wetgever, die als enige bevoegd is om de uitoefening ervan te beperken in naam van bepaalde waarden die hij van essentieel belang acht in een democratische samenleving ». Volgens de Raad van State « is het ondenkbaar dat die vrijheden, welke wezenlijke attributen van de mens blijken te zijn, in eenzelfde Staat nu eens worden erkend en dan weer niet ». (Gedr. St. Senaat, 1988, nr. 215-2).

Voor het overige heeft de Raad van State er geen bezwaar tegen dat « de minimale bescherming tegen administratieve willekeur (die is neergelegd in de Grondwet of in een wet) zou worden versterkt afhankelijk van de materies, ofwel door de nationale wetgever zelf, ofwel door de decreetgever, al naargelang de aangelegenheid onder de bevoegdheid van de eerstgenoemde of van de laatstgenoemde valt » (*ibidem*; zie F. Delpérée, « La transparence administrative en Belgique », in *La transparence administrative en Europe*, onder leiding van Ch. Debbasch, Parijs, C.N.R.S., 1990, blz. 206).

c) Toekomstperspectieven

Moet nog verder worden gegaan en rekening worden gehouden met de constitutieve (of organisatorische) autonomie van de Gemeenschappen en de Gewesten om het autonome afkondigen van rechten en vrijheden op economisch en sociaal vlak te overwegen? Er werd reeds op gewezen dat, rekening houdend met de bewoordingen zelf van de verklaring tot herziening, deze handeling zeer riskant is.

Als wij ervan uitgaan dat dit gebeurt, zou de grondwetgever ook zelf kunnen ingrijpen op dat gebied en het is niet zeker dat een tegenstrijdigheid van normen kan worden vermeden, wat per slot van rekening nadelig zou zijn voor de burger.

Dat zou bovendien ook op politieke en technische moeilijkheden stuiten. Een Grondwet — van de Gemeenschap of van het Gewest — heeft alleen maar zin indien de voorschriften ervan kunnen worden opgelegd aan de overheid en aan de burgers en, omgekeerd, indien de overheid en de burgers er een bevoegdheid of een arsenaal aan rechten kunnen vinden die zij kunnen uitoefenen of opeisen. In die zin moet de Grondwet « grotere kracht » hebben dan de andere rechtsregels.

Hoe zullen de Gemeenschap en het Gewest die, naar luid van de artikelen 26bis, 59bis en 107quater van de Grondwet kunnen optreden, bij decreet — gewoon decreet of bijzonder decreet — of bij ordonnantie, in staat zijn hun voorschriften op te leggen bijvoorbeeld aan de gemeenschaps- of gewestelijke wetgever? Deze opmerking, die de verenigde kamers van de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 18 december 1992 hebben geformuleerd naar aanleiding van de samenstelling van de gemeenschaps- en gewestraden, vindt hier een bijzondere concretisering.

In dat institutioneel perspectief zou de opstelling van een Grondwet door een deelgebied buiten het kader treden van een gehiërarchiseerd grondwettelijk recht en niet te verzoenen zijn met de organisatorische autonomie die de Grondwet wil toekennen aan de deelgebieden.

De federale organisatie van de Staat verhindert niet dat in de Grondwet economische en sociale rechten worden vastgelegd.

contraire même. Elle peut rendre plus nécessaire l'insertion dans une norme juridique qui n'est l'œuvre ni du pouvoir fédéral, ni des pouvoirs fédérés, de droits dont l'ensemble des Belges pourront réclamer le bénéfice.

L'octroi aux Communautés et aux Régions de l'autonomie organisationnelle ne les habilite pas à établir des Constitutions particulières où elles inscriraient les droits et libertés qui seraient reconnus à leurs seuls ressortissants.

Pour éviter toute équivoque, l'insertion dans la Constitution belge des droits économiques et sociaux gagnerait à être assortie d'une clause qui préciserait que les droits économiques et sociaux sont exercés « dans les conditions prescrites par la loi ou le décret, selon le cas ».

2.3. Exposé de maître Marc Uyttendaele, chargé de cours à l'U.L.B.

2.3.1. La situation d'avant 1993 — L'absence d'autonomie constitutive et les exceptions à ce principe

2.3.1.1. Le principe

L'article 59bis, § 1^{er}, dispose notamment qu'« il y a un Conseil et un Exécutif de la Communauté française et un Exécutif de la Communauté flamande dont la composition et le fonctionnement sont fixés par la loi. Les conseils sont composés de mandataires élus. En vue de l'application de l'article 107quater, le Conseil de la Communauté française et le Conseil de la Communauté flamande, ainsi que leurs exécutifs peuvent exercer les compétences respectivement de la Région wallonne et de la Région flamande, dans les conditions et selon les modalités fixées par la loi (...) ».

Quant à l'article 107quater de la Constitution, il prévoit notamment que « La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine (...) ».

En d'autres termes, il appartient au législateur national, certes statuant dans le respect de la majorité surqualifiée, de fixer les règles relatives à la composition, au fonctionnement et aux compétences des organes des Régions et des Communautés (1).

Sur ce point, la comparaison avec les autres Etats composés — en ce compris les Etats régionaux tels l'Italie ou l'Espagne — fait apparaître que la Belgique est le seul Etat dans lequel les composantes n'avaient pas, en vertu de la Constitution, et ce même formellement, le droit de fixer les règles qui s'appliquent à leur organisation interne. Il s'agissait d'une matière réservée par le constituant au législateur.

La formulation de l'article 59bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, témoigne également, semble-t-il, de la volonté du constituant d'imposer des règles de composition et de fonctionnement uniformes pour les organes des Communautés française et flamande (2). Cepen-

Integendeel zelfs. Daardoor kan het immers noodzakelijker worden dat rechten waarvan alle Belgen het genot zullen hebben, worden ingevoegd in een rechtsnorm die niet het werk is van de federale overheid, noch van de deelgebieden.

Het toekennen aan de Gemeenschappen en Gewesten van organisatorische autonomie stelt hen niet in staat afzonderlijke grondwetten op te stellen waarin zij rechten en vrijheden zouden opnemen die alleen aan hun onderdanen zouden worden toegekend.

Om ieder misverstand te vermijden, zou bij het vastleggen in de Belgische Grondwet van economische en sociale rechten een bepaling moeten worden toegevoegd luidens welke economische en sociale rechten worden uitgeoefend « onder de voorwaarden naargelang van het geval voorgeschreven door de wet of het decreet ».

2.3. Uiteenzetting van de heer Marc Uyttendaele, docent aan de U.L.B.

2.3.1. Toestand vóór 1993 — Geen constitutieve autonomie en uitzonderingen op dat beginsel

2.3.1.1. Beginsel

Artikel 59bis, § 1, bepaalt: « Er is een Raad en een Executieve van de Vlaamse Gemeenschap en een Raad en een Executieve van de Franse Gemeenschap, waarvan de samenstelling en de werking door de wet worden bepaald. De raden zijn samengesteld uit verkozen mandatarissen. Met het oog op de toepassing van artikel 107quater kunnen de Raad van de Vlaamse Gemeenschap en de Raad van de Franse Gemeenschap en hun Executieven de bevoegdheden uitoefenen van respectievelijk het Vlaamse en het Waalse Gewest, onder de voorwaarden en op de wijze die de wet bepaalt ... ».

Artikel 107quater van de Grondwet bepaalt: « ... De wet draagt aan de gewestelijke organen welke zij opricht en welke samengesteld zijn uit verkozen mandatarissen, de bevoegdheid op om de aangelegenheden te regelen welke zij aanduidt ... ».

Het staat met andere woorden aan de nationale wetgever toe om weliswaar met naleving van de regels inzake overgekwalificeerde meerderheid, de regels te bepalen met betrekking tot de samenstelling, de werking en de bevoegdheid van de gewestelijke en gemeenschapsorganen (1).

Op dat stuk wijst een vergelijking met de andere samengestelde Staten, met inbegrip van de uit gewesten bestaande Staten zoals Italië of Spanje, uit dat België zowat het enige land is waar de samenstellende onderdelen krachtens de Grondwet zelfs formeel niet het recht hadden de regels te bepalen die van toepassing zijn op hun interne organisatie. De grondwetgever had die aangelegenheid uitsluitend aan de wetgever opgedragen.

De lezing van artikel 59bis, § 1, eerste lid, lijkt er tevens op te wijzen dat de grondwetgever voor de organen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap eenvormige regels inzake samenstelling en werking wil opleggen (2). Een aantal auteurs zijn het met die

(1) Il faut relever que les institutions de la Communauté germanophone sont régies par une loi qui doit être votée à la majorité ordinaire.

(2) Pour respecter cette exigence d'uniformité, le législateur spécial de 1988 qui souhaitait consacrer la composition proportionnelle de l'Exécutif flamand pour une période de quatre ans a prévu que, dans l'hypothèse où les organes de la Communauté française exerçaient les compétences des organes de la Région wallonne, l'Exécutif serait également composé à la proportionnelle. On aboutit, dès lors, à imposer à des institutions francophones des règles de composition et de fonctionnement qui ont comme source exclusive un conflit politique intéressant les seules institutions flamandes. Il s'agissait là d'une conséquence malheureuse de l'absence de faculté d'auto-organisation des entités régionales et communautaires. Sur cette question, voir B. Blero, *La modification du statut de l'exécutif flamand: raison d'être, validité et perspectives*, A.P.T., 1990, p. 161 et suiv.

(1) Er zij op gewezen dat de instellingen van de Duitstalige Gemeenschap geregeld worden bij een wet waarvan de goedkeuring een gewone meerderheid vereist.

(2) Om die eenvormigheidsvereiste na te leven heeft de bijzondere wetgever van 1988, die de evenredige samenstelling van de Vlaamse Executieve voor een periode van vier jaar heeft willen vastleggen, bepaald dat de Franse Executieve eveneens evenredig samengesteld zou worden ingeval de organen van de Franse Gemeenschap de bevoegdheden van de organen van het Waalse Gewest zouden uitoefenen. Aldus worden aan Franstalige instellingen regels inzake samenstelling en werking opgelegd die uitsluitend tot stand gekomen zijn door een politiek conflict waarbij alleen Vlaamse instellingen betrokken waren. Dat is een ongewenst gevolg van het uitblijven van de mogelijkheid dat regionale en gemeenschapsinstellingen zichzelf organiseren. Over deze kwestie verwijzen wij naar B. Blero *La modification du statut de l'exécutif flamand: raison d'être, validité et perspectives*, A.P.T., 1990, blz. 161 e.v.

dant, certains auteurs, se fondant sur une analyse approfondie de notre système institutionnel, contestent cette interprétation (1). En tout état de cause, si des différenciations sont établies entre les diverses entités — et en particulier entre celles qui sont organisées par la loi spéciale du 8 août 1980 —, il s'indique de respecter, en la matière, le principe d'égalité et de non-discrimination.

Il a été indiqué plus haut que le constituant avait entendu réserver au législateur spécial — et à lui seul — le soin de fixer les règles relatives à la composition et au fonctionnement des Exécutifs et Conseils flamand, de la Région wallonne et de la Communauté française. Par ailleurs, il y avait, en apparence, un souhait d'uniformisation des institutions de ces entités.

Encore faut-il déterminer ce que le constituant a entendu par la composition et le fonctionnement de ces différents organes, et, par conséquent, établir les contours de la matière réservée au législateur.

D'une analyse sommaire et superficielle de notre système institutionnel, on aurait pu retirer l'impression que, en aucun cas, le législateur ne pouvait déléguer aux Conseils régionaux et communautaires le soin de fixer — fût-ce de façon marginale — les règles de composition et de fonctionnement de leurs organes exécutifs et législatifs.

Or, sans doute sur des points de détail, il a déjà été dérogé, par le passé, à ce principe, et ce dans la Constitution (2.3.1.2), dans la loi spéciale, voire dans la loi ordinaire (2.3.1.3).

2.3.1.2. Les dérogations dans la Constitution

En vertu de l'article 59^{ter}, § 3, de la Constitution, pour autant qu'un accord ait été passé avec la Région wallonne, la Communauté germanophone peut exercer des compétences régionales.

Cette disposition est rédigée en ces termes : « Sur proposition de leur Exécutif respectif, le Conseil de la Communauté germanophone et le Conseil régional wallon peuvent, par décrets, décider de commun accord que le Conseil et l'Exécutif de la Communauté germanophone exercent, dans la région de langue allemande, en tout ou en partie, des compétences de la Région wallonne » (2).

En l'occurrence, il faut relever que deux décrets sont requis pour permettre l'exercice d'une faculté d'auto-organisation. Cette circonstance est, cependant, indifférente en l'espèce. En effet, il y a bien faculté d'auto-organisation dès lors que le transfert de compétences n'est pas réalisé par le vote d'une loi spéciale, mais est laissée — sur délégation du constituant — à la discrétion des deux assemblées concernées (3).

(1) B. Blero (art. cit., p. 166) écrit notamment que le constituant a admis « sinon que des situations particulières peuvent appeler des traitements différenciés, du moins que la fusion constitue la mesure dans laquelle la diversification organique est possible ».

(2) Cette disposition a fait l'objet de vifs débats lors de son adoption. Diverses formules avaient été envisagées, et notamment la consécration de ce transfert dans une loi spéciale. C'est donc consciemment que le constituant a consenti aux entités concernées — moyennant l'intervention de leurs organes exécutifs et législatifs — une faculté d'auto-organisation. Sur cette question, voir J. Brassinne et Y. Kreins, *La réforme de l'Etat et la Communauté germanophone*, C.H. C.R.I.S.P., p. 30 et suiv.

(3) F. Delpérée (Doc. Parl. Ch., session ordinaire 1992-1993, 725/6, p. 21) affirme à cet égard : « Les modalités de cette collaboration doivent être décidées par deux décrets. L'exemple est significatif à souhait. La Constitution et moins encore une loi spéciale ne permet à un décret de régler l'exercice des compétences de la Région wallonne. Seuls deux décrets peuvent, dans une hypothèse déterminée par le texte constitutionnel lui-même, organiser cette collaboration. » On comprend mal cette objection. Il est, en effet, normal que deux décrets soient nécessaires puisque les compétences de deux entités sont affectées par la mise en œuvre du transfert de compétences. Il s'agit bien, dans le cadre d'un mécanisme de collaboration, d'une réelle faculté d'auto-organisation réservée, en l'occurrence, à deux entités fédérées.

interprétation evenwel niet eens; zij baseren zich daarvoor op een grondige analyse van ons institutioneel bestel (1). Hoe dan ook, indien er een onderscheid wordt ingevoerd tussen de verschillende instellingen, meer bepaald tussen die welke de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft ingesteld, is het raadzaam hier het beginsel van de gelijkheid en de non-discriminatie te huldigen.

Zoals hierboven reeds gezegd lag het in de bedoeling van de grondwetgever alleen de bijzondere wetgever de regels te laten bepalen inzake de samenstelling en de werking van de Vlaamse Executieve en de Vlaamse Raad, de Executieve en de Raad van het Waalse Gewest en van de Franse Gemeenschap. Bovendien wilde hij ogenschijnlijk de instellingen van deze organen eenvormig maken.

Ook dient men nog na te gaan wat de grondwetgever bedoelt met de begrippen « samenstelling » en « werking » van die verschillende organen en vervolgens de aangelegenheid af te bakenen waarvoor alleen de wetgever bevoegd is.

Een summier onderzoek van ons institutioneel bestel zou de indruk kunnen wekken dat de wetgever in geen geval de Gemeenschaps- en de Gewestraden zou kunnen belasten met het vaststellen van de regels inzake de samenstelling en de werking van hun uitvoerende en wetgevende organen, al was het maar voor minder belangrijke aspecten.

Op detailpunten is men in het verleden reeds van dit beginsel afgeweken, in de Grondwet (2.3.1.2), in de bijzondere wet, zelfs in de gewone wet (2.3.1.3).

2.3.1.2. Afwijkingen in de Grondwet

Krachtens artikel 59^{ter}, § 3, van de Grondwet kan de Duitstalige Gemeenschap gewestelijke bevoegdheden uitoefenen op voorwaarde dat daarover een akkoord bestaat met het Waalse Gewest.

Deze bepaling luidt : « Op voorstel van hun respectieve Executieve kunnen de Raad van de Duitstalige Gemeenschap en de Waalse Gewestraad in onderlinge overeenstemming en elk bij decreet beslissen dat de Raad en de Executieve van de Duitstalige Gemeenschap in het Duitse taalgebied geheel of gedeeltelijk bevoegdheden van het Waalse Gewest uitoefenen » (2).

In dit geval valt op te merken dat er twee decreten vereist zijn om een autonome organisatie mogelijk te maken. Dat speelt hier evenwel niet. De mogelijkheid om zichzelf in te richten staat immers open zodra de overdracht van de bevoegdheden niet via de goedkeuring van een bijzondere wet verloopt, doch aan een vrije beslissing van de twee betrokken Assemblées wordt overgelaten door een delegatie van de grondwetgever (3).

(1) B. Blero (o.c. blz. 166) schrijft daarover onder meer dat de grondwetgever ervan is uitgegaan zo niet dat bijzondere omstandigheden om een verschillende behandeling kunnen vragen, dan toch dat de fusie de maatregel vormt waarin organische diversificatie mogelijk is.

(2) Over dit artikel hebben er bij de goedkeuring geanimeerde besprekingen plaatsgevonden. Men heeft verschillende formules onderzocht, onder meer dat een bijzondere wet vaste vorm zou geven aan die overdracht. De grondwetgever heeft dus bewust aan de betrokken instellingen de mogelijkheid willen bieden zichzelf autonoom te organiseren, mits hun uitvoerende en wetgevende organen daarin zeggenschap hebben. Voor die aangelegenheid verwijzen wij naar J. Brassinne en Y. Kreins, *La réforme de l'Etat et la Communauté germanophone*, C.H. C.R.I.S.P., blz. 30 e.v.

(3) F. Delpérée (Gedr. St., Kamer, gewone zitting 1992-1993, 725/6, blz. 21) zegt daarover : « Deze samenwerking moet in twee decreten nader worden uitgewerkt. Dit voorbeeld is buitengewoon veelzeggend. De Grondwet, laat staan een bijzondere wet, staat niet toe dat de uitoefening van de bevoegdheden van het Waalse Gewest bij decreet wordt geregeld. De bovengenoemde samenwerking kan in het door de Grondwet omschreven geval alleen door twee decreten worden geregeld ». Dat bezwaar valt moeilijk te begrijpen. Het is immers logisch dat er twee decreten nodig zijn aangezien de bevoegdheden van twee instellingen betrokken zijn bij het toepassen van de overdracht van bevoegdheden. In het kader van een samenwerkingsregeling gaat het wel degelijk over een feitelijke mogelijkheid tot autonome organisatie die de twee gefedereerde instellingen in de gegeven omstandigheden krijgen.

En d'autres termes, le fait que le constituant ait confié ce soin aux deux législateurs concernés témoigne bien de l'existence d'une faculté d'auto-organisation et du fait que le constituant peut librement remettre en cause le monopole qu'il réserve par ailleurs au législateur dans la fixation des règles relatives aux compétences des entités, d'une part, à la composition et au fonctionnement de leurs organes, d'autre part.

2.3.1.3. Les dérogations dans la loi

On trouve, dans la loi spéciale du 8 août 1980, un certain nombre d'exceptions au principe selon lequel les entités ne peuvent s'auto-organiser.

On peut relever, tout d'abord, que, en vertu de l'article 1^{er}, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, les Conseils de la Région wallonne et de la Communauté française, pour autant qu'une majorité des deux tiers se soit exprimée en ce sens au sein de chacune des Assemblées, peuvent décider que les organes de la Communauté exerceront les compétences de la Région.

Le principe de la fusion — le terme « absorption » paraît d'ailleurs plus adéquat — figure dans l'article 59bis, § 1^{er}, de la Constitution, lequel prévoit que celle-ci peut être réalisée dans les « conditions et selon les modalités fixées par la loi ». Le législateur spécial a, lui-même, réalisé l'absorption des institutions régionales par les institutions communautaires flamandes, tout en prévoyant la possibilité pour les institutions de la Région wallonne et de la Communauté française d'en faire de même. En ce faisant, il a délégué aux Conseils concernés le soin de mettre en œuvre une faculté contenue dans la Constitution et la loi spéciale. Il s'agit là manifestement d'un cas où les entités peuvent s'auto-organiser.

En outre — même s'il s'agit là, en apparence du moins, d'une question de détail —, les Conseils flamand, de la Région wallonne et de la Communauté française pouvaient, en vertu de l'article 63 de la loi spéciale, déterminer librement le nombre de membres de leur Exécutif, pour autant que celui-ci n'excède pas un maximum. En d'autres termes, les entités disposaient d'une marge de manœuvre dans la fixation de la composition de leurs organes.

Il en est de même en ce qui concerne leur fonctionnement puisque l'article 44 de la loi spéciale prévoit que « chaque Conseil arrête son règlement dans lequel il prévoit notamment que le bureau du Conseil ainsi que les Commissions seront composés suivant le système de la représentation proportionnelle de ses groupes politiques » et que l'article 68 de la loi spéciale dispose que « Sans préjudice des dispositions de la présente loi, chaque Exécutif décide de ses règles de fonctionnement » (1).

Ces différents exemples témoignent du fait que, sous l'empire du droit positif issu des réformes de 1980 et de 1988-1989, soit le constituant lui-même, soit le législateur spécial dans l'exercice des attributions qui lui sont confiées par la Constitution pouvaient conférer aux entités régionales et communautaires une faculté d'auto-organisation relative à la composition et au fonctionnement des organes exécutifs et législatifs, et cela pour autant que celle-ci n'affecte pas l'essence même de la composition et du fonctionnement desdits organes.

En d'autres termes, les termes « composition » et « fonctionnement » tels qu'ils sont utilisés dans la Constitution ne doivent pas recevoir une interprétation extensive dès lors que la

Dat de grondwetgever de twee betrokken wetgevers daarmee heeft belast, wijst er met andere woorden op dat de mogelijkheid van autonome organisatie bestaat en dat het de grondwetgever vrij staat het monopolie terug te nemen dat hij overigens aan de wetgever wil voorbehouden bij het vaststellen van regels over de bevoegdheden van de instellingen enerzijds en de samenstelling en de werking van hun organen anderzijds.

2.3.1.3. Afwijkingen in de wet

De bijzondere wet van 8 augustus 1980 vermeldt een aantal uitzonderingen op het beginsel volgens hetwelk de instellingen in hun eigen organisatie kunnen voorzien.

In de eerste plaats wijzen wij erop dat de Franse Gemeenschapsraad en de Waalse Gewestraad krachtens artikel 1, vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in onderlinge overeenstemming bij decreten aangenomen met de meerderheid van tweederde van de uitgebrachte stemmen in ieder van die Raden, kunnen besluiten dat de gemeenschapsorganen de bevoegdheden van het Gewest uitoefenen.

Het principe van de fusie — « overname » zou hier een betere term zijn — staat in artikel 59bis, § 1, van de Grondwet, dat bepaalt dat die er kan komen « onder de voorwaarden en op de wijze die de wet bepaalt ». De bijzondere wetgever heeft zelf de overname van gewestelijke instellingen door Vlaamse Gemeenschapsinstellingen tot stand gebracht, en aan de instellingen van het Waalse Gewest en die van de Franse Gemeenschap de mogelijkheid geboden hetzelfde te doen. Zo heeft hij aan de betrokken Raden de taak gedelegeerd zelf de mogelijkheid te gebruiken die de Grondwet en de bijzondere wet bieden. Het gaat hier onmiskenbaar om een geval waarin de instellingen hun eigen organisatie kunnen realiseren.

Ook al betreft het hier op het eerste gezicht een detailkwestie, toch konden de Vlaamse Raad, de Waalse Gewestraad en de Franse Gemeenschapsraad krachtens artikel 63 van de bijzondere wet het ledental van hun Executieve vrijelijk bepalen, op voorwaarde dat die een bepaald maximumaantal niet overschrijdt. Dat betekent dat die instellingen over een manoeuvreerruimte beschikken bij het bepalen van de samenstelling van hun organen.

Hetzelfde geldt voor de werking, aangezien artikel 44 van de bijzondere wet luidt: « Elke Raad stelt zijn reglement vast, waarin hij inzonderheid bepaalt dat het Bureau van de Raad alsmede de Commissies samengesteld worden volgens het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging van zijn politieke fracties » en dat artikel 68 van de bijzondere wet bepaalt: « onverminderd de bepalingen van deze wet, regelt elke Executieve haar werkwijze » (1).

Uit deze voorbeelden blijkt duidelijk dat, onder gelding van het positief recht dat de hervormingen van 1980 en die van 1988-1989 tot stand gebracht, ofwel de grondwetgever zelf, ofwel de bijzondere wetgever via de uitoefening van de bevoegdheden die de Grondwet hem verleent, aan de gewestelijke en gemeenschapsinstellingen de mogelijkheid kunnen bieden zichzelf te organiseren wat betreft de samenstelling en de werking van de uitvoerende en wetgevende organen, op voorwaarde dat niet wordt geraakt aan de grondbeginselen van hun samenstelling en hun werking.

Daaruit volgt dat de termen « samenstelling » en « werking » zoals de Grondwet die gebruikt, geen ruime interpretatie behoeven omdat de Grondwet en in navolging daarvan de bijzondere

(1) On peut relever encore — mais il ne s'agit pas là à proprement parler d'une véritable faculté d'auto-organisation — que le Conseil de la Communauté germanophone, en vertu de l'article 78 de la loi du 31 décembre 1983, est consulté sur des avant-projets de loi ou des projets d'arrêtés réglementaires qui concernent ladite Communauté.

(1) Ofschoon het hier niet gaat om een eigenlijke mogelijkheid zichzelf te organiseren, kan nog worden opgemerkt dat de Raad van de Duitstalige Gemeenschap krachtens artikel 78 van de wet van 31 december 1983 een met redenen omkleed advies verstrekt over de voorontwerpen van wetten en de ontwerpen van reglementaire besluiten die van toepassing zijn op het Duitse taalgebied.

Constitution — suivie en cela par le législateur spécial — consacrait, dans certaines circonstances, l'existence d'une faculté d'auto-organisation des entités fédérées.

On en trouve un témoignage dans un avis que la section de législation du Conseil d'Etat a rendu sur le projet de loi spéciale relative aux institutions bruxelloises.

Il faut, en effet, rappeler que, dans sa version initiale, l'avant-projet de loi organisait l'ensemble de l'élection des membres du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Cette démarche a fait l'objet de vives critiques de la part de la haute juridiction administrative.

Celle-ci a relevé tout d'abord que « les lois qui portent exécution notamment des articles 107^{quater} et 108^{ter} (...) sont non seulement déparées, mais même dénaturées dans leur essence et leur objectif si l'on y insère une longue série de dispositions techniques dépourvues de tout contenu institutionnel. Bon nombre de dispositions du projet ne s'écartent en rien des règles qui sont fort usitées, dans notre organisation politique, en matière de vote, de dépouillement des voix, de répartition des sièges et de toutes les garanties prévues à ce sujet. La confusion de l'essentiel et de l'accessoire dans un même texte de loi nuit à la cohérence et à la lisibilité d'un instrument appelé en quelque sorte à valoir de charte, et non de loi électorale ».

En outre, à cette occasion, le Conseil d'Etat n'a pas manqué de définir la portée de la loi spéciale. Celle-ci, affirme-t-il, « a pour but d'assurer un large consensus aux règles institutionnelles qui visent à promouvoir l'équilibre et la bonne entente entre les Communautés et les Régions, ainsi que leur coexistence dynamique dans le cadre de l'Etat. L'exigence d'une majorité spéciale doit être limitée à des règles de cette nature. Or, les nombreuses dispositions fort techniques et souvent très détaillées que le projet contient relativement aux élections, ne répondent pas à l'objectif qui vient d'être rappelé. Elles y répondent d'autant moins lorsqu'elles correspondent en substance aux règles qui sont applicables aux diverses autres élections que connaît notre système politique ».

En conséquence, le Conseil d'Etat en concluait qu'il conviendrait « d'écarter du projet les dispositions usuelles ou purement techniques relatives aux élections, pour les insérer dans un projet de loi qui puisse être voté à la majorité simple » (1).

Ces considérations n'étaient donc pas simplement légistiques.

En effet, il apparaît que le législateur spécial a pour mission de fixer les principes de base qui s'appliquent à la composition et au fonctionnement des organes des Communautés et des Régions. Le Conseil d'Etat, cependant, estime qu'il ne lui appartient pas d'entrer dans le détail de cette organisation et de ce fonctionnement.

Quant aux articles 59^{ter}, § 3, de la Constitution et 1^{er}, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, ils révèlent qu'une faculté d'auto-organisation pouvait également être consentie en ce qui concerne l'exercice des compétences par une autre entité.

Quant à l'obligation d'uniformisation, on relèvera qu'elle n'a pu être maintenue en pratique qu'à la suite de subterfuges institutionnels. Alors que les organes de la Communauté flamande exercent les compétences de la Région flamande, une telle opération n'a pas été réalisée du côté francophone. De même, l'Exécutif flamand a été composé à la proportionnelle pendant quatre années alors que les Exécutifs de la Région wallonne et de la

wetgever in bepaalde omstandigheden aan de gefedereerde instellingen de mogelijkheid biedt zichzelf te organiseren.

Een bevestiging daarvan vindt men in het advies dat de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft uitgesproken over het ontwerp van bijzondere wet met betrekking tot de Brusselse instellingen.

Wij herinneren eraan dat het voorontwerp van wet in zijn eerste lezing de verkiezing van de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad in zijn geheel organiseerde. Dat heeft scherpe kritiek uitgelokt vanwege het hoge administratieve rechtscollege.

De Raad van State wijst er in eerste instantie op dat « de wetten ter uitvoering van onder meer de artikelen 107^{quater} en 108^{ter} ... in hun wezen en opzet niet alleen ontsierd, maar ook ontwaard worden door het opnemen erin van een lange reeks technische regelingen zonder institutionele inhoud. Heel wat bepalingen van het ontwerp wijken in niets af van de in ons bestel zeer gebruikelijke regelen betreffende het stemmen, de stemopneming, de verdeling der zetels en al de waarborgen die daarvoor zijn gesteld. De vermenging van hoofdzaak en bijzaak in dezelfde wettekst schaadt de coherentie en de leesbaarheid van wat als een soort handvest moet gelden en niet als een kieswet ».

Bij dezelfde gelegenheid bepaalt de Raad van State de draagwijdte van de bijzondere wet. Die heeft tot doel « de waarborg te bieden van een ruime instemming met institutionele regelingen die beogen het evenwicht en de verstandhouding tussen de Gemeenschappen en de Gewesten alsmede hun dynamisch samenleven binnen het staatsverband te bevorderen. De eis van een bijzondere meerderheid moet zich tot regeling van die aard beperken. ... De talrijke technische en vaak gedetailleerde bepalingen van het ontwerp betreffende de verkiezingen, beantwoorden niet aan het zoëven in herinnering gebracht doel, zeker niet voor zover ze in wezen overeenstemmen met de regelen die voor de verschillende andere verkiezingen gelden ».

Bijgevolg, zo besluit de Raad van State « ... dienen de gebruikelijke en de louter technische bepalingen betreffende de verkiezingen uit het ontwerp te worden gelicht en opgenomen te worden in een wet die met een gewone meerderheid kan worden aangenomen » (1).

Het gaat dus niet om beschouwingen van louter wetgevings-technische aard.

Het blijkt immers dat de bijzondere wetgever tot taak heeft de grondbeginselen te bepalen die van toepassing zijn op de samenstelling en de werking van de organen van de Gemeenschappen en de Gewesten. De Raad van State is evenwel van oordeel dat het niet zijn taak is in details te treden over de organisatie en de werking.

De artikelen 59^{ter}, § 3, van de Grondwet en artikel 1, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wijzen uit dat de mogelijkheid om de eigen instellingen te organiseren eveneens kan gelden voor de uitoefening van de bevoegdheden door een andere instelling.

De verplichting om tot eenvormigheid te komen heeft men in de praktijk niet kunnen behouden dan met een aantal institutionele kunstgrepen. Aan de ene kant oefenen de instellingen van de Vlaamse Gemeenschap de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest uit, doch aan Franstalige kant heeft men niet hetzelfde gerealiseerd. Voorts heeft de Vlaamse Executieve gedurende vier jaar een evenredige samenstelling gekend terwijl de Executieven

(1) Doc. parl., Sén., session ordinaire de 1988-1989, 514/1.

(1) Gedr. St. Senaat, zitting 1988-1989, 514/1.

Communauté française étaient toujours composés à la majorité et qu'ils n'auraient été soumis à la règle de la proportionnalité que dans l'hypothèse de la fusion. En d'autres termes, si le principe d'égalité était respecté, tel n'était pas forcément le cas du principe d'uniformisation.

Une première conclusion peut être tirée de l'exposé qui précède : les Régions et les Communautés, sous l'empire des réformes de 1980 et de 1988-1989, n'étaient pas investies, *a priori*, d'un pouvoir constituant propre. Il n'appartenait pas, forcément, pour autant, au législateur spécial de régler, de manière complète et détaillée, tout ce qui concerne la composition et le fonctionnement des organes des Régions et des Communautés. Tant sur ce plan que sur celui des compétences, le législateur spécial pouvait déléguer, selon les cas, aux Exécutifs et aux Conseils le soin de déterminer certaines questions qui ont trait à leur composition ou à leur fonctionnement ou encore à l'exercice des compétences par les différentes entités.

En d'autres termes, pour autant que le constituant l'ait lui-même prévu — l'exercice des compétences de la Région wallonne par les organes de la Communauté germanophone en offre un exemple — ou que le fondement en réside dans une disposition de la loi spéciale ou de la loi ordinaire en ce qui concerne la Communauté germanophone — l'exercice des compétences de la Région wallonne par la Communauté française ou la définition du nombre des membres des différents Exécutifs en constituent des exemples parmi d'autres —, une certaine faculté d'auto-organisation était reconnue aux entités.

En ce qui concerne le caractère uniforme des institutions flamandes, de la Région wallonne et de la Communauté française, la manière dont ces questions ont été résolues par le passé témoigne du fait que ces institutions ne devaient pas forcément être identiques mais qu'elles devaient, en tout état de cause, bénéficier des mêmes facultés.

2.3.2. L'autonomie constitutive dans les réformes de 1993 — Constitutionnalité et mise en œuvre

2.3.2.1. La constitutionnalité de l'autonomie constitutive

En 1993, les accords de la Saint-Michel ont été notamment caractérisés par la volonté de consentir une certaine autonomie constitutive aux Régions et aux Communautés.

Une première question s'est posée. Il s'agissait, en effet, de déterminer si cette autonomie constitutive pouvait être consacrée sans excéder les limites assignées au processus de révision constitutionnelle par la déclaration de révision.

On relèvera, à cet égard, que le Conseil d'Etat a manifesté de vives réserves à ce propos. La section de législation, dans la ligne des travaux de F. Delpérée, a indiqué que s'il ne lui appartenait pas de se prononcer « sur la cohérence des dispositions constitutionnelles en voie de révision, avec les articles en projet, force est de constater que l'autonomie constitutive, visée dans les articles 7 et suivants de la proposition, si elle peut s'inscrire dans la perspective de l'article 59^{quater} proposé, n'est pas en harmonie avec les principes inscrits dans les articles 59^{bis}, § 1^{er}, et 107^{quater}, qui ne sont pas révisables et qui réservent exclusivement à la loi spéciale la compétence de déterminer la composition et le fonctionnement des conseils communautaires et des conseils régionaux » (1).

La thèse énoncée ici par la section de législation avait déjà été amplement développée dans une note établie par F. Delpérée à

van het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap altijd volgens het meerderheidsbeginsel waren samengesteld en dat zij alleen in geval van een fusie de evenredigheidsregel hadden moeten toepassen. Zulks betekent dat men, ook al werd het gelijkheidsbeginsel nageleefd, toch niet noodzakelijkerwijze het evenmogensbeginsel heeft toegepast.

De eerste conclusie uit wat voorafgaat is dat de Gemeenschappen en de Gewesten onder de gelding van de hervormingswetten van 1980 en 1988-1989 niet *apriori* bekleed zijn met een eigen grondwetgevende bevoegdheid. Dat betekent evenwel niet dat de bijzondere wetgever alles wat de samenstelling en de werking van de organen van de Gewesten en de Gemeenschappen aangaat, volledig en in details moet regelen. Zowel wat de werking en de samenstelling als de bevoegdheid betreft, kan de bijzondere wetgever naargelang van het geval de Executieven en de Raden de taak delegeren een aantal zaken te regelen die betrekking hebben op hun samenstelling of hun werking dan wel op de uitoefening van de bevoegdheden door de verschillende instellingen.

Voor zover de grondwetgever dat zelf heeft geregeld — en de uitoefening van de bevoegdheden van het Waalse Gewest door de organen van de Duitstalige Gemeenschap is daarvan een voorbeeld — of wanneer een bepaling van de bijzondere wet of de gewone wet voor de Duitstalige Gemeenschap daarvoor een grondslag levert — een voorbeeld hiervan is de uitoefening van de bevoegdheden van het Waalse Gewest door de Franse Gemeenschap of het bepalen van het aantal leden van de verschillende Executieven — hebben de deelgebieden de mogelijkheid gekregen hun eigen instellingen tot op zekere hoogte autonoom te organiseren.

Uit de manier waarop men de kwestie van de eenvormigheid van de Vlaamse instellingen, van de instellingen van het Waalse Gewest en die van de Franse Gemeenschap in het verleden heeft opgelost, blijkt dat die instellingen niet noodzakelijkerwijze gelijk moeten zijn, doch dat zij hoe dan ook over dezelfde mogelijkheden moeten kunnen beschikken.

2.3.2. De constitutieve autonomie in de hervorming van 1993 — grondwettelijkheid en toepassing

2.3.2.1. De grondwettelijkheid van de constitutieve autonomie

De Sint-Michielsakkoorden van 1993 worden voornamelijk gekenmerkt door de wil om aan de Gewesten en de Gemeenschappen een zekere constitutieve autonomie toe te kennen.

Daarbij is een eerste probleem gerezen. Er diende immers bepaald te worden of die constitutieve autonomie kon worden bekrachtigd zonder de in de verklaring tot herziening vastgelegde grenzen waarbinnen grondwetsherziening mag worden uitgevoerd, te overschrijden.

Opgemerkt zij dat de Raad van State in dit verband heel wat voorbehoud heeft gemaakt. Geheel in de lijn van wat F. Delpérée daarover in zijn werk vaststelde, heeft de afdeling wetgeving opgemerkt dat « ofschoon de Raad van State zich niet uit te laten heeft over de coherentie tussen de grondwetsbepalingen die worden herzien en de vigerende artikelen, toch op te merken valt dat de constitutieve autonomie bedoeld in de artikelen 7 en volgende van het voorstel, weliswaar kan worden ingepast in het nieuwe voorgestelde artikel 59^{quater}, maar niet harmonieert met de beginselen die zijn vastgelegd in de artikelen 59^{bis}, § 1, en 107^{quater}, die niet vatbaar zijn voor herziening en die de bevoegdheid om de samenstelling en de werkwijze van de gemeenschaps- en gewestraden te bepalen, uitsluitend wegleggen voor de bijzondere wet » (1).

Die stelling van de afdeling wetgeving werd reeds uitvoerig toegelicht in een nota die werd opgesteld door de heer F. Delpérée

(1) Doc. parl., Sénat, session ordinaire de 1992-1993, 558-2, p. 2.

(1) Gedr. Stuk Senaat, G.Z. 1992-1993, 558-2, blz. 2.

l'occasion du dialogue de Communauté à Communauté. Ce dernier était arrivé aux conclusions suivantes :

« — Il n'appartient ni au pouvoir constituant, ni au pouvoir législatif statuant à la majorité spéciale de confier aux décrets le soin de fixer les modalités essentielles de l'élection des Conseils de Communauté ou de Région.

— Il n'appartient pas à la Constitution de régler ces questions dans la mesure où les dispositions relatives à ces matières ne sont pas actuellement soumises à révision.

— Il appartient au législateur spécial de statuer en ce domaine, de fixer les règles de composition des assemblées et celles de l'organisation des élections au niveau communautaire et régional.

— Il appartient néanmoins au législateur ordinaire d'établir ces mêmes règles en ce qui concerne la Communauté germanophone.

— Il appartient au législateur spécial d'examiner s'il convient de donner les mêmes règles d'organisation aux institutions communautaires et régionales qui les aménagent. » (1)

Cette argumentation appelle certaines observations.

Tout d'abord, la critique essentielle formulée semble se fonder sur le fait qu'en inscrivant, dans l'article 59^{quater}, le principe d'une autonomie constitutive des Régions et des Communautés, le constituant modifierait implicitement les articles 59^{bis}, § 1^{er}, et 107^{quater}, qui ne sont pas soumis à révision.

Un tel procédé serait, en effet, non seulement inélégant, mais, surtout, contraire au texte et à l'esprit de l'article 131 de la Constitution. Il serait, en outre, source d'ambiguïtés puisqu'il implique, inévitablement, que des contradictions figurent dans le texte même de la Constitution. Le fait qu'en 1970, en 1981 et en 1988, il ait été fait appel à cette technique n'aurait pas pour effet de lui conférer un certificat de validité juridique (2).

(1) Pour le détail de l'argumentation de F. Delpérée, cf. Doc. parl., Ch., 1992-1993, 725/6, p. 17 et suiv.

(2) On ne peut néanmoins s'empêcher, comme l'a fait l'auteur principal de la proposition visant à introduire un article 59^{quater} dans la Constitution, de relever les contradictions qui affectent la position prise par la section de législation du Conseil d'Etat. Alors que, *in limine litis*, elle semble s'émouvoir d'une modification implicite des articles 59^{bis}, § 1^{er}, et 107^{quater} par l'article 59^{quater} nouveau de la Constitution, elle suggère, dans le même avis, le recours à un tel procédé. En effet, à propos de l'article 33 du projet de loi spéciale, la section de législation note que « l'article 59 proposé, en tant qu'il dispose que le gouvernement de Communauté ou de Région peut être composé de membres qui ne sont pas issus du conseil, ne se concilie pas avec l'économie des dispositions inscrites conjointement dans l'article 107^{quater}, alinéa 2, de la Constitution et dans l'article 59^{quater}, § 1^{er} proposé. Il résulte, en effet, de ces textes que les organes régionaux, à savoir le conseil et le gouvernement, doivent être composés de « mandataires élus ». Les membres du gouvernement qui, n'étant pas membres du conseil, sont nommés par celui-ci pour faire partie du gouvernement, ne peuvent être considérés comme tels. Si les auteurs de la proposition entendent permettre la composition d'un gouvernement dont certains membres ne sont pas membres du conseil, il faut qu'au préalable des amendements soient apportés à la proposition de révision tendant à insérer un article 59^{quater}, principalement le paragraphe 1^{er}, dans la Constitution. »

En d'autres termes, le Conseil d'Etat recommande donc une révision implicite de l'article 107^{quater} par la modification de l'article 59^{quater} nouveau (sur ce point, cf. Doc. parl., Ch., S.O. 1992-1993, 725/6, p. 57 et 58 et Doc. parl., Sén., S.O. 1992-1993, 558/2.) On relèvera, d'ailleurs, que la Commission des réformes institutionnelles et du règlement des conflits de la Chambre des représentants a suivi ce conseil du Conseil d'Etat en introduisant dans la proposition d'article 59^{bis quater}, un paragraphe 7 aux termes duquel « Les membres de chaque gouvernement régional ou de Communauté sont élus par leurs conseils ».

naar aanleiding van de dialoog van Gemeenschap tot Gemeenschap. Delpérée was daarbij tot de volgende vaststellingen gekomen :

« — de grondwetgever, noch de bij bijzondere meerderheid handelende wetgever mogen toestaan dat de grondregels van de verkiezing van de gemeenschaps- of gewestraden bij decreet worden bepaald;

— de Grondwet mag diezelfde knelpunten niet regelen aangezien de bepalingen die op deze aangelegenheden betrekking hebben, thans niet voor herziening vatbaar zijn verklaard;

— de bijzondere wetgever moet ter zake beslissen en bepalen hoe de Raden worden samengesteld en hoe de verkiezingen voor de Gemeenschappen en de Gewesten worden georganiseerd;

— wat de Duitstalige Gemeenschap betreft, behoort de gewone wetgever diezelfde regels te bepalen;

— de bijzondere wetgever moet nagaan of dezelfde regeling inzake organisatie moet gelden voor de gemeenschaps- en gewestelijke organen die hij opricht. » (1)

Bij deze argumentatie valt een en ander op te merken.

In de eerste plaats steunt de voornaamste kritiek op het feit dat de grondwetgever, door in artikel 59^{quater} het beginsel van een constitutieve autonomie van de Gewesten en de Gemeenschappen op te nemen, impliciet de artikelen 59^{bis}, § 1, en 107^{quater} wijzigd die niet voor herziening vatbaar zijn verklaard.

Een dergelijke werkwijze zou immers niet alleen onelegant zijn, maar bovendien in strijd met de tekst en de geest van artikel 131 van de Grondwet. Ze zou daarenboven een bron zijn van dubbelzinnigheden aangezien ze onvermijdelijk impliceert dat er in de tekst zelf van de Grondwet tegenstrijdigheden voorkomen. Het feit dat ook in 1970, in 1981 en in 1988 gebruik werd gemaakt van deze techniek, heeft niet tot gevolg dat die techniek nu rechtsgeldig moet worden verklaard (2).

(1) Voor de gedetailleerde argumentatie van F. Delpérée zie Gedr. St. Kamer 1992-1993, 725/6, blz. 17 en volgende.

(2) Net zoals de hoofdindieners van het voorstel tot invoering van een artikel 59^{quater} in de Grondwet, kunnen wij niet anders dan wijzen op de tegenstrijdigheden in het standpunt dat door de afdeling wetgeving van de Raad van State wordt ingenomen. Hoewel ze, *in limine litis*, verontwaardigd lijkt te zijn over een impliciete wijziging van de artikelen 59^{bis}, § 1, en 107^{quater} door het nieuwe artikel 59^{quater} van de Grondwet, stelt zij in datzelfde advies een soortgelijke werkwijze voor. In verband met artikel 33 van het ontwerp van bijzondere wet merkt de afdeling wetgeving immers op : « Doordat het voorgestelde artikel 59 bepaalt dat de Gemeenschaps- of de Gewestregering kan bestaan uit leden die geen lid zijn van de Raad, is het niet bestabaar met de strekking van de gezamenlijke lezing van artikel 107^{quater}, tweede lid, van de Grondwet en het voorgestelde artikel 59^{quater}, § 1. Uit die teksten vloeit immers voort dat de gewestelijke organen, te weten de Raad en de Regering, moeten zijn samengesteld uit « verkozen mandatarissen ». De leden van de Regering die geen lid zijn van de Raad en door deze gekozen worden om deel uit te maken van de Regering, kunnen niet als zodanig worden beschouwd. Indien de stellers van het voorstel voornemens zijn te voorzien in de mogelijkheid een Regering samen te stellen waarvan sommige leden geen lid zijn van de Raad, behoren vooraf wijzigingen te worden aangebracht in het voorstel tot herziening dat beoogt een artikel 59^{quater}, inzonderheid paragraaf 1, in te voegen in de Grondwet.

De Raad van State raadt met andere woorden dus een impliciete herziening van artikel 107^{quater} aan door het wijzigen van het nieuwe artikel 59^{quater} (zie in dit verband Gedr. St. Kamer, G.Z. 1992-1993, 725/6, blz. 57 en 58 en Gedr. St. Senaat, G.Z. 1992-1993, 558/2). Opgemerkt zij daarenboven dat de Kamercommissie voor de institutionele hervormingen en voor de regeling van conflicten die raad van de Raad van State heeft gevolgd en in het voorgestelde artikel 59^{bis quater} een § 7 heeft ingevoegd volgens welke de leden van elke Gewest- of Gemeenschapsregering worden gekozen door hun Raad.

Dans l'état actuel d'avancement du processus de révision de la Constitution, il semble que le constituant n'aura pas égard à l'objection de la section de législation du Conseil d'Etat. En effet, l'article 59quater, § 4, alinéa 2, prévoit que :

« Une loi à la majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa, désigne les matières relatives, d'une part, à l'élection du Conseil de la Communauté française, du Conseil de la Région wallonne et du Conseil de la Communauté flamande et, d'autre part, à la composition et au fonctionnement de ces conseils et de leurs gouvernements, lesquels sont réglés par ces conseils, chacun en ce qui le concerne, par décret ou par une règle visée à l'article 26bis, selon le cas. Ce décret et cette règle visés à l'article 26bis sont adoptés à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, à condition que la majorité des membres du conseil compétent soit présente. »

Cette disposition permet donc au législateur spécial de reconnaître à certaines entités — en l'occurrence la Région flamande, la Région wallonne, la Communauté flamande et la Communauté française — une certaine autonomie constitutive. Elle précise, en outre, que l'exercice de cette faculté d'auto-organisation est subordonnée, dans le chef des entités concernées, au respect d'une majorité spéciale.

Peut-on affirmer, comme l'a fait la section de législation du Conseil d'Etat, qu'il s'agirait là d'une modification implicite des articles 59bis, § 1^{er}, et 107quater, de la Constitution ?

Je ne le pense pas.

A aucun moment, la section de législation du Conseil d'Etat ne s'explique sur le fait que cette technique avait déjà été utilisée, sans fondement constitutionnel particulier, en 1980 et en 1988.

Si, en vertu de l'article 59bis, § 1^{er}, et 107quater, c'est bien le législateur spécial qui est compétent pour organiser les institutions régionales et communautaires, on n'aperçoit pas pourquoi celui-ci ne pourrait pas déléguer, sur certains points, ce pouvoir aux entités fédérées elles-mêmes. Conçue de la sorte, la contradiction entre les articles 59bis, § 1^{er}, et 107quater, d'une part, et 59quater, d'autre part, n'est qu'apparente. L'article 59quater ne fait que consacrer et donner plus d'ampleur à un mécanisme qui existait déjà et qui avait échappé à toute critique sous l'empire des réformes de 1980 et de 1988-1989.

Quelle est la portée exacte des articles 59bis, § 1^{er}, et 107quater ? Ils disposent que la loi spéciale, d'une part, fixe la composition et le fonctionnement des Conseils et Exécutifs des Communautés française et flamande et, d'autre part, crée les organes régionaux et détermine les compétences régionales.

En ce qui concerne les Communautés, le constituant s'abstient de définir les contours de ce qu'il faut entendre par composition ou fonctionnement. De même, s'il ne prévoit pas la possibilité pour le législateur spécial de déléguer une partie de ses compétences aux assemblées régionales et communautaires, il ne l'interdit pas non plus. En ce qui concerne les Régions, le rôle du législateur spécial est limité à la création des organes régionaux et à la définition de leurs compétences. Au-delà de cette affirmation, la Constitution est muette.

Or, dans les projets actuellement débattus, même si le législateur spécial — à supposer que la proposition de loi spéciale déposée devant le Sénat soit votée — consent une large faculté d'auto-organisation aux entités, il définit néanmoins — notamment en ce qui concerne le fait que les conseils sont élus directement et que les gouvernements sont constitués soit de membres de l'assemblée, soit de membres extérieurs dont les conditions d'élection sont précisées — les principes de base qui régissent la composition et le fonctionnement des institutions communautaires. Quant aux institutions régionales, il ne peut être nié qu'elles sont créées par la loi spéciale, et par elle seule.

Bij de huidige stand van de herziening van de Grondwet lijkt de grondwetgever geen acht te slaan op de opmerking van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Artikel 59quater, § 4, tweede lid, bepaalt immers het volgende:

« Een wet, aangenomen met de meerderheid bedoeld in artikel 1, laatste lid, duidt de aangelegenheden aan betreffende, enerzijds, de verkiezing van de Raad van de Vlaamse Gemeenschap, de Raad van de Franse Gemeenschap en de Raad van het Waalse Gewest en, anderzijds, de samenstelling en werking van deze Raden en hun regeringen, welke door de Raden, ieder wat hem betreft, bij decreet of bij een in artikel 26bis bedoelde regel worden geregeld, al naar het geval. Dat decreet en deze in artikel 26bis bedoelde regel moeten worden aangenomen met tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van de betrokken Raad aanwezig is. »

Die bepaling biedt de bijzondere wetgever dus de mogelijkheid aan bepaalde deelgebieden — in dit geval het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap, een vorm van constitutieve autonomie toe te kennen. Bovendien wordt bepaald dat de betrokken deelgebieden om die bevoegdheid tot autonome organisatie te kunnen uitoefenen moeten beschikken over een bijzondere meerderheid.

Mag men daaruit afleiden, zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State dat doet, dat het hier zou gaan om een impliciete wijziging van de artikelen 59bis, § 1, en 107quater van de Grondwet ?

Ik meen van niet.

Op geen enkel ogenblik geeft de afdeling wetgeving van de Raad van State meer uitleg over het feit dat die techniek reeds werd toegepast, zonder een bijzonder grondwettelijke grondslag, in 1980 en in 1988.

Indien de bijzondere wetgever op grond van de artikelen 59bis, § 1, en 107quater bevoegd is voor de organisatie van de instellingen van Gewesten en Gemeenschappen, ziet men niet in waarom die wetgever die bevoegdheid op bepaalde punten niet zou kunnen delegeren aan de deelgebieden zelf. Zo opgevat is de tegenstelling tussen de artikelen 59bis, § 1, en 107quater enerzijds en 59quater anderzijds slechts schijn. Artikel 59quater bekrachtigt en verruimt slechts een mechanisme dat reeds bestond en waarop bij de hervormingen van 1980 en 1988-1989 niet de minste kritiek werd geuit.

Wat is de juiste strekking van de artikelen 59bis, § 1 en 107quater ? Die artikelen bepalen dat de bijzondere wet de samenstelling en de werking van de Raad en de Executieve van de Franse en van de Vlaamse Gemeenschap regelt alsook de gewestelijke organen opricht en de gewestbevoegdheden bepaalt.

Wat de Gemeenschappen betreft, laat de grondwetgever na de grenzen te bepalen van wat moet worden verstaan onder samenstelling of werking. Hij voorziet weliswaar niet in de mogelijkheid voor de bijzondere wetgever om een deel van zijn bevoegdheden te delegeren aan de Gewest- of de Gemeenschapsraad maar hij verbiedt het ook niet. Wat de Gewesten betreft is de rol van de bijzondere wetgever beperkt tot de oprichting van de gewestelijke organen en tot de afbakening van hun bevoegdheden. Verder dan die bepaling gaat de Grondwet niet.

In de op het ogenblik besproken ontwerpen staat de bijzondere wetgever — in de veronderstelling dat het voorstel van bijzondere wet dat in de Senaat werd ingediend goedgekeurd wordt — de deelgebieden toe zich in ruime mate zelf te organiseren maar legt daarenboven ook de basisprincipes vast die gelden voor de werking en de samenstelling van de gemeenschapsinstellingen — in het bijzonder met betrekking tot het feit dat de raden rechtstreeks verkozen worden en dat de regeringen zijn samengesteld uit leden van de assemblée of uit andere leden voor wie de verkiezingsvoorwaarden worden bepaald. Het kan niet worden ontkend dat de gewestelijke instellingen worden opgericht door de bijzondere wetgever en door hem alleen.

En conséquence, l'article 59^{quater} n'a d'autre effet, à mon sens, que de compléter, modaliser ou préciser les principes contenus dans les articles 59^{bis}, § 1^{er}, et 107^{quater} de la Constitution. Il n'y a pas entre la première disposition et les deux autres de contradiction apparente qui permettrait d'affirmer qu'il y aurait, en l'occurrence, révision implicite de la Constitution.

Ensuite, il ne faut pas exagérer l'ampleur de l'autonomie constitutive qui est consentie aux Régions et aux Communautés. En effet, celle-ci, même si elle concerne un volume important de matières et dont l'importance ne peut être négligée, n'emporte pas, pour les entités, comme c'est le cas dans d'autres Etats fédéraux ou régionaux, le pouvoir d'adopter une véritable Constitution propre.

2.3.2.2. La mise en œuvre de l'autonomie constitutive (1)

Il s'indique de distinguer entre l'autonomie constitutive relative aux institutions et celle qui concerne l'exercice des compétences.

2.3.2.2.1. L'autonomie constitutive relative aux institutions

Cette autonomie constitutive ne concerne que les institutions flamandes, de la Région wallonne et de la Communauté française. En d'autres termes, elle ne s'applique pas aux institutions de la Région de Bruxelles-Capitale et à celles de la Communauté germanophone.

Les Conseils, pour autant qu'une majorité de deux tiers soit réunie et qu'une majorité de leurs membres soit présente, peuvent librement augmenter ou diminuer le nombre de leurs membres. En d'autres termes, le nombre de membres fixé par la loi spéciale — 75 pour le Conseil régional wallon, 124 pour le Conseil flamand et 94 pour le Conseil de la Communauté française — constitue une base de départ, mais ne revêt pas un caractère immuable. Il faut noter, cependant, que si les Conseils des Communautés française et flamande font usage de cette prérogative, ils sont tenus d'assurer aux Bruxellois une représentation adéquate qui ne peut être proportionnellement inférieure à celle qui est retenue dans la loi spéciale.

L'article 25, § 2, nouveau de la loi spéciale du 8 août 1980 établit, en ce qui concerne les conseillers, un certain nombre d'incompatibilités. Cette liste peut être complétée par les Conseils flamand et de la Région wallonne dans le cadre de leur autonomie constitutive. Une disposition particulière les autorise également à établir une incompatibilité entre la fonction de membre du gouvernement et de membre de l'assemblée, sur le modèle retenu par l'article 88 nouveau de la Constitution pour les ministres nationaux (2).

La loi spéciale reconnaît également aux Conseils flamand et de la Région wallonne une autonomie constitutive pour régler certaines questions intéressant les élections. Ils pourront, notamment, modifier les limites des circonscriptions électorales les concernant, étant entendu, cependant, qu'aucune d'entre elles ne peut dépasser les limites du territoire régional (3). Ils pourront aussi décider librement du chef-lieu de la circonscription électorale (4) et fixer la quotité de voix qu'un groupe de listes doit atteindre dans le cadre de la répartition des sièges de conseillers (5).

(1) L'exposé qui suit se fonde sur l'hypothèse aux termes de laquelle la proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'Etat (Doc. Sénat, S.O. 1992-1993, n° 558-1) sera adoptée telle quelle par les deux Chambres.

(2) Article 49, § 2, nouveau de la loi spéciale.

(3) Article 27, § 1^{er}, nouveau de la loi spéciale.

(4) Article 30, alinéa 1^{er}, nouveau de la loi spéciale.

(5) Article 31^{sexies} nouveau de la loi spéciale.

Bijgevolg heeft artikel 59^{quater} mijns inziens slechts tot gevolg dat de beginselen vervat in de artikelen 59^{bis}, § 1 en 107^{quater} van de Grondwet worden aangevuld, verfijnd of toegelicht. Er bestaat tussen de eerste bepaling en de twee andere geen klaarblijkelijke tegenstrijdigheid op grond waarvan kan worden beweerd dat de Grondwet in dit geval impliciet zou worden gewijzigd.

Vervolgens mag men de omvang van de constitutieve autonomie die aan de Gewesten en Gemeenschappen wordt toegekend, niet overschatten. Ook al heeft die autonomie betrekking op een groot aantal aangelegenheden waarvan het belang niet mag worden verwaarloosd, ze geeft de deelgebieden niet de bevoegdheid zoals dat in andere federale of geregionaliseerde Staten het geval is, een eigen Grondwet aan te nemen.

2.3.2.2. De opbouw van de constitutieve autonomie (1)

Men moet een onderscheid maken tussen de constitutieve autonomie van de instellingen en de constitutieve autonomie in de uitoefening van de bevoegdheden.

2.3.2.2.1. De constitutieve autonomie van de instellingen

Deze constitutieve autonomie is slechts van toepassing op de instellingen van Vlaanderen, van het Waalse Gewest en van de Franse Gemeenschap. Ze is met andere woorden niet van toepassing op de instellingen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en evenmin op de instellingen van de Duitstalige Gemeenschap.

Indien een tweederde meerderheid bereikt wordt en een meerderheid van de leden aanwezig is, kunnen de Raden hun ledenaantal vrij verhogen of verlagen. Met andere woorden, het ledenaantal dat door de bijzondere wet wordt vastgesteld — 75 voor de Waalse Gewestraad, 124 voor de Vlaamse Raad en 94 voor de Franse Gemeenschapsraad — vormt een vertrekbasis maar hoeft niet onveranderlijk vast te staan. Hierbij zij opgemerkt dat de raden van de Franse en de Vlaamse Gemeenschap die gebruik maken van dit prerogatief, de Brusselaars een adequate vertegenwoordiging moeten waarborgen die naar verhouding niet lager mag liggen dan die welke in de bijzondere wet is voorgesteld.

In het nieuwe artikel 25, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 worden voor de raadsleden een aantal onverenigbaarheden ingevoerd. Deze lijst kan worden aangevuld door de Vlaamse Raad en de Waalse Gewestraad in het kader van hun constitutieve autonomie. Een bijzondere bepaling laat ze eveneens toe een onverenigbaarheid in te stellen tussen het ambt van lid van de Regering en dat van lid van de assemblee naar het model van het nieuwe artikel 88 van de Grondwet voor de nationale ministers (2).

De bijzondere wet kent de Vlaamse Raad en de Waalse Gewestraad eveneens een constitutieve autonomie toe voor het regelen van bepaalde verkiezingszaken. Zij kunnen met name de grenzen van de desbetreffende kieskringen wijzigen, met dien verstande evenwel dat geen enkel kiesgebied de grenzen van het grondgebied van het Gewest mag overschrijden (3). Zij kunnen ook vrij een beslissing nemen over de hoofdplaats van de kieskring (4) en het aantal stemmen bepalen dat een groep lijsten moet behalen in het kader van de zetelverdeling van de raadsleden (5).

(1) Voor de volgende uiteenzetting wordt uitgegaan van de hypothese dat het voorstel van bijzondere wet tot vervollediging van de federale Staatsstructuur (Gedr. St. Senaat, G.Z. 1992-1993, nr. 558-1) door de twee Kamers ongewijzigd wordt aangenomen.

(2) Het nieuwe artikel 49, § 2, van de bijzondere wet.

(3) Het nieuwe artikel 27, § 1, van de bijzondere wet.

(4) Het nieuwe artikel 30, eerste lid, van de bijzondere wet.

(5) Het nieuwe artikel 31^{sexies}, van de bijzondere wet.

Les Conseils sont également libres de fixer le montant de l'indemnité allouée à leurs membres. Il est prévu, cependant, qu'elle ne peut excéder celle qui est allouée aux membres de la Chambre des représentants, qu'elle ne peut être cumulée avec une indemnité de sénateur et que si elle est cumulée avec celle de membre d'un autre Conseil, le montant total des indemnités cumulées ne peut excéder celle de député (1).

Il est prévu, en outre, que les Conseils flamand, d'une part, de la Région wallonne et de la Communauté française, d'autre part, peuvent associer à leurs travaux des sénateurs néerlandophones ou francophones, selon le cas, et sans qu'ils puissent bénéficier d'une voix délibérative. Les sénateurs intéressés doivent, cependant, renoncer, en ce cas, à un éventuel mandat électif communal, provincial ou européen (2).

Enfin, de manière plus générale, les Conseils peuvent librement décider d'un certain nombre de règles de fonctionnement: ouverture, durée et clôture des sessions, élection du bureau, des présidents et des vice-présidents, publicité des séances, présence des membres du gouvernement, organisation du droit de pétition, compétences du bureau (préparation des séances, fixation de l'ordre du jour et nomination du personnel — à l'exception du greffier), nomination et attributions du greffier, etc. (3).

L'autonomie constitutive des Régions et des Communautés concerne également le statut des Gouvernements flamand, de la Région wallonne et de la Communauté française. Le Conseil peut, en effet, librement modifier, par décret, le nombre de leurs membres et modifier les règles relatives à leur fonctionnement. Le Conseil peut donc régler le mode de délibération du gouvernement, fixer les règles selon lesquelles celui-ci engage sa responsabilité devant le Conseil, déterminer les conditions dans lesquelles le gouvernement expédie les affaires courantes. Pour le surplus, il est loisible au gouvernement régional ou communautaire de déterminer lui-même ses règles de fonctionnement.

Ces différentes règles témoignent clairement du principe selon lequel les fondements essentiels relatifs à la composition des assemblées sont toujours fixés par le législateur spécial. On notera, à titre d'exemple, que l'autonomie constitutive ne pourrait servir de fondement à une réduction du poids des Bruxellois au sein des Conseils communautaires, à une augmentation exagérée de l'indemnité due aux membres du Conseil ou encore à une suppression de certaines incompatibilités.

2.3.2.2.2. L'autonomie constitutive relative aux compétences

Les compétences régionales et communautaires sont fixées par la Constitution ou la loi spéciale. Les Régions et les Communautés n'ont pas, du moins en principe, vocation à fixer librement leurs compétences.

Cependant, il a été relevé déjà que, dès 1980, des transferts de compétences pouvaient être réalisés entre institutions communautaires et régionales — l'hypothèse de l'absorption des institutions régionales par les institutions communautaires visées par l'article 1^{er}, alinéa 4, de la loi spéciale — ou de la Région wallonne vers la Communauté germanophone, consacrée par l'article 59^{ter}, § 3, de la Constitution.

Ce mécanisme a été reproduit et considérablement amplifié à la suite de l'adoption de l'article 59^{quinquies} de la Constitution.

L'article 59^{quinquies} nouveau de la Constitution consacre, en effet, le principe selon lequel: « Le Conseil de la Communauté

De raden hebben eveneens de vrijheid om het bedrag te bepalen van de vergoeding die aan hun leden worden toegekend. Er wordt evenwel bepaald dat deze de vergoeding die aan de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt toegekend, niet mag overschrijden, dat ze niet mag worden gecumuleerd met de vergoeding van senator en dat, ingeval ze wordt gecumuleerd met de vergoeding van een lid van een andere raad, het totale bedrag de vergoeding van de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers niet mag overschrijden (1).

Bovendien is bepaald dat de Vlaamse Raad enerzijds en de Waalse Gewestraad en de Franse Gemeenschapsraad anderzijds, naar gelang van het geval, Nederlandstalige of Franstalige senatoren bij hun werkzaamheden kunnen betrekken. Aan deze senatoren mag evenwel geen stemrecht worden toegekend. In dat geval moeten ze echter een eventueel bij verkiezing verkregen gemeentelijk, provinciaal of Europees mandaat opgeven (2).

Meer in het algemeen kunnen de raden tenslotte vrij beslissen over een aantal werkingsregels: opening, duur en sluiting van de zittingen, verkiezing van het bureau, van de voorzitters en van de vice-voorzitters, openbaarheid van de vergaderingen, aanwezigheid van de leden van de Regering, organisatie van het petitie-recht, bevoegdheden van het bureau (voorbereiding van de vergaderingen, opstelling van de agenda en benoeming van het personeel met uitzondering van de griffier), benoeming en bevoegdheden van de griffier, enz. (3).

De constitutionele autonomie van de Gewesten en de Gemeenschappen heeft eveneens betrekking op het statuut van de Vlaamse Regering, de Waalse Gewestregering en de Franse Gemeenschapsregering. De Raad kan immers bij decreet vrij wijzigingen aanbrengen in het aantal leden en in de regels met betrekking tot hun werking. De Raad kan dus bepalen volgens welke regels de Regering haar besluiten neemt, volgens welke regels ze haar verantwoordelijkheid opneemt voor de Raad, en onder welke voorwaarden de lopende zaken worden afgehandeld. Voor het overige staat het de Gewest- en Gemeenschapsregering vrij zelf haar werkingsregels te bepalen.

Deze verschillende regels weerspiegelen duidelijk het beginsel dat de belangrijkste grondslagen voor de samenstelling van de assemblées altijd vastgesteld worden door de bijzondere wetgever. Als voorbeeld kan men aanhalen dat de constitutionele autonomie niet mag worden worden aangegrepen om het aandeel van de Brusselaars in de Gemeenschapsraden te verminderen, om de raadsleden een buitensporige hoge vergoeding toe te kennen, of om bepaalde onverenigbaarheden op te heffen.

2.3.2.2.2. De constitutionele autonomie op het vlak van de bevoegdheden

De Gewest- en Gemeenschapsbevoegdheden worden bepaald door de Grondwet of de bijzondere wet. De Gemeenschappen en de Gewesten zijn, althans in principe, niet gemachtigd om hun bevoegdheden vrij vast te stellen.

Niettemin is al opgemerkt dat sinds 1980 bevoegdheden konden worden overgeheveld tussen de instellingen van de Gemeenschappen en de Gewesten — de hypothese van de overname van de gewestinstellingen door de gemeenschapsinstellingen bedoeld in artikel 1, vierde lid, van de bijzondere wet — of van het Waalse Gewest naar de Duitstalige Gemeenschap, bekrachtigd door artikel 59^{ter}, § 3, van de Grondwet.

Dit mechanisme is overgenomen en aanzienlijk uitgebreid bij de goedkeuring van artikel 59^{quinquies} van de Grondwet.

Het nieuwe artikel 59^{quinquies} van de Grondwet bevestigt immers het volgende beginsel: « De Franse Gemeenschapsraad

(1) Article 31^{undecies} nouveau de la loi spéciale.

(2) Article 37^{bis} nouveau de la loi spéciale.

(3) Article 49^{bis}, § 1^{er}, nouveau, de la loi spéciale.

(1) Het nieuwe artikel 31^{undecies}, van de bijzondere wet.

(2) Het nieuwe artikel 37^{bis}, van de bijzondere wet.

(3) Het nieuwe artikel 49^{bis} van de bijzondere wet.

française, d'une part, et le Conseil régional wallon et le groupe linguistique français du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, d'autre part, peuvent décider de commun accord et chacun par décret que le Conseil et le Gouvernement de la Région wallonne dans la Région de langue française et le groupe linguistique français du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et son Collège dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale exercent, en tout ou en partie, des compétences de la Communauté française. »

Ces décrets doivent être adoptés à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés au sein du Conseil de la Communauté française et à la majorité absolue des suffrages exprimés au sein du Conseil régional wallon et du groupe linguistique français du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

Il s'agit donc d'une forme d'autonomie constitutive qui concerne à titre exclusif les compétences de la Communauté française.

On relèvera que ce mécanisme induit une grande souplesse dans les transferts de compétence entre la Communauté française, d'une part, la Région wallonne et la C.O.C.O.F., d'autre part. Quand on sait, en outre, qu'il n'y aura plus guère d'incompatibilité entre la qualité de membre du Gouvernement de la Communauté française, d'une part, et celle de membre du Gouvernement de la Région wallonne ou du Collège de la C.O.C.O.F., d'autre part — sauf, apparemment, pour un des membres du Gouvernement de la Communauté française qui ne peut faire partie d'un autre Exécutif —, et que le Conseil de la Communauté française sera composé, au second degré, de conseillers régionaux wallons et de membres de l'assemblée de la C.O.C.O.F., on mesure que la faculté d'auto-organisation réservée aux institutions francophones permettra de faire disparaître quasiment la Communauté française en tant qu'entité autonome et distincte des autres entités.

En outre, le fait que l'article 59quinquies ne concerne que les institutions francophones révèle que les auteurs de la réforme de l'Etat semblent avoir renoncé à toute forme d'exigence d'uniformité — voire à l'application en l'espèce du principe d'égalité — entre les différentes entités, et notamment entre les deux grandes Communautés. Alors qu'en 1980, ils avaient prévu la possibilité pour les institutions francophones d'avoir recours à la technique de l'absorption des institutions régionales par les institutions communautaires et que, en 1988, il avait été prévu que l'Exécutif de la Communauté française serait, comme l'Exécutif flamand, composé à la proportionnelle s'il venait à exercer les compétences régionales, l'article 59quinquies se fonde, quant à lui, sur une logique radicalement asymétrique. Si tel n'avait pas été le cas, il aurait prévu, en tout cas dans son principe, un mécanisme de transfert des compétences de la Communauté flamande vers la Région flamande, et en tout cas, vers la Commission communautaire flamande.

2.3.3. L'incidence de l'autonomie constitutive sur la matière des libertés publiques

L'autonomie constitutive, sur le plan institutionnel, n'a guère d'incidence sur le règlement des matières intéressant les libertés publiques. Elle concerne exclusivement la composition, l'organisation et le fonctionnement des institutions — et donc des Gouvernements et des Conseils — de la Communauté flamande, de la Région wallonne et de la Communauté française.

Quant à l'autonomie constitutive sur le plan des compétences, elle n'a pas, dans la matière des libertés publiques, d'incidence particulière. En effet, on affirme généralement que cette matière ressortit à la compétence exclusive de l'autorité centrale. Or, en pratique, les compétences fédérales ne sont en rien affectées par l'autonomie constitutive consentie à certaines entités. Il est possi-

energisch en de Franse taalgroep van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad anderzijds kunnen in onderlinge overeenstemming en elk bij decreet beslissen dat de Waalse Gewestraad en zijn Regering in het Franse taalgebied en de Franse taalgroep in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en zijn college in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad geheel of gedeeltelijk bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefenen. »

Deze decreten moeten worden aangenomen met een tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen in de Franse Gemeenschapsraad en met volstrekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen in de Waalse Gewestraad en de Franse taalgroep van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad.

Het gaat dus om een vorm van constitutieve autonomie die uitsluitend betrekking heeft op de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap.

Er zij opgemerkt dat dit mechanisme zeer soepel kan worden toegepast in de bevoegdheidsoverdrachten tussen de Franse Gemeenschap enerzijds en het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie anderzijds. Wanneer men bovendien weet dat er nauwelijks nog onverenigbaarheid bestaat tussen de hoedanigheid van lid van de Franse Gemeenschapsregering enerzijds en die van lid van de Waalse Gewestregering of van het college van de Franse Gemeenschapscommissie anderzijds — behalve blijkbaar nog voor een lid van de Franse Gemeenschapsregering dat geen lid mag zijn van een andere Executieve — en dat de Franse Gemeenschapsraad op een afgeleide wijze samengesteld is uit de leden van de Waalse Gewestraad en de leden van de assemblée van de Franse Gemeenschapscommissie, dan voelt men aan dat de mogelijkheid tot autonome organisatie die aan de Franstalige instellingen wordt toebedeeld, ertoe kan leiden dat de Franse Gemeenschap bijna verdwijnt als autonome eenheid die zich onderscheidt van de andere eenheden.

Het feit dat artikel 59quinquies alleen betrekking heeft op de Franstalige instellingen, wijst er bovendien op dat de initiatiefnemers van de staatshervorming blijkbaar afgezien hebben van welke vorm dan ook van verplichte eenvormigheid en zelfs van de toepassing in dit geval van het gelijkheidsbeginsel tussen de verschillende deelgebieden en met name tussen de twee grote Gemeenschappen. Terwijl in 1980 de mogelijkheid werd geschapen voor de Franstalige instellingen om de techniek van de overname van gewestinstellingen door de gemeenschapsinstellingen toe te passen en in 1988 bepaald werd dat de Franse Gemeenschapsexecutieve zoals de Vlaamse Executieve proportioneel samengesteld zou zijn ingeval zij de gewestelijke bevoegdheden zou uitoefenen, is artikel 59quinquies, daarentegen gegrondvest op een radicaal asymmetrische logica. In het tegenovergestelde geval had dit artikel zeker als beginsel een mechanisme voorgesteld om de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap over te dragen aan het Vlaamse Gewest en in elk geval aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

2.3.3. Weerslag van de constitutieve autonomie op de vrijheidsrechten

De constitutieve autonomie op het vlak van de instellingen heeft nauwelijks enige weerslag op de regeling van de aangelegenheden die verband houden met de vrijheidsrechten. Ze heeft uitsluitend betrekking op de samenstelling, de organisatie en de werking van de instellingen en dus van de regeringen en de raden van de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap.

De constitutieve autonomie op het vlak van de bevoegdheden heeft geen bijzondere invloed op de vrijheidsrechten. Over het algemeen wordt immers beweerd dat deze materie ressorteert onder de exclusieve bevoegdheid van de centrale overheid. In de praktijk worden de federale bevoegdheden evenwel niet aangetast door de toekenning van de constitutieve autonomie aan bepaalde

ble, en effet, d'opérer, en se fondant sur l'autonomie constitutive, des transferts de compétences entre entités fédérées. Tel est le cas du transfert de compétences de la Région wallonne vers la Communauté germanophone en vertu de l'article 59ter, § 3, de la Constitution, du transfert de compétences de la Communauté française vers la Région wallonne ou vers la C.O.C.O.F., en vertu de l'article 59quinquies nouveau de la Constitution ou de la mécanique permettant aux institutions communautaires d'exercer les compétences de la Région flamande ou de la Région wallonne, en vertu de l'article 1er de la loi spéciale du 8 août 1980.

En conséquence, le présent processus de réforme de l'Etat ne semble pas avoir d'incidence sur l'exercice des compétences fédérales dans le domaine des libertés publiques.

Il faut, cependant, s'interroger sur le fondement de l'attribution de telles compétences à l'autorité fédérale. Celui-ci est de deux ordres. Tout d'abord, l'autorité fédérale est compétente au titre des matières résiduelles. Ensuite, elle peut être investie de cette compétence en vertu de la théorie des matières réservées.

Les libertés publiques n'étant pas attribuées en tant que telles aux Régions et aux Communautés, elles relèvent des compétences résiduelles de l'autorité fédérale. L'article 25ter nouveau de la Constitution posera le principe selon lequel l'autorité fédérale ne dispose que de compétences d'attribution. Cependant, cette disposition constitutionnelle doit faire l'objet d'une mise en œuvre concrète par l'adoption d'une loi spéciale. Celle-ci n'a pas encore été préparée et le sera avec difficulté dès lors qu'elle aurait pour effet de bouleverser complètement l'économie de notre système de répartition des compétences.

En vertu de l'article 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 et d'une jurisprudence bien établie de la Cour d'arbitrage, chaque fois que le constituant confère des pouvoirs à la loi ou au législateur — et cela même si cette attribution de compétence est antérieure au processus de réforme de l'Etat — l'autorité fédérale est inconditionnellement compétente pour régler la matière considérée. Or, dans le domaine des libertés publiques, il est fréquent que des attributions spécifiques soient confiées à la loi ou au législateur. En d'autres termes, les Régions et les Communautés ne pouvaient intervenir dans ces domaines, et cela même si elles se prévalaient de la théorie des pouvoirs implicites, laquelle les autorise à se saisir des compétences qui ne leur appartiennent pas pour autant que cela est nécessaire à l'exercice de leurs propres compétences que la matière se prête à un règlement différencié et que leur intervention ne revête qu'un caractère marginal sur la matière considérée (1).

Dans la proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'Etat, il semble que cette limite aux compétences régionales et communautaires soit partiellement levée puisque la théorie des matières réservées ne sera plus un obstacle à l'exercice par les Régions et les Communautés de compétences pénales, ni au recours à la théorie des pouvoirs implicites. En d'autres termes, chaque fois que le législateur régional ou communautaire, se fondant sur l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, estimera qu'il doit régler une matière intéressant les libertés publiques parce que cela s'avère nécessaire à l'exercice d'une de ses propres compétences, il ne trouvera plus pour ce faire d'obstacle dans le droit positif.

(1) La première condition est fixée par le législateur spécial, les deux autres ont été consacrées par la jurisprudence de la Cour d'arbitrage.

deelgebieden. Uitgaande van de constitutieve autonomie is het immers mogelijk bevoegdheidsoverdrachten tot stand te brengen tussen deelgebieden. Dat is het geval met de overdracht van bevoegdheden van het Waalse Gewest aan de Duitstalige Gemeenschap krachtens artikel 59ter, § 3, van de Grondwet, met de overdracht van bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest of aan de Franse Gemeenschapscommissie krachtens het nieuwe artikel 59quinquies van de Grondwet of met het mechanisme volgens hetwelk de gemeenschapsinstellingen de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest of van het Waalse Gewest kunnen uitoefenen krachtens artikel 1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Bijgevolg lijkt de aan de gang zijnde staatshervorming geen weerslag te hebben op de uitoefening van de federale bevoegdheden op het vlak van de vrijheidsrechten.

Men moet zich echter afvragen op welke gronden toekenning van dergelijke bevoegdheden aan de federale overheid berust. Die zijn tweërlei. Op de eerste plaats is de federale overheid bevoegd voor de residuaire aangelegenheden. Vervolgens kan ze belast worden met deze bevoegdheid krachtens de theorie van de voorbehouden aangelegenheden.

Aangezien de vrijheidsrechten als dusdanig niet toegekend zijn aan de Gewesten en de Gemeenschappen, behoren zij tot de residuaire bevoegdheden van de federale overheid. Het nieuwe artikel 25 van de Grondwet poneert het principe dat de federale overheid geen andere bevoegdheid heeft dan voor de aangelegenheden die haar toegekend worden. Aan deze grondwetbepaling moet evenwel een concrete vorm worden gegeven door een bijzondere wet. Deze wet is nog niet klaar en de voorbereiding zal moeilijk zijn aangezien de gevolgen ervan voelbaar kunnen zijn in de opbouw van ons stelsel van bevoegdheidsverdeling dat volledig wordt omgehaald.

Krachtens artikel 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en een gevestigde jurisprudentie van het Arbitragehof is de federale overheid onvoorwaardelijk bevoegd om de beschouwde materie te regelen telkens wanneer de grondwetgever bevoegdheden toekent aan de wet of de wetgever, en dat zelfs indien de bevoegdheden toegekend zijn vóór de staatshervorming wordt uitgevoerd. Het komt op het vlak van de vrijheidsrechten evenwel vaak voor dat specifieke bevoegdheden worden opgedragen aan de wet of aan de wetgever. De Gewesten en de Gemeenschappen konden met andere woorden niet optreden in deze domeinen, zelfs indien ze zich beriepen op de theorie van de impliciete bevoegdheden waardoor ze gemachtigd worden aangelegenheden waarvoor ze niet bevoegd zijn aan zich te trekken, voor zover dat nodig is voor de uitoefening van hun eigen bevoegdheden, voor zover de aangelegenheid op een gedifferentieerde wijze kan worden geregeld en hun optreden slechts van marginale aard is ten opzichte van de beschouwde aangelegenheid (1).

In het voorstel van bijzondere wet tot vervollediging van de federale Staatsstructuur wordt deze beperking van de Gewest- en Gemeenschapsbevoegdheden blijkbaar gedeeltelijk opgeheven aangezien de theorie van de voorbehouden materies geen belemmering meer vormt voor de Gewesten en de Gemeenschappen om strafrechtelijke bevoegdheden uit te oefenen, en evenmin belet dat een beroep wordt gedaan op de theorie van de impliciete bevoegdheden. Met andere woorden, telkens wanneer de Gewest- of Gemeenschapswetgever in overeenstemming met artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van oordeel is dat hij een materie moet regelen die verband houdt met de vrijheidsrechten omdat zulks voor de uitoefening van een van zijn eigen bevoegdheden noodzakelijk blijkt, zal hij in het positief recht geen belemmeringen meer ondervinden.

(1) De eerste voorwaarde is bepaald door de bijzondere wetgever, de twee andere zijn bekrachtigd door de jurisprudentie van het Arbitragehof.

Une telle analyse supposerait notamment que la Cour d'arbitrage adopte une conception moins restrictive de la théorie des pouvoirs implicites consacrée par l'article 10 de la loi spéciale.

Si l'on s'engage dans une telle voie, seule l'autorité fédérale serait compétente pour régler *inglobo* une matière intéressant les libertés publiques. Par contre, rien n'interdirait aux Régions et aux Communautés de régler *in specie* une telle matière pour autant qu'il s'agisse de l'accessoire d'une de ses compétences principales.

3. Discussion

Le professeur Rimanque partage les vues du professeur Delpérée en ce qui concerne le passé et le présent. Il souhaite formuler quelques réflexions au sujet de l'avenir.

A propos du mandat du constituant relatif à l'autonomie constitutive, le professeur Rimanque remarque que, dans le passé, la section de législation du Conseil d'Etat a toujours maintenu qu'elle n'avait aucune compétence d'avis pour ce qui est des propositions parlementaires de révision de la Constitution. Dans un des avis au sujet des propositions de loi modifiant la loi spéciale du 8 août 1980, le Conseil d'Etat a néanmoins affirmé que les Communautés et les Régions ne pouvaient recevoir d'autonomie organisationnelle. Ce point de vue semble contradictoire.

On a tort de sacraliser la notion de Constitution. Les Communautés et les Régions devraient avoir la possibilité et la liberté de « bétonner », par une majorité spéciale, certains principes relatifs à l'exercice de leurs compétences autonomes, à condition qu'un très large consensus ait pu être dégagé au sein du Conseil de Communauté ou de Région sur la disposition en question.

C'est là un élément de sécurité juridique, qui garantit au citoyen le respect de certains principes fondamentaux, et ce pour une longue durée. Moyennant la conclusion d'accords larges entre groupes politiques réunissant au moins une majorité des deux tiers au sein du Conseil, les Communautés et les Régions doivent avoir la liberté de décider, concernant certains points essentiels (par exemple l'enseignement, le droit à l'assistance, l'aménagement du territoire et l'urbanisme), que ces mêmes principes ne pourront désormais être modifiés que moyennant une majorité des deux tiers, à condition qu'il y ait d'abord un accord.

Cela ne touche pas au mandat de la préconstituante. Il suffit de compléter l'article 35 de la loi spéciale par une disposition offrant cette possibilité. L'article 35 de la loi spéciale dispose actuellement que les décrets doivent être pris à la majorité absolue des suffrages.

Le professeur Delpérée reconnaît l'importance de la question concernant la portée de la déclaration de la révision de la Constitution. Le Conseil d'Etat ne s'interroge effectivement pas sur la constitutionnalité des textes de la Constitution. Le problème se trouve ailleurs: les articles 59bis et 59quater sont actuellement en discussion.

Les textes qui ont déjà été adoptés dans une des assemblées prévoient une autonomie organisationnelle contenant deux éléments:

1. la possibilité d'augmenter ou de diminuer éventuellement le nombre des membres de l'assemblée communautaire et régionale;
2. l'organisation des élections.

Een dergelijke analyse veronderstelt met name dat het Arbitragehof de theorie van de impliciete bevoegdheden die in artikel 10 van de bijzondere wet vervat ligt, op een minder restrictieve wijze interpreteert.

Indien men zich op dat pad begeeft, zou alleen de federale overheid bevoegd zijn om een totale regeling te treffen voor een aangelegenheid die verband houdt met de publieke vrijheidsrechten. Niets zou de Gewesten en de Gemeenschappen echter in de weg staan om een specifieke regeling te treffen voor een dergelijke materie, voor zover het gaat om een noodzakelijke aanvulling van een van hun essentiële bevoegdheden.

3. Bespreking

Professor Rimanque is het eens met de visie van professor Delpérée wat het verleden en het heden betreft. Inzake de toekomst wenst hij enkele bedenkingen te formuleren.

Wat het mandaat van de grondwetgever in verband met de constitutieve autonomie betreft, merkt professor Rimanque op dat de afdeling wetgeving van de Raad van State in het verleden altijd het standpunt heeft ingenomen dat ze geen adviserende bevoegdheid heeft over de parlementaire voorstellen tot grondwetsherziening. Naar aanleiding van een advies over de voorstellen van wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, heeft de Raad van State echter gesteld dat er geen organisatorische autonomie aan Gemeenschappen en Gewesten kan toegekend worden. Dit lijkt een tegenstrijdig standpunt.

Het is verkeerd het begrip Grondwet te sacraliseren. De bedoeling en de vrijheid voor Gemeenschappen en Gewesten zou erin moeten bestaan dat ze bepaalde beginselen die verband houden met de uitoefening van hun autonome bevoegdheden zouden moeten kunnen « betonneren » met een bijzondere meerderheid, op voorwaarde dat aanvankelijk deze bepaling zelf met een zeer ruime consensus in de schoot van de Raad van de Gemeenschap of Gewest is aangenomen.

Het is een element van rechtszekerheid waarbij aan de burger bepaalde fundamentele beginselen voor langere duur verzekerd worden. Middels het afsluiten van ruime akkoorden tussen fracties die gezamenlijk over meer dan een tweederde meerderheid in de schoot van de Raad beschikken, moeten de Gemeenschappen en Gewesten op een aantal essentiële punten (bijvoorbeeld onderwijs, recht op bijstand, ruimtelijke ordening en stedenbouw) over de vrijheid beschikken te beslissen dat in de toekomst diezelfde beginselen slechts met een tweederde meerderheid kunnen gewijzigd worden, wanneer ze het onderling eens zijn.

Dit raakt het mandaat van de preconstituante niet. Het is voldoende aan artikel 35 van de bijzondere wet een bepaling toe te voegen die deze mogelijkheid biedt. Artikel 35 van de huidige bijzondere wet stelt dat de dekreten moeten aangenomen worden met een volstrekte meerderheid van de stemmen.

Professor Delpérée erkent dat de vraag naar de draagwijdte van de verklaring tot herziening van de Grondwet belangrijk is. De Raad van State stelt zich immers geen vragen over de grondwettigheid van de teksten van de Grondwet. Het probleem ligt elders: de artikelen 59bis en 59quater worden thans besproken.

De teksten die al aangenomen zijn in een van beide vergaderingen, voorzien in een organisationele autonomie die twee elementen omvat:

1. de mogelijkheid om eventueel het aantal leden van de gemeenschaps- en gewestvergaderingen te verhogen of te verlagen;
2. de organisatie van de verkiezingen.

L'autonomie organisationnelle des articles 59bis et 59quaterse limite à cela. Dans ce cadre, une charte de droits économiques et sociaux ne trouve aucune place.

Le professeur Delpérée n'a pas du tout l'intention de sacraliser la Constitution.

Il est simplement d'avis qu'en matière de droit, le problème essentiel est celui du contrôle. La Constitution est un élément essentiel dans la mesure où il doit être possible de vérifier la législation par rapport à une norme supérieure. Insérer un droit économique et social dans une loi n'est pas efficace, dans la mesure où une autre loi peut défaire ce qui a été écrit dans la première loi; la Constitution se trouve à un échelon hiérarchiquement supérieur, ce qui donne un élément de protection supplémentaire et une possibilité de contrôler n'importe quelle autre loi, entre autres par le contrôle éventuel de la Cour d'arbitrage.

Pour la Communauté ou de la Région, les contrôles exercés contre une violation de la loi constitutive ou de la charte constitutive qui serait établie à ce niveau, ne pourront pas se faire.

Le professeur Rimanque est d'accord sur la deuxième observation du professeur Delpérée. A l'heure actuelle, les limitations des compétences de la Cour d'arbitrage sont de nature à empêcher le contrôle du respect des droits économiques et sociaux fondamentaux. Sans l'insertion d'une disposition dans la loi spéciale, en exécution de l'article 107ter de la Constitution, on ne pourra contrôler la conformité à ces principes constitutionnels du contenu ni de la loi ni d'un décret portant sur l'exécution des droits économiques et sociaux. Le juge ordinaire n'a pas ce pouvoir. Sans une mention explicite de ces droits, comme prévu à l'article 107ter, la Cour d'arbitrage ne sera pas non plus habilitée, à l'avenir, à en contrôler le respect par le législateur fédéral ou par les Communautés et les Régions.

Un membre demande si une Région peut aller au-delà d'un droit fondamental inscrit dans la Constitution.

Le professeur Delpérée répond d'une façon affirmative.

Des mesures complémentaires, qui précisent et qui renforcent la protection, sont tout à fait concevables.

Le professeur Rimanque fait une comparaison. Les directives européennes relatives à l'environnement, par exemple, comprennent pour tous les Etats membres des normes minimales obligatoires qui doivent être respectées. La philosophie du droit communautaire européen, qui est le droit supranational le plus absolu applicable dans notre ordre juridique, n'empêche ni l'Etat belge, s'il est encore compétent, ni les Régions d'imposer des normes plus sévères.

Si la Constitution comporte des droits socio-économiques fondamentaux dont la formulation est assez générale, les Régions et les Communautés ne peuvent pas y déroger, mais elles peuvent garantir à leurs citoyens des droits qui vont plus loin que ceux qu'a prévus la Constitution fédérale.

Le professeur Delpérée donne un exemple qui se trouve déjà actuellement dans la Constitution: l'article 59bis, en ce qui concerne la Constitution. L'Etat continue de déterminer les conditions minimales en la matière, en vue de la délivrance de diplômes.

Un commissaire constate que les deux professeurs défendent la thèse très conservatrice en se limitant au cadre institutionnel.

La question qui se pose est la suivante: quelle peut être la conséquence de l'inscription de droits fondamentaux dans notre Constitution fédérale pour le débat sur la répartition des compétences?

a) Dans l'optique d'éventuelles évolutions à l'avenir: l'inscription d'un droit social fondamental dans la Constitution fédérale, par exemple, aura-t-elle une incidence sur le débat relatif à la sécurité sociale?

De organisationele autonomie van de artikelen 59bis en 59quater blijft daartoe beperkt. In dat kader is een handvest van economische en sociale rechten op zijn plaats.

Het is helemaal niet de bedoeling van professor Delpérée de Grondwet te sacraliseren.

Hij is gewoon de mening toegedaan dat het voornaamste probleem dat van de toetsing is. De Grondwet is een uiterst belangrijk gegeven aangezien ze de toetsing van de wetgeving ten aanzien van een hogere norm mogelijk moet maken. Een economisch en sociaal recht neerleggen in een wet is niet doeltreffend want een andere wet kan ongedaan maken wat in de eerste wet is bepaald; de Grondwet bevindt zich op de hoogste trap van de hiërarchie, hetgeen een bijkomende vorm van bescherming biedt en een mogelijkheid openlaat om welke andere wet dan ook te toetsen, onder meer door het Arbitragehof.

Een constitutieve wet of een constitutief handvest van de Gemeenschappen of de Gewesten zal echter niet op die manier kunnen worden getoetst.

Professor Rimanque is het eens met de tweede opmerking van professor Delpérée. De beperkingen van de bevoegdheden van het Arbitragehof zijn op dit ogenblik van dien aard, dat de controle op de nakoming van de economische en sociale grondrechten afwezig blijft. Zonder de invoering van een bepaling in de bijzondere wet, in uitvoering van artikel 107ter van de Grondwet, zal men echter inhoudelijk noch de wet, noch een decreet met betrekking tot de uitvoering van de economische en sociale rechten aan die grondwettelijke beginselen kunnen toetsen. De gewone rechter heeft die bevoegdheid niet. Zonder expliciete vermelding daarvan, zoals in artikel 107ter is voorzien, zal ook in de toekomst het Arbitragehof niet de bevoegdheid hebben de nakoming daarvan noch door de federale wetgever, noch door de Gemeenschappen en de Gewesten te controleren.

Een lid vraagt of een Gewest verder kan gaan dan een grondrecht dat in de Grondwet vastgelegd is.

Professor Delpérée antwoordt bevestigend.

Men kan zich heel goed indenken dat aanvullende maatregelen worden genomen om de bescherming te verduidelijken en te versterken.

Professor Rimanque maakt een vergelijking. De Europese richtlijnen bijvoorbeeld met betrekking tot het leefmilieu bevatten voor alle Lid-Staten bindende minimumnormen die moeten geëerbiedigd worden. In de filosofie van het Europese gemeenschapsrecht dat het meest absolute, supranationale recht is dat in onze rechtsorde van kracht is, belet noch de Belgische Staat indien hij nog bevoegd is, noch de Gewesten strengere normen op te leggen.

Als de Grondwet vrij algemeen geformuleerde sociaal-economische grondrechten bevat, mogen de Gewesten en Gemeenschappen daarvan geen afbreuk doen, maar zij mogen wel hun burgers rechten garanderen die verder reiken dan diegenen die voorzien zijn in de federale Grondwet.

Professor Delpérée geeft een voorbeeld dat zich nu reeds in de Grondwet bevindt: artikel 59bis met betrekking tot de Grondwet. De Staat blijft de minimale voorwaarden ter zake bepalen met het oog op het verstrekken van diploma's.

Een lid stelt vast dat beide professoren de zeer behoudende stelling verdedigen door zich te beperken tot het institutioneel kader.

De vraag rijst: wat kan het gevolg zijn van het inschrijven van grondrechten in onze federale Grondwet, wat het bevoegdheidsverdelend debat betreft?

a) Naar mogelijke evoluties in de toekomst toe: zal bijvoorbeeld het inschrijven van een sociaal grondrecht in de federale Grondwet gevolgen hebben op het debat over de sociale zekerheid?

b) L'inscription, dans la Constitution fédérale, d'une série de droits fondamentaux peut-elle exercer une influence sur l'interprétation limitative ou non, ou extensive ou non, des compétences déjà transférées, en ce qui concerne les compétences implicites ?

Le professeur Rimanque souligne que l'inscription de droits socio-économiques fondamentaux dans la Constitution ne porte atteinte en aucune façon à la répartition actuelle des compétences entre l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions. Elle peut par contre avoir pour effet de réduire la marge de manœuvre politique des Communautés et des Régions au même titre que celle de l'autorité nationale. Les droits fondamentaux peuvent définir certaines directions ou certains objectifs à l'encontre desquels on ne peut aller. Ils impliquent donc bien une limitation de la liberté politique, mais non de l'ensemble de la compétence matérielle.

Le professeur Rimanque précise que certains Etats fédérés rédigent leur propre constitution.

Des Etats fédérés (notamment les *Länder* allemands) ont inscrit dans leurs constitutions respectives des dispositions énonçant des principes fondamentaux concernant leurs propres compétences, comme l'organisation de l'enseignement.

Le président constate que ces constitutions peuvent encore s'interpréter dans un cadre plus général, qui n'est pas fédéral, mais suprafédéral. Par cadre suprafédéral, le président entend une série de fondements découlant du fait que nous faisons ensemble le choix d'une union fédérale.

Si nous optons pour l'union fédérale, il en découle certains principes généraux, dans le périmètre desquels chacun se meut.

Il subsiste encore, évidemment, une marge de manœuvre suffisante pour permettre aux Communautés et aux Régions de régler leurs propres affaires. Le président fait la comparaison avec la manière dont nous nous intégrons sur le plan européen, intégration dont les conséquences sont beaucoup plus considérables que celles des relations entre le niveau fédéral et le niveau régional.

Il souligne toutefois que, de son point de vue politique, l'on n'a pas de raison d'être réservé à l'idée d'inscrire les droits sociaux fondamentaux dans la Constitution. Actuellement, la Charte sociale européenne et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels lient la Communauté flamande, qui est tenue de respecter ces obligations formulées de manière beaucoup plus précise.

Un membre constate que les deux professeurs partent explicitement d'une philosophie déterminée.

Le professeur Rimanque rappelle qu'une constitution n'a pas qu'une signification juridique; elle est une carte de visite à l'égard de l'étranger. C'est le seul texte dont on puisse se servir partout dans le monde.

Il est frappant de constater que la Constitution belge ne contient pas un mot sur les droits socio-économiques, alors qu'un quart du P.N.B. y est consacré. C'est là, en soi, une anomalie. Cette situation ne répond pas non plus à l'équilibre global existant dans notre société entre les droits classiques, d'une part, et les conquêtes émancipatrices résultant de toute une série de dispositions sociales, d'autre part.

Même si les droits socio-économiques fondamentaux n'avaient aucune signification juridique directe, le professeur Rimanque est parfaitement d'accord avec le professeur Delpérée: ces droits ont leur place dans la Constitution, compte tenu de l'importance qu'ils ont prise depuis des décennies dans la politique globale de notre pays.

Le professeur Delpérée rappelle que le Sénat est le pouvoir constituant. Il n'y a aucun obstacle juridique à ce que, comme on l'a fait en 1988 pour l'enseignement, l'on inscrive des droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution.

b) Kan inschrijving in de federale Grondwet van een aantal grondrechten daarop invloed hebben, met betrekking tot de impliciete bevoegdheden, op de al dan niet beperkende of extensieve interpretatie van de reeds overgedragen bevoegdheden ?

Professor Rimanque benadrukt dat het inschrijven van sociaal-economische grondrechten in de Grondwet in geen enkel opzicht afbreuk doet aan de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten. Als effect kan wel aangestipt worden dat de marge van beleidsvrijheid van Gemeenschappen en Gewesten evenzeer als van de nationale overheid kan beperkt worden. De grondrechten kunnen bepaalde richtingen of doelstellingen uitstippen waartegen men niet kan ingaan. Het houdt dus wel een beperking van de beleidsvrijheid maar niet van het geheel van de materiële bevoegdheid in.

Professor Rimanque verduidelijkt dat deelstaten hun eigen grondwet opstellen.

Deelstaten (zoals de Duitse *Länder*) hebben bepalingen in hun respectievelijke grondwetten opgenomen met betrekking tot fundamentele beginselen i.v.m. de bevoegdheden die hen eigen zijn, bijvoorbeeld over de organisatie van het onderwijs.

De Voorzitter stelt vast dat die grondwetten nog altijd kunnen geïnterpreteerd worden in een meer algemeen kader dat niet federaal maar supra-federaal is. Onder supra-federaal kader begrijpt de Voorzitter een reeks van fundamentele voortvloeiende uit het feit dat we samen de keuze maken van een federale unie.

Indien we opteren voor de federale unie, dan vloeien daaruit bepaalde algemene principes voort, waarbinnen iedereen zich voortbeweegt.

Er blijft uiteraard nog voldoende vrijheidsmarge over voor Gemeenschappen en voor Gewesten om hun eigen zaken te regelen. De Voorzitter maakt de vergelijking met de manier waarop we op het Europees vlak geïntegreerd worden, waarbij de gevolgen zwaarder doorwegen dan voor de relatie tussen federaal en regionaal niveau.

Hij wijst er echter op dat men vanuit zijn politieke visie niet terughoudend dient te zijn tegenover de inschrijving van de sociale grondrechten in de Grondwet. Op dit ogenblik bindt het Europees Sociaal Handvest en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten de Vlaamse Gemeenschap die verplicht is deze veel precieser geformuleerde verbintenissen na te komen.

Een lid stelt vast dat beide hoogleraren uitdrukkelijk vanuit een bepaalde filosofie vertrekken.

Professor Rimanque herinnert eraan dat een grondwet niet enkel een juridische betekenis heeft; het is ten aanzien van het buitenland een visitekaartje. Het is de enige tekst die men overal in de wereld kan hanteren.

Het valt op dat de Belgische Grondwet met geen woord rept over de sociaal-economische rechten, terwijl een vierde van het B.N.P. hieraan besteed wordt. Dit is op zichzelf een anomalie. Het beantwoordt ook niet meer aan het globale evenwicht dat in deze maatschappij leeft tussen enerzijds de klassieke rechten en anderzijds de emancipatorische verworvenheden die uit een ganse reeks van sociale voorzieningen volgen.

Ook al zouden ze geen directe juridische betekenis hebben, professor Rimanque is het volkomen eens met professor Delpérée: de sociaal-economische grondrechten horen in de Grondwet omdat ze in het globale beleid van dit land sedert decennia zo belangrijk zijn.

Professor Delpérée herinnert eraan dat de Senaat de grondwetgevende macht vormt. Er bestaat geen enkel juridisch beletsel om, zoals in 1988 voor het onderwijs is gebeurd, economische, sociale en culturele rechten op te nemen in de Grondwet.

Le professeur rappelle également que les Communautés et les Régions n'auront jamais que des compétences déterminées attribuées, même en tenant compte de la révision de la Constitution qui est en cours.

Les compétences résiduelles ne seront attribuées que le jour où une loi spéciale établira les compétences de l'Etat national.

Il faut trouver dans la Constitution même ou dans la loi spéciale un titre juridique pour faire un décret spécial qui, par exemple, énoncerait un certain nombre de règles « constitutionnelles ».

Le même intervenant aimerait obtenir des précisions sur la manière dont la Cour d'arbitrage conçoit les compétences implicites.

Le professeur Rimanque rappelle qu'auparavant, on attachait beaucoup d'importance aux compétences implicites. La jurisprudence de la Cour d'arbitrage montre qu'en raison de l'interprétation large donnée par celle-ci aux compétences attribuées aux Communautés et aux Régions, il n'est plus guère besoin d'invoquer la disposition contradictoire de l'article 10 de la loi spéciale qui accorde expressément des compétences implicites.

Le même intervenant se demande si l'inscription d'un certain nombre de droits fondamentaux n'entraînera pas une modification de la jurisprudence, par exemple dans le domaine de la protection de l'environnement.

Le professeur Rimanque répond qu'il n'y a aucun danger. Les droits fondamentaux doivent être formulés de manière telle qu'ils ne contiennent aucune indication du niveau où ils doivent être réalisés. Leur formulation doit être neutre quant à la compétence.

Un autre membre demande quelles sont les conséquences de la ratification par la Belgique de certains traités internationaux en matière économique et sociale, par rapport à notre Constitution. Dans quelle mesure n'a-t-on pas créé des principes constitutionnels qui ne sont pas inscrits dans notre Constitution ?

Le professeur Delpérée répond d'abord à la question de forme. Est-il utile d'inscrire dans la Constitution une référence à des instruments juridiques étrangers ?

La législation par référence est toujours un mauvais système, parce qu'elle pose un problème considérable : est-ce qu'on se réfère à l'instrument juridique tel qu'il était au moment où on l'a adopté ou tel qu'il sera demain ?

Appliquer la méthode de la législation par référence dans une Constitution est inacceptable. C'est d'ailleurs le système qu'appliquent les pays africains.

Il y a également le problème de fond.

La Belgique a signé un certain nombre d'instruments juridiques sur le plan international et a mis en œuvre des procédures déterminées dans l'ordre interne. Nous sommes liés par un certain nombre de ces instruments juridiques. Par conséquent, le citoyen belge peut demander devant un tribunal de bénéficier, par exemple, de la Convention européenne des droits de l'homme. Il y a un droit d'application directe, d'effet direct, qui peut être invoqué.

Une difficulté surgit : toutes les dispositions de ces instruments juridiques internationaux ne sont pas de même portée. C'est le cas pour la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte sociale, les pactes des Nations unies et la Convention relative aux droits de l'enfant (1).

(1) Voir le rapport du procureur général à la Cour de cassation, M. Krings, qui analyse l'effet direct de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Hij wijst er eveneens op dat de Gemeenschappen en de Gewesten altijd alleen maar over welbepaalde toegewezen bevoegdheden zullen beschikken, zelfs na de grondwetsherziening waaraan thans wordt gewerkt.

De residuaire bevoegdheden worden pas toegekend vanaf de dag waarop een bijzondere wet de bevoegdheden van de nationale Staat zal bepalen.

Men zou in de Grondwet zelf of in de bijzondere wet een juridische machtiging moeten vinden om bijvoorbeeld een bijzonder decreet uit te vaardigen waarin een aantal « grondwettelijke » regels worden opgenomen.

Hetzelfde lid wenst meer uitleg over de beoordeling van de impliciete bevoegdheden door het Arbitragehof.

Professor Rimanque herinnert eraan dat men vroeger veel belang aan de impliciete bevoegdheden hechtte. Uit de rechtspraak van het Arbitragehof blijkt nu dat door de ruime interpretatie aan de door het Arbitragehof aan Gewesten en Gemeenschappen toegekende bevoegdheden, er nauwelijks nog behoefte is beroep te doen op het contradictorische artikel 10 van de bijzondere wet dat uitdrukkelijk impliciete bevoegdheden verleent.

Hetzelfde lid stelt de vraag of de inschrijving van een aantal grondrechten, bijvoorbeeld op het vlak van de bescherming van het leefmilieu, geen wijzigingen in de rechtspraak zal voor gevolg hebben.

Professor Rimanque antwoordt dat hiervoor geen gevaar is. De grondrechten moeten dusdanig geformuleerd worden dat ze geen aanwijzing bevatten van het niveau waarop ze moeten gerealiseerd worden. Ze moeten bevoegdheidsneutraal geformuleerd worden.

Een ander lid vraagt welke de gevolgen ten aanzien van onze Grondwet zijn die kunnen voortvloeien uit de ratificatie door België van sommige internationale verdragen in economische en sociale aangelegenheden. In welke mate heeft men hierdoor grondwettelijke beginselen geschapen die niet in onze Grondwet zijn opgenomen ?

Professor Delpérée geeft eerst een antwoord in verband met de vorm. Is het nuttig in de Grondwet een verwijzing op te nemen naar buitenlandse juridische instrumenten ?

Het opnemen van verwijzingen in wetten is altijd een slecht systeem want het geeft aanleiding tot een aanzienlijk probleem : verwijst men naar het juridisch instrument zoals het bestond op het ogenblik waarop het werd aangenomen, of naar het instrument zoals het er morgen zal uitzien ?

Het is onaanvaardbaar in een Grondwet gebruik te maken van wetgevingstechnieken door middel van verwijzingen. Dat is trouwens het systeem dat de Afrikaanse landen toepassen.

Er is ook het inhoudelijk probleem.

België heeft een aantal internationale akten ondertekend en bepaalde procedures in zijn intern rechtsbestel ingevoerd. Door een aantal van deze instrumenten is ons land gebonden. Bijgevolg kan de Belgische burger voor de rechtbank de rechtsbescherming van bijvoorbeeld het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens eisen. Men kan zich beroepen op het recht van directe toepassing, van directe werking.

Er rijst een moeilijkheid : de bepalingen van deze internationale juridische instrumenten hebben niet allemaal dezelfde strekking. Dat is het geval voor het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens, het Sociaal Handvest, de VN-Verdragen en het Verdrag draagwijkte de rechten van het kind (1).

(1) Zie het rapport van de heer Krings, Procureur-generaal bij het Hof van Cassatie die de directe werking van het Verdrag betreffende de rechten van het kind analyseert.

Certains articles ont un effet direct et d'autres pas. Cela crée une grande confusion chez le citoyen.

A la suite de l'analyse faite par M. Delpérée, le président s'inquiète de la position qu'a prise le groupe de travail qui a opté pour la solution pragmatique par rapport à la question de savoir si les droits ont un effet direct ou s'il faut encore les compléter par des mesures d'exécution.

Dans la phase actuelle de la discussion, le groupe de travail ne souhaite pas adopter une position définitive quant à savoir si ces droits fondamentaux doivent avoir un effet direct. Cette question sera abordée plus tard.

Pour le professeur Delpérée, cette méthodologie ne pose aucun problème. C'est qu'on peut se demander si un texte constitutionnel a un effet direct. Généralement, des lois, des décrets, etc., sont nécessaires pour le mettre en pratique.

4. Conclusion

Le président conclut des deux exposés que les éléments suivants sont importants pour la discussion en groupe de travail:

1. On pourrait concevoir la Constitution comme un niveau suprafédéral, se situant au-dessus du niveau fédéral et au-dessus du niveau des Communautés et des Régions; une sorte de super-structure globalisatrice.

La question qui se pose alors est la suivante: quel est le constituant qui a compétence pour modifier la Constitution à ce niveau ou en définir le contenu?

2. Tous les droits sociaux fondamentaux peuvent être inscrits dans une Constitution de ce type.

3. La compétence des Communautés et des Régions n'en est pas affectée. Cela signifie que ces droits généraux doivent contenir un éventail très vaste. Ils doivent couvrir une catégorie générale, à laquelle la fédération, les Régions et les Communautés donneront un contenu.

4. Enfin, il y a l'idée du professeur Rimanque. Même s'il existe une Constitution générale telle que celle-là, il semble intéressant de « bétonner » certains droits au niveau des Communautés et des Régions. Les Communautés et les Régions pourraient ainsi, si elles le souhaitent, lorsqu'elles adoptent un texte à la majorité des deux tiers, ne permettre de modifier celui-ci à l'avenir qu'à une majorité des deux tiers. Les Communautés et les Régions décideraient elles-mêmes si elles feraient usage de cette possibilité et pour quelles matières.

Ce serait là l'autonomie des Communautés et des Régions dans le cadre de la Constitution générale.

B. Les droits sociaux fondamentaux sous l'aspect du contenu

Après cet échange de vues sur la problématique formelle de l'autonomie constitutive, M. Roger Blanpain, professeur à la K.U.L., fait un exposé introductif sur les droits sociaux fondamentaux envisagés du point de vue du contenu. Le professeur Manfred Weiss, de l'Université de Francfort, présente ensuite un exposé sur les droits sociaux fondamentaux dans la Constitution allemande.

Sommige artikelen hebben een directe werking, andere dan weer niet. Het leidt tot grote verwarring bij de burger.

Naar aanleiding van de analyse door de heer Delpérée is de Voorzitter bezorgd over het standpunt dat de Werkgroep ingenomen heeft: deze heeft ervoor gekozen een pragmatische oplossing te geven voor de vraag of de rechten een directe werking hebben dan wel of ze nog aangevuld dienen te worden met uitvoeringsmaatregelen.

In deze fase van de discussie wenst de Werkgroep geen definitief standpunt in te nemen over de vraag of deze grondrechten een onmiddellijke werking moeten hebben. Dit zal later moeten gebeuren.

Professor Delpérée ziet geen probleem in die werkmethode. Men kan zich inderdaad afvragen of een grondwettelijke tekst een directe werking heeft. Meestal zijn de wetten, decreten enz. nodig om het in de praktijk om te zetten.

4. Besluit

De Voorzitter leidt uit de twee uiteenzettingen af dat volgende elementen van belang zijn voor de bespreking in de werkgroep:

1. De Grondwet zou kunnen geconcipieerd worden als een supra-federaal niveau, boven het federale niveau, en boven het niveau van de Gemeenschappen en de Gewesten; een soort overkoepelend en globaliserend niveau.

De vraag rijst hierbij: welk is de bevoegde constituant om op dat niveau de Grondwet te wijzigen of de inhoud ervan te bepalen?

2. Alle sociale grondrechten kunnen worden vermeld in een dergelijke Grondwet.

3. De bevoegdheid van de Gewesten en de Gemeenschappen wordt daardoor niet aangetast. Dit betekent dat die algemene rechten een zeer grote waaier moeten omvatten. Zij moeten een algemene categorie dekken die opgevuld wordt door de interventie vanwege de federatie, de Gewesten en de Gemeenschappen.

4. Tenslotte is er de idee van professor Rimanque. Hoewel er zo'n algemene Grondwet bestaat, lijkt het wel interessant om op het niveau van de Gewesten en Gemeenschappen bepaalde rechten te « betonnen ». Dit kan aan de Gemeenschappen en Gewesten, indien zij dat wensen, de mogelijkheid bieden wanneer ze een tekst aannemen met een tweederde meerderheid, die tekst in de toekomst slechts met een tweederde meerderheid te laten wijzigen. De Gemeenschappen en Gewesten beslissen zelf of ze van die mogelijkheid gebruik maken en voor welke aangelegenheden.

Dit is de autonomie van de Gemeenschappen en de Gewesten binnen de algemene Grondwet.

B. Inhoudelijk aspect van de sociale grondrechten

Na een gedachtenwisseling over de formele problematiek van de constitutieve autonomie, wordt het inhoudelijk aspect van de sociale grondrechten ingeleid door de heer Roger Blanpain, hoogleraar aan de K.U.L., waarna professor Manfred Weiss van de Universiteit van Frankfurt een uiteenzetting geeft over de sociale grondrechten in de Duitse Grondwet.

1. Exposé du professeur R. Blanpain (K.U.L.)

1.1. Droits sociaux fondamentaux

1.1.1. Qu'est-ce qu'un droit fondamental?

1.1.1.1. Un droit fondamental est un droit imprescriptible et/ou indispensable à une personne ou à un groupe de personnes pour pouvoir mener une existence de qualité supérieure.

Un droit fondamental doit donc être imprescriptible et/ou absolument nécessaire.

1.1.1.2. Tout droit est cependant relatif.

Un droit est limité par rapport à d'autres droits. Même le droit à la vie n'est pas absolu. Les droits fondamentaux aussi sont relatifs.

1.1.1.3. Un droit fondamental doit être respecté et favorisé par tous.

Les droits fondamentaux font partie d'une vision de la société qui place l'homme au centre de celle-ci.

Les droits fondamentaux sont reconnus comme tels et consacrés. Les droits fondamentaux sont en quelque sorte universels.

Il y a cependant des différences de région à région (par exemple, la femme dans l'Islam).

1.1.1.4. Les droits fondamentaux sont au-dessus de la loi (au sens matériel comme au sens formel).

1.1.1.5. Les droits fondamentaux sont cependant liés à l'époque et prennent une dimension différente selon l'évolution de la technique (par exemple, le droit à la vie privée).

1.1.2. Qu'est-ce qu'un droit social fondamental?

1.1.2.1. Traditionnellement, les droits fondamentaux sont répartis en différentes catégories:

- selon le contenu: on distingue les droits fondamentaux civils, politiques, sociaux, économiques et culturels;
- selon l'applicabilité: applicabilité directe ou en fonction de l'objectif.

La distinction a une certaine utilité pédagogique, mais elle n'est pas essentielle.

1.1.2.2. Un droit fondamental dit social est une tautologie: tout droit est social, tous les droits fondamentaux sont automatiquement sociaux.

1.1.2.3. La question est de savoir quels sont les droits fondamentaux. En effet, ils doivent être reconnus et traités comme tels.

Certains droits fondamentaux, comme le droit à la vie ou la liberté d'association, sont déjà reconnus universellement depuis tout un temps.

D'autres droits fondamentaux sont plus récents; ce sont les droits fondamentaux dits modernes, tels que le droit au travail, à la grève, etc.

Il s'agit d'actualiser la liste des droits fondamentaux et d'en définir la portée.

1.1.3. Liste possible des droits fondamentaux modernes:

1.1.3.1. On peut s'inspirer:

- des nombreuses conventions internationales qui ont vu le jour dans le cadre de l'O.N.U., de l'Organisation internationale du travail, etc.;
- des conventions européennes conclues au sein du Conseil de l'Europe et de la Communauté européenne;

1. Uiteenzetting van professor R. Blanpain (K.U.L.)

1.1. Sociale grondrechten

1.1.1. Wat is een grondrecht?

1.1.1.1. Een grondrecht is een fundamenteel recht, een recht van een persoon of een groep van personen dat onaantastbaar en/of levensnoodzakelijk is voor een volwaardig bestaan.

Een grondrecht moet dus onaantastbaar en/of levensnoodzakelijk zijn.

1.1.1.2. Elk recht is echter relatief.

Een recht is beperkt ten overstaan van andere rechten. Zelfs het recht op leven is niet absoluut. Ook de grondrechten zijn relatief.

1.1.1.3. Een grondrecht moet door iedereen eerbiedigd en bevorderd worden.

Grondrechten maken deel uit van een visie op de maatschappij waarbij de mens centraal staat.

Grondrechten worden als dusdanig erkend, vastgesteld. Grondrechten zijn als het ware universeel.

Er zijn wel verschillen van regio tot regio (bijvoorbeeld vrouw in de Islam).

1.1.1.4. Grondrechten staan boven de wet (zowel in materiële als in formele zin).

1.1.1.5. Grondrechten zijn wel tijdsgebonden en krijgen een andere dimensie naargelang de ontwikkeling van de techniek (bijvoorbeeld recht op privacy).

1.1.2. Wat is een sociaal grondrecht?

1.1.2.1. Traditioneel worden de grondrechten opgedeeld in verschillende groepen:

- naargelang de inhoud: er zijn burgerlijke, politieke, sociale, economische en culturele grondrechten;
- naargelang de afdwingbare aard: in functie van de doelstelling of rechtstreekse afdwingbaarheid.

Het onderscheid heeft een zeker pedagogisch nut, maar wezenlijk is het niet.

1.1.2.2. Een sociaal grondrecht is een tautologie: alle recht is sociaal, alle grondrechten zijn meteen sociaal.

1.1.2.3. Waar het op aankomt, is te weten welke de grondrechten zijn. Ze dienen immers als dusdanig erkend en behandeld te worden.

Bepaalde grondrechten zijn reeds een hele tijd als universeel erkend, zoals het recht op leven, de vrijheid van vereniging.

Andere grondrechten zijn recenter; het zijn de zogenaamde moderne grondrechten, zoals het recht op arbeid, op staking, enz.

Het komt erop aan de lijst van de grondrechten te actualiseren en de draagwijdte ervan te bepalen.

1.1.3. Mogelijke lijst van moderne grondrechten:

1.1.3.1. Men kan zich inspireren:

- op talrijke internationale verdragen die tot stand zijn gekomen in het kader van de Verenigde Naties, de Internationale Arbeidsorganisatie, enz.;
- op Europese verdragen, in de schoot van de Raad van Europa, de Europese Gemeenschap;

— des constitutions d'autres Etats.

Nombre de pays (une trentaine) ont inscrit des droits fondamentaux dans leur constitution.

Certaines de ces conventions ont été ratifiées, comme la Charte sociale européenne. La Belgique l'a fait très tardivement. Beaucoup de conventions de l'O.I.T. ont été ratifiées par notre pays.

Certaines de ces conventions sont d'application immédiate et ont donc force obligatoire directe.

Il y a la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux (Strasbourg, 1989, signée par onze Etats membres et politiquement facultative).

Il existe donc de nombreuses sources dont on peut s'inspirer.

1.1.3.2. On pourrait reconnaître comme droits fondamentaux:

a) — l'interdiction du travail des enfants;

— le droit à la formation;

— le droit au travail et du travail;

— le droit à l'égalité de traitement;

— le droit à des conditions de travail équitables;

— le droit à des conditions d'hygiène sûres;

— le droit à la sécurité sociale (en ce compris le minimum de moyens d'existence);

— le droit à un environnement sain;

— le droit à un logement convenable;

b) droits collectifs:

— le droit à des négociations collectives libres et autonomes;

— le droit de grève, éventuellement de lock-out.

1.2. *Comment les droits fondamentaux modernes sont-ils appliqués?*

Les droits sociaux fondamentaux sont-ils suffisamment protégés, sanctionnés, favorisés?

Il importe de promouvoir les droits fondamentaux. Il ne suffit pas, par exemple, d'inscrire dans la Constitution un droit à la formation. Les intéressés doivent aussi avoir le temps de se former. Il faut également que des initiatives de formation soient prises en nombre suffisant et qu'elles soient adaptées aux besoins actuels.

Les droits fondamentaux peuvent donc nécessiter un cadre d'action permettant aux droits théoriques de recevoir un contenu effectif. Quel sens peut bien avoir le droit à l'enseignement s'il n'y a ni école ni obligation scolaire?

En vue de leur sanction et de leur promotion effectives, les droits doivent être reconnus comme tels par les législateurs (et le constituant) à tous les niveaux appropriés.

Les actions convenables doivent être menées à tous les niveaux (international, fédéral, éventuellement régional pour les Régions et les Communautés).

L'intervenant préconise l'inscription de droits fondamentaux dans la Constitution belge, et ce en fonction de plusieurs objectifs:

a) Il est absolument nécessaire de fournir à toutes les instances politiques de tous les niveaux une indication claire quant aux options fondamentales qu'elles ont à mettre en œuvre et à promouvoir en encourageant ces options ou en prenant elles-mêmes des initiatives. Cela vaut également pour le pouvoir judiciaire, quand il s'agit d'interpréter certains droits, certaines lois, en fonction des droits fondamentaux.

— op grondwetten van andere Staten.

Talrijke landen (een dertigtal) hebben grondrechten in hun grondwet opgenomen.

Sommige van die verdragen werden geratificeerd, zoals het Europees Sociaal Handvest. Dit gebeurde door België zeer laatst. Talrijke verdragen van de I.A.O. zijn door ons land geratificeerd.

Sommige van die verdragen zijn *self-executing* en hebben dus een rechtstreekse binding.

Er is het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten (Straatsburg 1989, ondertekend door elf lidstaten en politiek vrijblijvend).

Er is dus een rijke bronnenkamer waardoor men zich kan laten inspireren.

1.1.3.2. Als fundamentele rechten zou men kunnen erkennen:

a) — verbod op kinderarbeid;

— recht op vorming;

— recht op arbeid en van arbeid;

— recht van gelijke behandeling;

— recht van billijke arbeidsvoorwaarden;

— recht van veilige hygiëneomstandigheden;

— recht van sociale zekerheid (inclusief bestaansminimum);

— recht van leefmilieu;

— recht van wonen;

b) collectieve rechten:

— recht op vrije, autonome, collectieve onderhandelingen;

— recht op staking, eventueel lock-out.

1.2. *Hoe komen de moderne grondrechten aan bod?*

Worden de sociale grondrechten voldoende beschermd, gehandhaafd, bevorderd?

De bevordering van grondrechten is belangrijk. Het is bijvoorbeeld niet voldoende een recht op vorming in de Grondwet op te nemen. De betrokkenen moeten ook de tijd hebben om aan vorming te doen. Er dienen ook voldoende vormingsinitiatieven genomen te worden, aangepast aan de huidige noden.

De grondrechten kunnen dus een nood hebben aan een kader van acties waarbij het theoretische recht gestalte krijgt door een daadwerkelijke inhoud. Welke is de betekenis van een recht op onderwijs, wanneer er geen scholen zijn, geen leerplicht is?

Teneinde effectief gehandhaafd en bevorderd te worden, dienen de rechten als zodanig erkend door de (grond)wetgevers op alle relevante niveaus.

Op al die niveaus (internationaal, federaal, eventueel regionaal naar Gewesten en Gemeenschappen toe) dienen de passende acties opgezet te worden.

Spreeker pleit voor de opname van grondrechten in de Belgische Grondwet om meervoudige doeleinden:

a) Het is absoluut noodzakelijk aan alle beleidsinstanties op alle niveaus een klare duiding te geven welke de fundamentele opties zijn die dienen uitgewerkt en bevorderd te worden, door stimulering of door zelf op te treden. Dit met inbegrip van de rechterlijke macht wanneer het gaat om de interpretatie van bepaalde rechten, bepaalde wetten, in functie van de grondrechten.

b) Il convient que le citoyen, y compris l'étranger, ou les groupes de citoyens sachent clairement quelles sont les valeurs fondamentales retenues par une société. Il s'agit de valeurs qui régissent les relations mutuelles.

On doit également savoir quels sont les droits auxquels on peut prétendre.

c) L'inscription de droits fondamentaux dans la Constitution belge, par exemple, est également un instrument pédagogique dans le cadre de la formation civique de la jeunesse, qui est familiarisée, dès le départ, par l'information sur la Constitution, avec les valeurs fondamentales propres à une société démocratique pluraliste.

d) Il faut faire comprendre aux pays qui nous entourent quels sont les droits fondamentaux reconnus en Belgique. De cette manière, on contribue à leur donner un rayonnement universel.

A l'heure actuelle, il est plus que jamais nécessaire d'affirmer clairement certains droits sociaux fondamentaux, dans la mesure où les lois économiques jouent de manière aveugle et où, à l'avenir, des formes de capitalisme sauvage démantèleront de plus en plus la politique sociale. Dans le monde économique et social d'aujourd'hui, il faut tendre à un équilibre.

Au Royaume-Uni, cet équilibre a été compromis par un modèle de dérégulation extrêmement poussé qui a, par exemple, supprimé les salaires minimums, pourtant déjà très bas.

L'Europe sociale est pour ainsi dire inexistante. Il devient de plus en plus difficile d'adopter certaines mesures sur le plan européen. Le calvaire qu'a connu notamment le plan d'action sociale européen en témoigne. Il s'est même avéré impossible jusqu'ici de s'accorder sur une réglementation de la semaine des 48 heures.

Il importe donc d'indiquer sur le plan national ce que nous souhaitons sur le plan européen. L'Europe ne doit pas se construire qu'à partir du haut; elle doit s'édifier également à partir du bas.

1.3. Portée juridique des droits fondamentaux

Quelle est la force obligatoire des droits inscrits? Qui est tenu par eux? Dans quelle mesure? Qui est titulaire d'un droit fondamental? Quelle est la nature du droit de ce titulaire? Existe-t-il un droit subjectif pour l'utilisateur?

Il n'est pas simple de répondre à ces questions. Tout dépend de la nature du droit fondamental et de sa formulation. Quelques exemples permettront d'illustrer cette affirmation.

Un droit fondamental, tel que celui de l'égalité de traitement, établit clairement la possibilité de faire respecter des droits dans la relation employeur-travailleur.

Le droit au travail, en principe, n'est pas un droit dont le respect peut être exigé. Sa nature ne s'y prête pas. On ne peut donner à tout un chacun le droit subjectif au travail. Il n'y a pas de droit au travail par rapport à un employeur spécifique. Ce droit fondamental suppose un effort global des pouvoirs publics, une obligation de moyens au lieu d'une obligation de résultats. Le droit au travail est d'une tout autre nature que le droit à l'égalité de traitement.

Le droit à la négociation collective autonome signifie qu'en principe, les pouvoirs publics n'interviennent pas dans la politique des salaires, que les mesures que les pouvoirs publics prendraient seraient éventuellement nulles, à moins d'être autorisées dans des circonstances exceptionnelles de crise économique.

Pour ce qui est de la portée juridique des droits fondamentaux (sociaux), il s'agit donc de montrer autant que possible quelle est

b) Het is aangewezen dat de burger, met inbegrip van de vreemdeling, of de groepen van burgers duidelijk weten welke de fundamentele waarden zijn die in een maatschappij worden aangehouden. Het gaat om waarden die de onderlinge betrekkingen regelen.

Men dient ook te weten welke de rechten zijn waarop men kan aanspraak maken.

c) Het inschrijven van grondrechten in de Belgische Grondwet bijvoorbeeld is ook een pedagogisch instrument, in het kader van de staatsburgerlijke vorming van de jeugd die van bij de aanvang via de informatie over de Grondwet vertrouwd is met de fundamentele waarden die eigen zijn aan een pluralistische, democratische gemeenschap.

d) De ons omliggende landen moet duidelijk gemaakt worden welke grondrechten in België erkend worden. Aldus wordt een bijdrage geleverd tot een universele uitstralingskracht.

Heden ten dage is een duidelijke affirmatie van bepaalde sociale grondrechten meer dan ooit noodzakelijk, in de mate dat de economische wetmatigheid blind speelt en dat vormen van wild kapitalisme in de toekomst meer en meer het sociaal beleid zullen afbouwen. In de economische en sociale wereld van vandaag dient naar evenwicht gestreefd te worden.

In het Verenigd Koninkrijk werd dit evenwicht in het gedrang gebracht door een sterk doorgedreven dereguleringsmodel, door bijvoorbeeld het afschaffen van de reeds zeer lage minimalen.

Het sociale Europa is zo goed als onbestaand. Het wordt steeds moeilijker om bepaalde maatregelen op Europees vlak te aanvaarden. Dit blijkt onder meer uit de lijdensweg van het Europees sociaal actieplan. Zelfs een reglementering van de 48-uren-week blijkt tot nu toe onmogelijk te zijn.

Het is dus belangrijk nationaal aan te duiden wat wij Europees wensen. Europa moet niet alleen van bovenaf, maar ook van benedenuit opgebouwd worden.

1.3. Juridische betekenis van de grondrechten

Welke is de binding van de opgenomen rechten? Wie is gebonden? In welke mate? Wie is titularis van een grondrecht? Welk is de aard van het recht van de titularis? Is er een subjectief recht in hoofde van de gebruiker?

Een antwoord hierop is niet eenvoudig. Alles hangt af van de aard van het grondrecht en van de formulering ervan. Enkele voorbeelden mogen dit verduidelijken.

Een grondrecht zoals gelijke behandeling stelt duidelijk de mogelijkheid van afdwingbare rechten in de verhouding werkgever-werknemer.

Recht op arbeid is in beginsel geen afdwingbaar recht. De aard ervan strekt daar niet toe. Men kan niet aan iedereen het subjectief recht op arbeid geven. Er is geen recht op arbeid ten aanzien van een specifieke werkgever. Dit grondrecht veronderstelt een globale inspanning van de overheid: een middelenverbintenis in de plaats van een resultaatsverbintenis. Het recht op arbeid is van totaal andere aard dan het recht van gelijke behandeling.

Recht op autonoom collectief onderhandelen betekent dat de overheid in beginsel niet tussenkomt in het loonbeleid, dat maatregelen die de overheid zou nemen, eventueel nietig zouden zijn, tenzij ze in uitzonderlijke omstandigheden van economische crisis veroorloofd worden.

Voor de juridische draagwijdte van de (sociale) grondrechten komt het er dus op aan zoveel als mogelijk aan te tonen welke de

la nature du droit, quelle est la force obligatoire souhaitée et à qui elle s'applique. Tout cela dépendra donc pour beaucoup de la formulation du droit fondamental.

Il y a lieu de tenir compte du rôle du juge et de l'évolution juridique.

Il n'est pas exclu que certains droits fondamentaux qui n'impliqueraient pas des droits dont le respect peut être exigé subjectivement par le titulaire, par exemple le droit au travail, soient mentionnés dans un préambule comme une sorte de déclaration d'intentions. Il s'agit, en effet, vu la nature du droit fondamental, d'en promouvoir la réalisation, de telle sorte que celui-ci soit effectivement réalisé au maximum.

1.4. *Comment se fait-il qu'en Belgique, on n'ait pas encore inscrit à ce jour les droits fondamentaux « modernes » dans la Constitution?*

1. Difficulté de réaliser un consensus sur:

- a) la liste des droits fondamentaux à insérer;
- b) la portée de ces droits.

Cf. les tensions idéologiques qui se manifestent et qui touchent à des conceptions de la société.

Par exemple:

- liberté du travail dans le cadre d'une grève;
- droit de grève:
 - quelles sont les limites de la grève?
 - qui fixera les limites?
- liberté syndicale par rapport à l'organisation représentative, à la démocratie syndicale interne.

2. Opportunisme

Certaines organisations, qui devraient pourtant être les premières intéressées, craignent que la reconnaissance constitutionnelle d'un droit ne puisse, en fait, déboucher sur une limitation de ce droit par suite de décisions juridictionnelles relatives à celui-ci (par exemple, le droit de grève).

3. Technique juridique compliquée.

4. Un certain scepticisme: le droit est-il significatif?

Pourquoi inscrire le droit au travail dans la Constitution s'il n'y a pas de travail?

En résumé, on peut dire qu'il s'agit de valeurs fondamentales dans notre société qui, lorsqu'elles sont reconnues comme telles, requièrent de tous un effort maximum pour les sauvegarder et les promouvoir. De cette manière, à tous les niveaux, chacun se trouve placé devant ses responsabilités: pouvoirs publics, pouvoir judiciaire, éducateurs, etc.

Vu la difficulté de parvenir à un consensus, il est souhaitable d'établir une courte liste des droits fondamentaux les plus évidents, sur lesquels tout le monde est d'accord, et d'en donner une formulation concise (pour certains, éventuellement dans un préambule).

De la sorte, on fera un pas vers une société plus humaine, dans laquelle l'homme est au centre des préoccupations.

* *

aard van het recht is en welke de gewenste binding is en voor wie ze geldt. Veel hangt dan ook af van de formulering van het grondrecht.

Dit dient te geschieden met begrip voor de rol van de rechter en de juridische evolutie.

Het is niet uitgesloten dat bepaalde grondrechten die geen subjectief afdwingbare rechten in hoofde van de titularis zouden inhouden, zoals bijvoorbeeld het recht op arbeid, in een preambule zouden opgenomen worden, als een soort verklaring, doelstelling. Het komt er immers op aan, gezien de aard van het grondrecht, de verwezenlijking ervan aan te duiden, zodat het grondrecht maximaal wordt gerealiseerd.

1.4. *Hoe komt het dat men tot op heden in België de zogenaamde moderne grondrechten nog niet in de Grondwet heeft opgenomen?*

1. Moeilijkheid tot een consensus te komen rondom:

- a) de lijst van op te nemen grondrechten;
- b) de draagwijdte van die rechten.

Cf. de ideologische spanningen die aan bod komen en die maatschappijvisies raken.

Bijvoorbeeld:

- vrijheid van arbeid in het kader van een staking;
- stakingsrecht:
 - welke zijn de grenzen van de staking?
 - wie gaat de grenzen bepalen?
- syndicale vrijheid in verhouding tot de representatieve organisatie, interne syndicale democratie.

2. Opportunisme

Sommige organisaties die nochtans de eerste belanghebbende partijen zouden moeten zijn, vrezen dat het grondwettelijk erkennen van een recht, in feite tot een beperking van dat recht aanleiding zou kunnen geven, door rechterlijke uitspraken in verband met dat recht (bijvoorbeeld stakingsrecht).

3. Ingewikkelde juridische techniek

4. Een zeker scepticisme: is het recht betekenisvol?

Waarom een recht op arbeid in de Grondwet opnemen, wanneer er geen arbeid is?

Samenvattend, kan gesteld worden dat het gaat om fundamentele waarden in onze maatschappij die wanneer ze als dusdanig worden erkend, van iedereen een maximale inzet vragen ter handhaving en bevordering ervan. Op die manier wordt, op alle niveaus, elkeen voor zijn verantwoordelijkheid geplaatst: het beleid, de rechterlijke macht, de opvoeders, enz.

Gezien de moeilijkheid tot een consensus te komen, is het wenselijk een korte lijst op te stellen van de meest evidente grondrechten waarover iedereen het eens is, en die grondrechten kernachtig te formuleren (sommige ervan eventueel in een preambule).

Op die manier zal een stap worden gezet naar een meer humane maatschappij waarin de mens centraal staat.

* *

2. Exposé du professeur M. Weiss (Université de Francfort)

Les droits sociaux fondamentaux dans la Constitution de la République fédérale d'Allemagne

1. Dans la Constitution de Weimar, les articles 157 à 165 prévoyaient tout un programme social:

- protection de l'emploi;
- liberté d'association;
- garantie d'un système de sécurité sociale;
- garantie d'un système de participation.

Il y avait même un article qui stipulait: « Le Reich va essayer de réaliser un niveau minimum de droits sociaux pour toute la classe ouvrière de l'humanité, par voie de traités internationaux. »

Mais la Constitution de Weimar ne déclarait que des buts, ne contenait qu'un programme. Il ne s'agit pas d'un droit réel qui pourrait être évoqué par l'individu ou par un groupe d'individus et qui pourrait être renforcé par les tribunaux. Il fallait encore transposer le programme en état de droit, soit par une loi, soit par d'autres mesures.

2. Les Constitutions des *Länder*, établies après la deuxième guerre mondiale, contiennent d'une manière très hétérogène des programmes sociaux étendus.

3. La conception de la Constitution de 1949 est totalement différente. Elle ne contient plus de programmes.

On a effectivement tiré les leçons nécessaires du passé: on ne désire pas susciter des espoirs impossibles à réaliser.

A la suite des expériences du système nazi, qui privait les individus de tout droit, on a remplacé la conception pragmatique par la conception des droits fondamentaux. On a établi des droits qui donnent une protection aux individus, aux organisations et aux groupes dans la société. L'Etat doit respecter ces droits.

La Constitution de 1949 énumère les droits fondamentaux spécifiques. Le pouvoir législatif ainsi que le pouvoir exécutif et judiciaire sont strictement tenus par ces droits fondamentaux. La Cour constitutionnelle est le gardien principal de ces droits fondamentaux.

En outre, l'article 20 de la Constitution énumère les principes fondamentaux qui déterminent la structure de la République fédérale allemande. Parmi ces principes, il y a le *Sozialstaatsprinzip*. Ce principe signifie que l'Etat est obligé de protéger, par tous les moyens possibles et nécessaires, ceux qui ont besoin d'une protection. Ce principe, bien qu'assez vague, joue un rôle très important comme critère d'interprétation, malgré qu'on ne puisse pas en dériver de droits spécifiques.

En ce qui concerne les droits fondamentaux sociaux, il faut mentionner trois articles de la Constitution allemande: les articles 9, 12 et 14.

Un autre article fait également partie du contexte social, mais n'a, en réalité, jamais été important. Il s'agit de l'article 15, qui prévoit la possibilité de nationaliser les moyens de production. Les fondateurs de la R.F.A. ont prévu cet article dans la Constitution comme option. Mais une telle alternative fut repoussée par tous les groupes de la société dès le début de l'existence de la R.F.A.

4. L'article le plus important dans le contexte des droits fondamentaux sociaux est l'article 9, alinéa 3, qui prévoit la garantie de

2. Uiteenzetting van de heer N. Weiss (hoogleraar aan de universiteit van Frankfurt)

De sociale grondrechten in de Grondwet van de Duitse Bondsrepubliek

1. In de Grondwet van de Weimarrepubliek voorzagen de artikelen 157 tot 165 in een sociaal programma:

- bescherming van de werkgelegenheid;
- vrijheid van vereniging;
- een gewaarborgde sociale-zekerheidsregeling;
- een gewaarborgde regeling inzake medezeggenschap.

Er was zelfs een artikel dat bepaalde: « Het Rijk zal via internationale verdragen pogen voor de werkende klasse in haar geheel een minimum aan sociale rechten te verwezenlijken. »

De Grondwet van de Weimarrepubliek bevatte evenwel slechts een programma, een opsomming van doelstellingen. Het betrof geen concrete rechten waarop het individu of een groep individuen zich kan beroepen en die door de rechtbanken konden worden bekrachtigd. Het programma diende nog te worden omgezet in de praktijk en rechtsgeldig te worden gemaakt door een wet of door andere maatregelen.

2. De grondwetten van de *Länder* die na de Tweede Wereldoorlog tot stand kwamen, bevatten op zeer heterogene wijze uitgebreide sociale programma's.

3. De Grondwet van 1949 was op een totaal andere wijze opgevat. Zij bevat geen programma's meer.

Men heeft immers de nodige lessen uit het verleden getrokken: men wenst geen verwachtingen te scheppen die men niet kan beantwoorden.

Na de ervaringen met het nazisysteem, dat de individuen elk recht ontzegde, werd de pragmatische aanpak vervangen door de filosofie van de grondrechten. Er werden rechten bepaald die de individuen, de organisaties en de groepen in de samenleving beschermen. De Staat moet die rechten in acht nemen.

De Grondwet van 1949 somt de specifieke grondrechten op. De wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht zijn alle drie gebonden door die grondrechten. Het Constitutioneel Hof heeft tot taak te zorgen dat die grondrechten worden gerespecteerd.

Daarenboven somt artikel 20 van de Grondwet de grondbeginselen op die bepalend zijn voor de structuur van de Duitse Bondsrepubliek. Tot die beginselen behoort het « Sozialstaatsprinzip ». Dit beginsel houdt in dat de Staat verplicht is met alle mogelijke en noodzakelijke middelen diegenen te beschermen die nood hebben aan bescherming. Hoewel dit beginsel vrij vaag is, is het een zeer belangrijk interpretatiecriterium ondanks het feit dat er geen specifieke rechten kunnen worden uit afgeleid.

Wat de sociale grondrechten betreft moeten drie artikelen van de Duitse Grondwet worden vermeld: de artikelen 9, 12 en 14.

Nog een ander artikel maakt deel uit van de sociale context maar heeft in werkelijkheid nooit enige betekenis gehad. Het gaat om artikel 15 dat voorziet in de mogelijkheid de produktie-middelen te nationaliseren. De grondleggers van de Bondsrepubliek hebben dit artikel als mogelijkheid in de Grondwet opgenomen. Een dergelijk alternatief werd evenwel door alle groepen in de samenleving afgewezen van bij het begin van het bestaan van de Bondsrepubliek.

4. Het belangrijkste artikel in verband met de sociale grondrechten is het artikel 9, derde lid, dat de vrijheid van vereniging

la liberté d'association pour chaque individu, soit travailleur, soit employeur, dans le but de maintenir et améliorer les conditions de travail. Chaque activité qui viole cette liberté est interdite expressément.

De cet article sont dérivés tous les éléments principaux du droit du travail collectif:

- la protection de l'existence des syndicats et des associations nationales;
- le système autonome des négociations collectives;
- le droit de grève (qui est en Allemagne un droit des syndicats) et le droit de lock-out;
- même le système de participation des travailleurs à travers des comités d'entreprises et des comités de surveillance est aujourd'hui dérivé de cet article qui ne parle que de la liberté individuelle d'association;
- on a également dérivé de cet article la liberté négative d'association. Cela contient la protection de ceux qui ne veulent pas s'affilier à un syndicat ou à une association patronale.

5. Le deuxième article qu'il faut prendre en considération est l'article 14.

Cet article ne contient qu'une garantie de la propriété privée (inclusivement la propriété privée des moyens de production). Il s'agit du droit principal d'une économie de marché libre.

Cependant, le deuxième alinéa stipule que la propriété doit être en fonction de l'intérêt général de la société (« *Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen* »). Cette restriction au droit de la propriété privée est devenue très importante. Cela fonctionne également comme base légale entre autres pour le système de participation des travailleurs.

6. Le troisième article est l'article 12, qui garantit la liberté de l'emploi, c'est-à-dire le libre choix d'emploi et de profession. Cet article joue un rôle extraordinaire. On en a dérivé beaucoup de garanties spécifiques:

- l'interdiction de tout type de travail forcé;
- le maintien de la mobilité du travail. Cela signifie qu'il n'est pas possible de restreindre trop la possibilité du travailleur de quitter son emploi et de trouver un emploi plus convenable.

Cette considération a mené à la conclusion que les clauses contractuelles qui essaient de lier les travailleurs à une entreprise particulière sont de plus en plus rejetées. Il s'agit, par exemple, du cas où l'employeur ne donne des rémunérations supplémentaires, des gratifications ou un paiement en cas de retraite que si le travailleur reste dans l'entreprise pendant une longue période.

- la garantie de la protection légale de l'emploi contre le licenciement. Cet élément a récemment joué un grand rôle.

Dans le cadre du processus de réunification allemande, on a mis au point, pour le personnel qui travaillait dans les services publics de l'ancienne R.D.A., une réglementation particulière, permettant de révoquer les fonctionnaires dont on n'a plus besoin ou que l'on ne désire plus occuper en raison de leur comportement dans le passé.

Ces règles ne forment qu'une exception aux lois protectrices qu'on a rédigées pour toute la R.F.A.

La Cour constitutionnelle a tout récemment souligné l'importance de l'article 12 de la Constitution pour la protection contre le licenciement. Elle a approuvé les règles spéciales dans le traité d'unification uniquement sur la base de la nécessité urgente d'établir rapidement un service public efficace et intègre.

waarborgt voor elk individu, zowel voor de werknemer als voor de werkgever met het oog op de stabiliteit en de verbetering van de arbeidsomstandigheden. Elke activiteit die die vrijheid schendt, is uitdrukkelijk verboden.

Van dit artikel zijn de voornaamste bestanddelen van het collectief arbeidsrecht afgeleid:

- de bescherming van het bestaan van vakbonden en van nationale verenigingen;
- het autonome systeem van de collectieve onderhandelingen;
- het stakingsrecht (dat in Duitsland een recht van de vakbonden is) en het recht van lock-out;
- zelfs de regeling inzake medezeggenschap van de werknemers via bedrijfscomités en comités van toezicht is vandaag de dag afgeleid van dit artikel waarin enkel sprake is van de individuele vrijheid van vereniging;
- ook het negatief recht van vereniging is van dit artikel afgeleid. Het betekent dat ook degenen die niet willen aansluiten bij een vakbond of een werkgeversvereniging, beschermd worden.

5. Het tweede artikel dat in aanmerking moet worden genomen is artikel 14.

Dit artikel waarborgt uitsluitend het recht op eigendom (met inbegrip van het privé-bezit van de produktiemiddelen). Het gaat hier om het belangrijkste recht in een vrije markteconomie.

In het tweede lid wordt evenwel bepaald dat het privé-bezit in overeenstemming moet zijn met het algemeen belang van de samenleving (« *Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen* »). Die beperking van het recht op privé-bezit is zeer belangrijk geworden. Die bepaling geldt onder andere ook als wettelijke grondslag voor de regeling met betrekking tot de participatie van de werknemers.

6. Het derde artikel is artikel 12, dat de vrijheid van arbeid waarborgt, dit wil zeggen de vrije keuze van arbeid en van beroep. Dit artikel speelt een buitengewoon belangrijke rol. Er werden heel wat specifieke waarborgen van afgeleid:

- het verbod van elke vorm van gedwongen arbeid;
- het behoud van de arbeidsmobiliteit. Dit betekent dat de mogelijkheden van de werknemer om zijn baan op te geven en een geschiktere baan te zoeken, niet al te zeer beperkt kunnen worden.

Die overweging leidt tot het besluit dat contractuele bedingen die tot doel hebben de werknemer aan een bepaald bedrijf te binden steeds meer worden verworpen. Denken we bijvoorbeeld aan het geval waarin de werkgever slechts voorziet in bijkomende bezoldigingen, vergoedingen of pensioenaanvullingen indien de werknemer gedurende een zeer lange periode in het bedrijf blijft werken.

- de waarborg van de wettelijke bescherming tegen ontslag. Onlangs speelde dit element een belangrijke rol.

In het kader van het Duits herenigingsproces werd er voor het personeel dat in openbare dienst was of toenmalige D.D.R. werkzaam was, een bijzondere reglementering uitgewerkt die toelaat ambtenaren te ontslaan die men niet meer nodig heeft of die men omwille van hun gedrag in het verleden niet langer wenst te werk te stellen.

Die regels vormen slechts één uitzondering op de beschermende wetten die men voor de gehele Bondsrepubliek heeft opgesteld.

Het Constitutioneel Hof heeft onlangs het belang onderstreept van artikel 12 van de Grondwet voor de bescherming tegen ontslag. Het heeft de bijzondere regels goedgekeurd in het eenmakingsverdrag op grond van de dringende noodzaak snel een doeltreffende en integere openbare dienstverlening in het leven te roepen.

7. Il faut élargir la perspective des droits sociaux fondamentaux et surtout ne pas se limiter aux droits fondamentaux qui traitent explicitement de la problématique sociale. On a constaté que chaque droit fondamental qui semble être neutre envers le social a des implications énormes au niveau social.

Quelques exemples :

— L'article 1^{er} (garantie de la dignité humaine) et l'article 2 (garantie de la liberté de l'individu de décider de son destin) ont servi comme base pour le développement du droit individuel, du respect de la personnalité et de droit à la vie privée. Ce droit joue aujourd'hui un rôle fondamental dans le contexte du droit du travail.

— L'article 3 interdit la discrimination. Les conséquences pour le droit du travail sont évidentes.

— La garantie d'exprimer librement son opinion (art. 5) ou la liberté de conscience (art. 5) jouent un rôle de plus en plus important dans le droit du travail.

On en a dérivé le droit du travailleur d'informer le public sur des situations intolérables ou de refuser d'exécuter des travaux qui vont à l'encontre de sa conscience.

La dernière motivation est importante, par exemple, dans l'industrie de l'armement, des produits pharmaceutiques ou dans les imprimeries.

— La protection du mariage et de la famille (art. 6) a également eu beaucoup d'implications sur le droit du travail.

L'orateur en déduit que l'ensemble de tous les droits fondamentaux joue un rôle énorme dans le contexte social.

8. Pendant les années septante et quatre-vingt s'est tenu, en Allemagne, un débat sur le droit au travail. On a alors compris que, dans le système social d'une économie de marché, il est impossible de créer un droit individuel au travail, car on ne peut pas garantir un emploi à chaque individu.

On n'a pas voulu insérer dans la Constitution un but politique qui obligerait le gouvernement à mener une politique qui mène au plein emploi.

Entre-temps, la situation a changé. La R.D.A. connaissait le droit individuel au travail, et ce dans le cadre d'une économie dirigée et d'un système politique dans lequel n'existait aucune liberté individuelle.

Le processus d'unification allemande nécessite une révision de la Constitution. L'on désire profiter de l'occasion pour instaurer le droit au travail — et ce nonobstant l'expérience acquise — non comme droit individuel, mais comme déclaration et objectif politiques. Il est considéré comme un stimulant particulier de la population de l'ancienne R.D.A., où règne un immense chômage. Cet objectif politique a déjà été introduit dans certaines constitutions des nouveaux *Länder*.

Actuellement, l'introduction, dans la Constitution, du droit au logement et du droit à un environnement sain fait également l'objet de discussions.

On ne trouve une majorité que pour l'inscription du droit au travail et du droit à un environnement sain. La solution évoluera probablement dans ce sens.

V. A LA RECHERCHE D'UN TEXTE FAISANT L'OBJET D'UN CONSENSUS

Dès le début des travaux du groupe de travail, la réalisation d'un texte faisant l'objet d'un consensus a été posée comme objectif prioritaire.

7. De horizon van de sociale grondrechten moet worden verruimd en men mag zich vooral niet beperken tot de grondrechten die uitdrukkelijk handelen over de sociale problematiek. Men heeft vastgesteld dat elk grondrecht dat sociaal neutraal lijkt enorme gevolgen heeft op sociaal gebied.

Enkele voorbeelden:

— Artikel 1 (het waarborgen van de menselijke waardigheid) en artikel 2 (het waarborgen van de vrijheid van het individu om over zijn eigen lot te beslissen) hebben als grondslag gediend voor de ontwikkeling van het individueel recht, van de eerbied voor de persoon en van het recht op privacy. Dit recht speelt vandaag een fundamentele rol in het arbeidsrecht.

— Artikel 3 verbiedt elke discriminatie. Dit heeft duidelijk gevolgen voor het arbeidsrecht.

— De gewaarborgde vrije meningsuiting (art. 5) of de gewetensvrijheid (art. 5) spelen een steeds belangrijkere rol in het arbeidsrecht.

Daaruit werd het recht van de werknemer afgeleid om het publiek te informeren over onduidelijke toestanden of om te weigeren werken uit te voeren die in strijd zijn met zijn geweten.

Die laatste motivatie is bijvoorbeeld belangrijk in de wapenindustrie, in de industrie van de farmaceutische producten of in de drukkerijen.

— De bescherming van het huwelijk en van het gezin (art. 6) heeft eveneens heel wat gevolgen voor het arbeidsrecht.

Spreker besluit dat alle grondrechten in hun geheel een enorm belangrijke rol spelen in de sociale context.

8. Gedurende de jaren zeventig en tachtig ging er in Duitsland een debat over het recht op arbeid door. Men heeft toen ingezien dat binnen het maatschappelijk systeem van een vrije markteconomie, het onmogelijk is een individueel recht op arbeid in het leven te roepen. Men kan immers geen job aan ieder individu garanderen.

Men heeft in de Grondwet geen politieke doelstelling willen opnemen die de Regering zou verplichten een beleid te voeren dat tot volledige tewerkstelling leidt.

Inmiddels is de situatie veranderd. De D.D.R. kende wel het individueel recht op arbeid, en dit binnen het kader van een dirigistische economie en van een politiek systeem waarbinnen geen individuele vrijheden bestonden.

Het Duitse eenmakingsproces maakt een herziening van de Grondwet nodig. Men wenst van de gelegenheid gebruik te maken om het recht op arbeid in te voeren — en dit niettegenstaande de opgedane ervaring — niet als individueel recht maar als politieke verklaring en doel. Het wordt gezien als een bijzondere aanmoediging van de bevolking van de vroegere D.D.R. waar een enorme werkloosheid heerste. In sommige grondwetten van de nieuwe *Länder* werd dit politieke doel reeds ingevoerd.

Ook over de invoering in de Grondwet van het recht op wonen en het recht op een gezond leefmilieu wordt nu gediscussieerd.

Er is slechts een meerderheid te vinden voor de invoering van het recht op arbeid en het recht op een gezond leefmilieu. De oplossing zal vermoedelijk in die richting evolueren.

V. OP ZOEK NAAR EEN CONSENSUS-TEKST

Van bij de aanvang van de werkzaamheden van de Werkgroep werd het bekomen van een consensus-tekst als prioritair doel vooropgesteld.

Cependant, on a également précisé d'emblée qu'aucune solution n'est exclue à priori et que si un consensus s'avérait irréalisable, on pourrait tirer plusieurs conclusions et que des variantes pourraient coexister avec un texte faisant l'objet d'un consensus.

Le pourcentage élevé des présences, l'état d'esprit positif, ainsi que la participation dynamique et constructive des membres du groupe de travail ont fait apparaître leur intention de mettre au point un texte prioritaire unique, mais en ayant conscience que d'autres solutions et points de vue existent et seront adoptés.

En vue d'obtenir un meilleur aperçu des points de vue des membres du groupe de travail sur les différents aspects partiels de la problématique de l'insertion des droits socio-économiques fondamentaux dans la Constitution, on leur a demandé de compléter un questionnaire.

Sur la base des réponses à celui-ci, le président a fait une synthèse et élaboré une nouvelle proposition de texte faisant l'objet d'un consensus.

Après la conclusion de la discussion sur l'énoncé général du problème, on a constaté qu'il était temps de faire une tentative de rédaction d'un texte concret.

C'est pourquoi le groupe de travail a décidé d'intensifier les travaux et a recouru à la formule du « remue-méninges ». Pendant deux jours, en collaboration avec les professeurs Delpérée et Blanpain et avec le chef de cabinet et le chef de cabinet adjoint du Premier ministre, un échange de vues intensif a eu lieu à Rochefort sur la formulation dans la Constitution des droits socio-économiques fondamentaux et sur leur contenu.

Le point de départ était la nouvelle proposition de texte faisant l'objet d'un consensus élaborée par le président. Le week-end de remue-ménages a abouti à un nouveau projet de texte (appelé texte de Rochefort), rédigé par le professeur Delpérée sur la base des conclusions tirées par le groupe de travail sur chaque aspect partiel de l'article 24bis, après des discussions longues et souvent difficiles.

1. Questionnaire

En vue de concrétiser les travaux et de préparer le week-end de remue-ménages, les questions suivantes avaient été soumises aux membres du groupe de travail.

Question 1:

Optez-vous pour une formulation générale ou plus concrète?

Question 2:

Quels sont les droits qui peuvent être insérés?

Droits et liberté du citoyen

Van meetaf aan is er nochtans ook duidelijk gesteld dat er geen enkele oplossing a priori uitgesloten wordt en dat indien een consensus niet haalbaar zou blijken te zijn, meerdere conclusies kunnen getrokken worden en er naast een consensus-tekst ook alternatieve teksten kunnen bestaan.

Uit de hoge aanwezigheid en uit de positieve ingesteldheid en de dynamische, constructieve participatie van de leden van de Werkgroep, bleek de bereidheid te bestaan tot één enkele prioritaire tekst te komen, er zich nochtans bewust van zijnde dat alternatieve oplossingen en standpunten bestaan en zullen worden ingenomen.

Om meer inzicht te krijgen in standpunten van de leden van de Werkgroep over de verschillende deelaspecten van de algemene problemstelling inzake de invoering van de sociaal-economische grondrechten in de Grondwet, werd hen gevraagd een vragenlijst in te vullen.

Op basis van de antwoorden op die vragenlijst heeft de Voorzitter een synthese gemaakt en een nieuw voorstel tot consensus-tekst uitgewerkt.

Na afronding van de discussie over de algemene probleemstelling, werd vastgesteld dat de tijd rijp is om een poging te ondernemen een concrete tekst uit te schrijven.

De Werkgroep besliste daarom de werkzaamheden te intensiveren, en ging over tot een brainstorming-formule. Gedurende twee dagen werd te Rochefort in samenwerking met de professoren Delpérée en Blanpain en met de kabinetschef en adjunct-kabinetschef van de Eerste Minister zeer intens van gedachten gewisseld over de formulering en de inhoud van de sociaal-economische grondrechten in de Grondwet.

Men is hierbij vertrokken van het nieuw voorstel tot consensus-tekst uitgewerkt door de Voorzitter. Het resultaat van het brainstorming-weekend was een, door professor Delpérée uitgeschreven nieuwe ontwerptekst (de zogenaamde Rochefort-tekst) op basis van de conclusies die over ieder deelaspect van artikel 24bis na lange, vaak moeilijke discussies, door de Werkgroep getrokken werden.

1. Vragenlijst

Met het oog op de concretisering van de werkzaamheden en ter voorbereiding van het brainstorming-weekend, werden de volgende vragen aan de leden van de Werkgroep voorgelegd.

Vraag 1:

Opteert u voor een algemene of een meer concrete formulering?

Vraag 2:

Welke rechten kunnen er opgenomen worden?

Rechten en vrijheden van de burger

[illegible]

Droits et libertés — Rechten en vrijheden	Caractéristiques — Kenmerken											
	Accord de principe? — Kan principieel?		Effet immédiat? — Onmiddellijke werking?		But à atteindre? — Streefdoel?		Droit subjectif? — Subjectief recht?		Pas de condition de nationalité? — Geen nationaliteitsvereiste?		Peut aussi être inscrit dans la Const. fédérale? — Kan ook op federaal niveau?	
	Oui/Ja	Non/Neen	Oui/Ja	Non/Neen	Oui/Ja	Non/Neen	Oui/Ja	Non/Neen	Oui/Ja	Non/Neen	Oui/Ja	Non/Neen
4. Droit au travail. — <i>Recht op arbeid</i>	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
5. Droit à la sécurité sociale. — <i>Recht op sociale zekerheid</i>	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
6. Droit à la sécurité d'existence. — <i>Recht op bestaanszekerheid</i>	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
7. Concertation sociale. — <i>Sociaal overleg</i>	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
8. Droit à l'action collective. — <i>Recht op collectief optreden</i>	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
9. Droit à la santé. — <i>Recht op gezondheid</i>	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
10. Droit à un environnement sain. — <i>Recht op gezond leefmilieu</i>	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
11. Droit aux loisirs et à l'épanouissement culturel et social. — <i>Recht op vrijetijdsbesteding en culturele en maatschappelijke ontplooiing</i>	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
12. Droit au logement. — <i>Recht op wonen</i>	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
13. Droit à l'assistance juridique. — <i>Recht op juridische bijstand</i>	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
14. Droit à un revenu convenable. — <i>Recht op menswaardig inkomen</i>	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
15. Interdiction de l'esclavage et du travail forcé. — <i>Verbod op slavernij op dwangarbeid</i>	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
16. Droit au respect de la vie privée, de la vie familiale et de la correspondance. — <i>Recht op eerbiediging van privé-leven, gezinsleven, briefwisseling</i>	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
17. Droit à la libre circulation. — <i>Recht op vrij verkeer</i>	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Question 3

Désirez-vous formuler des remarques supplémentaires?

2. Analyse des réponses au questionnaire

a) Formulation générale ou concrète?

Le président constate que les avis sont partagés sur le choix entre une formulation générale et une formulation concrète des droits socio-économiques fondamentaux. Les partisans de l'une et de l'autre sont aussi nombreux que leurs adversaires. La moitié des partisans d'une formulation concrète dans la proposition se prononcent pour une concrétisation poussée, l'autre moitié pour une solution médiane.

Parmi les partisans de la formulation générale, il y a également deux tendances. Les uns sont pour la formulation très générale proposée par M. Taminiaux (formule minimaliste), les autres pour la formulation de M. Arts (Breyne à la Chambre), qui est également générale, mais qui va un peu plus loin. La proposition vise non seulement l'existence des droits économiques et sociaux fondamentaux dont le principe peut être inscrit dans la Constitution, mais aussi à ce que les droits en question soient énumérés brièvement et synthétiquement, ce pourquoi elle en contient la liste. Elle implique donc une autre manière d'envisager les problèmes en question.

Vraag 3

Wenst u bijkomende opmerkingen te formuleren?

2. Analyse van de antwoorden op de vragenlijst

a) Algemene of meer concrete formulering?

De Voorzitter stelt vast dat de meningen verdeeld zijn over de vraag of de formulering van de sociaal-economische grondrechten algemeen moet zijn ofwel meer concreet. Er zijn ongeveer evenveel voorstanders als tegenstanders voor elk van beide opties. Bij de voorstanders van een meer concrete formulering van het voorstel spreekt de helft hiervan zich uit voor een meer doorgedreven vorm van concretisering, de andere helft voor een middenoplossing.

Ook bij de voorstanders van de algemene formulering zijn er twee verschillende posities. De zeer algemene formulering voorgesteld door de heer Taminiaux (minimalistische formule) en de formulering van de heer Arts (Breyne in de Kamer) die eveneens algemeen opgesteld is, maar toch een stuk verder gaat dan het voorstel van Taminiaux. Het voorstel beperkt zich niet tot de stelling dat er economische en sociale grondrechten zijn waarvan het principe in de Grondwet kan worden opgenomen, maar geeft ook een korte, synthetische opsomming welke die rechten zijn. Dit houdt dus een andere benadering van de problematiek in.

b) Effet immédiat ou non immédiat ?

Une grande majorité de groupes ne souhaitent pas que les droits sociaux fondamentaux créent un effet immédiat. Ils devraient plutôt être considérés comme des objectifs à poursuivre, des perspectives de principe, vers lesquelles le législateur compétent doit tendre selon ses possibilités.

Le point de vue du groupe de travail en la matière a changé. Initialement, la position était la suivante: il faut déterminer un cadre général, mais il est inacceptable que l'on puisse conclure de la formulation des droits fondamentaux tels qu'ils sont inscrits dans la Constitution que le droit est d'application immédiate et qu'aucun arrêté d'exécution ne doit être pris. Par son inscription pure et simple dans la Constitution, le droit au travail devient un droit subjectif. Telle serait la conséquence de l'effet immédiat.

Initialement, nous nous sommes opposés à l'effet immédiat. Le groupe de travail a dit que l'on doit agir en fonction des possibilités. Les organes situés à un niveau inférieur à celui de la constituante doivent déterminer si l'on concrétisera ou non un droit: le Parlement national, les Conseils ou, éventuellement, d'autres instances.

Au cours des travaux, un membre a défendu le point de vue suivant: l'on ne doit pas se prononcer par voie de règle générale sur l'application directe ou indirecte; il faut laisser ce soin au monde juridique proprement dit. Il est possible, par exemple, qu'un tribunal interprète un droit fondamental déterminé comme ayant une application directe et un autre droit fondamental comme dénué d'application directe. L'intervenant a donc plaidé en faveur d'une approche très pragmatique: la constituante ne doit pas se prononcer sur cette question. Il faut laisser agir le temps: ce sont la jurisprudence et la doctrine qui détermineront, au fil des années, et probablement en alternance, si un droit fondamental déterminé a ou non une application directe.

Le groupe de travail s'est alors rallié au point de vue de ce membre. Il ressort toutefois des réponses au questionnaire que la plupart des groupes ne sont pas partisans de l'application directe.

Ceux qui optent pour une formulation générale sont mus par le souci de rendre réalisable ce qui est inscrit dans la Constitution. En d'autres termes, un droit fondamental qui est inscrit dans la Constitution doit être exécuté par le législateur compétent.

Trois quarts des membres du groupe de travail sont partisans d'une application indirecte, la réalisation concrète étant laissée au Parlement national et aux Conseils de Communauté et de Région.

Le groupe de travail a donc repris son point de vue initial.

c) Dans la mesure où l'on admet une formulation plus concrète, les droits sociaux fondamentaux énumérés sont très proches de la Charte sociale européenne. Il faut toutefois noter quelques différences remarquables en ce qui concerne les droits collectifs fondamentaux. Tous ne veulent pas les mentionner dans la Constitution.

d) Quant à la condition de nationalité, on s'accorde généralement à dire qu'elle n'est pas requise.

3. Discussion

Un commissaire rappelle que son groupe n'est pas véritablement demandeur d'une telle formulation, parce que son parti émet

b) Onmiddellijke of niet-onmiddellijke werking?

Veruit de meeste fracties wensen aan de sociale grondrechten geen onmiddellijke werking toe te kennen. Zij moeten veeleer beschouwd worden als na te streven doelstellingen, als principiële perspectieven, die vanwege de bevoegde wetgever, naargelang diens mogelijkheden, uitvoering moeten krijgen.

Het standpunt van de Werkgroep ter zake is gewijzigd. Oorspronkelijk was de positie van de Werkgroep de volgende: er moet een algemeen kader bepaald worden, maar het mag niet zo zijn dat men uit de formulering van de grondrechten zoals in de Grondwet opgenomen, kan concluderen dat het recht van onmiddellijke toepassing is en dat er geen uitvoeringsbesluiten moeten genomen worden. Bij inschrijving van het recht op arbeid in de Grondwet, wordt het recht op arbeid een subjectief recht door de loutere inschrijving in de Grondwet. Dat zou de consequentie zijn van de onmiddellijke werking.

Oorspronkelijk hebben we de onmiddellijke werking verworpen. De Werkgroep stelde dat men in functie van de mogelijkheden moet werken. De organen op lager niveau dan de constituante moeten bepalen of men al dan niet een recht zal concretiseren: het nationaal Parlement, de Raden of eventueel andere instanties.

In de loop van de werkzaamheden, verdedigde een lid het volgend standpunt: men moet zich niet uitspreken bij wijze van algemene regel over de rechtstreekse of onrechtstreekse werking; men moet dit overlaten aan het juridisch leven zelf. Het kan bij voorbeeld dat een rechtbank een bepaald grondrecht gaat interpreteren hebbende een rechtstreekse werking, een ander grondrecht hebbende geen rechtstreekse werking. Het lid pleitte dus voor een zeer pragmatische benadering: de constituante dient zich niet uit te spreken over die vraag. Aan de tijd moeten mogelijkheden geboden worden: het zal de rechtspraak en de rechtsleer zijn die in de loop der jaren en waarschijnlijk afwisselend zullen bepalen of een bepaald grondrecht al dan niet een rechtstreekse werking heeft.

De Werkgroep heeft toen het standpunt van dit lid ondersteund. Uit de antwoorden op de vragenlijst blijkt nu echter dat de meeste fracties geen voorstander zijn van de rechtstreekse werking.

Diegenen die opteren voor een algemene formulering, ageren vanuit de bekommernis om de haalbaarheid van wat in de Grondwet ingeschreven wordt. M.a.w. een grondrecht dat in de Grondwet wordt geschreven, moet uitgevoerd worden door de bevoegde wetgever.

Drie vierden van de Werkgroep zijn voorstander van een onrechtstreekse werking, waarbij de concrete realisatie overgelaten wordt aan het nationale Parlement en de Gewest- en Gemeenschapsraden.

De Werkgroep heeft bijgevolg haar allereerste standpunt opnieuw ingenomen.

c) In de mate waarin een meer concrete formulering aanvaard wordt, leunen de opgesomde sociale grondrechten nauw aan bij het Europees Sociaal Handvest. Nochtans zijn enkele opmerkelijke verschillpunten te bemerken wat de collectieve grondrechten betreft. Niet iedereen wil deze in de Grondwet vermelden.

d) Wat de nationaliteitsvoorwaarde betreft, is men het er meestal over eens dat deze niet vereist is.

3. Bespreking

Een lid herinnert eraan dat er binnen zijn fractie geen echte vraag naar een dergelijke formulering bestaat, omdat de partij

des réserves à l'égard des effets qu'entraîne sur la répartition des compétences l'inscription de droits économiques et sociaux fondamentaux dans la Constitution.

L'intervenant émet des doutes sur l'effet jurisprudentiel éventuel de l'inscription dans la Constitution de droits fondamentaux ne répondant qu'à des aspirations. Il se réfère à l'exposé du professeur Weiss au sujet de la pratique juridique en République fédérale d'Allemagne. Même si aucun effet direct immédiat n'a été prévu au moment de l'inscription des droits fondamentaux dans la Constitution, la jurisprudence en confère à certains d'entre eux. Il subsiste donc une ambiguïté.

L'intervenant aimerait connaître les points de vue des deux professeurs.

En ce qui concerne le contenu des droits fondamentaux, l'intervenant est partisan d'une formulation assez concrète. Il se réfère à un article du professeur Matton, « *Ethische criteria bij rantsoenering* » (les critères éthiques du rationnement), paru il y a quelques jours dans la tribune libre du *Standaard*. Le professeur Matton, qui fut, il y a quelques années, vice-président de la Volksunie dans le cadre du renouvellement du parti, va beaucoup plus loin que le professeur Blanpain. Il estime que « nous devons passer des déclarations de principe sur les droits de l'homme à une réglementation pratique au chiffrage des minimums vitaux et à des règles juridiques contraignantes en matière de sécurité sociale dans l'ensemble de l'espace européen ». Cet avis se situe, certes, sur un autre plan que le plan belge, mais il ouvre un débat entièrement nouveau sur la nécessité de répartir les possibilités de travail actuelles, laquelle génère des droits qu'il entend inscrire parmi les droits fondamentaux.

D'autres membres de son groupe sont plus réticents à l'idée d'insérer des droits fondamentaux dans la Constitution et souhaitent s'en tenir au texte très général de M. Taminiaux.

Le consensus pourrait probablement être réalisé sur un texte intermédiaire.

Le président estime que la question posée par le membre revêt une importance fondamentale. Elle a déjà été discutée par le groupe de travail. La Chambre, elle aussi, l'a examinée longuement.

Lorsque l'on ne peut pas dire clairement si un texte a ou non un effet immédiat, la doctrine et la jurisprudence peuvent déterminer, une fois qu'il est entré en vigueur, si le droit fondamental qui y est inscrit a un effet immédiat ou non.

Le professeur Pieters formule les choses différemment: l'on peut affirmer qu'un texte a un effet indirect, mais, indépendamment de ce que le législateur dit à ce sujet, la doctrine et la jurisprudence déterminent ultérieurement si ce texte a ou non un effet direct. Il semble donc insinuer que, même si le constituant a décidé explicitement qu'un texte avait un effet indirect, la jurisprudence peut estimer ultérieurement, à l'encontre de la volonté du législateur, que le texte a bel et bien un effet direct. Le président conteste cette manière de voir.

Il estime au contraire que le constituant a compétence pour apprécier lui-même quelle doit être la nature de l'effet des droits fondamentaux. Cela suppose toutefois qu'il formule les choses de manière précise.

Aussi plaide-t-il à nouveau pour que l'on en revienne au point de vue initial du groupe de travail. Il faut donc souligner explicitement que tous les droits économiques et sociaux inscrits ont un effet indirect. Cela signifie qu'il faut les mettre en œuvre si l'on souhaite leur donner un contenu concret. Tout cela doit être précisé aussi clairement que possible, en toutes lettres, de manière

terughoudend is tegenover het bevoegdheidsverdelend effect van de opname van economische en sociale grondrechten in de Grondwet.

Het lid heeft bedenkingen rond het effect van de inlassing in de Grondwet van aspirationale grondrechten op de rechtspraak. Hij verwijst naar de uiteenzetting van professor Weiss over de rechtspraak in de Duitse Bondsrepubliek. Zelfs wanneer men voor bepaalde grondrechten geen onmiddellijke rechtstreekse werking heeft geconcipeerd bij de inschrijving van de grondrechten in de Grondwet, wordt door de rechtspraak wel een rechtstreekse werking aan bepaalde grondrechten toegekend. Op die manier blijft er een dubbelzinnigheid bestaan.

Graag zou het lid het standpunt van de twee hoogleraren wensen.

Wat de inhoud van de grondrechten betreft, is het lid voor een vrij verregaande concretisering bij de formulering. Hij verwijst naar een artikel « *Ethische criteria bij rantsoenering* » van professor Matton in de vrije tribune van de *Standaard*, die enkele dagen geleden verschenen is. Professor Matton die in het kader van de vernieuwing van de Volksunie enkele jaren geleden ondervoorzitter van de partij geweest is, gaat nog veel verder dan professor Blanpain. « Van beginselverklaringen over mensenrechten moeten wij overstappen naar een praktische regelgeving en een cijfermatig berekenen van levensminima en afdwingbare rechtsregels inzake sociale zekerheid voor het geheel van de Europese ruimte. » Dit situeert zich uiteraard op een ander vlak dan het Belgische. Dit opent een totaal nieuw debat naar de verdeling van de huidige arbeidsmogelijkheden die hij wenst in te schrijven als fundamentele grondrechten.

Andere leden van zijn fractie staan meer weigerachtig tegenover de opname van grondrechten in de Grondwet en wensen het te laten bij de zeer algemene tekst van de heer Taminiaux.

De consensus zal wellicht liggen bij een middentekst.

De Voorzitter acht de vraag van het lid van fundamenteel belang. De vraag werd reeds in de Werkgroep behandeld. Ook in de Kamer heeft men het er uitvoerig over gehad.

Wanneer het niet evident is dat een tekst al dan niet een onmiddellijke werking heeft, dan heeft dit als gevolg dat rechtspraak en rechtsleer later zullen kunnen beslissen of het desbetreffend grondrecht een onmiddellijke of niet-onmiddellijke werking heeft.

Professor Pieters formuleert het anders: men kan stellen dat een tekst een onrechtstreekse werking heeft, maar los van wat de wetgever erover stelt, zal later de rechtspraak en rechtsleer beslissen of de tekst al dan niet een rechtstreekse werking heeft. Hij schijnt te insinueren dat zelfs als de grondwetgever expliciet beslist dat een tekst onrechtstreekse werking heeft, de rechtspraak naderhand tegen de wil van de wetgever in kan stellen dat de tekst wel een rechtstreekse werking heeft. De Voorzitter is het hiermee niet eens.

De Voorzitter daarentegen is van oordeel dat de grondwetgever de bevoegdheid heeft zelf te oordelen over de aard van de werking van de grondrechten. Dit veronderstelt wel een duidelijke formulering.

Hij herhaalt daarom zijn pleidooi terug te keren tot het oorspronkelijk standpunt van de Werkgroep. Er dient dus uitdrukkelijk geformuleerd te worden dat alle ingeschreven economische en sociale grondrechten een onrechtstreekse werking hebben. Dit betekent dat ze moeten uitgevoerd worden indien men er een concrete inhoud wenst aan te geven. Dit alles dient zo duidelijk

que toute interprétation jurisprudentielle qui s'écarterait du point de vue du constituant, apparaisse sans le moindre doute possible comme contraire à sa volonté explicite.

En Allemagne, l'imprécision de la formulation a peut-être conduit à une interprétation jurisprudentielle. Le point de vue du professeur Pieters ne paraît pas non plus suffisamment clair. Il faut, à tout prix, éviter tout manque de clarté. Le principe de l'effet indirect doit être mentionné explicitement. C'est la raison pour laquelle le président parle, dans son nouveau projet de texte, de principes, pour bien montrer que l'objectif est de créer un cadre général et non pas d'accorder des droits qui pourraient être considérés comme des droits subjectifs.

Un accord clair s'impose: il y a lieu d'indiquer une perspective souhaitable et de mettre en œuvre les droits en question en fonction des possibilités. Le législateur national et les conseils détermineront, chacun en fonction de ses compétences, si le cadre général du droit social fondamental dessiné dans la Constitution sera concrétisé.

4. Analyse des propositions de loi déposées antérieurement à la Chambre et au Sénat

(Examen des propositions de loi à la lumière du questionnaire)

a) L'on peut diviser en trois groupes les propositions de loi visant à prévoir des droits économiques et sociaux fondamentaux de portée générale qui ont été déposées au cours de la période 1987-1993:

1° celles du premier groupe énumèrent en détail et de manière assez concrète une série de droits fondamentaux. Il s'agit des propositions Blanpain, Dierickx, Vaes, Hanquet, Stroobant, Vogels, Simons. Elles sont proches, pour ce qui est de leur conception, de la Charte sociale européenne;

2° celles du deuxième groupe visent à réaliser un objectif général de prospérité et de bien-être. Elles prévoient un nombre limité de droits. Il s'agit des propositions Arts-Breyne;

3° celles du troisième groupe se bornent à inviter le législateur ordinaire à prévoir un certain nombre de droits sociaux fondamentaux. Les propositions ne précisent pas de quels droits il devrait s'agir. Les propositions en question sont les propositions Eerdekens-Taminiaux. Elles sont en nette régression par rapport à la Charte sociale européenne.

b) L'on peut en conclure que les propositions du premier et du deuxième groupe ont été rédigées dans une même perspective. Il doit être possible de les rapprocher les unes des autres pour élaborer une proposition réalisant un consensus.

Il en va autrement en ce qui concerne le troisième groupe. Ces propositions constituent une importante rupture avec ce qui existe déjà. La réserve manifestée est apparemment due au fait que l'on se pose des questions sur l'applicabilité pratique des droits accordés. L'on peut atténuer cette réserve en se contentant d'ériger ces droits en objectifs de principe et, donc, en s'abstenant d'en prévoir l'application directe.

Un membre réplique que sa proposition part du souci fondamental de crédibilité par rapport à ce qu'on dépose et du constat du manque d'accord sur les propositions déjà déposées.

Le président répond que c'est pour faire droit à ce souci de crédibilité qu'il a insisté sur les conséquences indirectes des droits sociaux et a proposé une formulation à portée générale, en limitant l'énumération. Il s'agit d'une formulation de principes et pas de droits subjectifs.

mogelijk geschreven te worden zodat een interpretatie door de rechtspraak die het standpunt van de grondwetgever later niet zou volgen zonder enige twijfel in strijd is met wat de grondwetgever expliciet heeft gezegd.

In Duitsland heeft de onduidelijkheid van de formulering wellicht geleid tot een interpretatie door de rechtspraak. Ook het standpunt van professor Pieters lijkt niet voldoende duidelijk. Iedere vorm van onduidelijkheid dient te allen prijze vermeden te worden. Het principe van de onrechtstreekse werking dient expliciet vermeld. Dit is de reden waarom de Voorzitter in zijn nieuwe ontwerp-tekst spreekt van beginselen, om aan te tonen dat het om een algemeen kader gaat en niet om rechten die als subjectieve rechten zouden kunnen beschouwd worden.

Een duidelijke afspraak dringt zich op: de wens moet geformuleerd worden waarbij de rechten moeten uitgevoerd worden in functie van de mogelijkheden. De nationale wetgever en de raden zullen voor hun respectievelijke bevoegdheden bepalen of het algemeen kader dat in de Grondwet als sociaal grondrecht werd ingeschreven, zal geconcretiseerd worden.

4. Analyse van de vroeger ingediende voorstellen in Kamer en Senaat

(Toetsing van de wetsvoorstellen aan de vragenlijst)

a) De wetsvoorstellen tot invoering van sociale en economische grondrechten met algemene strekking ingediend gedurende de periode 1987-1993 kunnen in drie groepen worden onderverdeeld:

1° een eerste groep preciseert vrij concreet in een gedetailleerde opsomming een reeks grondrechten: Blanpain, Dierickx, Vaes, Hanquet, Stroobant, Vogels, Simons. Zij benadert in haar conceptie het Europees Sociaal Handvest;

2° een tweede groep stelt een algemene doelstelling van welvaart en welzijn voorop. Zij kadert hierin een beperkt aantal rechten: Arts-Breyne;

3° een derde groep beperkt er zich toe te stellen dat een bepaald aantal sociale grondrechten door de gewone wetgever dienen geconcretiseerd te worden. De voorstellen bepalen niet over welke rechten het dan wel gaat: Eerdekens-Taminiaux. Zij betekenen een ernstige achteruitgang ten opzichte van het Europees Sociaal Handvest.

b) Men mag concluderen dat de eerste en de tweede groep wetsvoorstellen in een zelfde perspectief werden opgesteld. Toenadering moet hier mogelijk zijn, zodanig dat er een consensus-voorstel kan tot stand komen.

Anders is het met de derde groep. Deze voorstellen betekenen een ernstige breuk met wat reeds is verworven. De reden van deze terughoudendheid ligt blijkbaar bij de bekommernis om de praktische haalbaarheid van de toegekende rechten. Hieraan kan worden verholpen door de rechten als een principiële doelstelling te formuleren en aan de rechten geen rechtstreekse werking toe te kennen.

Een lid antwoordt dat hij met zijn voorstel streeft naar meer geloofwaardigheid dan de teksten die reeds zijn ingediend. Bovendien heeft men kunnen vaststellen dat er geen eensgezindheid is over de reeds ingediende voorstellen.

De Voorzitter antwoordt dat hij juist met het oog op die geloofwaardigheid de nadruk gelegd heeft op de indirecte gevolgen van de sociale rechten en een formulering heeft voorgesteld met een algemene strekking en een beperkte opsomming. Daarbij worden beginselen geformuleerd en geen subjectieve rechten.

Le même membre rappelle le but positif de sa proposition, par laquelle il ne veut absolument pas faire d'obstruction.

Le président propose de s'en tenir au cadre général.

Le contenu, en revanche, est laissé aux instances compétentes.

On laisse aux pouvoirs régionaux et communautaires le souci d'indiquer de quelle manière les droits peuvent être exercés.

On peut naturellement objecter que la formulation devient à ce point générale que la question se pose de savoir s'il est encore utile d'insérer le droit en question dans la Constitution.

Le président même est d'avis que l'inscription reste nécessaire, ne fût-ce que pour créer un cadre général qui concerne tout le pays.

Le membre constate que nous vivons dans une période charnière. On entre dans une autre société dans laquelle, alors que nous proposons d'inscrire le droit au travail dans la Constitution, le non-travail va devenir un phénomène important.

Il importe d'inscrire les droits économiques et sociaux dans la Constitution, eu égard à la société dans laquelle nous entrons aujourd'hui.

Le membre attire également l'attention sur le fait que dans les droits économiques et sociaux tout est lié: le droit à un revenu décent, le droit au travail, le droit à un revenu de remplacement, le droit à la sécurité sociale, le droit au logement, etc.

Les citoyens, les pouvoirs publics, etc., doivent pouvoir s'y référer. L'intervenant insiste à nouveau sur la nécessité d'une formulation plus générale, sans quoi on court le risque de ne pas mentionner des droits importants.

Le président craint que le souci de crédibilité ne conduise à une formulation tellement générale qu'elle irait à l'encontre des acquis sur le plan international.

Il rappelle en outre le rôle de pionnier joué par la Belgique dans la reconnaissance de normes et de droits fondamentaux sur le plan européen. Il fait notamment référence à cet égard:

— au rapport K. De Gucht, en tant que membre du Parlement européen;

— au rôle du Premier ministre de l'époque, Wilfried Martens, lors de l'adoption de la Charte sociale européenne à Strasbourg, en 1989.

Il est donc à tout le moins contradictoire que, sur le plan européen, la Belgique soit le promoteur de l'instauration de droits sociaux fondamentaux et que, sur le plan belge, on hésite encore à insérer des droits sociaux fondamentaux dans la Constitution.

Le président donne l'exemple du droit au travail. Il reprend dans sa nouvelle proposition (Doc. de travail n° 6) les termes de la Charte sociale européenne: « à reconnaître comme l'un de leurs principaux objectifs et responsabilités la réalisation et le maintien du niveau le plus élevé et le plus stable possible de l'emploi ».

Il ne s'agit donc pas du plein emploi, ni du droit au travail individuel, mais le point 1 de l'article 1^{er} de la Charte sociale européenne donne, concernant le droit au travail, à n'importe quel gouvernement une direction claire à suivre.

Il propose dès lors d'insérer dans la Constitution le texte qui a été approuvé par la Belgique. Ce texte n'implique aucun engagement immédiat de la part des pouvoirs publics, ni un droit subjectif pour le citoyen d'obtenir des pouvoirs publics un droit concret

Hetzelfde lid herinnert aan het positieve doel van zijn voorstel waarmee hij absoluut geen obstructie wil voeren.

De Voorzitter stelt voor zich te houden aan het algemene kader.

De inhoud daarentegen wordt aan de bevoegde instanties overgelaten.

Het behoort tot de bevoegdheid van de gemeenschaps- of de gewestwetgever om aan te geven op welke wijze de rechten kunnen worden uitgeoefend.

Men kan natuurlijk opwerpen dat de formulering zo algemeen wordt dat de vraag zich stelt of het nog nuttig is het recht in de Grondwet in te schrijven.

De Voorzitter zelf is van mening dat het verankeren van de grondrechten in de Grondwet noodzakelijk blijft, al was het maar om voor het hele land een algemeen kader te scheppen.

Het lid stelt vast dat wij een scharnierperiode beleven: nu we op het punt staan over te gaan naar een maatschappij waarin het niet-werken een belangrijk fenomeen zal worden, stellen wij voor het recht op arbeid in de Grondwet op te nemen.

Bij het opnemen van de economische en sociale rechten in de Grondwet moeten wij de overschakeling naar de nieuwe maatschappij voor ogen houden.

Het lid vestigt er eveneens de aandacht op dat de economische en sociale rechten niet van elkaar losgekoppeld kunnen worden: er is een verband tussen het recht op een behoorlijk inkomen, het recht op arbeid, het recht op een vervangingsinkomen, het recht op sociale zekerheid, het recht op een woning, enz.

Burgers, de overheid en andere moeten er kunnen naar refereren. Het lid dringt nogmaals aan op de noodzaak van een meer algemene formulering, zoniet loopt men risico's belangrijke rechten niet te vermelden.

De Voorzitter vreest dat de bekommernis om de credibiliteit tot zo'n algemene formulering leidt, dat het uiteindelijk indruist tegen de verworvenheden op internationaal vlak.

De Voorzitter wijst bovendien op de voortrekkersrol die België speelde bij het doen erkennen van fundamentele rechten en normen op Europees vlak. Hij verwijst hierbij onder meer naar:

— het verslag-K. De Gucht, als Europees parlements lid

— de inbreng van de toenmalige Premier W. Martens bij het aanvaarden van het Europees Sociaal Handvest te Straatsburg in 1989.

Het is dus minstens contradictorisch dat België op Europees vlak de promotor is voor het invoeren van sociale grondrechten en men op Belgisch vlak nog steeds aarzelend staat tegenover het invoeren van de sociale grondrechten in de Grondwet.

De Voorzitter geeft het voorbeeld van het recht op arbeid. Hij neemt in zijn nieuwe voorstel (werkstuk nr. 6) de bewoordingen van het Europees Sociaal Handvest over: « de totstandbrenging en handhaving van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidsspeil (...) als een hunner voornaamste doelstellingen en verantwoordelijkheden te beschouwen ».

Het gaat hier dus niet om de volledige werkgelegenheid noch om het individueel recht op arbeid, maar artikel 1, punt 1, van het Europees Sociaal Handvest geeft in verband met het recht op arbeid duidelijk aan welke richting de regeringen moeten volgen.

Hij stelt daarom voor die tekst die door België werd goedgekeurd over te nemen in de Grondwet. Het houdt geen onmiddellijk engagement voor de overheid, noch een subjectief recht voor de burger in om van de overheid een concreet recht op werk te

au travail. Il donne seulement la possibilité à l'ensemble des citoyens de demander à l'Etat de mener une politique concrétisant le droit au travail. Il a donc bien une certaine portée.

L'intervenant rappelle un précédent. En 1986, la F.G.T.B. a porté plainte auprès du Bureau international du travail contre la décision du Gouvernement belge de bloquer les salaires et contre de nouvelles négociations salariales dans le cadre de nouvelles conventions collectives de travail à conclure.

L'argument était que la politique gouvernementale allait à l'encontre des conventions de l'Organisation internationale du travail.

La condamnation du Gouvernement belge par le B.I.T., qui était d'ordre moral et politique, a donc telle portée, mais ne va pas au-delà.

Le président plaide pour la rédaction de l'article 24bis dans ce sens.

Un membre conclut que si le Gouvernement ne prévoit pas les moyens concrets, il n'y a pas de recours devant un tribunal. Il s'agit donc plutôt de créer une volonté et une dynamique morale et politique.

Le président confirme cette analyse. L'insertion de l'article 24bis signifie l'acquis et les fondements de notre civilisation sociale.

Un autre membre appuie ce point de vue. L'inscription des droits économiques et sociaux dans la Constitution constitue de toute façon une garantie pour les citoyens.

5. Analyse de la nouvelle proposition (officieuse) de la Chambre (session de 1992-1993)

La proposition officielle de la sous-commission de la Commission pour la révision de la Constitution de la Chambre, rédigée en mars 1993, est libellée comme suit:

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

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

Ce qui est caractéristique, c'est la formulation négative: « Nul ne peut se voir privé du droit ... sauf dans les cas et selon les modalités prévus par la loi ... »

L'on affirme que cette formulation a l'avantage de ne pas imposer d'obligations positives aux pouvoirs publics. C'est un objectif que l'on peut, toutefois, atteindre d'une autre façon, par exemple:

1. en indiquant explicitement que ces droits ne peuvent avoir aucun effet direct;

2. en considérant les droits comme des principes.

L'on aboutit, ainsi, au même résultat. Le Sénat part en effet du même point de vue que la Chambre. L'on ne souhaite pas enfermer les pouvoirs publics dans des optiques concrètes ou dans le cadre précis de certaines propositions, etc. Il doit appartenir à chaque instance compétente de déterminer elle-même les modalités d'exécution. Quel est le volet négatif de cette formulation négative? Selon le professeur Pieters, elle implique que personne ne peut être privé du droit en question. Le droit de propriété constitue la base de ce raisonnement. Ainsi, la formulation négative du droit de propriété implique-t-elle que l'on ne peut pas être privé de ce droit et, par exemple, que l'on ne peut pas être privé de son domicile.

bekomen. Het biedt enkel de mogelijkheid voor de globaliteit van de burgers om de Staat te verzoeken een beleid te voeren dat het recht op arbeid concretiseert. Het heeft dus wel een zekere draagwijdte.

Hij herinnert aan een precedent: in 1986 heeft het A.B.V.V. een klacht bij het Internationaal Arbeidsbureau ingediend tegen de beslissing van de Belgische regering een loonstop door te voeren, tegen nieuwe loononderhandelingen in het kader van nieuw af te sluiten collectieve arbeidsovereenkomsten.

Het argument was dat het regeringsbeleid in strijd was met de overeenkomsten van de Internationale Arbeidsorganisatie.

De veroordeling van de Belgische Regering door het I.A.B. heeft dus wel een morele en politieke betekenis, maar is ook niet meer dan dat.

De Voorzitter pleit ervoor artikel 24bis in die zin te formuleren.

Een lid besluit dat men zich niet tot een rechtbank kan wenden indien de Regering niet voorziet in concrete middelen. Het gaat dus veeleer om het creëren van een morele en politieke dynamiek.

De Voorzitter bevestigt deze analyse. Door de invoering van artikel 24bis worden de verworvenheden en de grondslagen van onze sociale samenleving bevestigd.

Een ander lid is het met dit standpunt eens. Het opnemen van de economische en sociale rechten in de Grondwet vormt in ieder geval een waarborg voor de burgers.

5. Analyse van het (officieus) nieuw voorstel van de Kamer (zitting 1992-1993)

Het officieus voorstel van de Subcommissie van de Commissie voor de Grondwetsherziening van de Kamer opgesteld in maart 1993 luidt als volgt:

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

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

Kenmerkend is de negatieve formulering: « Niemand kan het recht op arbeid ... worden ontzegd dan in de gevallen en op de wijze bepaald bij de wet ... »

Er wordt gesteld dat deze formulering tot voordeel heeft dat zij aan de overheid geen positieve verplichtingen oplegt. Men moet opmerken dat deze doelstelling ook op een andere wijze bereikt kan worden, bijvoorbeeld:

1. door duidelijk te formuleren dat er geen rechtstreekse gevolgen aan verbonden worden;

2. door de rechten te beschouwen als principiële beginselen.

Op die manier bekomt men hetzelfde resultaat. De Senaat vertrekt immers van hetzelfde standpunt als de Kamer. Men wenst de overheid niet te engageren in concrete denkpluizen, voorstellen, enz. Hiervoor dient elke bevoegde instantie zelf de uitvoering ervan uit te werken. Welk is het negatieve luik van deze negatieve formulering? Volgens professor Pieters betekent dit dat het recht niet kan ontzegd worden aan iemand. De vertrekbasis voor die redenering was het eigendomsrecht: de negatieve formulering van een recht op eigendom bijvoorbeeld houdt in dat het recht niet kan ontzegd, de woning niet kan onttrokken worden.

Cette formulation négative suppose une phase préalable: dire que l'on ne peut pas être privé du droit de propriété implique qu'un droit de propriété a été accordé préalablement. Pour pouvoir être privé d'un droit, il faut d'abord en disposer. Si l'on voulait priver une personne d'un droit dont elle ne dispose pas encore, la formulation négative n'aurait pas de sens.

Le professeur Pieters applique son raisonnement au droit au travail. L'avantage de la formulation négative (l'on ne peut priver personne du droit au travail), c'est qu'elle rend les licenciements incontrôlés impossibles. Il ne peut pas y avoir de licenciements dans le cadre ou à la suite de grèves.

Le président estime que cette analyse est incorrecte, puisqu'aucun droit au travail n'a été accordé. La personne occupée par un employeur ne peut invoquer aucun droit au travail. Toutefois, comme il existe un contrat de travail et, donc, un consensus, elle peut travailler.

Tant que l'on n'a pas expressément attribué un droit au travail, déclarer que l'on ne peut pas en être privé n'a aucun sens.

Le président conclut que la portée de la formulation négative des droits fondamentaux, proposée par la Chambre, n'est pas claire. En outre, elle n'apporte rien. Dans le rapport de la Chambre, le professeur Pieters l'admet lui-même: l'on ne peut revendiquer un droit que l'on n'a pas et l'on ne peut être privé d'un droit que l'on a.

Ce qui est essentiel, c'est que personne ne peut être privé du droit au travail une fois ce droit acquis.

Le texte de la Chambre donne l'illusion que l'on accorde des droits sociaux fondamentaux, mais, à y regarder de plus près, l'on n'inscrit aucun droit fondamental.

L'intervenant se demande comment l'on peut disposer clairement qu'un droit n'a pas d'effet immédiat tout en utilisant une formulation positive. Il semble assez absurde d'inscrire dans la Constitution un droit que l'on formule d'une manière positive, mais dont on précise tout de suite qu'il n'a aucun effet immédiat.

Le président souligne qu'en recherchant un consensus au sujet de l'article 24bis, la sous-commission des droits fondamentaux de la Chambre ne s'est pas encore penchée sur ces différents problèmes.

L'intervenant fournit des précisions au sujet de la portée du projet de texte de la Chambre.

Le premier alinéa du projet de texte, formulé d'une manière positive, traite de droits fondamentaux absolus. Le deuxième alinéa, formulé d'une manière négative, ne vise aucun droit fondamental absolu.

Le président se réfère au projet de rapport du député Hostekindt. Il ressort également de ce texte que la Chambre n'a pas examiné les cinq questions préliminaires. Elle s'est par contre penchée sur le problème de la crédibilité.

Le chef de cabinet adjoint du Premier ministre estime que le terme « priver », utilisé dans le projet de texte de la Chambre, a été mal choisi. L'on s'est inspiré du droit de propriété: en effet, la Constitution belge prévoit la possibilité de priver quelqu'un de sa propriété. Dans le contexte général des droits sociaux et économiques fondamentaux, le verbe « priver » est un choix particulièrement malheureux. La formulation normale, employée notamment dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, consiste à prévoir des restrictions ou des exceptions au droit qui a été accordé. Le terme « priver » signifie que l'on dépossède totalement quelqu'un. C'est un terme qui va très loin et ne correspond ni au contenu ni au contexte des droits sociaux et économiques fondamentaux.

Aan die negatieve formulering moet een voorafgaande fase gekoppeld worden: het stellen van het feit dat het recht op eigendom niet kan ontzegd worden, veronderstelt dat er vooraf een recht op eigendom is toegekend. Men moet het recht hebben, opdat het kan ontzegd worden. Indien men het wil ontzeggen, maar men heeft nog geen recht gekregen, dan heeft de negatieve formulering zelf geen zin.

Professor Pieters past het toe op het recht op arbeid. De negatieve formulering van het recht op arbeid (het recht op eigendom niet kan ontzegd worden) heeft het voordeel dat wilde afdankingen hierbij niet mogelijk zijn. Afdankingen in het kader van stakingen, of als gevolg van stakingen, zijn niet mogelijk.

De Voorzitter is van oordeel dat dit geen correcte analyse is vermits er geen recht op arbeid is toegekend. Wanneer men tewerkgesteld is door een werkgever, kan men geen recht op arbeid invoeren. Er is wel een arbeidscontract en omdat er een consensus ter zake is, kan men aan de slag.

Zolang een recht op arbeid niet uitdrukkelijk is toegekend, heeft het geen betekenis noch zin te stellen dat het recht niet kan ontzegd worden.

De Voorzitter concludeert dat de draagwijdte van de negatieve formulering van de grondrechten door de Kamer niet duidelijk is. Bovendien brengt het niets bij. Professor Pieters geeft in het Kamerverslag zelf toe: men kan het niet eisen als men het niet heeft en men kan van het recht niet beroofd worden als men het heeft.

Van essentieel belang is dat wanneer men het recht op arbeid heeft, het niet kan ontzegd worden.

De tekst van de Kamer wekt de illusie dat men sociale grondrechten toekent, maar bij nadere beschouwing voert men geen grondrechten in.

Het lid vraagt zich af hoe men duidelijk stelt dat een recht geen onmiddellijke werking heeft en het toch positief formuleert. Het lijkt nogal onzinnig een recht positief in de Grondwet te formuleren, en er onmiddellijk aan toe te voegen dat het geen enkel onmiddellijk effect heeft.

De Voorzitter wijst erop dat de Subcommissie grondrechten in de Kamer zich nog niet over die verschillende problemen ter voorbereiding van het zoeken naar een consensus tekst artikel 24bis heeft gebogen.

Hetzelfde lid geeft meer uitleg over de betekenis van de ontwerp tekst van de Kamer.

Het eerste lid van de ontwerp tekst dat positief geformuleerd is, bevat absolute grondrechten. Het tweede lid dat negatief geformuleerd is bevat geen absolute grondrechten.

De Voorzitter verwijst naar het ontwerp verslag van volksvertegenwoordiger Hostekindt. Hieruit blijkt eveneens dat de Kamer de vijf voorafgaandelijke preliminaire vragen niet onderzocht heeft. Zij heeft het wel gehad over de haalbaarheid.

De adjunct-kabinetschef van de Eerste Minister is van oordeel dat het woord « ontzegging » in de ontwerp tekst van de Kamer niet goed gekozen is. Men heeft zich aan het eigendomsrecht geïnspireerd: de Belgische Grondwet voorziet inderdaad in de mogelijkheid dat men van een eigendom ontzet kan worden. « Ontzegging » in de algemene context van de sociale en economische grondrechten is een bijzonder ongelukkige woordkeuze. De normale formulering die gebruikt wordt, bijvoorbeeld in het Europees Verdrag van de rechten van de mens, is dat aan een bepaald recht dat toegekend wordt beperkingen worden gesteld of uitzonderingen worden opgelegd. « Ontzegging » houdt in dat men iemand totaal ontzegt. Het is een woord met een verregaande betekenis dat niet strookt met de inhoud en context van de sociale en economische grondrechten.

Le chef de cabinet adjoint partage le point de vue du président. Il faut tout d'abord accorder un droit. Ensuite, l'on peut éventuellement imposer des restrictions et fixer les conditions auxquelles celles-ci sont soumises. Ne mentionner que la privation d'un droit dans la Constitution est préjudiciable aux droits sociaux et économiques fondamentaux.

Un membre revient sur le type de formulation pour l'inscription des droits fondamentaux économiques et sociaux. Il voudrait connaître l'avis des professeurs Delpérée et Blanpain. Il lui semble que la formulation négative est plus forte que la formulation positive.

Un autre membre donne l'exemple de l'article 11 qui prévoit le droit de propriété.

L'article dit: « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans le cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité. »

Il s'agit d'un droit légitime, mais pas d'un droit fondamental. On peut vivre décemment sans être propriétaire. On peut le formuler négativement. Il ne s'agit donc pas d'un droit de la même nature que les droits que nous voulons inscrire aujourd'hui dans la Constitution.

Le premier membre peut se rallier à cette analyse.

Un membre est d'avis que l'utilisation de la forme négative suppose implicitement que ce droit existe. Le membre opte néanmoins pour la formulation positive, puisque dans le domaine des droits fondamentaux il a un aspect volontariste et de référence. On ne peut être privé de ce qu'on a. Il y a un caractère implicite.

Un autre membre s'oppose également à la formulation négative, qui paraît peu sûre sur le plan de son application et de sa compréhension.

Le professeur Delpérée rappelle l'argumentation du professeur Rimanque concernant la formulation négative. L'avantage d'utiliser cette formulation se situe au niveau du mot « nul » qui est suffisamment vague. « Nul » n'est pas déterminé; ce sont donc les Belges, les étrangers, les hommes, les femmes.

Le professeur Delpérée se demande, après réflexion, si ce n'est pas une « fausse bonne idée » et si une formulation négative ne serait pas un constat d'échec, c'est-à-dire le constat de l'incapacité de formuler les droits en termes positifs. Il est beaucoup plus positif, plus affirmatif, en termes de droit, de dire « la presse est libre » plutôt que « Nul ne peut être privé de la liberté de la presse », même si le résultat est le même.

De plus, il est assez « désagréable » que certains droits, en l'occurrence ceux de 1830, soient formulés de manière positive et que les droits de 1993 soient formulés de façon négative. C'est une des raisons pour lesquelles on a affaire à deux catégories de droits totalement différentes. Un des objectifs du groupe de travail devrait être de rédiger un titre II de la Constitution qui reste cohérent dans la formulation et dans l'esprit.

6. Conclusions

En se basant sur les travaux préparatoires du groupe de travail, le président tire les conclusions suivantes:

1. Il doit être dit en début d'article que la mise en œuvre des droits est laissée au législateur fédéral ou décentral.

2. Il faut inscrire dans la Constitution des droits qui ont un sens.

De adjunct-kabinetschef sluit zich aan bij de zienswijze van de Voorzitter. Eerst dient er een recht toegekend te worden. Vervolgens kunnen er eventueel beperkingen opgelegd worden, kan vastgesteld worden aan welke voorwaarden de beperkingen onderworpen zijn. In de Grondwet enkel spreken van een ontzegging van een recht, is een kwalijke zaak voor de sociale en economische grondrechten.

Een lid komt terug op de wijze waarop de sociale en economische grondrechten geformuleerd zullen worden. Hij wenst het advies van de professoren Delpérée en Blanpain te kennen. De negatieve formulering lijkt hem krachtiger dan de positieve.

Een ander lid verwijst naar artikel 11 dat voorziet in het recht op eigendom.

Dat artikel zegt: « Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemene nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling. »

Het gaat om een legitiem recht maar niet om een grondrecht. Men kan behoorlijk leven zonder eigenaar te zijn. Een negatieve formulering is mogelijk. Het gaat hier dus niet om een recht van dezelfde aard als de rechten die wij vandaag in de Grondwet willen opnemen.

Het eerste lid is het met die analyse eens.

Een lid is van mening dat de negatieve formulering impliciet laat veronderstellen dat dit recht bestaat. Het lid kiest niettemin voor de positieve formulering aangezien de problematiek van de grondrechten een voluntaristisch en een verwijzingsaspect heeft. Wat iemand heeft kan hem niet worden ontnomen. Er wordt impliciet iets verondersteld.

Een ander lid is eveneens gekant tegen de negatieve formulering, die weinig waarborgen biedt op het terrein van de toepassing en de interpretatie.

Professor Delpérée verwijst naar de argumenten van professor Rimanque over de negatieve formulering. Die biedt het voordeel dat het woord « niemand » vaag genoeg is. Aangezien die term geen bepaalde betekenis heeft, verwijst hij dus naar de Belgen, de vreemdelingen, de mannen en de vrouwen.

Professor Delpérée vraagt zich uiteindelijk af of dat wel een goed idee is en of een negatieve formulering er eigenlijk niet op neer komt dat men vaststelt niet in staat te zijn de rechten op een positieve manier te bepalen. Uit het oogpunt van de rechtsterminologie is het heel wat positiever en duidelijker te zeggen: « de drukpers is vrij » dan « aan iemand kan men de drukpersvrijheid onttrekken », ook al zou dat op hetzelfde neerkomen.

Bovendien werkt het nogal storend dat een aantal rechten, te weten die van 1830, op een positieve manier zijn geformuleerd en de rechten van 1993 op een negatieve manier. Onder meer om die reden heeft men te maken met twee totaal verschillende categorieën rechten. De Werkgroep zou er onder meer moeten toe komen een titel II van de Grondwet op te stellen die coherent is op het stuk van zowel de formulering als de inhoud.

6. Conclusies

Uit de voorbereidende werkzaamheden van de Werkgroep leidt de Voorzitter de volgende conclusies af:

1. In de aanhef van het artikel moet staan dat de uitvoering van de rechten wordt overgelaten aan de federale wetgever of de decreetgever.

2. In de Grondwet moeten rechten worden opgenomen die een betekenis hebben.

3. Une formulation positive paraît indiquée, mais le législateur doit alors se prononcer clairement sur la portée des droits reconnus.

4. Si l'on veut inscrire des droits sociaux fondamentaux dans la Constitution, et, surtout, si l'on veut le faire dans un sens utile et en tenant compte des limitations connues, il faut élaborer une proposition qui soit un compromis entre les textes détaillés du premier groupe (Blanpain, Stroobant, Simons) et les textes du deuxième groupe (Breyne) qui se contentent d'une énumération minimale.

Les propositions de M. Blanpain, de M. Stroobant et de M. Simons vont trop loin dans l'énumération. Il faut donc les abandonner. La proposition de MM. Arts et Breyne est une bonne position. La proposition de M. Taminiaux signifie un retrait par rapport aux acquis de la Charte sociale européenne.

7. Nouvelle proposition du président

Sur la base de ces conclusions, le président a rédigé un nouveau texte. Il en souligne le caractère incomplet et de compromis. Ce nouveau texte s'inspire surtout des propositions Arts et Blanpain.

7.1. Proposition

Article unique

Il est inséré au titre II de la Constitution un article 24bis libellé comme suit :

« Article 24bis. — § 1^{er}. Chacun a droit à une existence conforme à la dignité humaine, dans le respect de ses droits économiques et sociaux fondamentaux.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 26bis de la Constitution règlent l'exercice de ces droits.

§ 2. Ces droits sociaux et économiques se fondent, pour chaque citoyen, sur les principes suivants : chacun a droit à un niveau de vie convenable, au respect de sa vie privée, à un environnement salubre, à une assistance sociale, juridique et médicale, à un logement adéquat et à l'épanouissement culturel et social, individuel et collectif.

§ 3. Ces droits sociaux et économiques fondamentaux se fondent, pour les travailleurs, sur les principes suivants : chacun a le droit d'occuper un emploi stable du niveau le plus élevé possible, d'accomplir les activités qu'il a librement choisies, de bénéficier de conditions de travail justes, y compris une rémunération équitable, de participer démocratiquement à la définition des relations de travail, de bénéficier de la sécurité sociale et de la libre concertation sociale.»

Le président souligne expressément que sa proposition ne renvoie ni aux travailleurs indépendants, ni aux ménages. Peut-être d'autres membres du groupe de travail y renverront-ils par un ajout au texte qu'ils proposeront par la voie d'un amendement.

7.2. Discussion

Schéma de la nouvelle proposition

Le paragraphe 1^{er} comprend l'introduction.

Le paragraphe 2 vise chaque citoyen.

Le paragraphe 3 vise les travailleurs salariés.

Il faut se prononcer sur les points suivants.

1. Structure générale du texte.

3. Een positieve formulering lijkt aangewezen, maar de wetgever dient zich dan ook duidelijk uit te spreken over de draagwijdte van de erkende rechten.

4. Indien men op een zinvolle wijze en rekening houdend met de gekende beperkingen sociale grondrechten in de Grondwet wil invoeren, dan heeft het voorstel een midden uit te maken tussen de uitgebreide teksten van de eerste groep (Blanpain, Stroobant, Simons) en de minimale opsomming van de tweede groep (Breyne).

De voorstellen van de heer Blanpain, de heer Stroobant en de heer Simons bevatten een te lange opsomming. Men moet ze dus laten vallen. Het voorstel van de heren Arts en Breyne is een goed uitgangspunt. Het voorstel van de heer Taminiaux is een stap terug ten opzichte van de verworvenheden van het Europees Sociaal Handvest.

7. Nieuw voorstel van de Voorzitter

Vertrekkend vanuit die conclusies, heeft de Voorzitter een nieuw voorstel van tekst uitgeschreven. Hij wijst op de onvolledigheid en het compromiskarakter van de nieuwe tekst. Het is vooral geïnspireerd op de voorstellen Arts en Blanpain.

7.1. Voorstel

Enig artikel

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

« Artikel 24bis. — § 1. Een ieder heeft het recht op een menswaardig bestaan met eerbiediging van zijn economische en sociale grondrechten.

De uitoefening van deze rechten wordt geregeld bij wet, bij decreet of bij de in artikel 26bis van de Grondwet bedoelde regel.

§ 2. Voor iedere burger liggen aan de grondslag van deze sociale en economische rechten volgende beginselen : een ieder heeft het recht op een behoorlijk levenspeil, op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, op een gezond leefmilieu, op sociale, juridische en medische bijstand, op een adequate huisvesting en op individuele en collectieve en sociale ontplooiing van zijn persoon.

§ 3. Voor de werknemers liggen aan de grondslag van deze sociale en economische grondrechten volgende beginselen : een ieder heeft het recht op een zo hoog mogelijk en stabiel werkgelegenheidspeil, op het verrichten van vrijelijk gekozen werkzaamheden, op billijke arbeidsvoorwaarden met inbegrip van een billijke beloning, op democratische inspraak in de arbeidsverhoudingen, op sociale zekerheid en op vrij sociaal overleg.»

De Voorzitter wijst er uitdrukkelijk op dat zijn voorstel niet verwijst naar de zelfstandige werker, noch naar het gezin. Wellicht zullen andere leden van de Werkgroep dit onder vorm van amendement aan de tekst toevoegen.

7.2. Bespreking

Schema van het nieuwe voorstel

Paragraaf 1 bevat de inleiding

Paragraaf 2 is gericht tot iedere burger

Paragraaf 3 is gericht tot de werknemers

Men moet zich over de volgende punten uitspreken.

1. Algemene structuur van de tekst.

2. La formulation juridique de l'idée (non seulement dans le texte, mais aussi dans les développements), de manière à préciser que les droits en question sont des droits fondamentaux, qui n'ont qu'un effet indirect et qui ne sont pas immédiatement contraignants, pour prévenir tout malentendu au niveau de la doctrine et de la jurisprudence.

En effet, la question s'était posée de savoir si ce que nous inscrivions dans la Constitution serait réalisable. Or, il est dangereux d'y inscrire un droit fondamental dont on ne peut pas assurer le respect. Le groupe de travail s'est, dès lors, prononcé pour l'inscription de droits sociaux et économiques fondamentaux à effet indirect. Il appartient aux instances législatives compétentes d'assurer la concrétisation des droits fondamentaux.

3. Quels sont les droits qu'il faut inscrire dans la Constitution ?

4. Quel est le contenu que nous donnons à ces droits sélectionnés et que nous ne mentionnons pas explicitement dans le texte même de l'article 24bis de la Constitution ? Nous pouvons indiquer ce contenu dans le courant des travaux préparatoires (Rapport du groupe de travail, développements de la nouvelle proposition d'article 24bis, à déposer). Qu'entendons-nous par « droit à la sécurité sociale », par « droit à une rémunération équitable » ?

Structure générale de la proposition

Un membre constate qu'une distinction a été faite. A cette fin, deux paragraphes différents ont été prévus. Un deuxième paragraphe traite du droit au travail, en précisant que ce droit concerne les travailleurs.

Le président remarque que cette distinction a été faite dans la Charte sociale européenne. Il y a des droits qu'on accorde à tout le monde. Pour certains droits, l'on précise qu'ils sont destinés aux travailleurs.

Le même membre est d'avis qu'un droit fondamental économique et social peut être réclamé par chacun. En spécifiant au § 3 que le droit concerne les travailleurs, un non-travailleur n'aurait donc pas un droit au travail.

Le président se réfère à la première partie de la Charte sociale européenne: les points 1, 2, 3, 7, 8, 9 et 10. Le point 1 dit:

« Toute personne doit avoir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement entrepris. »

Le même membre réplique que le point 1 de la Charte sociale européenne tel qu'il a été énoncé par le président ne figure pas dans sa nouvelle proposition.

Un autre membre est d'avis que dans le § 2 qui énumère les droits des citoyens, on devrait retrouver le principe du droit au travail.

Un autre paragraphe énumérerait les conditions de ce droit au travail pour les travailleurs.

Le membre craint que ne pas inscrire au § 2 le droit au travail, ne contienne le risque de la fragilisation d'un droit qui est un droit fondamental.

Un membre remarque que le premier paragraphe parle de chacun, alors que son propre texte utilise le mot « toute personne ».

Le mot « chacun » est plus impersonnel.

Le groupe de travail accepte les mots « toute personne » (en néerlandais: eenieder).

Le professeur Delpérée fait cependant remarquer que les mots « toute personne » sortent un peu de la terminologie du titre II actuel de la Constitution où l'on utilise soit « nul » (formulation

2. De juridische formulering van de idee (niet alleen in de tekst, maar ook in de memorie van toelichting) dat het grondrechten betreft, die een onrechtstreekse draagwijde en geen onmiddellijke binding hebben, zodat er voor de rechtsleer en rechtsspraak geen misverstand kan bestaan.

Het probleem van de haalbaarheid was immers gerezen over wat we in de Grondwet zouden schrijven. Het is gevaarlijk een grondrecht in te schrijven dat men niet kan waar maken. Vandaar de conclusie van de Werkgroep: onrechtstreekse werking van de sociale en economische grondrechten. De concretisering van de grondrechten gebeurt door de bevoegde wetgevende instanties.

3. Welke rechten worden er opgenomen ?

4. Welke inhoud geven we aan die geselecteerde rechten, zonder die expliciet in de tekst zelf van artikel 24bis van de Grondwet in te lassen ? Dit kan gebeuren via aanduidingen in de voorbereidende werkzaamheden (verslag van de Werkgroep, memorie van toelichting bij het nieuw in te dienen voorstel van art. 24bis). Wat verstaan we onder recht op sociale zekerheid, recht op billijke vergoeding ?

Algemene structuur van het voorstel

Een lid stelt vast dat er een onderscheid is gemaakt. Daarom zijn er twee verschillende paragrafen voorgesteld. Een tweede paragraaf behandelt het recht op arbeid en vermeldt dat dit recht van de werknemers is.

De Voorzitter merkt op dat dit onderscheid in het Europees Sociaal Handvest gemaakt is. Er zijn rechten die aan iedereen worden toegekend. Bij sommige rechten wordt vermeld dat zij bestemd zijn voor de werknemers.

Hetzelfde lid is van mening dat iedereen zich kan beroepen op een economisch en sociaal grondrecht. Door in § 3 te bepalen dat de werknemers bepaalde rechten hebben, zou een niet-werknemer dus geen recht op arbeid hebben!

De Voorzitter verwijst naar deel I van het Europees Sociaal Handvest: punten 1, 2, 3, 7, 8, 9 en 10. Punt 1 bepaalt het volgende:

« Een ieder dient in staat te worden gesteld in zijn onderhoud te voorzien door werkzaamheden die hij vrijelijk gekozen heeft. »

Hetzelfde lid repliceert dat punt 1 van het Europees Sociaal Handvest zoals opgesomd door de Voorzitter niet opgenomen is in zijn nieuw voorstel.

Een ander lid is van mening dat men het beginsel van het recht op arbeid zou moeten terugvinden in § 2, die een opsomming geeft van de rechten van de burgers.

De voorwaarden voor dit recht op arbeid voor de werknemers kunnen worden opgesomd in een andere paragraaf.

Het lid vreest dat het recht op arbeid, dat een grondrecht is, op de tocht komt te staan als het niet opgenomen wordt in § 2.

Een lid merkt op dat § 1 over « chacun » spreekt, terwijl zijn eigen tekst het woord « toute personne » gebruikt.

Het woord « chacun » is onpersoonlijker.

« Toute personne » (in het Nederlands: eenieder) wordt door de Werkgroep aanvaard.

Professor Delpérée merkt evenwel op dat de woorden « toute personne », « ieder » qua terminologie afwijken van het thans geldende hoofdstuk II van de Grondwet, dat ofwel de term

négative), soit « les Belges ». Cette dernière formulation pose également quelques problèmes, car il faut alors expliquer que cela concerne aussi les étrangers.

A l'article 21, on utilise « chacun ». Le professeur Delpérée préfère cette formule parce que « toute personne » soulève le problème de savoir s'il s'agit des personnes physiques ou également des personnes morales.

Un membre propose de remplacer, dans le titre de la proposition, les mots « droits économiques et sociaux » par « droits économiques, sociaux et culturels ».

Le membre remarque que le Parlement européen reprend à chaque fois les droits culturels en même temps que les droits sociaux et économiques.

Le professeur Delpérée s'est toujours étonné que l'on aborde uniquement les droits économiques et sociaux. Pour lui, les droits culturels doivent également être mentionnés. Aux Nations unies et au niveau européen, on a toujours tendance à associer les trois notions. Il n'y a pourtant pas de problème au niveau de la déclaration de révision de la Constitution parce que les droits culturels sont une forme de droit social. La culture est une conception de vie sociale.

Un membre demande s'il n'est pas nécessaire d'écrire: « les droits économiques et sociaux, y compris les droits culturels ».

Le professeur Delpérée confirme qu'il n'y a pas d'objection juridique à la formulation: « garantit la protection des droits économiques, sociaux et culturels » ou une variante: « les droits économiques et sociaux, en ce compris les droits culturels ».

Le président demande au professeur Delpérée s'il faut toujours préciser qu'il s'agit de droits fondamentaux.

Un autre membre utilise la notion de correction culturelle de l'économie de marché, par analogie avec la notion de correction sociale de l'économie de marché. Il faudrait pouvoir connaître l'aspect immatériel de toute décision politique et pouvoir en discuter. Il s'agit, en l'espèce, d'un élément immatériel et culturel dans un sens très large.

Il serait utile d'intégrer cette notion dans la proposition. Il est, par exemple, question, au § 2, de l'épanouissement culturel et social, individuel et collectif du citoyen. Le mot « culturel » pourrait également être utilisé au § 1^{er} et dans le titre.

Le président fait remarquer à l'intervenant que les droits culturels fondamentaux font partie des matières communautarisées. Son plaidoyer, en faveur de leur inscription dans la Constitution est-il, dès lors, compatible avec l'intérêt qu'il porte à l'autonomie constitutive?

Le même intervenant répond qu'il apparaîtra clairement que l'inscription des droits culturels fondamentaux dans la Constitution n'entraîne aucune répartition de compétences, puisque la culture a été communautarisée complètement.

Le président n'a pas d'objection contre cette proposition. Il y a toutefois lieu de se demander si elle a sa place dans le débat qui fait suite à la dernière déclaration de révision de la Constitution.

Le chef de cabinet adjoint du Premier ministre déclare qu'il y a, en effet, un problème, étant donné qu'il est uniquement question, dans la déclaration de révision de la Constitution du 18 octobre 1991, de l'insertion d'un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux.

« niemand » (negatieve formulering), ofwel « de Belgen » gebruikt. Deze laatste term kan ook moeilijkheden meebrengen want men moet er in dat geval op wijzen dat die rechten ook voor de vreemdelingen gelden.

Artikel 21 gebruikt « ieder », « chacun ». Professor Delpérée verkiest die formulering omdat de woorden « toute personne » niet duidelijk maken of het alleen om natuurlijke dan wel eveneens over rechtspersonen gaat.

Een lid stelt voor in het opschrift van het voorstel de woorden « economische en sociale rechten » te vervangen door « economische, sociale en culturele rechten ».

Het lid merkt op dat het Europees Parlement telkenmale de culturele rechten in een adem noemt met de sociale en economische rechten.

Het heeft professor Delpérée steeds verwonderd dat men het alleen over economische en sociale rechten heeft. Volgens hem moeten daar ook de culturele rechten bijkomen. De Verenigde Naties en de Europese instellingen behandelen die drie begrippen meestal samen. Op het stuk van de verklaring tot herziening van de Grondwet zijn er evenwel geen problemen, omdat culturele rechten een soort van sociale rechten zijn. De cultuur vormt een onderdeel van het sociale leven.

Een lid vraagt of men in dat geval niet het best schrijft: « de economische en sociale rechten, met inbegrip van de culturele rechten ».

Professor Delpérée bevestigt dat er geen juridisch bezwaar bestaat tegen de volgende formule: « waarborgt de bescherming van de economische, sociale en culturele rechten » of een variant: « de economische en sociale rechten, met inbegrip van de culturele rechten ».

De Voorzitter vraagt aan professor Delpérée of men steeds uitdrukkelijk moet vermelden dat het om grondrechten gaat.

Een ander lid refereert naar analogie met de sociale correctie van de vrije markteconomie, naar het begrip culturele correctie van de vrije markteconomie. Bij iedere beleidsbeslissing zou men het immateriële aspect ervan moeten kennen en bespreekbaar maken. Het gaat om een immaterieel, cultureel gegeven in een zeer brede betekenis.

Het zou nuttig zijn dit in het voorstel te integreren; zo is er in § 2 sprake van de individuele en collectieve, culturele en sociale ontplooiing van de persoon. Het woord « cultureel » zou ook in § 1 en in de titel kunnen ingelast worden.

De Voorzitter doet aan het lid opmerken dat de culturele grondrechten tot de gecommunautariseerde materies behoren. Strookt zijn pleidooi voor de opname ervan in de Grondwet wel met zijn bekommernis om de constitutieve autonomie?

Hetzelfde lid antwoordt dat de opname van de culturele grondrechten in de Grondwet duidelijk zal aantonen dat de opname van de grondrechten geen bevoegdheidsverdelend karakter heeft, vermits de culturele materie volledig gecommunautariseerd is.

De Voorzitter heeft met dit voorstel geen probleem. De vraag rijst echter of het kan in het raam van de huidige verklaring van de grondwetsherziening.

Volgens de adjunct-kabinetschef van de Eerste Minister is er ter zake wel een probleem, vermits de grondwetverklaring van 18 oktober 1991 enkel spreekt over een invoeging van een artikel 24bis betreffende de economische en sociale rechten.

Une série de droits culturels fondamentaux sont cités en exemple: le droit d'association, le droit à l'enseignement, le droit à l'égalité des chances, le droit aux loisirs.

Un membre est également d'avis qu'on associe souvent les droits culturels aux droits économiques et sociaux. Il remarque que le droit à l'enseignement existe déjà dans la Constitution. On mentionne également la protection du droit d'auteur, le droit de jouir des biens culturels, etc.

Le professeur Blanpain estime qu'il ne faut pas inscrire le mot «culturel» dans l'intitulé. On pourrait toutefois ajouter, au § 1^{er}, après les mots «de ses droits économiques et sociaux fondamentaux», les mots suivants, «y compris les droits culturels». Il appartient au législateur de définir les droits sociaux et économiques fondamentaux et de décider que les droits culturels fondamentaux en font intégralement partie, s'il le souhaite.

Le président propose d'adopter la proposition du professeur Blanpain en ce qui concerne les droits culturels fondamentaux.

Le chef de cabinet adjoint du Premier ministre souligne que les articles 59bis et 59ter de la Constitution pourraient éventuellement soulever des problèmes, dans la mesure où ils disposent, notamment, que ce sont les Conseils qui règlent les matières culturelles. Le § 7 de l'article 59bis souligne, en outre, que l'on ne peut faire aucune discrimination en fonction de critères économiques et philosophiques. L'article 59bis n'est pas soumis à révision.

Un membre n'est pas d'accord avec ce raisonnement. Il donne l'exemple du droit au logement, une matière qui est déjà régionalisée.

Ce raisonnement va réduire de plus en plus le champ d'action du constituant, ce qui est inadmissible.

Le professeur Blanpain signale que le problème est résolu grâce à la proposition de compromis du président. Le second alinéa du § 1^{er} dispose, en effet, expressément que la loi, le décret, etc. règlent l'exercice de ces droits. En d'autres termes, ladite matière est en évolution et l'on considère les choses en tenant compte de cela.

Le chef de cabinet adjoint du Premier ministre constate qu'en ne mentionnant les droits culturels qu'au § 1^{er}, l'on fait une distinction entre les droits que l'on va définir et les droits culturels fondamentaux dont il n'est plus question dans la suite de la Constitution.

Le professeur Blanpain estime que, comme il est question de divers domaines relevant de la compétence de diverses instances, il n'y aurait aucun mal à parler de droits culturels, d'autant plus qu'il est également question dans ces paragraphes d'autres droits qui font, eux aussi, partie des matières régionales ou communautaires. Il n'est pas nécessaire de consacrer un paragraphe distinct aux éléments culturels. On peut en parler tant au § 2 qu'au § 3.

Un membre constate que le texte du président parle déjà dans le troisième paragraphe d'épanouissement culturel et social.

Plusieurs membres trouvent que la formule de «l'épanouissement culturel et social» ne suffit pas et ils plaident pour l'ajout de droits culturels fondamentaux au § 1^{er}.

Selon l'intervenant, la difficulté réside dans le fait qu'une série de droits sont limités aux travailleurs (comme la sécurité sociale au § 3) et qu'un certain nombre d'autres droits sont garantis à tous les citoyens.

Un membre constate que le § 3 préserve, pour les travailleurs, certains droits qui devraient être garantis pour tous.

La formule restrictive du § 3 par rapport au § 2 est inadmissible quand on traite de droits fondamentaux.

Er worden een aantal voorbeelden van culturele grondrechten opgesomd: recht van vereniging, recht van onderwijs, recht op gelijke kansen, recht op vrije tijdsbesteding.

Een ander lid meent eveneens dat men de culturele rechten vaak bij de economische en sociale rechten voegt. Hij wijst erop dat de Grondwet reeds een recht op onderwijs bevat. Er wordt ook nog gesproken over de bescherming van het auteursrecht, het recht op het genot van het cultuurgood, enzovoort.

Volgens professor Blanpain moet het woord «cultureel» niet in de titel zelf opgenomen worden. Men zou wel in § 1 aan de woorden «economische en sociale grondrechten», de volgende woorden kunnen toevoegen «met inbegrip van de culturele rechten». Het staat de grondwetgever vrij de economische en sociale grondrechten nader te omschrijven, en te stellen dat de culturele grondrechten, er integraal deel van uitmaken.

De Voorzitter stelt voor het voorstel inzake de culturele grondrechten van professor Blanpain over te nemen.

De adjunct-kabinetschef van de Eerste Minister wijst erop dat de artikelen 59bis en 59ter van de Grondwet eventueel problemen zouden kunnen scheppen, omdat die artikelen ondermeer bepalen dat de culturele aangelegenheden door de Raden worden geregeld. Bovendien bepaalt § 7 van artikel 59bis dat er geen discriminatie mag zijn op economische en filosofische gronden. Artikel 59bis is niet voor herziening vatbaar.

Een lid kan deze redenering niet onderschrijven. Als voorbeeld geeft hij het recht op een woning, een reeds geregionaliseerde aangelegenheid.

Door een dergelijke redenering dreigt de grondwetgever nog minder armslag te krijgen. Dat is onaanvaardbaar.

Professor Blanpain wijst erop dat het probleem opgelost wordt door het compromis-voorstel van de Voorzitter. De tweede zin van § 1 zegt immers uitdrukkelijk dat het geregeld wordt bij wet, bij decreet, enzovoort. Met andere woorden, de zaak is evolutief: men volgt de zaken in hun ontwikkeling.

De adjunct-kabinetschef van de Eerste Minister stelt vast dat wanneer men het vermelden van de culturele rechten beperkt tot § 1, men een onderscheid maakt tussen die rechten die men gaat specificeren en de culturele grondrechten waarover verder niets meer gezegd wordt in de Grondwet.

Professor Blanpain is van oordeel dat vermits er sprake is van verschillende domeinen waar verschillende instanties respectievelijk bevoegd zijn, het geen kwaad kan iets over culturele rechten te zeggen, want andere rechten zijn eveneens in die paragrafen opgenomen en behoren eveneens tot gewestelijke of gemeenschapsmateries. Er hoeft hiervoor geen afzonderlijke paragraaf geschreven te worden. Men kan culturele elementen zowel in § 2 als in § 3 inbouwen.

Een lid stelt vast dat er in § 3 van de tekst van de Voorzitter reeds sprake is van culturele en sociale ontplooiing.

Verschillende leden vinden de formule van «de culturele en sociale ontplooiing» niet voldoende en pleiten voor de toevoeging van culturele grondrechten in § 1.

Volgens het lid ligt de moeilijkheid bij het feit dat een aantal rechten beperkt zijn tot werknemers (zoals de sociale zekerheid in § 3) en een aantal andere rechten voor alle burgers zijn gegarandeerd.

Een lid stelt vast dat § 3 een aantal rechten van de werknemers opsomt en dat die rechten in feite voor iedereen gewaarborgd zouden moeten zijn.

Paragraaf 3 is in vergelijking met § 2 beperkend geformuleerd en dat is ontoelaatbaar wanneer het om grondrechten gaat.

Un autre membre exprime les mêmes réserves vis-à-vis de la distinction entre les §§ 2 et 3.

Le professeur Blanpain suggère les solutions suivantes :

— Il ne faut pas coller à chaque droit l'étiquette d'économique, social ou culturel. Cette particularité peut être passée sous silence. Il n'y a donc pas lieu de rédiger un nouveau paragraphe concernant le culturel. Mieux vaut faire une énumération des différents droits, sans en spécifier la nature.

— Supprimer toute subdivision.

— Supprimer la référence à chaque citoyen et chaque travailleur.

— La mention de « chacun » au début de l'article suffit. En effet, de par le contenu du droit proprement dit, on s'adresse à une catégorie déterminée de personnes. Le champ d'application sera défini en fonction de la nature du droit.

— Se limiter à l'énumération des droits. Le contenu du droit permet de déterminer à qui il s'adresse : soit à toute personne, soit à un groupe déterminé.

L'intervenant donne l'exemple du droit à un emploi stable du niveau le plus élevé possible, lequel droit vise la population active.

Un commissaire évoque à nouveau l'application immédiate. Le § 1^{er} dit clairement qu'il n'y a pas d'application immédiate. Aux §§ 2 et 3, on procède de manière détaillée. Ne faut-il pas y préciser clairement que cela doit encore être exécuté ?

Ne risque-t-on pas d'inférer des §§ 2 et 3 qu'il y a application directe ?

Le constituant peut-il lier le législateur futur par des principes simples ? Peut-il le faire à propos de matières qui ne relèvent plus de la compétence du législateur national ?

Il s'agit là d'un précédent dangereux. A l'avenir, le législateur belge pourrait rétablir, à la majorité des deux tiers, des obligations auxquelles sont soumis les gouvernements et les parlements fédérés. Le groupe de l'intervenant ne désire pas voter un texte ayant des répercussions sur la répartition des compétences.

Ce membre émet également des réserves à l'égard de la subdivision en un § 2 et un § 3, créant deux catégories : d'une part, chaque citoyen et, d'autre part, chaque travailleur. Pourquoi y a-t-on précisément choisi la catégorie des travailleurs ?

Si l'on supprime la distinction (comme le suggère le professeur Blanpain), il faut définir les obligations différemment. Exemple : chaque citoyen a le droit d'accomplir les activités qu'il a librement choisies. Cela va très loin. L'intervenant s'oppose au classement de ce droit dans la catégorie des travailleurs, car cela relève du droit des contrats.

La difficulté s'intensifie encore si l'on prévoit d'en faire bénéficier « chaque citoyen ». Dans quelle mesure non seulement les relations du travail, mais aussi diverses relations, y font-elles obstacle ?

Ook een ander lid maakt hetzelfde voorbehoud wat het onderscheid betreft tussen de §§ 2 en 3.

Professor Blanpain suggereert de volgende oplossingen :

— Op elk van de rechten dient niet het etiket van economisch, sociaal of cultureel geplakt te worden. Dit mag in het midden worden gelaten. Er moet dus geen nieuwe cultuurparagraaf opgesteld worden. Het is beter een opsomming van de verschillende rechten te maken, zonder hun aard te specificeren.

— Weglaten van iedere onderverdeling.

— Iedere burger en iedere werknemer weglaten.

— « Eenieder » bij de aanvang van het artikel is voldoende. Men richt zich immers door de inhoud van het recht zelf tot een bepaalde categorie van mensen door de inhoud van het recht. Het toepassingsgebied zal worden bepaald naar gelang de aard van het recht.

— Zich beperken tot het opsommen van de rechten. Uit de inhoud van het recht blijkt tot wie het gericht is : ofwel tot eenieder, ofwel tot een bepaalde groep.

Hij geeft het voorbeeld van het recht op een stabiel werkgelegenheidspeil dat gericht is tot de actieve bevolking.

Een lid heeft het opnieuw over de onmiddellijke werking. § 1 zegt duidelijk dat er geen onmiddellijke werking is. In § 2 en § 3 gaat men gedetailleerd te werk. Moet ook hier niet duidelijk gesteld worden dat dit nog moet uitgevoerd worden ?

Bestaat het gevaar niet dat men uit § 2 en § 3 rechtstreekse werking kan putten ?

Kan de grondwetgever de toekomstige wetgever binden met eenvoudige principes ? Kan de grondwetgever dit doen in verband met materies die niet meer onder de bevoegdheid van de nationale wetgever vallen ?

Het is een gevaarlijk precedent. In de toekomst zou de Belgische wetgever opnieuw met een tweederdemeerderheid verplichtingen kunnen invoeren waaraan de deelregeringen en deelparlementen onderworpen zijn. Zijn fractie wenst geen tekst goed te keuren waaraan een bevoegdheidsverdelend effect kleeft.

Ook dit lid heeft reticenties tegenover de opsplitsing in § 2 en § 3, tussen de opdeling in twee categorieën : enerzijds iedere burger en anderzijds iedere werknemer. Waarom werd precies de categorie van werknemers eruit geselecteerd ?

Indien men het onderscheid laat wegvallen (zoals Prof. Blanpain suggereert), moet men de verplichtingen anders omschrijven. Voorbeeld : voor iedere burger is er het recht van vrijelijk gekozen werkzaamheden. Dit gaat zeer ver. Het lid heeft bezwaren indien men het bij de categorie werknemers zou klasseren. Dit behoort tot het contractenrecht.

Het wordt nog moeilijker wanneer men het voor « iedere burger » voorziet. In welke mate wordt dit doorkruist niet alleen door arbeidsverhoudingen, maar ook door allerlei verhoudin-

Un membre demande si on ne pourrait pas intégrer le droit au travail au § 2.

Un autre intervenant se réfère au § 3, où on définit ce qu'est un travailleur. Un travailleur est celui qui a un emploi.

Plus loin on dit que le droit du travailleur est d'avoir un emploi. On définit le mot « travailleur » en donnant le droit en même temps. Le texte n'est pas clair. Qu'est-ce qui définit un travailleur ? Le membre craint que l'on ne tourne en rond.

Selon un membre, le droit à la sécurité sociale ne peut pas être limité au travailleur.

Un autre membre est d'avis qu'il faut tenir compte de ce qui existe actuellement dans notre pays par rapport à la jurisprudence, aux lois et décrets, à la pratique du dialogue social, etc.

Dans tout cela, une définition du travailleur existe dont il faut tenir compte et à laquelle il faut se référer.

Le président explique pour quelle raison on a introduit dans l'article la distinction entre citoyens et travailleurs. Cela résulte du souci de se conformer le plus possible à la Charte sociale européenne, qui fait également cette distinction entre « toute personne » et « les travailleurs ».

Il ne voit aucune objection de principe à la suppression de la distinction. On peut se limiter à la mention de « chacun » et la faire suivre d'une énumération.

Il rappelle que la distinction telle qu'elle figure dans la Charte sociale européenne a suivi une évolution historique, suivant laquelle les droits sociaux ont été destinés, en premier lieu, à ceux qui étaient occupés dans un lien de subordination. A partir de ce groupe, on les a étendus à d'autres.

On peut se demander si cette distinction historique doit être maintenue. On peut, par exemple, plaider pour l'octroi à chacun du droit à la sécurité sociale. Quelle en est la signification ? Chaque personne peut-elle prétendre au même système de sécurité sociale ?

Un membre répond qu'au niveau des droits fondamentaux, chacun a le droit de bénéficier de la sécurité sociale.

Un autre membre constate une divergence de vues. Nous connaissons un système de sécurité sociale qui est fondé sur le travail, qui est lié de façon assez fondamentale au travail. Si on est d'avis que la sécurité sociale est le droit de chaque citoyen, on met le système, tel qu'il existe pour le moment, en question.

Le président conclut de la discussion qu'il est préférable de ne pas maintenir la distinction entre « chaque citoyen » (§ 2) et « les travailleurs » (§ 3), étant entendu que les développements de la nouvelle proposition qui doit être déposée expliqueront que la nature du droit déterminera à quel groupe ce droit s'applique. Bien entendu, c'est là une matière évolutive.

Un membre propose d'en faire un seul paragraphe.

Il est proposé de réunir les §§ 2 et 3 en un paragraphe unique, qui sera libellé en ces termes : « Ces droits comprennent... » suivis de l'énumération des §§ 2 et 3.

Le chef de cabinet du Premier ministre propose de remplacer les paragraphes par des alinéas. Le premier alinéa deviendrait la première phrase du § 1^{er}, et le deuxième alinéa les paragraphes 2 et 3. Le troisième et dernier alinéa deviendrait la deuxième phrase du § 1^{er}.

Le nouveau deuxième alinéa, qui ferait suite au premier alinéa, comprendrait la définition et l'énumération du premier alinéa.

Een lid vraagt of men het recht op arbeid niet in paragraaf 2 kan opnemen.

Een andere spreker verwijst naar paragraaf 3 die een bepaling biedt van het begrip « werknemer ». Werknemer is hij die een betrekking heeft.

Verder in de tekst staat dat een werknemer recht heeft op werkgelegenheid. De bepaling van de term « werknemer » en het recht op werkgelegenheid worden dus samen vermeld. De tekst laat aan duidelijkheid te wensen over. Welk is de inhoud van het begrip « werknemer » ? Het lid vreest dat men zo in een kring rond-draait.

Volgens een ander lid mag het recht op sociale zekerheid niet worden beperkt tot de werknemer alleen.

Een ander lid is van oordeel dat men rekening moet houden met wat er thans in ons land bestaat op het stuk van jurisprudentie, wetten en decreten, de praktijk van het sociaal overleg, enz.

In het kader daarvan bestaat er reeds een bepaling van het begrip « werknemer », waarmee men rekening moet houden en waarnaar men behoort te verwijzen.

De Voorzitter legt uit waarom het onderscheid tussen burgers en werknemers in het artikel werd opgenomen. Het is het gevolg van de bekommernis zo dicht mogelijk bij het Europees Sociaal Handvest te blijven, dat eveneens dat onderscheid tussen « eenieder » en « werknemers » maakt.

Hij heeft geen principieel bezwaar tegen het wegnemen van het onderscheid. Men kan het beperken tot « eenieder », waarna een opsomming volgt.

Hij herinnert er wel aan dat het onderscheid zoals het in het Europees Sociaal Handvest voorkomt, historisch gegroeid is, waarbij de sociale rechten in de eerste plaats rechten waren voor degenen die in ondergeschikt verband tewerkgesteld werden. Vanuit die groep heeft men de rechten verruimd naar anderen.

De vraag luidt of dit historisch onderscheid nu nog moet gehandhaafd worden. Men kan ervoor pleiten dat bijvoorbeeld iedereen recht heeft op sociale zekerheid. Welke is de betekenis hiervan ? Heeft iedereen recht op hetzelfde stelsel van sociale zekerheid ?

Een lid antwoordt dat eenieder recht heeft op sociale zekerheid als een van de grondrechten.

Een ander lid stelt vast dat de meningen uiteenlopen. Onze sociale-zekerheidsregeling is gebaseerd op de arbeid en is zeer nauw verbonden met de arbeid. Gaat men ervan uit dat de sociale zekerheid een recht is voor iedere burger, dan zet men de geldende regeling op de helling.

Uit de discussie leidt de Voorzitter af dat het onderscheid « iedere burger » (§ 2) en « werknemers » (§ 3) beter niet gehandhaafd wordt, met dien verstande dat er in de toelichting van het nieuw in te dienen voorstel zal uitgelegd worden dat naar gelang de aard van het recht zal blijken voor welke groep dat recht geldt. Dit is uiteraard evolutief.

Een lid stelt voor er één enkele paragraaf van te maken.

Er wordt voorgesteld § 2 en § 3 tot één enkele paragraaf terug te brengen die als volgt zal luiden : « Deze rechten bevatten... » waarna de opsomming van § 2 en § 3 volgt.

De kabinetschef van de Eerste Minister stelt voor de paragrafen te vervangen door leden. Het eerste lid wordt de eerste zin van § 1. Het tweede lid wordt de paragrafen 2 en 3. Het derde en laatste lid wordt de tweede zin van § 1.

Het nieuwe tweede lid, in aansluiting op het eerste lid, houdt een definitie en opsomming van het eerste lid in.

Le professeur Blanpain se rallie à cette suggestion et propose de formuler le deuxième alinéa comme suit:

« Ces droits fondamentaux comprennent le droit à un niveau de vie convenable, au respect de la vie privée, à un environnement salubre, à une assistance sociale, juridique et médicale, à un logement adéquat, à l'épanouissement culturel et social, individuel et collectif, le droit d'occuper un emploi stable du niveau le plus élevé possible, d'accomplir des activités librement choisies, de bénéficier de conditions de travail justes, y compris une rémunération équitable, de participer démocratiquement à la définition des relations de travail, de bénéficier de la sécurité sociale et de la libre concertation sociale. »

7.3. Enumération limitative ou exhaustive?

Le chef de cabinet du Premier ministre demande si l'on doit prévoir ou non une énumération limitative. Il propose, en tout cas, d'utiliser, en néerlandais, le mot « minstens » ou, en français, le mot « notamment ».

Le président plaide pour une énumération limitative⁽¹⁾, afin de prévenir des possibilités d'interprétation qui prêteraient à confusion. C'est contraire à l'esprit des décisions qui ont été prises jusqu'à présent au sein du groupe de travail.

Un membre n'est pas d'accord. Il faut offrir la possibilité de formuler les droits fondamentaux le plus largement possible. Il propose d'employer, dans le texte néerlandais, le mot « minstens », ce qui ne peut être limitatif.

Le chef de cabinet du Premier ministre interprète l'intervention du membre comme suit: au premier alinéa est inscrit le grand principe des droits économiques et sociaux fondamentaux.

La Constitution fédérale énumère les droits économiques et sociaux fondamentaux qu'elle estime communs à l'ensemble du pays. Chaque entité fédérée peut ensuite compléter la Constitution.

Le président rappelle que, selon le professeur Delpérée, la constituante n'est pas une autorité fédérale, mais une autorité d'union.

Le chef de cabinet estime qu'il faut laisser à une entité fédérée la possibilité de définir des droits économiques et sociaux fondamentaux supplémentaires.

Les droits fondamentaux qui seront inscrits à l'article 24bis de la Constitution sont les droits fondamentaux sur lesquels l'ensemble du pays marque son accord. On ne doit donc pas les considérer en termes de répartition des compétences, mais en fonction des matières au sujet desquelles existe un consensus si large que ces droits puissent être inscrits dans la Constitution.

Un commissaire plaide pour l'emploi du mot « notamment » en français (2).

Le président relève que deux considérations jouent donc un rôle:

1) les autorités régionales (communautaires) peuvent encore inscrire d'autres droits si elles le souhaitent;

2) l'autorité compétente peut donner un contenu aux droits fondamentaux adoptés par l'autorité d'union.

Le président souligne que le groupe de travail se charge d'une Constitution au niveau fédéral. Il n'est pas nécessaire de mentionner les mots « notamment » ou « minstens », etc. On ne touche pas

(1) Une énumération limitative est introduite par les mots « à savoir » en français et par les mots « namelijk » ou « te weten » en néerlandais.

(2) « Notamment » correspond à « met name » (ou, par exemple, o.a., o.m., zoals, inzonderheid, vooral ...).

Professor Blanpain is het met deze suggestie eens en stelt voor het tweede lid als volgt te formuleren:

« Deze grondrechten omvatten het recht op een behoorlijk levenspeil, op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, op een gezond leefmilieu, op sociale, juridische en medische bijstand, op een adequate huisvesting, op individuele en collectieve culturele en sociale ontplooiing van zijn persoon, op een zo hoog mogelijk en stabiel werkgelegenheidspeil, op het verrichten van vrijelijk gekozen werkzaamheden, op billijke arbeidsvoorwaarden met inbegrip van een billijke beloning, op democratische inspraak in de arbeidsverhoudingen, op sociale zekerheid en op vrij sociaal overleg. »

7.3. Limitatieve of exhaustieve opsomming?

De kabinetschef van de Eerste Minister stelt de vraag of men al dan niet in een limitatieve opsomming moet voorzien. Zij stelt voor in ieder geval in het Nederlands « minstens » of in het Frans « notamment » te gebruiken.

De Voorzitter pleit voor een limitatieve opsomming⁽¹⁾, om interpretatiemogelijkheden te vermijden wat tot onoverzichtelijkheid zou aanleiding geven. Dit is tegen de geest van de besluiten die tot hiertoe in de Werkgroep werden genomen.

Een lid is het hiermee niet eens. Men moet de mogelijkheid bieden de grondrechten zo breed mogelijk uit te werken. Hij stelt het woord « minstens » (in het Nederlands) voor. Dit kan niet limitatief zijn.

De kabinetschef van de Eerste Minister interpreteert de tussenkomst van het lid als volgt. In het eerste lid wordt het grote principe van de economische en sociale grondrechten ingeschreven.

De federale grondwet geeft een opsomming van wat zij acht aan economische en sociale grondrechten gemeenschappelijk te zijn voor het ganse land. Ieder deelgebied kan vervolgens de Grondwet aanvullen.

De Voorzitter herinnert eraan dat volgens Professor Delpérée de constituante geen federale maar een unie-overheid is.

De kabinetschef is van oordeel dat de mogelijkheid moet open blijven voor een deelgebied bijkomende economische en sociale grondrechten te definiëren.

Die grondrechten die in artikel 24bis van de Grondwet zullen ingeschreven worden, zijn die grondrechten waarover gans het land akkoord gaat. Men moet dit dus niet in termen van bevoegdheidsverdeling bekijken, maar in functie van de vraag waarover een zo'n ruime consensus bestaat dat het in de Grondwet kan ingeschreven worden.

Een lid pleit voor het woord « notamment » (2) in het Frans.

De Voorzitter wijst erop dat hierbij dus twee gedachten een rol spelen:

1) de regionale (gemeenschaps)overheden kunnen nog andere rechten neerschrijven indien ze dat wensen;

2) de bevoegde overheid kan inhoud geven aan de grondrechten die door de unie-overheid worden aangenomen.

De Voorzitter wijst erop dat de Werkgroep werkt aan een Grondwet op federaal niveau. Het is niet nodig dat het woord « minstens » of « notamment », enz. vermeld wordt. Men laat de

(1) Een limitatieve opsomming wordt ingeleid door de woorden « namelijk » of « te weten » in het Nederlands en door de woorden « à savoir » in het Frans.

(2) « Notamment » dient door « met name » (of door bijvoorbeeld, o.a., o.m., zoals, inzonderheid, vooral...) vertaald te worden.

à la compétence des Régions et des Communautés. Celles-ci peuvent prendre leurs propres responsabilités dans le cadre de la structure de l'Etat.

En insérant le mot « notamment », on permet non seulement aux Etats fédérés, mais aussi à la jurisprudence et à la doctrine, d'ajouter des droits fondamentaux supplémentaires, ce qu'il y a lieu en tout cas d'éviter.

Le professeur Blanpain ne voit pas non plus l'utilité des mots « notamment » ou « en tout cas » lorsqu'on dit: « Ces droits fondamentaux comprennent les principes suivants ». Cela n'exclut rien.

Le membre qui a proposé le mot « *minstens* » en néerlandais se rallie finalement à cette analyse et à cette conclusion.

7.4. Le principe de l'effet non immédiat

Un membre met l'accent sur les sensibilités présentes dans son groupe. Le législateur décréteur ne peut être lié par des règles fédérales complémentaires. C'est là un principe à respecter.

L'intervenant cite l'exemple du logement adéquat. La matière du logement a déjà été régionalisée. Le législateur décréteur pourrait, par exemple, souhaiter fixer certaines règles en matière de logement pour une partie de la population qui relève de sa compétence, règles qui ne garantissent pas un logement adéquat. Cela est contraire à la Constitution fédérale. Quelles sont les sanctions dans ce cas?

Un autre membre analyse le problème comme suit. Certains droits sont considérés comme fondamentaux. Il ne s'agit pas ici du contenu et de l'application du droit fondamental, mais bien de son principe. Il n'est pas question ici de donner un contenu au droit fondamental. C'est ainsi que, par exemple, celui qui est compétent pour le logement déterminera ce qui est adéquat. Mais l'on considère comme un droit fondamental le fait de garantir un logement adéquat.

Le professeur Blanpain est d'accord avec le premier intervenant d'après lequel, si le droit fédéral détermine ce qu'est un environnement sain, une assistance médicale, etc. et ajoute à cela que ces matières seront exécutées par décret, il ôte *de facto* une certaine compétence au législateur de l'Etat fédéré, puisqu'il définit un certain devoir concret.

Il convient toutefois de s'inspirer des textes internationaux qui sont obligatoires tant pour les entités fédérées que pour l'Etat fédéral. C'est ainsi que le Conseil flamand a approuvé intégralement la Charte sociale européenne. Si l'on approuve la Charte, cela signifie également que l'on approuve le contenu de ces droits. Si l'on inscrit dans la Constitution des droits provenant de la Charte, aucun problème ne peut se poser, à moins que l'on ne soit éventuellement d'avis de dénoncer la Charte sociale européenne.

C'est pourquoi le professeur Blanpain insiste pour que l'on reprenne des textes et des notions qui figurent déjà dans des traités internationaux que la plupart des Etats ont ratifiés. De ce fait, il n'y aura pas ou peu de difficultés pour les accepter et les interpréter.

Le professeur Blanpain propose la solution suivante: diviser l'article 24bis en deux paragraphes.

Au § 1^{er}, la phrase générale comportant tous les droits individuels. Au § 2, il est dit que la loi, le décret, etc., règlent l'exercice de ces droits.

De cette façon, l'on répond aux objections d'un membre.

Cela signifie concrètement que le § 1^{er} existant se limite à son alinéa 1^{er} et que le deuxième alinéa du § 1^{er} existant devient un paragraphe distinct à la fin de l'article.

bevoegdheid van de Gewesten en de Gemeenschappen onaangetroffen. Deze laatste kunnen binnen het raam van de staatsstructuur hun eigen verantwoordelijkheden nemen.

Bij het opnemen van het woord « minstens » of « ondermeer » biedt dit niet alleen aan de deelstaten, maar ook aan de rechtspraak en de rechtsleer de mogelijkheid bijkomende grondrechten toe te voegen. Dit laatste moet hoe dan ook vermeden worden.

Professor Blanpain ziet eveneens het nut niet in van de woorden « minstens », « ondermeer » of « in ieder geval », wanneer men zegt: « Deze grondrechten bevatten volgende beginselen ». Dit sluit niets uit.

Het lid dat het woord « minstens » in het Nederlands voorstelde, is het met die analyse en dit besluit uiteindelijk eens.

7.4. Het principe van de niet-onmiddellijke werking

Een lid beklemtoont de gevoeligheden van zijn fractie. De dekreetgever mag niet gebonden worden door bijkomende federale regels. Dit is een principe dat dient gerespecteerd te worden.

Het lid geeft het voorbeeld van adequate huisvesting. De materie van de huisvesting is reeds geregionaliseerd. De dekreetgever zou bijvoorbeeld wensen voor een deel van de bevolking dat onder zijn bevoegdheid valt, bepaalde huisvestingsregels vast te leggen, die niet stroken met een adequate huisvesting. Dit is in strijd met de federale Grondwet. Welke zijn dan de sancties?

Een ander lid analyseert het als volgt. Een aantal rechten worden als grondrechten beschouwd. Het gaat hierbij niet over de inhoud en de toepassing van het grondrecht, maar over het principe. De invulling van het grondrecht staat hier niet ter discussie. Zo zal bijvoorbeeld diegene die bevoegd is over de huisvesting bepalen wat adequaat is. Maar het garanderen van een adequate huisvesting beschouwen we als een grondrecht.

Professor Blanpain is het eens met de eerste spreker, die stelt dat wanneer men een gezond leefmilieu, medische bijstand, enz., federaal vastlegt en eraan toevoegt dat het bij decreet wordt uitgewerkt, er een zekere bevoegdheid *de facto* wordt ontnomen aan de wetgever van de deelstaat, omdat een bepaalde concrete plicht omschreven is.

Het is echter aangewezen zich te inspireren aan internationale teksten die bindend zijn zowel voor de deelstaten als voor de federale Staat. Zo heeft de Vlaamse Raad het Europees Sociaal Handvest in zijn integraliteit goedgekeurd. Het goedkeuren van het Handvest betekent dat men ook inhoudelijk met deze rechten akkoord gaat. Wanneer men rechten vanuit het Handvest in de Grondwet overneemt, kan er zich geen enkele probleem voordoen, tenzij men eventueel van plan zou zijn het Europees Sociaal Handvest op te zeggen.

Daarom pleit professor Blanpain zeer sterk voor het overnemen van teksten en begrippen die reeds in internationale verdragen staan en die de meeste Staten geratificeerd hebben. Dit schept de minste moeilijkheid voor de aanvaardbaarheid en de interpretatie.

Professor Blanpain stelt de volgende oplossing voor: de opdeling van artikel 24bis in twee paragrafen.

Paragraaf 1 bevat de algemene zin met al de individuele rechten. In een paragraaf 2 wordt gesteld dat de uitoefening van deze rechten geregeld wordt bij wet, decreet, enz.

Op die manier wordt er een antwoord gegeven aan de bezwaren van een lid.

Concreet betekent dit dat de bestaande § 1 wordt herleid tot lid 1 en dat het tweede lid van § 1 een afzonderlijke paragraaf wordt die op het einde van het artikel komt.

Pour ce qui est de la question de savoir si le constituant fédéral donne des ordres aux entités fédérées, le professeur Blanpain estime que la nouvelle proposition du président, au deuxième alinéa de son § 1^{er}, permet sans restriction une évolution future.

Le président suggère de tenir cette proposition en délibéré. Il renvoie à l'idée du professeur Delpérée concernant l'union fédérale.

Celle-ci pourrait émettre des considérations, indiquer certaines voies à suivre. Dans quelle mesure ces itinéraires jalonnés sont-ils déterminants pour les entités qui constituent l'union? La réponse est qu'il n'y a pas d'effet direct. L'entité fédérée peut donc, soit ne rien entreprendre, soit donner elle-même un contenu au droit fondamental énuméré.

Aux yeux d'un membre, un droit que l'on présente à la population comme étant un droit fondamental est supposé s'appliquer au pays tout entier.

Un intervenant donne l'exemple de l'article 17 (actuel) de la Constitution, qui prévoit le droit à l'enseignement. L'enseignement est tout à fait communautarisé, mais il n'empêche que l'article 17, qui a été révisé en 1989, tient compte des dispositions générales.

Ce n'est pas parce qu'une matière est communautarisée que la constituante ne peut plus donner des directives générales.

Ensuite se pose la question de savoir si la phrase « la loi, le décret ou la règle visée à l'article 26bis, règlent l'exercice de ces droits » est suffisante.

Le professeur Blanpain estime que, lorsque l'on parle de « l'exercice de ces droits », cela n'exclut pas que ces droits existent. En d'autres termes, ce dont il s'agit, c'est de les spécifier.

Le président partage ce point de vue. En exerçant un droit, on le concrétise.

Selon le chef de cabinet adjoint, si l'on ne confère pas, aux droits sociaux fondamentaux, d'« effet direct », l'on ne peut en déduire automatiquement que les droits fondamentaux en question n'ont qu'un « effet indirect » et n'entraînant aucune obligation pour les pouvoirs publics.

Il est plus correct de parler d'une obligation de maintien des effets des normes « *stand-still* ».

Selon la jurisprudence récente du Conseil d'Etat et de la Cour d'arbitrage, il existe une formule dans laquelle les droits de l'homme sont sans effet direct. On reconnaît néanmoins que l'adoption d'une disposition formulée de façon générale entraîne une obligation de maintenir les effets des normes. Ce sera probablement le cas en l'espèce.

Si l'on veut clarifier les choses, l'utilisation d'un mot comme « promouvoir » est indiquée tout normalement, qui implique l'obligation, pour les pouvoirs publics, de faire certaines choses. Elle implique aussi l'interdiction, pour eux, de faire des choses qui vont à l'encontre des objectifs poursuivis, mais ne signifie pas pour autant que l'on ait effectivement créé des droits juridiques et subjectifs précis, comme les droits à effet direct.

C'est pourquoi le chef de cabinet adjoint estime qu'il vaudrait mieux remplacer les termes « principes suivants: chacun a droit » par les termes « la promotion du droit à... » (deuxième alinéa du texte). Le troisième alinéa poursuivrait ainsi: « La loi, le décret ou la règle... »

D'après le professeur Blanpain, la proposition d'utiliser le terme « promotion » constitue, certes, un pas dans la bonne direction, mais il est insuffisant. En effet, « promouvoir » signifie « pousser au-delà de ce qui existe ». Dans le cadre de traités internationaux, la formulation de la règle constitue un critère. Si la règle est formulée de façon claire et nette, l'on parle d'un lien direct.

Wat de vraag betreft of de federale grondwetgever bevelen geeft aan de deelstaten, is Professor Blanpain van oordeel dat het nieuwe voorstel van de Voorzitter, in het tweede lid van § 1, alle mogelijke ruimte opent voor verdere ontwikkeling.

De Voorzitter stelt voor dit voorstel in beraad te houden. Hij verwijst naar de idee van Professor Delpérée over de federale unie.

De federale unie zou beschouwingen kunnen formuleren, bepaalde wegen uitstippelen. In welke mate zijn die uitgestipte wegen bepalend voor de samenstellende bestanddelen van de unie? Het antwoord luidt: er is geen directe werking. Het constitutioneel deel kan dus ofwel niets ondernemen, ofwel zelf inhoud geven aan het opgesomde grondrecht.

Een lid veronderstelt dat een recht dat aan de bevolking als een grondrecht wordt voorgesteld, toch wordt verondersteld voor gans het land te gelden.

Als voorbeeld haalt spreker artikel 17 van de Grondwet aan, dat het recht op onderwijs waarborgt. Nu is het onderwijs in zijn geheel naar de gemeenschappen gegaan, doch dat belet niet dat artikel 17, dat in 1989 werd herzien, met de algemene bepalingen rekening houdt.

Dat een aangelegenheid tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen is gaan behoren, neemt niet weg dat de grondwetgever algemene richtlijnen kan vaststellen.

Vervolgens rijst de vraag of de zin « de uitoefening van die rechten wordt geregeld bij wet, bij decreet of bij de in artikel 26bis bedoelde regel » volstaat.

Professor Blanpain is van oordeel dat wanneer men spreekt van « de uitoefening van deze rechten ... » dit niet uitsluit dat deze rechten bestaan. M.a.w. het gaat om de nadere specificatie ervan.

De Voorzitter beaamt dit standpunt. De uitoefening betekent het concretiseren.

De adjunct-kabinetschef is van oordeel dat wanneer men geen « directe werking » geeft aan de sociaal-economische grondrechten, hieruit niet automatisch mag worden afgeleid dat de betrokken grondrechten enkel « indirecte werking » hebben en geen enkele verplichting voor de overheid meebrengen.

Het is correcter te spreken van een stand-still-verplichting.

Uit recente rechtspraak van de Raad van State en van het Arbitragehof blijkt dat er een formule bestaat waarbij aan mensenrechtenbepalingen geen directe werking wordt toegekend. Wel wordt erkend dat uit het aannemen van een algemeen geformuleerde bepaling een stand-still-verplichting voortvloeit. Dit zal wellicht hier het geval zijn.

Wanneer men dat wil verduidelijken, ligt een woord zoals « bevorderen » voor de hand. Hierbij wordt aangeduid dat het een plicht voor de overheid is om bepaalde dingen te bevorderen. Daaruit blijkt dat het de overheid verboden is om dingen te doen die tegen die doelstellingen ingaan, maar dat geen precieze juridische, subjectieve rechten worden gecreëerd zoals die bij de directe werking worden toegekend.

De adjunct-kabinetschef is daarom van oordeel dat het beter zou zijn het woord « beginnelen » te vervangen door « bevorderen van het recht op ... » (tweede lid van de tekst). Het derde lid herneemt dan: « De uitoefening ... »

Volgens Professor Blanpain is het voorstel om het woord « bevorderen » te gebruiken, een stap in de goede richting maar het is nog steeds onvoldoende. « Bevorderen » betekent immers « verder brengen dan wat bestaat ». In het kader van internationale verdragen wordt de formulering van de regel als criterium gebruikt. Is de regel duidelijk en klaar geformuleerd, dan spreekt men van een rechtstreekse binding.

Un membre propose le texte suivant: « Ces droits ne pourront être exercés que s'ils sont réglés par la loi, le décret... ».

Le professeur Blanpain préfère ce texte, même s'il manque de fermeté pour être inscrit dans la Constitution.

Un membre demande si la notion de « promotion de droits » est neuve.

A la question de savoir si la notion de « promotion » serait nouvelle dans la Constitution belge, le chef de cabinet du Premier ministre répond affirmativement. Elle figure dans différents articles de la Constitution néerlandaise.

Un membre demande quelle est la différence entre la règle qui impose un droit et la promotion du droit. Qu'est-ce que cela comporte en moins ?

Le président répond que cela démontre que les autorités compétentes sont moins liées.

Il renvoie à la Charte du demandeur d'emploi de la Communauté flamande.

Selon le professeur Blanpain, l'utilisation du mot « promouvoir » signifie que le droit ne sera concrétisé que lorsque les pouvoirs publics lui auront donné une forme concrète, et, dès lors, qu'il n'aura aucune existence réelle avant que l'autorité compétente n'ait élaboré une réglementation.

Le président en conclut qu'on affaiblit l'obligation de l'autorité compétente.

Un membre propose de remplacer le mot « promouvoir » par « contribuer ».

Selon le président, il s'agit de trouver une formule qui ne lie en aucun cas les autorités compétentes en ce qui concerne la mise en œuvre des droits fondamentaux inscrits dans la Constitution.

Le chef de cabinet adjoint suggère une autre possibilité. Si l'on ne veut pas d'effet immédiat, pas de droits subjectifs — le groupe de travail y est opposé à l'unanimité —, la solution la plus radicale consiste à conférer des droits qui se traduiront, aux termes de la jurisprudence, par des obligations à effet *stand-still*. Si l'on dispose dans la Constitution que les autorités ont le devoir de promouvoir certains droits sociaux et économiques fondamentaux, l'on crée une obligation à effet *stand-still* en ce sens que le législateur tout court et le législateur décretaal ne pourront plus voter ni de décrets ni de lois allant à l'encontre de l'objectif poursuivi, comme le développement d'efforts en vue de garantir un environnement sain ou un logement adéquat. Le législateur ne pourra donc plus prendre de mesures négatives.

L'utilisation du terme « promouvoir » n'exclut nullement la création éventuelle d'une obligation à effet *stand-still*. Au contraire, elle permet de mieux souligner l'orientation positive qui a été choisie et de mieux exprimer l'obligation à effet *stand-still*. Elle indique le but positif.

Le professeur Blanpain considère que le groupe de travail est hostile à la génération de droits subjectifs directs au bénéfice du citoyen. Si on veut l'exprimer clairement, il faut adopter la formulation suivante:

« Ces droits engendrent des obligations dans la mesure où la loi, le décret ou la règle visée à l'article 26bis en établissent. »

Een lid stelt voor: « Deze rechten zullen slechts kunnen worden uitgeoefend, indien ze geregeld worden bij wet, bij decreet, ... ».

Professor Blanpain is het hiermee eens, hoewel het nogal zwak is om het op die manier in de Grondwet in te schrijven.

Een lid vraagt of het begrip « bevorderen van rechten » nieuw is.

Op de vraag of het begrip « bevorderen » in de Belgische Grondwet nieuw is, antwoordt de kabinetschef van de Eerste Minister dat het voor de Belgische Grondwet inderdaad nieuw is. In de Nederlandse Grondwet is dit begrip in verschillende artikelen terug te vinden.

Een lid vraagt welk verschil er bestaat tussen de regel die een recht invoert en het bevorderen van dat recht. Wat houdt dat laatste minder in?

De Voorzitter antwoordt dat de bevoegde overheid daardoor minder gebonden is.

Hij verwijst naar het Charter van de werkzoekende van de Vlaamse Gemeenschap.

Professor Blanpain legt uit dat bevorderen betekent dat het recht enkel tot stand komt wanneer de overheid het recht concreet gestalte geeft. D.w.z. dat er niets is tot en met de bevoegde overheid een regeling heeft gemaakt.

De Voorzitter besluit hieruit dat men de verplichting van de bevoegde overheid afzwakt.

Een lid stelt voor het woord « bevorderen » te vervangen door de woorden « bijdragen tot ».

Volgens de Voorzitter komt het erop aan een formule te vinden waarbij de bevoegde overheden hoe dan ook niet gebonden zijn, wat betreft de uitvoering van de grondrechten opgenomen in de Grondwet.

De adjunct-kabinetschef suggereert een andere mogelijkheid. Wanneer men noch een onmiddellijke werking noch subjectieve rechten wenst toe te kennen — en daarover heerst een eensgezindheid in de Werkgroep — dan is de meest vergaande oplossing: het toekennen van rechten die in de rechtspraak zullen leiden tot zogenaamde *stand-still*-verplichtingen. Wanneer men in de Grondwet inschrijft dat het bevorderen van bepaalde sociale en economische grondrechten een verplichting is voor de overheid, dan zal daar een *stand-still*-verplichting uit voortvloeien: nl. de wet- en decreetgever zullen niet meer bij machte zijn om decreten of wetten aan te nemen die ingaan tegen die doelstelling, bijvoorbeeld tegen een gezond milieu of bijvoorbeeld de doelstelling van een adequate huisvesting te verslechteren. De wetgever kan dus geen maatregelen nemen die negatief zijn.

Het creëren van een *stand-still*-verplichting wordt niet uitgesloten door het woord « bevorderen » te gebruiken. Het gebruik « bevorderen » heeft integendeel voor gevolg dat de positieve gerichtheid beter wordt aangegeven en de *stand-still*-verplichting beter tot uiting komt. Er wordt aangeduid wat het positieve doel is.

Professor Blanpain gaat ervan uit dat de Werkgroep zich verzet tegen het doen ontstaan van rechtstreekse, subjectieve rechten in hoofde van de burger. Indien men dit duidelijk wenst te stellen, moet men tot de volgende formulering overgaan.

« Deze rechten geven aanleiding tot verbintenissen in die mate dat ze bij wet, decreet of bij de in artikel 26bis bedoelde regel worden bepaald. »

Un membre propose un choix de deux formules, à savoir:

« Ces droits ne pourront être exercés qu'après avoir été réglés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 26bis » ou « La possibilité d'exercer ces droits dépend de leur réglementation par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 26bis. »

L'utilisation du mot « exercer » irrite plusieurs membres, qui estiment qu'il déforce le texte.

Pour la clarté de la discussion, le président se réfère au texte de base et rappelle que deux aspects sont en question:

1. au deuxième alinéa du § 1^{er}: le problème relatif à « l'exercice ».

A cet égard, un membre propose le choix de formules cité ci-dessus.

2. L'utilisation du terme « promouvoir » (*bevorderen*) aux §§ 2 et 3 (qui seront réunis en un seul paragraphe), est suggérée par le chef de cabinet adjoint.

Le président propose que l'on réagisse d'abord à la suggestion d'utiliser le terme « promouvoir » aux §§ 2 et 3.

Le chef de cabinet adjoint déclare que, si l'on souhaite éviter un effet immédiat sans s'en tenir à un texte philosophique dépourvu de valeur, le choix d'une formule engendrant une obligation à effet *stand-still* constitue le juste milieu entre la solution à effet immédiat et celle qui n'en a pas du tout.

L'obligation à effet *stand-still* suppose l'existence d'un article définissant certains droits dont la mise en œuvre concrète par les pouvoirs publics est mise en perspective, sans plus, et empêchant, dès lors, le législateur tout court ou le législateur décréteil de contrarier l'évolution souhaitée. En créant une obligation à effet *stand-still*, l'on interdit toute mesure qui constituerait un retour au passé par rapport aux décisions du législateur actuel.

Le chef de cabinet du Premier ministre estime d'ailleurs que l'on peut faire un parallélisme avec l'article 17 de la Constitution. En effet, l'on a voulu constitutionnaliser *de facto* le pacte scolaire en disposant que, si le législateur ou le législateur décréteil devenait compétent pour l'enseignement, il ne pourrait pas réduire pour autant le pacte scolaire à néant et resterait donc lié par les principes de base de celui-ci.

Un membre estime effectivement qu'une autre solution est possible. L'on pourrait disposer, par exemple, que « L'exécution des droits est réglée par la loi, le décret, etc. » et que « Lors de l'exécution, il y a lieu de promouvoir... ».

C'est dire très clairement que les principes doivent être intégrés dans des lois, des décrets, etc. Les principes formulés au § 2 et au § 3 n'ont encore aucune existence réelle et n'en auront une que lorsqu'une réglementation effective aura été prise.

Le président fait remarquer que ce n'est pas le but.

Un membre rappelle le consensus initial.

Le groupe de travail ne souhaite pas que l'on inscrive, dans la Constitution, des droits fondamentaux permettant au citoyen de s'adresser directement au tribunal et d'inaugurer la responsabilité des pouvoirs publics. Ce n'est, toutefois, pas parce qu'une disposition ne permet pas de saisir directement le juge qu'elle ne peut pas avoir valeur de principe. Le droit en soi existe en tout cas.

Le droit existe, on s'emploiera à le concrétiser. Ce n'est pas un droit dont on peut exiger directement le respect. Tel est l'esprit du consensus.

Een lid heeft voorstellen tot twee alternatieve formuleringen:

« Deze rechten zullen slechts kunnen worden uitgeoefend nadat ze worden geregeld bij wet, bij decreet of bij de in artikel 26bis bedoelde regel. » of « De mogelijkheid tot uitoefening van deze rechten wordt verbonden aan hun regeling bij wet, bij decreet of bij de in artikel 26bis bedoelde regel. »

Nogal wat leden vertonen enige wrevel tegen het woord « uitoefening », omdat het een verzwakking van de tekst inhoudt.

Voor alle duidelijkheid in de discussie, verwijst de Voorzitter naar de basistekst en herinnert eraan dat nu twee aspecten ter sprake zijn:

1. tweede lid van § 1: probleem i.v.m. « de uitoefening ».

Hiervoor stelt een lid een hierboven geciteerde alternatieve tekst voor.

2. § 2 en § 3 (die zullen samengevoegd worden): de idee van « bevorderen » (*promouvoir*) wordt voorgesteld door de adjunct-kabinetschef.

De Voorzitter stelt voor eerst de idee van « bevorderen » (in § 2 en § 3) op te lossen.

De adjunct-kabinetschef wijst erop dat wanneer men de onmiddellijke werking niet wenst maar men zich evenmin wenst te beperken tot een filosofische tekst die geen enkele waarde heeft, de *stand-still*-verplichting een goede tussenoplossing is tussen de totale afwezigheid van een onmiddellijke werking en de onmiddellijke werking.

De *stand-still*-verplichting houdt het bestaan van een artikel in dat bepaalde rechten erkent als doelstelling van de overheid en daardoor verhindert dat de wet- of decreetgever ingaat tegen die doelstellingen. Een *stand-still*-verplichting betekent dat men geen stap kan terugzetten tegenover de huidige wetgever.

De kabinetschef van de Eerste Minister is trouwens van oordeel dat er een parallel kan getrokken worden met artikel 17 van de Grondwet dat *de facto* het schoolpakt heeft willen constitutionnalisieren, in die zin dat de wet- of decreetgever van zodra hij bevoegd werd voor onderwijs het schoolpakt niet tot nul kon herleiden, maar gebonden bleef door de basisprincipes van het schoolpakt.

Een lid is inderdaad van mening dat een andere oplossing mogelijk is: « De uitvoering van de rechten worden geregeld bij wet, decreet, enz. ». « Bij de uitvoering bestaat de verplichting tot bevordering van... ».

Hierbij wordt zeer duidelijk geformuleerd dat de principes moeten gekaderd worden binnen wetten, decreten, enz. De principes zoals geformuleerd in § 2 en § 3 bestaan nu nog niet, maar zullen moeten ingewerkt worden wanneer de werkelijke regeling er komt.

De Voorzitter laat opmerken dat dit niet de bedoeling is.

Een lid herinnert aan de oorspronkelijke consensus.

De Werkgroep wenst geen grondrechten in de Grondwet waardoor de burger rechtstreeks naar de rechtbank kan stappen en de overheid aansprakelijk kan stellen. Het is echter niet omdat niet iets onmiddellijk voor een rechtbank kan aangevochten of ingeroepen worden, dat het niet als principe kan gelden. Het recht als dusdanig bestaat hoe dan ook.

Het recht is er, men zal eraan werken om het recht concreet te maken. Het is niet rechtstreeks afdwingbaar. Dat is de geest van de consensus.

Le président constate que la difficulté devant laquelle on se trouve est que l'on veut traiter plusieurs problèmes en une seule et même formulation:

1. les droits fondamentaux relatifs à des matières pour lesquelles l'autorité fédérale est manifestement compétente: aucun effet immédiat;

2. selon un membre, les droits que nous sommes en train d'inscrire dans la Constitution et qui portent sur des matières qui ont été communautarisées ou régionalisées ne peuvent aucunement entraver ni orienter la compétence politique des Communautés et des Régions.

On est confronté à l'acceptation de l'union socio-économique fondée sur des principes fondamentaux. Ces piliers doivent être respectés par quiconque fait partie de cette union (cf. les accords de Schengen et l'idée de la convergence dans le cadre du traité de Maastricht): l'on doit pouvoir vivre ensemble dans un contexte permettant la coexistence.

Le professeur Blanpain constate que le groupe de travail considère que l'article 24bis ne génère aucun droit individuel, subjectif.

Il faut donc recourir à la formule du *stand-still*. Si l'on veut qu'un droit fondamental formulé clairement dans la Constitution ne donne lieu à aucun droit subjectif, il faut le dire d'une manière claire et nette.

Ce n'est donc pas un texte juridiquement obligatoire que l'on veut, mais simplement la philosophie. La deuxième phrase devrait donc être formulée comme suit: « Ces droits donnent lieu à obligations, dans la mesure où ils sont fixés par la loi, par le décret et par l'article 26bis. »

Le président rappelle que ce texte était le résultat d'un compromis entre le point de vue formulé dans la proposition de M. Taminiaux et le point de vue plus radical de ceux qui étaient favorables à l'introduction de droits fondamentaux subjectifs dans la Constitution.

Plusieurs membres du groupe de travail marquent leur accord sur la formule proposée: « L'exercice des droits est réglé par... ».

Le professeur Blanpain explique qu'il faut faire une distinction entre l'existence d'un droit et l'exercice qui en est la concrétisation. Si l'on dit que « l'exercice de ces droits est réglé », cela ne signifie pas pour autant que ces droits fondamentaux existent effectivement.

Un membre demande si l'on ne peut utiliser les termes « promotion de l'exercice de ces droits ».

Le professeur Blanpain constate la difficulté qui résulte du fait que l'on veut que les droits fondamentaux existent, sans toutefois y attacher d'effets.

La seule formule possible reste donc le texte qu'il a proposé.

Le chef de cabinet adjoint du Premier ministre souligne qu'il existe une grande différence entre l'exclusion de droits positifs, subjectifs, dont on peut exiger le respect devant les tribunaux, et l'exclusion de toute obligation.

Un membre fait remarquer qu'il y a un principe sur lequel tous les membres du groupe de travail sont d'accord: on ne peut pas donner d'effet immédiat à ces droits fondamentaux.

Il n'est guère utile d'inscrire dans la Constitution ces droits qui forment la charte commune de tous les habitants du territoire belge et de ne pas rendre les pouvoirs communautaires et régionaux compétents pour faire en sorte que le respect de ces droits puisse être exigé devant la justice.

De Voorzitter stelt vast dat men voor de moeilijkheid staat dat men in een en dezelfde formulering verschillende problemen wil behandelen:

1. de grondrechten met betrekking tot materies waarvoor de federale overheid duidelijk bevoegd is: geen onmiddellijke werking;

2. die rechten die we in de Grondwet aan het inschrijven zijn en die betrekking hebben op materies die gecommunautariseerd en geregionaliseerd zijn, mogen volgens een lid in generlei mate de politieke bevoegdheid van de Gemeenschappen en Gewesten aan banden leggen, noch oriënteren.

Men wordt geconfronteerd met de aanvaarding van de sociaal-economische unie gefundeerd op fundamentele principes. Die pijlers moeten gerespecteerd worden door eenieder die deel uitmaakt van die unie (cf. Schengen-akkoord en de idee van de convergentie in het kader van het Verdrag van Maastricht): men moet samen kunnen leven in een context die de samenleving mogelijk maakt.

Professor Blanpain stelt vast dat de Werkgroep van oordeel is dat er geen individuele, subjectieve rechten ontstaan op basis van artikel 24bis.

Men moet dus naar de *stand-still*-formule grijpen. Indien men wenst dat er geen subjectief recht ontstaat op basis van een duidelijk geformuleerd grondrecht in de Grondwet, moet dit ook klaar en duidelijk gezegd worden.

Men wenst dus geen juridisch bindende tekst, maar enkel de filosofie. De tweede zin moet dus worden: « Deze rechten geven aanleiding tot verbintenissen, in die mate dat ze bij wet, decreet en bij artikel 26bis worden bepaald ».

De Voorzitter herinnert eraan dat die tekst het resultaat was van een compromis tussen het standpunt geformuleerd in het voorstel van de heer Taminiaux en het meer radicale standpunt van degenen die de invoering van subjectieve grondrechten in de Grondwet gunstig gezind waren.

Verschillende leden van de Werkgroep zijn het eens met de voorgestelde formule: « De uitoefening van de rechten wordt geregeld bij ... ».

Professor Blanpain legt uit dat er een onderscheid dient gemaakt tussen het bestaan van een recht en de uitoefening die een concretisering ervan betekent. Men zegt: « De uitoefening van deze rechten wordt geregeld ». Dit betekent echter niet dat deze grondrechten effectief bestaan.

Een lid vraagt of men de volgende formulering niet kan gebruiken: « het bevorderen van de uitoefening van die rechten ».

Professor Blanpain constateert de moeilijkheid die voortvloeit uit het feit dat men wenst dat de grondrechten bestaan, zonder er echter gevolgen aan te koppelen.

De enig mogelijke formule blijft dus zijn voorgestelde tekst.

De adjunct-kabinetschef van de Eerste Minister wijst erop dat er een groot verschil bestaat tussen het uitsluiten van positieve, subjectieve rechten die kunnen afgedwongen worden voor de rechtbank, en het uitsluiten van elke verplichting.

Een lid merkt op dat alle leden van de Werkgroep het eens zijn over het volgende beginsel: aan die grondrechten kan men geen onmiddellijke werking toekennen.

Het heeft geen zin in de Grondwet die rechten op te nemen die een gemeenschappelijk handvest vormen voor alle mensen die het Belgische grondgebied bewonen, zonder aan de communautaire en gewestelijke overheid de bevoegdheid te verlenen ze afdwingbaar te maken.

On ne peut pas aller aussi loin qu'un membre le propose: dans le cadre de leurs compétences, les Communautés et Régions ne sont absolument pas tenues, sinon l'intérêt de l'opération devient inexistant.

Le professeur Blanpain met l'accent sur les points suivants:

1. La Charte sociale européenne est directement sanctionnée par l'autorité publique. Les droits qui y figurent sont clairs et formulés de façon précise.

2. Si l'on s'oppose au «gouvernement des juges», il faut ajouter à l'article 24bis une phrase qui pourrait être libellée comme suit:

«Ces droits donnent lieu à obligations dans la mesure où ils sont fixés par la loi, le décret ou l'article 26bis.»

En réponse à la remarque d'un membre qui proposait: «obligations qui doivent être fixées...», le professeur Blanpain explique que son projet de texte est rédigé de façon neutre. En fin de compte, le pouvoir législatif et le décretaal en font ce qu'ils veulent.

Un membre est d'accord sur l'idée, mais est d'avis que la formulation ne correspond pas à l'idée. La formulation du professeur Blanpain implique que ce n'est que dans la mesure où la loi, le décret, etc., règlent l'exercice, que le droit existe, alors que nous partons de l'obligation.

Le président et le professeur Blanpain font remarquer que la nouvelle phrase proposée parle d'«obligations».

Un membre estime que le constituant belge ne peut pas faire un pas en arrière par rapport aux engagements internationaux, par exemple par rapport à la Charte sociale européenne.

Certains membres sont d'accord sur ce point. C'est la raison pour laquelle la première formulation («l'exercice...») est la bonne.

Selon un membre, le rôle de la Constitution est clair. Celle-ci dépasse l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et constitue une norme supérieure pour tous les citoyens.

L'intervenant ne comprend pas pourquoi un membre pousse à faire amender la proposition de base concernant les droits fondamentaux économiques et sociaux, alors qu'il est d'accord sur les principes.

L'intervenant répond que, ce que les Flamands peuvent faire, ils doivent le faire eux-mêmes. Il demande d'ailleurs qu'une Constitution flamande soit rédigée aussi vite que possible et qu'elle aille bien plus loin que ce que l'on propose dans le cadre de la Constitution belge. Les droits fondamentaux y auraient un effet immédiat.

L'intervenant répète qu'il ne veut en aucun cas que l'Etat fédéral soit renforcé par rapport aux entités fédérées. Dans l'hypothèse où, à l'avenir, les compétences qui ne sont pas encore fédéralisées, actuellement le deviendraient également, l'intervenant ne souhaite pas s'engager trop loin en ce qui concerne l'inscription des droits économiques et sociaux fondamentaux dans la Constitution belge.

Il est d'accord sur tous les droits fondamentaux proposés, à la condition que l'on renvoie clairement aux compétences respectives.

Le président rappelle le résumé qu'il a fait:

1. Il y a un droit constitutionnel pour lequel le législateur national est compétent et qu'il élabore. Ici se pose le problème de l'effet immédiat de ce droit. On peut répondre à ce souci par la formule proposée par le professeur Blanpain.

Men mag niet zover gaan als een lid voorstelt: de Gemeenschappen en de Gewesten zijn volstrekt niet gebonden in het kader van hun bevoegdheden, anders heeft het geen zin meer hier op te treden.

Professor Blanpain beklemtoont het volgende:

1. Het Europees Sociaal Handvest is rechtstreeks afdwingbaar. De rechten die men in het Handvest opgenomen heeft, zijn duidelijk en precies geformuleerd.

2. Indien men zich verzet tegen de «Regering van rechters», moet men aan artikel 24bis een zin toevoegen die als volgt zou kunnen luiden:

«[Deze rechten geven aanleiding tot verbintenissen in die mate dat ze bij de wet, het decreet of artikel 26bis worden bepaald].»

In antwoord op een opmerking van een lid die voorstelde: «verbintenissen die dienen bepaald...», legt professor Blanpain uit dat zijn ontwerp-tekst neutraal opgesteld is. De wet- en decreetgever doen er uiteindelijk mee wat zij wensen.

Een lid verklaart het eens te zijn met het beginsel doch wijst erop dat de formulering daarmee niet overeenstemt. Uit de formulering van professor Blanpain blijkt dat het recht bestaat in zoverre de wet, het decreet, enz. de uitvoering ervan regelt, terwijl wij van een verbintenis uitgaan.

De Voorzitter en professor Blanpain doen opmerken dat de nieuw voorgestelde zin toch spreekt van «verbintenissen».

Een lid is van oordeel dat men als Belgische constituante geen stap achteruit kan zetten tegenover de internationale verbintenissen, tegenover bijvoorbeeld het Europees Sociaal Handvest.

Een aantal leden zijn het hiermee eens. Vandaar dat de eerste formulering (de uitoefening...) de juiste is.

Volgens een lid bestaat er geen twijfel over de plaats die de Grondwet inneemt. De Grondwet staat boven de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten en vormt voor alle burgers een overkoepelende regeling.

Spreker verklaart niet te begrijpen waarom een lid erop aansluit het basisvoorstel over de economische en sociale grondrechten te amenderen, ofschoon hij het met de beginselen eens is.

Het lid antwoordt dat wat de Vlamingen kunnen doen, ze zelf moeten doen. Hij pleit trouwens voor het zo snel mogelijk opstellen van een Vlaamse Grondwet, waarbij men veel verder zou gaan dan wat men in het kader van de Belgische Grondwet voorstelt. De grondrechten zouden er een onmiddellijke werking hebben.

Het lid herhaalt dat hij in generlei mate de federale Staat versterkt wenst te zien tegenover de deelstaten. In de veronderstelling dat in de toekomst de op dit ogenblik nog niet-gefedereerde bevoegdheden eveneens gefedereerd zouden worden, wenst het lid zich op het vlak van de inschrijving van economische en sociale grondrechten in de Belgische Grondwet zo weinig mogelijk te engageren.

Hij is het eens met al de voorgestelde grondrechten, op voorwaarde dat men duidelijk verwijst naar de respectievelijke bevoegdheden.

De Voorzitter herinnert aan zijn samenvatting:

1. Er bestaat een grondwettelijk recht waarvoor de federale wetgever bevoegd is en dat hij vaststelt. Hier is het de vraag of dat recht onmiddellijke werking heeft. Men kan dat probleem oplossen met de formule die professor Blanpain voorstelt.

2. Il y a un souci complémentaire de M. Loones, qui dit que dans l'ensemble des compétences, il y a une série de compétences qui ont été enlevées au législateur fédéral, et la Communauté ou Région ne veut pas être liée par quoi que ce soit, même par le cadre général.

Le professeur Blanpain répète qu'il existe deux problèmes. Le premier est celui de la répartition des compétences. Qui est compétent pour faire quoi? Les matières pour lesquelles les entités fédérées sont compétentes, doivent être réglées par ces entités, et la Constitution belge ne peut limiter cette compétence. Le professeur estime toutefois que la formule proposée (« il est réglé par la loi, le décret ou la règle visée à ») respecte totalement cette compétence. Aucun problème ne se pose sur ce plan-là.

Le deuxième problème est celui de l'effet immédiat. Quelle est l'énumération des droits? Quelle est la valeur juridique de ces droits? Dans quelle mesure le citoyen peut-il intervenir? Le groupe de travail répond à cette dernière question que le citoyen ne peut rien entreprendre, à moins que la loi, le décret, etc., ne précisent ce droit. La répartition des compétences est en outre respectée, puisqu'il sera précisé par décret qui a droit à quoi.

Cette solution doit cependant être formulée de façon très claire dans la Constitution. Les droits existent, ils sont donc inscrits dans la Constitution, mais ne donnent lieu à obligations que dans la mesure où ils sont concrétisés au niveau compétent.

A un membre du groupe de travail, le professeur répond que le mot « exercice » n'est pas assez fort. Les droits fondamentaux existent, mais doivent être concrétisés et rendus crédibles. Même le mot « concrétiser » n'est pas assez fort.

Le professeur Delpérée n'aime pas les mots « portée directe », car il s'agit d'un problème qui se pose dans le droit international et national. C'est la question de savoir si, par exemple, la Charte sociale européenne, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention européenne des droits de l'homme, etc., ont des effets directs.

Le problème, ici, est différent. Il ne s'agit pas d'un problème de portée directe, mais de portée « immédiate ». Un texte inscrit dans la Constitution est-il immédiatement applicable? Ce problème n'est pas propre aux droits économiques et sociaux. Il y a beaucoup de dispositions de la Constitution qui appellent des concrétisations législatives et même souvent réglementaires. Par exemple, « la presse est libre ». Il faudra, à un moment donné, qu'une loi organise l'aide à la presse. Cette loi doit encore faire l'objet de règlements d'application.

Le professeur Delpérée se réfère à un article que M. Van Welkenhuysen, professeur honoraire à l'Université libre de Bruxelles et conseiller d'Etat, a écrit sur le caractère non immédiat des dispositions de la Constitution.

Plus particulièrement, en ce qui concerne les droits économiques et sociaux, se pose le problème de savoir si, demain, un citoyen ne va pas agir en justice et obtenir par le juge la reconnaissance de son droit. Ce problème a été notamment évoqué en 1976 au moment de l'élaboration de la loi organique de l'aide sociale, puisque cette loi commence par « Chacun a droit à l'aide sociale ». Le Conseil d'Etat avait fait des remarques, à l'époque, sur la proclamation de ce droit à l'aide sociale. De plus, dans ce cas-ci, si les droits n'ont pas d'effet immédiat, ne s'agit-il pas d'un travail inutile? Il faut donc des législations d'application pour cette matière, ce qui implique des moyens budgétaires. Il faut aussi des mesures qui soient soit législatives, soit décrétales, soit des ordonnances à Bruxelles.

Le groupe de travail a, dans cette perspective-là, proposé d'insérer un alinéa dans l'article 24bis en discussion, qui dit : « La

2. Daarbij komt nog de bezorgdheid van een lid, volgens hetwelk er binnen de bevoegdheden als geheel een reeks bevoegdheden bestaat die aan de federale wetgever werden ontnomen. De Gemeenschap of het Gewest wil door niets gebonden zijn, ook niet door een algemeen kader.

Professor Blanpain herhaalt het bestaan van twee problemen. Het eerste probleem is dat van de bevoegdheidsverdeling. Wie is bevoegd om wat te doen? De materies waarvoor de deelstaten bevoegd zijn, moeten door de deelstaten geregeld worden, en die bevoegdheid mag in de Belgische Grondwet niet beperkt worden. De professor is echter van oordeel dat de voorgestelde formule (« het wordt geregeld bij wet, decreet of bedoelde regel ») volledig die bevoegdheid respecteert. Op dat vlak rijst geen enkel probleem.

Het tweede probleem is dit van de onmiddellijke binding. Welk is de opsomming van de rechten? Welk is de juridische waarde van die rechten? In welke mate kan de burger optreden? Het antwoord van de Werkgroep hierop is dat de burger niets kan ondernemen, tenzij dit recht nader bepaald wordt bij wet, decreet, enz. Hierbij wordt bovendien de bevoegdheidsverdeling geëerbiedigd, aangezien bij decreet zal bepaald worden wie waarop recht heeft.

Die oplossing dient echter ook zeer duidelijk in de Grondwet geformuleerd te worden. De rechten bestaan, worden dus in de Grondwet ingeschreven maar geven enkel aanleiding tot verbintenissen, in de mate dat ze op het bevoegde niveau geconcretiseerd worden.

Aan een lid van de Werkgroep antwoordt de professor dat de term « uitoefening » niet ver genoeg reikt. De grondrechten bestaan, doch zij moeten geconcretiseerd en aannemelijk gemaakt worden. Ook het woord « concretiseren » is niet sterk genoeg.

Professor Delpérée staat niet volledig achter de woorden « directe werking » omdat dat een probleem betreft in het internationaal en het nationaal recht. Het gaat bijvoorbeeld over de vraag of het Europees Sociaal Handvest, het Verdrag inzake de rechten van het kind, het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, enz. directe werking hebben.

Hier gaat het om een ander probleem. Niet de directe werking vormt een probleem maar de onmiddellijke werking. Is een tekst van de Grondwet onmiddellijk toepasbaar? Dat probleem bestaat niet alleen voor de economische en sociale rechten. De Grondwet bevat tal van bepalingen die in wetten en dikwijls ook in andere regelgevingen een concrete invulling moeten krijgen. « De drukpers is vrij » bijvoorbeeld. Op een bepaald ogenblik moet de wetgever de hulp aan de pers regelen. Bij deze wet moeten nog uitvoeringsbepalingen komen.

Professor Delpérée verwijst naar een artikel van de heer Van Welkenhuysen, professor emeritus van de Université Libre de Bruxelles en staatsraad, over de niet onmiddellijke toepasbaarheid van de bepalingen van de Grondwet.

Wat nu meer bepaald de economische en sociale rechten betreft, rijst de vraag of in de toekomst een burger niet naar de rechtbank zal stappen en verkrijgen dat de rechter zijn rechten erkent. Dat probleem is aan bod gekomen onder meer in 1976 toen de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn werd opgesteld, aangezien deze wet als volgt begint : « Elke persoon heeft recht op maatschappelijke dienstverlening. » De Raad van State heeft destijds opmerkingen gemaakt over het bevestigen van dat recht. Gesteld bovendien dat deze rechten in dit geval geen werking hebben, is de inspanning dan niet nutteloos geweest? Deze aangelegenheid behoeft dus uitvoeringsbepalingen en daarvoor zijn begrotingsmiddelen nodig. Daarvoor moeten er ook wetten, decreten, of in Brussel ordonnances tot stand komen.

Uit dat oogpunt heeft de Werkgroep voorgesteld in het voorliggende artikel 24bis een lid in te voegen, luidende : « De uitoefening

loi, le décret ou la règle visée à l'article 26bis règlent l'exercice de ces droits. » Cette phrase est trop restrictive: elle signifie que la loi n'a pour objet que de régler l'exercice du droit. Autrement dit, *a contrario*, le droit est consacré, le droit est obtenu, le droit peut être adopté par le citoyen agissant individuellement. Il peut notamment mettre en cause l'abstention du législateur qui n'a pas pris les mesures réglant simplement l'exercice.

Si l'on veut se prémunir contre cette sorte d'invocation, par le particulier, du bénéfice des droits, il faudra adopter une formulation un peu plus en retrait et dire, par exemple, comme la Constitution luxembourgeoise qui a été modifiée sur ce point en 1948: « La loi garantit le droit au travail ». Il faut donc l'intervention subséquente d'une loi pour garantir les droits. La loi va également préciser les conditions de l'exercice du droit. On pourrait donc, ici, imaginer une phrase du type: « La loi, le décret ou la règle visée à l'article 26bis, garantit (ou garantissent) la protection des droits économiques et sociaux et fixe (ou fixent) les conditions de leur exercice. »

Le législateur doit donc intervenir et garantir le droit. L'instrument normatif (lois, décrets, ordonnances) doit encore préciser les conditions de l'exercice du droit.

Le président fait remarquer qu'il s'agit d'un affaiblissement par rapport au premier texte écrit qui donne de meilleures garanties qu'un individu ne pourra pas invoquer le texte de la Constitution devant les tribunaux.

Un membre relève que, dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le mot « *waarborgen* » a été traduit par « *assurer* ».

Le professeur Delpérée souligne qu'en terme juridiques, le mot « *garantir* » est assez fort.

7.5. Discussion des droits socio-économiques fondamentaux

7.5.1. Enumération des droits socio-économiques de la Charte sociale européenne

Le président donne la dénomination précise des droits formant le titre de chacun des articles contenus dans la partie II de la Charte sociale européenne.

1. Droit au travail
2. Droit à des conditions de travail équitables
3. Droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail

Ce point ne figure pas dans la proposition du groupe de travail parce que, selon ce dernier, il fait partie des conditions de travail équitables.

4. Droit à une rémunération équitable

Ce droit se retrouve dans le texte du groupe de travail parce qu'il est très important. Ce texte explicite les « conditions de travail équitables ».

5. Droit syndical
6. Droit de négociation collective

Ce droit figure dans le texte du groupe de travail sous le libellé « libre concertation sociale ».

7. Droit des enfants et des adolescents à la protection

Ce droit ne figure pas dans le texte du groupe de travail, mais découle des « conditions de travail équitables ». Faut-il dès lors dire explicitement « les enfants et les adolescents ont droit à une protection particulière »? Cela alourdirait le texte.

van die rechten wordt geregeld bij wet, bij decreet of bij de in artikel 26bis bedoelde regel. » Dat is te beperkend: het betekent immers dat de wet alleen de uitoefening van dat recht moet regelen. *A contrario* betekent zulks dat het recht wordt bevestigd, dat het verkregen is en dat ieder afzonderlijk handelend burger dat recht kan aannemen. Hij kan onder meer het stilzitten van de wetgever in het geding brengen, die verzuimd heeft de nodige maatregelen te nemen om gewoon de uitoefening van dat recht te regelen.

Wil men voorkomen dat particulieren het genot van rechten op die manier opeisen, dan neemt men het best zijn toevlucht tot een vagere formulering, zoals bijvoorbeeld de tekst van de Luxemburgse Grondwet, die in 1948 op dat punt werd gewijzigd: « La loi garantit le droit au travail. » Om de rechten te waarborgen moet er nadien een wet komen. Die wet behoort tevens de voorwaarden te bepalen om dat recht uit te oefenen. In dit geval zou men het kunnen stellen met een volzin als: « De bescherming van de economische en sociale rechten wordt geregeld bij wet, bij decreet of bij de in artikel 26bis bedoelde regel, die tevens de voorwaarden van de uitoefening ervan bepalen. »

De wetgever moet dus optreden en het recht waarborgen. De instrumenten van regelgeving (wetten, decreten, ordonnances) behoren nog de voorwaarden voor de uitoefening te bepalen.

De Voorzitter merkt op dat het in vergelijking met de eerste versie om een afgezwakte tekst gaat, die beter waarborgt dat een particulier zich voor de rechtbank niet op grondwettelijke bepalingen kan beroepen.

Een lid merkt op dat in het Internationaal Verdrag inzake de economische, sociale en culturele rechten voor het woord « *waarborgen* » in het Frans « *assurer* » staat.

Professor Delpérée wijst erop dat de term « *garantir* » juridisch gezien vrij sterk is.

7.5. Bespreking van de sociaal-economische grondrechten

7.5.1. Opsomming van de sociaal-economische rechten van het Europees Sociaal Handvest

De Voorzitter geeft de precieze benaming van de rechten opgesomd als titel van ieder artikel vervat in deel II van het Europees Sociaal Handvest.

1. Recht op arbeid
2. Recht op billijke arbeidsvoorwaarden
3. Recht op veilige en hygiënische arbeidsomstandigheden

Dit punt staat niet in het voorstel van de werkgroep omdat het, volgens de werkgroep, deel uitmaakt van de billijke arbeidsvoorwaarden.

4. Recht op een billijke beloning

Dit recht is terug te vinden in de tekst van de Werkgroep omdat het heel belangrijk is. In de tekst worden de « billijke arbeidsvoorwaarden » geëxpliciteerd.

5. Recht op vrijheid van organisatie
6. Recht op collectief onderhandelen

Dit recht staat in de tekst van de Werkgroep onder de formulering « vrij sociaal overleg ».

7. Recht van kinderen en jeugdige personen op bescherming

Dit recht staat niet in de tekst van de Werkgroep maar volgt uit de « billijke arbeidsvoorwaarden ». Moet men dan expliciet zeggen, « kinderen en jeugdige personen hebben recht op een bijzondere bescherming »? Het zou wel de tekst verzwaren.

8. Droit des travailleuses à la protection

Ce droit ne doit pas être mentionné.

9. Droit à l'orientation professionnelle

Ce droit paraît trop spécifique.

10. Droit à la formation professionnelle

Ce droit ne doit pas être mentionné, parce que trop spécifique.

11. Droit à la protection de la santé

Chacun a le droit d'utiliser tous les moyens lui permettant de conserver autant que possible la santé.

Cela implique notamment le droit à l'assistance médicale, qui est déjà mentionné au point 13.

12. Droit à la sécurité sociale

Ce droit se trouve dans la nouvelle proposition.

13. Droit à l'assistance sociale et médicale

Le groupe de travail y a ajouté l'assistance juridique.

14. Droit au bénéfice des services sociaux

Ce droit ne doit pas être mentionné.

15. Droit des personnes physiquement ou mentalement diminuées à la formation professionnelle et à la réadaptation professionnelle et sociale

Ce droit se situe déjà au niveau de l'exécution. Il ne s'agit donc certainement pas d'un droit fondamental.

16. Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique

Ce droit n'a pas été inclus dans la nouvelle proposition.

17. Droit de la mère et de l'enfant à une protection sociale et économique

A ce propos, il faut signaler explicitement que ce droit découle de l'ensemble.

18. Droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres parties contractantes

19. Droits des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance

Il s'agit là du problème de la condition de nationalité, auquel une solution a déjà été apportée dans le présent rapport.

Les droits ci-après ne sont pas dans la Charte, mais se retrouvent dans la nouvelle proposition :

- un niveau de vie convenable;
- un environnement salubre;
- une assistance juridique;
- un logement adéquat;
- l'épanouissement culturel et social, individuel et collectif;
- une participation démocratique à la définition des relations de travail.

8. Recht van vrouwelijke werknemers op bescherming

Dit recht moet niet hernomen worden.

9. Recht op beroepskeuzevoorlichting

Dit recht lijkt te gespecificeerd.

10. Recht op vakopleiding

Dit recht hoeft niet vermeld te worden omdat het te specifiek is.

11. Recht op bescherming van de gezondheid

Eenieder heeft het recht om gebruik te maken van alle voorzieningen welke hem in staat stellen zo goed mogelijk de gezondheid te handhaven.

Dit houdt o.m. het recht op medische bijstand in dat reeds onder punt 13 vermeld wordt.

12. Recht op sociale zekerheid

Dit recht bevindt zich in het nieuwe voorstel.

13. Recht op sociale en geneeskundige bijstand

De Werkgroep heeft er de juridische bijstand aan toegevoegd.

14. Recht op het gebruik van diensten voor sociale zorg

Dit recht moet niet opgenomen worden.

15. Recht van lichamelijk of geestelijk minder-validen op vakopleiding en revalidatie in beroep en samenleving

Dit recht behoort reeds tot het uitvoeringsniveau. Het is dus zeker geen grondrecht.

16. Recht van het gezin op sociale, wettelijke en economische bescherming

Dit recht werd niet in het nieuwe voorstel opgenomen.

17. Recht van moeders en kinderen op sociale en economische bescherming

Hierbij dient expliciet vermeld te worden dat dit recht voortvloeit uit de totaliteit.

18. Recht op het uitoefenen van een op winst gerichte bezigheid op het grondgebied van andere overeenkomstsluitende partijen

19. Recht van migrerende werknemers en hun gezinnen op bescherming van bijstand

Dit is het probleem van de nationaliteitsvereiste waaraan in dit verslag reeds een oplossing werd gegeven.

De volgende rechten zijn niet in het Handvest maar wel in het nieuwe voorstel terug te vinden :

- een behoorlijk levenspeil;
- een gezond leefmilieu;
- een juridische bijstand;
- een adequate huisvesting;
- individuele en collectieve culturele en sociale ontplooiing;
- een democratische inspraak in de arbeidsverhouding.

7.5.2. Droit au travail

7.5.2.1. Première discussion

Le président explique qu'il n'a pas repris le droit au travail comme tel dans sa nouvelle proposition de compromis, mais bien le texte de la Charte sociale européenne.

Il a retenu dans la partie II, article 1^{er}, point 1, de celle-ci, les éléments suivants :

- un niveau d'emploi aussi élevé que possible;
- l'objectif d'une réalisation du plein-emploi.

Ni le droit au travail ni le plein-emploi n'ont été retenus dans sa nouvelle proposition. Il n'a retenu que le droit d'occuper un emploi stable du niveau le plus élevé possible. Ce droit concerne tout un chacun.

Un membre fait les observations suivantes :

1. Il préfère l'utilisation des mots « droit au travail »;
2. Le troisième paragraphe définit ou détermine les conditions de l'exercice du droit au travail. N'y a-t-il pas un déséquilibre dans le texte où l'on introduirait de façon précise les conditions de l'exercice du droit au travail, alors qu'on est beaucoup moins précis en ce qui concerne l'assistance sociale, le logement adéquat, etc. ?
3. Ne suffirait-il pas de parler de droit au travail ?

La condition essentielle du droit au travail est pour les pouvoirs publics de générer un emploi aussi élevé que possible. Il est important d'insérer cette exigence à l'adresse des pouvoirs publics.

Un autre membre demande également que le droit au travail soit inscrit par principe, parce qu'il s'avérera immédiatement que ce droit ne peut pas avoir d'action directe. Il est en effet clair que ce droit ne peut avoir, actuellement, d'action directe. L'intervenant pose la question suivante au professeur Blanpain. Il est question, dans sa proposition, de la liberté du travail :

1. Cela signifie-t-il également le droit à l'absence de travail ?
2. Le travail est un droit et un devoir. Ces deux éléments sont contradictoires : il y a la liberté du travail. L'intervenant renvoie au débat : faut-il donner le droit de refuser du travail ainsi que le droit à un minimum de moyens d'existence ?

Le président propose trois sujets de discussion dans l'ordre suivant :

1. la formulation du droit au travail;
2. la liberté du travail;
3. l'obligation de travailler.

Un membre préfère l'inscription explicite du droit au travail.

Cependant, le membre reconnaît comme positif, dans la nouvelle proposition du président, les principes suivants : le droit d'occuper un emploi stable du niveau le plus élevé possible, le droit d'accomplir les activités qu'il a librement choisies.

Néanmoins, il faut être conscient des difficultés qui ressortent de l'inscription de ces droits, vu la situation économique actuelle.

L'expression « droit d'occuper » est plus restrictive par rapport au « droit au travail ». Le « droit d'occuper » est plutôt une action de la part de l'individu, par rapport à l'obligation du droit au travail.

Le membre se déclare favorable aux expressions « un emploi stable » et « les activités qu'il a librement choisies ».

7.5.2. Recht op arbeid

7.5.2.1. Eerste besprekingsronde

De Voorzitter legt uit dat hij in zijn nieuw consensus-voorstel het recht op arbeid als dusdanig niet heeft opgenomen, maar wel de tekst van het Europees Sociaal Handvest heeft overgenomen.

Uit Deel II, artikel 1, punt 1 van het Handvest heeft hij volgende elementen weerhouden :

- een zo hoog mogelijk werkgelegenheidspeil;
- het doel een volledige werkgelegenheid te verwezenlijken.

Noch het recht op arbeid, noch de volledige werkgelegenheid werd in zijn nieuw voorstel weerhouden, enkel het recht op een zo hoog mogelijk en stabiel werkgelegenheidspeil. Het heeft betrekking op eenieder.

Een lid maakt de volgende opmerkingen :

1. Hij verkiest de woorden « recht op arbeid » te gebruiken;
2. De derde paragraaf bepaalt de voorwaarden om het recht op arbeid uit te oefenen. Is er geen gebrek aan evenwicht in de tekst wanneer men op een precieze wijze de voorwaarden om het recht op arbeid uit te oefenen opneemt en van heel wat minder precisie doet blijken wanneer het gaat om de sociale bijstand, de adequate huisvesting, enz. ?
3. Volstaat het niet te spreken van recht op arbeid ?

Om het recht op arbeid te kunnen invoeren moet de overheid zorgen voor een zo hoog mogelijk werkgelegenheidspeil. Het is belangrijk dat de tekst die eis aan de overheid vermeldt.

Een ander lid pleit eveneens voor de principiële inschrijving van het recht op arbeid omdat hieruit meteen zal blijken dat dit recht geen rechtstreekse werking kan hebben. Het is immers duidelijk dat dit recht op het huidig ogenblik geen rechtstreekse werking kan hebben. Aan Professor Blanpain stelt het lid de volgende vraag. Zijn voorstel spreekt van vrijheid van arbeid :

1. Betekent dit ook : recht van niet-arbeid ?
2. Arbeid is een recht en een plicht. Die twee elementen zijn tegenstrijdig : er is vrijheid van arbeid. Het lid verwijst naar het debat : moet men iemand het recht geven arbeid te weigeren en toch het recht geven op een bestaansminimum ?

De Voorzitter stelt voor drie punten in de volgende orde te bespreken :

1. de formulering van het recht op arbeid;
2. de vrijheid van arbeid;
3. de verplichting tot arbeiden.

Een lid verkiest dat het recht op arbeid uitdrukkelijk in het artikel wordt vermeld.

Het lid vindt het evenwel positief dat het nieuwe voorstel van de Voorzitter de volgende beginselen bevat : het recht op een zo hoog mogelijk en stabiel werkgelegenheidspeil en het recht op het verrichten van vrijelijk gekozen werkzaamheden.

Gelet op de huidige economische toestand moet men echter wel beseffen dat het verankeren van die rechten moeilijkheden zal meebrengen.

« Het recht op een werkgelegenheidspeil » is qua formulering minder ruim van opzet dan « het recht op arbeid » : de eerste formulering wijst veeleer op een initiatief van een particulier, terwijl de tweede de verplichting van het recht op arbeid inhoudt.

Het lid verklaart gunstig te staan tegenover de begrippen « stabiel werkgelegenheidspeil » en « vrijelijk gekozen werkzaamheden ».

Le président plaide pour un texte qui se rapproche autant que possible de la Charte sociale européenne.

Un membre répète sa position initiale (une formulation très générale).

C'est surtout à cause de la situation économique et sociale actuelle qu'il ne semble pas très réaliste de prévoir, par exemple, le droit à un emploi stable du niveau le plus élevé possible, même si ce texte a été repris de la Charte sociale européenne.

On vit dans une civilisation du non-travail.

Le membre signale que la proposition du député Breyné mentionne dans son deuxième alinéa le droit au travail⁽¹⁾. Il s'agit cependant d'une notion qui évolue très fort.

Le président est d'avis qu'il faut faire un choix entre la formulation assez générale de sa nouvelle proposition qui est reprise de la Charte sociale européenne, et la formulation plus concrète du député Breyné: «Ce droit comprend le droit au travail, à la sécurité sociale, à l'assistance, à un logement convenable et à un environnement sain.»

Le président constate que le groupe de travail est d'accord avec la formulation du «droit au travail».

En réponse à l'observation faite par un membre, le président constate que le terme «occuper» ne figure pas dans la Charte sociale européenne.

Le texte français de la Charte se lit comme suit:

«Le maintien du niveau le plus élevé et le plus stable possible de l'emploi.»

Il s'avère donc que la traduction en français de la nouvelle proposition faite par le président ne correspond pas au texte original.

Il faut choisir entre la formule utilisée dans la Charte et la formule du droit au travail.

Afin d'éviter des discussions interminables sur des notions, des formules, etc., le professeur Blanpain propose de s'en tenir à des textes qui ont déjà été approuvés tant par le législateur national que par le législateur décentralisé. Ces textes présentent en outre l'avantage d'exister déjà depuis des années, de sorte que leur interprétation est connue et fixée. De cette façon, l'on évite la confusion. Pour uniformiser tant l'élaboration que la jurisprudence qui en découle, l'on se voit obligé d'utiliser au maximum la terminologie de la Charte sociale européenne.

Il est également important d'inclure dans la Constitution le «droit au travail» (cf. le titre de l'art. 1^{er} de la partie II de la Charte), conjointement avec les deux droits qui y sont concrétisés.

D'après le professeur Blanpain, à mesure que le chômage augmente, il est d'autant plus nécessaire d'inscrire le droit à un emploi stable du niveau le plus élevé possible, et l'obligation qui en découle pour les pouvoirs publics doit être formulée de façon plus claire. Il propose d'ajouter, à la suite de la proposition d'un membre: avec, comme objectif et responsabilité principales pour les pouvoirs publics, l'intention de réaliser le plein-emploi.»

De cette façon, il apparaît clairement qu'il ne s'agit pas d'un droit contraignant, mais bien d'un objectif pour les pouvoirs publics.

Il s'agit d'un droit fondamental qui ne donne droit ni directement ni indirectement à un droit individuel subjectif.

De Voorzitter pleit voor een tekst die zo dicht mogelijk bij het Europees Sociaal Handvest blijft.

Een lid komt terug op zijn oorspronkelijk standpunt (een zeer algemene formulering).

Vooraf gezien de huidige economische en sociale situatie, lijkt het recht op een zo hoog mogelijk en stabiel werkgelegenheidspeil bijvoorbeeld niet zeer realistisch, zelfs al is die tekst uit het Europees Sociaal Handvest overgenomen.

Wij leven in een beschaving van het niet-arbeiden.

Het lid wijst erop dat het voorstel van kamerlid Breyné in zijn tweede lid het recht op arbeid vermeldt (1). Dat begrip evolueert echter zeer snel.

Volgens de Voorzitter moet men kiezen tussen de vrij algemene formulering van zijn nieuw voorstel, die is overgenomen uit het Europees Sociaal Handvest, en de concretere formulering van kamerlid Breyné: «Dit recht behelst het recht op arbeid, sociale zekerheid, bijstand, een menswaardige woning en een gezond leefmilieu.»

De Voorzitter stelt vast dat de Werkgroep akkoord gaat met de formulering van het «recht op arbeid».

In antwoord op de opmerking van een lid, stelt de Voorzitter vast dat het woord «occuper» niet in het Europees Sociaal Handvest voorkomt.

De Franstalige tekst van het Handvest luidt als volgt:

«Le maintien du niveau le plus élevé et le plus stable possible de l'emploi.»

Hieruit blijkt dat de vertaling naar het Frans van het nieuwe voorstel van de Voorzitter niet beantwoordt aan de oorspronkelijke tekst.

Men moet nu kiezen tussen de formule van het Handvest of de formule van het recht op arbeid.

Om eindeloze discussies over begrippen, formules, enzovoort te vermijden, stelt professor Blanpain voor zich te houden aan teksten die reeds aanvaard zijn zowel door de nationale wetgever als door de decreetgevers. Die teksten hebben bovendien het voordeel reeds jaren te bestaan zodat de interpretatie ervan gekend is en vaststaat. Daardoor wordt verwarring vermeden. Omwille van de uniformiteit van de uitwerking en de uniformiteit van de rechtspraak die eruit voortvloeit, is men genoodzaakt zich maximaal te houden aan de terminologie van het Europees Sociaal Handvest.

Het is belangrijk ook het «recht op arbeid» (cf. de titel van art. 1 van deel II van het Handvest) in de Grondwet op te nemen, samen met de twee rechten die daarin geconcretiseerd worden.

Professor Blanpain is van oordeel dat in de mate dat de werkloosheid groter wordt, de inschrijving van het recht op een hoog en zo stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil des te noodzakelijker wordt, en hoe duidelijker de verplichting hiertoe voor de overheid dient te zijn. Hij stelt voor eraan toe te voegen (in aansluiting op het voorstel van een lid): «met het oogmerk een volledige werkgelegenheid te verwezenlijken als voornaamste doelstelling en verantwoordelijkheid voor de overheid.»

Hierbij wordt duidelijk gesteld dat het geen afdwingbaar recht is, maar een doelstelling voor de overheid.

Het gaat om een grondrecht dat noch rechtstreeks noch onrechtstreeks tot een subjectief, individueel recht aanleiding geeft.

(1) Doc. Chambre 381/1 (S.E. 1991-1992).

(1) Gedr. St. Kamer 381/1 (B.Z. 1991-1992).

En réponse à un membre, le professeur Blanpain fait également observer que le « travail librement entrepris » est également compris dans le droit au travail (voir le point 2 de l'art. 1^{er} de la partie II de la Charte sociale européenne).

Ces deux problèmes suscitant quelque discussion, le président souhaite les traiter séparément.

A. Premier problème

On pourrait être d'accord sur la formulation officielle telle qu'elle figure dans la Charte.

Le professeur Blanpain trouve la formulation de la nouvelle proposition du président quelque peu malheureuse: « le droit d'occuper un emploi stable du niveau le plus élevé possible » n'a guère de sens.

Il répète sa proposition:

« Tout individu a droit au travail. Cela entraîne pour l'autorité compétente l'obligation de réaliser et de maintenir le niveau le plus élevé et le plus stable possible de l'emploi en vue de ... ». Une formulation négative est à proscrire, voire offensante.

Le président rappelle que la Chambre, s'étant enlisée dans la discussion au sujet du droit au travail, a dû recourir à une formulation négative.

Un membre considère la nouvelle proposition de texte faite par le professeur Blanpain comme une nette progression par rapport à la proposition initiale.

Toutefois, il a encore des doutes quant à l'utilisation des mots « autorité compétente ».

Un autre membre fait en outre observer que la compétence des autorités en matière de droit au travail est assez limitée: ce sont plutôt les puissances économiques des pays qui dominent le droit au travail.

Le professeur Blanpain explique que la plupart des conventions internationales disposent que l'État doit créer le cadre en la matière.

Il doit s'agir d'un objectif clairement déterminé.

Un membre demande quel est le sens de l'inscription dans notre Constitution d'une série d'obligations que la Belgique s'est déjà engagée à respecter en approuvant la Charte.

La non-inscription de certaines obligations peut donner lieu à un raisonnement *a contrario*, où l'une devrait être élaborée par une loi et l'autre pas.

Il semble donc plutôt dangereux de procéder à une sélection des droits fondamentaux sur la base des engagements déjà contractés dans le cadre de conventions internationales.

L'intervenant est d'accord pour que l'on reprenne littéralement des textes de conventions internationales, mais estime qu'il n'y a aucun danger quant aux dispositions non reprises.

Le président répond à la dernière observation du préopinant. Le problème a déjà été posé. Il a été répondu que la Charte sociale européenne comprend des droits que l'on pourrait situer à différents niveaux d'importance.

L'obligation d'établir des services gratuits de l'emploi ne se situe pas, par exemple, au même niveau que le droit au travail.

Le droit au travail est plutôt une notion d'ordre générique. L'élaboration des services de l'emploi se situe plutôt au niveau de la mise en œuvre.

In antwoord op een lid, doet professor Blanpain ook opmerken dat de « vrijelijk gekozen werkzaamheden » ook vervat zitten in het recht op arbeid (zie punt 2 van deel II, art. 1 van het Europees Sociaal Handvest).

De Voorzitter wenst de twee problemen afzonderlijk te behandelen, omdat ze beide enige discussie met zich meebrengen.

A. Probleem 1

Men zou zich akkoord kunnen verklaren over de officiële bewoording in het Handvest geformuleerd.

Professor Blanpain vindt de formulering in het nieuwe voorstel van de Voorzitter wat ongelukkig « Het recht op een ... werkgelegenheidspeil » heeft geen zin.

Hij herhaalt zijn voorstel:

« Eenieder heeft recht op arbeid. Dit houdt voor de bevoegde overheid de verplichting in een zo hoog en zo stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil tot stand te brengen en te handhaven met het oog op ... » Een negatieve formulering is uit den boze en zelfs beledigend.

De Voorzitter herinnert eraan dat de Kamer in de discussie over het recht op arbeid blijven steken is en daarom haar toevlucht tot een negatieve formulering genomen heeft.

Volgens een lid vormt het nieuwe voorstel van tekst vanwege professor Blanpain een grote stap vooruit in vergelijking met het oorspronkelijk voorstel.

Hij heeft echter nog twijfels over het gebruik van de woorden « bevoegde overheid ».

Een ander lid doet bovendien opmerken dat de bevoegdheid van de overheid op het vlak van het recht op arbeid eerder beperkt is: het zijn eerder de economische machten van de landen die het recht op arbeid beheersen.

Professor Blanpain legt uit dat de meeste internationale verdragen stellen dat de Staat het kader moet scheppen waarin één en ander mogelijk is.

Het moet om een uitgesproken doel gaan.

Een lid vraagt welke de betekenis is van het inschrijven van een aantal verplichtingen in onze Grondwet die België reeds op zich heeft genomen door de goedkeuring van het Handvest.

Uit het niet-opnemen van sommige verplichtingen kan een redenering *a contrario* ontstaan, waarbij voor de ene een verplichting bestaat tot uitwerken bij wet, en voor de andere niet.

Het lijkt dus nogal gevaarlijk een selectie in de grondrechten door te voeren op basis van de engagementen die men reeds aangegaan heeft in het kader van internationale verdragen.

Het lid is het eens met het letterlijk overnemen van teksten uit internationale verdragen, maar er is geen gevaar gemoeid tegenover voor datgene dat niet wordt overgenomen.

De Voorzitter antwoordt op de laatste opmerking van de vorige spreker. Dit probleem werd reeds gesteld. Er werd hierop geantwoord dat het Europees Sociaal Handvest rechten bevat die men op diverse niveaus van belangrijkheid zou kunnen situeren.

De verplichting om gratis arbeidsbemiddelingsbureaus op te richten situeert zich bijvoorbeeld niet op hetzelfde niveau van het recht op arbeid.

Het recht op arbeid is meer de genus, een meer algemeen begrip. De uitbouw van de arbeidsbemiddelingsdiensten situeert zich eerder op het niveau van de species, op het uitvoeringsniveau.

A l'issue d'une discussion en la matière, le Groupe de travail a décidé d'inscrire comme droits fondamentaux dans la Constitution les droits plus généraux, placés à un niveau plus élevé. Les droits plus concrets, figurant dans la plupart des propositions de loi détaillées (troisième groupe: Blanpain, Stroobant, Simons, Hanquet) sont plutôt une conséquence ou des droits accessoires de droits se situant à un niveau plus élevé.

Voilà pour ce qui est de la discussion quant à la hiérarchie des différents droits.

Le président se réfère enfin à l'article 1^{er}, premier alinéa, de la Charte du demandeur d'emploi: «Chaque demandeur d'emploi inscrit au "Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding" a droit au travail». Tout individu peut se faire inscrire au V.D.A.B.

B. Deuxième problème

Le professeur Blanpain explique que le principe de la liberté du travail est repris dans la Charte sociale européenne sous la formule «travail librement entrepris». Cela signifie: pas de travaux forcés. On ne peut pas forcer quelqu'un à travailler.

Il plaide pour l'obligation de travailler, mais considère que c'est discutable. En outre, elle n'a pas été inscrite dans la Charte sociale européenne, puisqu'aucun consensus n'est intervenu à ce sujet au niveau international. C'est pourquoi le professeur estime qu'il est opportun de s'en tenir à un «travail librement entrepris».

C. Conclusion provisoire

Le groupe de travail opte provisoirement pour le texte suivant:

«Toute personne a droit au travail. (Ce qui emporte pour l'autorité compétente l'obligation de réaliser et de maintenir le niveau le plus élevé et le plus stable possible d'emploi.)»

7.5.2.2. Deuxième discussion

En présence du professeur Delpérée, la problématique du droit au travail est de nouveau abordée.

Le professeur Delpérée souhaite faire deux remarques à propos du droit au travail.

Premièrement, quand on parle du droit au travail, on pense essentiellement au droit du travail salarié ou indépendant, mais un des droits économiques qui manque est la liberté du commerce et de l'industrie, c'est-à-dire le droit à l'exercice d'une activité commerciale et industrielle.

La Charte sociale européenne ne règle absolument pas ce problème.

Deuxièmement, il est délicat d'annoncer solennellement le droit au travail quand on connaît le nombre de chômeurs dans la société.

On pourrait donc dire: «Chacun a droit à un travail qui est librement choisi», c'est-à-dire qu'il n'y a pas de travail forcé, pas d'esclavage. Cette formulation serait peut-être plus acceptable pour la population qui n'est pas occupée au travail.

Le professeur Blanpain souligne qu'il en est également question dans la Convention créant l'Organisation internationale du travail et la Convention internationale n° 39.

Le professeur Delpérée cite l'article 19,3, de la Constitution des Pays-Bas: «Le droit de tout Néerlandais au libre choix de son travail est reconnu».

De Werkgroep heeft na een discussie hierover beslist de meer algemene rechten, de hoogstgeplaatste rechten in de Grondwet op te nemen als zijnde fundamentele rechten. De meer concrete rechten die in de meeste gedetailleerde wetsvoorstellen (derde groep: Blanpain, Stroobant, Simons, Hanquet) voorkomen zijn eerder een gevolg of een nevenrecht van rechten die zich op een hoger niveau bevinden.

Tot zo ver de discussie over de hiërarchie van de waarde van de verschillende rechten.

De voorzitter verwijst tenslotte naar artikel 1, lid 1, van het Charter van de werkzoekende: «Ieder werkzoekende die ingeschreven is bij de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding heeft recht op arbeid.» Iedereen kan zich laten inschrijven bij de V.D.A.B.

B. Probleem 2

Professor Blanpain legt uit dat het principe van de vrijheid van arbeid opgenomen is in het Europees Sociaal Handvest onder de formule «vrijelijk gekozen werkzaamheden». Dit betekent: geen dwangarbeid. Men kan niet iemand dwingen te arbeiden.

Hij pleit voor de plicht van arbeid maar is van oordeel dat dit controversieel is. Bovendien werd dit niet opgenomen in het Europees Sociaal Handvest, vermits men op internationaal vlak hierover tot geen consensus is gekomen. Daarom acht de professor het raadzaam het te houden bij «vrijelijk gekozen werkzaamheden».

C. Voorlopig besluit

De werkgroep opteert voorlopig voor de volgende tekst:

«Eenieder heeft recht op arbeid. (Dit houdt voor de bevoegde overheid de verplichting in een zo hoog mogelijk een zo stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil tot stand te brengen en te handhaven.)»

7.5.2.2. Tweede besprekingsronde

In aanwezigheid van Professor Delpérée wordt de problematiek van het recht op arbeid opnieuw aangepakt.

Over dat recht wil Professor Delpérée twee opmerkingen maken.

In de eerste plaats, wanneer men het over het recht op arbeid heeft denkt men voornamelijk aan het recht op arbeid in loondienst of als zelfstandige, maar dan stelt men vast dat een van de economische rechten ontbreekt: de vrijheid van handel en industrie, dat wil zeggen het recht om een handels- en industriële activiteit te verrichten.

Het Europees Sociaal Handvest rept daarover met geen woord.

In de tweede plaats ligt het wel wat gevoelig het recht op arbeid plechtig af te kondigen, wanneer men weet hoeveel werklozen onze maatschappij reeds telt.

Men zou het aldus kunnen formuleren: «Eenieder heeft recht op de arbeid die hij vrijelijk heeft gekozen» waarmee men bedoelt dat er geen sprake is van dwangarbeid noch slavernij. Wellicht valt deze formulering in goede aarde bij dat gedeelte van de bevolking dat geen baan heeft.

Professor Blanpain wijst erop dat ook in de conventie ter oprichting van de Internationale Arbeidsorganisatie en in de Internationale Conventie nr. 39 is opgenomen.

Professor Delpérée haalt artikel 19, 3, van de Nederlandse Grondwet aan: «Het recht van iedere Nederlander op vrije keuze van arbeid wordt erkend,...»

Un membre n'est pas tout à fait d'accord avec cette formulation. Il estime qu'il ne faut pas être hypocrite vis-à-vis des chômeurs qui doivent accepter le travail qu'on leur offre. Si on maintient ce texte, on arrivera à un déphasage total entre ce qui sera inscrit dans la Constitution et la pratique. Cela mettra en doute la crédibilité des textes.

Le professeur Blanpain estime que le moment est venu de donner une indication à la population en ce qui concerne le « droit à un travail librement entrepris ». Ce droit n'a aucune signification si tout le monde travaille. Mais lorsque l'on est sans emploi, ce droit doit devenir la priorité de tout gouvernement pour l'avenir.

Un commissaire demande pourquoi on ne reprend pas la formulation de la Charte sociale européenne: « Toute personne doit avoir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement entrepris ».

Un autre membre ne voit qu'une seule valeur aux termes « travail librement choisi »: l'opposition aux travaux forcés (1).

Un membre estime que la formule « librement choisi » (2) n'est pas correcte.

Le professeur Delpérée pense qu'il faudrait, dans une même phrase, mentionner le droit au travail librement choisi, le droit à des conditions de travail équitables, le droit à une rémunération équitable et le droit à la négociation collective. Cela constituerait un contenu effectif et pas seulement une proclamation.

Un membre se demande si le terme « librement choisi » n'est pas en contradiction avec la loi sur le chômage puisque le refus de certains emplois peut entraîner une sanction.

Le président cite la Charte sociale européenne: « Toute personne doit avoir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement entrepris. »

Il rappelle ensuite la phrase acceptée par le groupe de travail:

« Toute personne a droit au travail. (Ce qui emporte pour l'autorité compétente l'obligation de réaliser et de maintenir le niveau le plus élevé et le plus stable possible d'emploi.) »

Un membre pense qu'il reste un problème. En effet, la Charte sociale dit au point 2: « le droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris ». On y vise assez expressément la liberté d'entreprendre. Or, le groupe de travail souhaite avoir une vision plus large qui traite à la fois du droit au travail et du droit d'entreprendre.

Le professeur Blanpain renvoie à une autre phrase de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs qui a été adoptée en 1989 à Strasbourg par les Etats membres de la C.E.E.: « Toute personne a droit à la liberté du choix et de l'exercice d'une profession... ». Cette disposition vise tant les entrepreneurs et les indépendants que les travailleurs salariés.

Le professeur Delpérée cite également la Constitution allemande (art. 12 modifié en 1968): « Tous les Allemands ont le droit de choisir librement leur profession, leur emploi et le lieu où ils reçoivent leur formation. »

La plupart des membres optent pour le texte du professeur Blanpain.

(1) En réalité, la Charte parle non de « choisi », mais de « entrepris », alors que le texte néerlandais utilise le mot « gekozen ».

(2) *Idem.*

Een lid verklaart het niet helemaal eens te zijn met die wijze van formuleren. Volgens hem mag men niet schijnheilig doen tegenover de werklozen die het aangeboden werk wel moeten aanvaarden. Behoudt men de tekst als dusdanig, dan ontstaat er een kloof tussen de grondwettelijke bepalingen en de praktijk. Daardoor komt de geloofwaardigheid van de teksten in het gedrang.

Professor Blanpain denkt dat het ogenblik aangebroken is om een signaal te geven aan de bevolking op het vlak van het « recht op vrij gekozen werk ». Dit recht heeft geen betekenis als iedereen werk heeft. Maar als men geen werk heeft, dan is dit recht de prioriteit van elke regering voor de toekomst.

Een lid vraagt waarom men de formulering van het Europees Sociaal Handvest niet overneemt « Eenieder dient in staat te worden gesteld in zijn onderhoud te voorzien door werkzaamheden die hij vrijelijk heeft gekozen. »

Volgens een ander lid hebben de termen « werkzaamheden die hij vrijelijk heeft gekozen » maar een betekenis: zij staan tegenover het begrip « dwangarbeid » (1).

Volgens een lid klopt de formulering « vrijelijk gekozen » niet (2).

Professor Delpérée is van oordeel dat men in eenzelfde volzin moet opnemen het recht op vrijelijk gekozen werkzaamheden, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden, het recht op een billijke beloning, het recht op collectief overleg. Op die manier krijgt de verklaring ook een concrete inhoud.

Een lid vraagt zich af of de woorden « vrijelijk gekozen » niet indruisen tegen de wetgeving op werkloosheid, aangezien het weigeren van sommige banen kan leiden tot het opleggen van een sanctie.

De Voorzitter haalt een passage uit het Europees Sociaal Handvest aan: « Een ieder dient in staat te worden gesteld in zijn onderhoud te voorzien door werkzaamheden die hij vrijelijk heeft gekozen. »

Vervolgens verwijst hij naar de volzin waarover de Werkgroep het eens was:

« Een ieder heeft recht op arbeid. (Dit houdt voor de bevoegde overheid de verplichting in een zo hoog mogelijk en zo stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil tot stand te brengen en te handhaven.) »

Volgens een lid blijft er een probleem bestaan. Het Europees Sociaal Handvest zegt immers in punt 2: « het recht van de werknemer om in zijn onderhoud te voorzien door vrijelijk gekozen werkzaamheden ». Het verwijst dus uitdrukkelijk naar de vrije keuze. De Werkgroep ziet het evenwel ruimer en wil een bepaling invoeren die zowel het recht op arbeid als het recht van vrije keuze bevat.

Professor Blanpain verwijst naar een andere zin uit de sociale grondrechten van de werkenden die in 1989 in Straatsburg door de E.E.G.-landen zijn aangenomen: « Een ieder heeft het recht op de vrije keuze en een vrije uitoefening van een beroep ... » Hierbij heeft men zowel de ondernemers, de zelfstandigen als de werknemers op het oog.

Professor Delpérée verwijst eveneens naar het in 1969 gewijzigde artikel 12 van de Duitse Grondwet: « Iedere Duitser heeft recht op de vrije keuze van zijn beroep, zijn dienstbetrekking en de plaats waar hij zijn opleiding geniet. »

De meeste leden opteren voor de tekst van Professor Blanpain.

(1) In werkelijkheid spreekt het Handvest niet van « choisi » maar van « entrepris », terwijl in de Nederlandse tekst « gekozen » staat.

(2) *Idem.*

Un membre propose la phrase suivante: «Chacun a droit au travail ainsi qu'au libre choix d'une profession...».

Un autre membre est d'avis que cela signifie que si une activité professionnelle ne convient pas, on n'est pas obligé de travailler.

Le professeur Blanpain ajoute que le Gouvernement, par cette phrase, est obligé de prévoir la formation professionnelle nécessaire pour que chacun puisse faire un choix raisonnable, fondé.

Un membre plaide pour la formule pour laquelle le groupe de travail a opté à la suite de la première discussion.

Le chef de cabinet du Premier ministre plaide en faveur d'une combinaison entre, d'une part, le droit au travail et, d'autre part, le libre choix d'une activité professionnelle, étant entendu qu'il faut rester réaliste. C'est pourquoi il propose le texte suivant:

«Le droit au travail et la liberté de travail dans le cadre d'une politique visant un niveau d'emploi le plus élevé et le plus stable possible.»

Le professeur Delpérée propose: «Le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle.»

Un membre préfère la notion d'«activité professionnelle» qui regroupe également les indépendants.

Le professeur Delpérée insiste pour que la notion du «droit au travail» apparaisse, mais il préférerait un autre mot que «politique».

Le professeur Blanpain propose: «dans le cadre d'une obligation de réaliser et de maintenir le niveau le plus élevé possible de l'emploi».

Le président propose la formule: «dans le cadre d'une politique de l'emploi».

Le professeur Blanpain propose une autre phrase: «Chacun a droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique visant à maintenir un niveau d'emploi le plus élevé et le plus stable possible.»

Le président est d'accord avec cette phrase car on accepte l'acquis.

Le professeur Delpérée propose: «Le droit au travail et au libre choix d'une profession, dans le cadre de politiques visant à assurer un niveau stable et élevé de l'emploi».

Le président et le professeur Blanpain peuvent marquer leur accord sur ce texte.

Un membre préfère insérer les mots «le plus stable et élevé possible».

A la suite de quelques remarques de la part des membres du groupe de travail, le professeur Delpérée propose de remplacer dans sa propre proposition le mot «profession» par les mots «activité professionnelle».

Le président estimait que dans l'énumération des droits adoptés, le groupe de travail avait également mentionné et adopté «des conditions de travail justes, y compris une rémunération équitable».

Un membre est également d'avis que ce dernier droit est retenu.

Un autre membre demande s'il est nécessaire de spécifier «des conditions de travail justes, avec une rémunération équitable» si l'on a, d'une part, une «existence conforme à la dignité humaine» et, d'autre part, un «droit au travail» et «des conditions de travail justes».

Le professeur Blanpain répond qu'il s'agit de l'ensemble du problème du salaire minimum, de la déclaration rendant obliga-

Een lid stelt de volgende lezing voor: «Een ieder heeft recht op arbeid alsook op de vrije keuze van een beroep...».

Volgens een ander lid betekent zulks dat, indien de beroepsarbeid niet blijkt te passen, men ook niet verplicht is te werken.

Professor Blanpain voegt eraan toe dat de Regering door dat voorstel verplicht is voor een beroepsopleiding te zorgen die iedereen in staat moet stellen een beredeneerde keuze te maken.

Een lid verdedigt de formulering waarvoor de Werkgroep tijdens de eerste gespreksronde heeft gekozen.

De kabinetschef van de Eerste Minister pleit voor een combinatie van enerzijds het recht op arbeid, anderzijds de vrije beroepskeuze, met de noodzaak realistisch te blijven. Zij stelt daarom de volgende tekst voor:

«Het recht op en de vrijheid van arbeid in het raam van een beleid gericht op een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil.»

Professor Delpérée stelt het volgende voor: «Het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid.»

Een lid spreekt zijn voorkeur uit voor de term «beroepsarbeid» omdat die ook op de zelfstandigen slaat.

Professor Delpérée dringt erop aan dat het recht op arbeid duidelijk aan bod komt, doch verkiest een ander woord dan «beleid».

Professor Blanpain stelt voor: «in het kader van een verbintenis een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil tot stand te brengen en te handhaven».

De Voorzitter stelt de volgende formulering voor: «in het raam van een werkgelegenheidsbeleid».

Professor Blanpain stelt een andere zin voor: «Iedereen heeft recht op arbeid en de vrije keuze van beroep in het kader van een beleid gericht op de handhaving van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil.»

De Voorzitter is het met die zin eens omdat men zo het verworvene aanvaardt.

Professor Delpérée stelt voor: «Het recht op arbeid en op de vrije keuze van een beroep in het kader van een beleid gericht op het handhaven van een stabiel en hoog werkgelegenheidspeil.»

De Voorzitter en professor Blanpain kunnen het met die tekst eens zijn.

Een lid verkiest de woorden «zo stabiel en hoog mogelijk» in te voegen.

Ingaand op enkele opmerkingen vanwege de leden van de werkgroep, stelt professor Delpérée voor in zijn eigen voorstel het woord «beroep» te vervangen door «beroepsarbeid».

De Voorzitter dacht dat de werkgroep bij de opsomming van de aanvaarde rechten eveneens «billijke arbeidsvoorwaarden met inbegrip van billijke beloning» had vermeld en aanvaard.

Een lid verklaart ook van mening te zijn dat de Werkgroep dat laatste recht heeft aanvaard.

Een ander lid vraagt of het nodig is te specificeren «billijke arbeidsvoorwaarden met een billijke beloning» als men enerzijds een «menswaardig bestaan» en anderzijds een «recht op arbeid» en «billijke arbeidsvoorwaarden» heeft.

Professor Blanpain antwoordt dat het gaat om de ganse problematiek van het minimumloon, om het algemeen bindend verkla-

toire des conventions collectives de travail, etc. Cela donne une orientation précise. Des conditions de travail justes constituent un minimum.

Un membre craint qu'à vouloir trop préciser, l'on n'obtienne rien.

Le professeur Blanpain fait remarquer que la phrase où figurent les termes « *billijke arbeidsvoorwaarden met inbegrip van billijke beloning* » résume cinquante conventions du B.I.T.

Le chef de cabinet adjoint du Premier ministre signale que dans la proposition Arts, les conditions de travail équitables sont conçues comme un élément du droit au travail.

Au départ d'une large définition du droit au travail, on réalise également une combinaison avec une existence conforme à la dignité humaine.

Le professeur Blanpain renvoie au nouveau texte faisant l'objet d'un consensus, qui est en préparation.

Le point 1 comprendra le droit au travail, le libre choix, des conditions de travail équitables.

Il y a, par ailleurs, la sécurité sociale, l'assistance. Le droit à des conditions de travail justes, y compris une rémunération équitable, entre parfaitement en ligne de compte dans le cadre de ce groupe de droits.

7.5.2.3. Le droit à un niveau de vie convenable

Un membre préfère la formule « droit à la sécurité d'existence » au lieu de « niveau de vie convenable ». Dans « sécurité d'existence », il y a la notion assez forte « d'être en sécurité ».

Un autre membre répond qu'en fait on affirme d'abord un droit à une existence conforme à la dignité humaine. Il n'est donc pas nécessaire de parler d'un niveau de vie convenable. Le niveau convenable ne découle-t-il pas de cette existence conforme à la dignité humaine ?

Le président dit que l'on précise plus clairement ce que cela signifie. Cela comprend notamment le droit à un niveau de vie convenable.

Un membre estime que, pour concrétiser ce que représente la dignité humaine, il faut énumérer la sécurité d'existence.

7.5.3. Droit à l'assistance sociale, médicale et juridique

Deux points sont en discussion :

1. la notion d'assistance;
2. faut-il mentionner explicitement l'assistance juridique ?

7.5.3.1. « Assistance » ?

Il est clair que ce qui existe dans d'autres pays n'est pas identique à ce qui se passe chez nous. Si l'on se confine à l'assistance, on risque d'oublier toute la notion du système de la sécurité sociale qui représente véritablement un droit sur le plan social et médical. L'assistance peut exister mais il faut quelque chose de plus organique qui permet de plus respecter ce droit.

Le professeur Blanpain propose, pour le texte français, le terme « aide ». Il ne s'agit pas uniquement d'un changement de mot, mais d'un choix de société.

Un membre rappelle que, dans les faits, nous bénéficions d'un droit à l'aide sociale. Il faut consacrer cette notion dans la Constitution. Le fait de l'indiquer dans la Constitution lui confère une force particulière. Quels que soient les systèmes de sécurité sociale

ren van collectieve arbeidsvoorwaarden, enz. Het geeft een duidelijke richting aan. Billijke arbeidsvoorwaarden betekenen een minimum.

Een lid spreekt de vrees uit dat te veel preciseren uiteindelijk op niets uitloopt.

Professor Blanpain merkt op dat de zinsnede « billijke arbeidsvoorwaarden met inbegrip van billijke beloning » de inhoud weergeeft van 50 overeenkomsten van het Internationaal Arbeidsbureau.

De adjunct-kabinetschef van de Eerste Minister wijst erop dat in het voorstel-Arts de billijke arbeidsvoorwaarden opgevat worden als een onderdeel van het recht op arbeid.

Vanuit een ruime definitie van het recht op arbeid, wordt er eveneens een combinatie gemaakt met een menswaardig bestaan.

Professor Blanpain verwijst naar de in de maak zijnde nieuwe consensus-tekst.

Punt 1 zal recht op arbeid, vrije keuze, billijke arbeidsvoorwaarden omvatten.

Verder is er de sociale zekerheid, de hulp. In het kader van die groep rechten komt het recht op billijke arbeidsvoorwaarden met inbegrip van billijke beloning zeer goed aan bod.

7.5.2.3. Recht op een behoorlijk levenspeil

Een lid verkiest de formulering « recht op bestaanszekerheid » boven « recht op een behoorlijk levenspeil ». De term « bestaanszekerheid » sluit immers het kernachtig begrip « zekerheid genieten » in.

Volgens een ander lid bevestigt men in feite eerst het recht op een menswaardig bestaan. Het is dus niet nodig te spreken van een behoorlijk levenspeil, want volgens spreker volgt dat automatisch uit een menswaardig bestaan.

De Voorzitter wijst erop dat men zo de inhoud van het recht verduidelijkt: dat veronderstelt onder meer het recht op een behoorlijk levenspeil.

Een ander lid meent dat men eerst de bestaanszekerheid punt per punt moet bepalen om het begrip « menswaardig » te kunnen concretiseren.

7.5.3. Recht op sociale, geneeskundige en juridische bijstand

Twee punten liggen ter discussie:

1. het begrip bijstand;
2. dient de juridische bijstand expliciet vermeld ?

7.5.3.1. De term « assistance »

Wat in andere landen bestaat, is duidelijk niet hetzelfde als bij ons. Heeft men het alleen over « assistance », dan dreigt men voorbij te gaan aan het gehele sociale-zekerheidsstelsel, dat sociaal en medisch gezien een volwaardig recht vormt. Er mag al sprake zijn van « assistance », dat neemt niet weg dat er iets meer organisch moet komen om dat recht beter te kunnen eerbiedigen.

Professor Blanpain stelt in het Frans de term « aide » voor. Dit is niet om zo maar een ander woord te gebruiken, maar het houdt een maatschappijkeuze in.

Een lid herinnert eraan dat in de praktijk iedereen recht heeft op maatschappelijke dienstverlening. De Grondwet behoort dat begrip te bevestigen, want op die manier krijgt het een bijzondere rechtskracht. Welke sociale-zekerheidsstelsels er ook reeds mogen

qui sont déjà en place, il n'en reste pas moins vrai que personne ne peut échapper à un droit, à une assistance. Ce serait un progrès considérable par rapport à l'histoire.

Un autre membre estime qu'il faut d'abord affirmer le droit à la sécurité sociale et, ensuite, à l'aide sociale qui est également garantie par les lois sur les C.P.A.S.

Un membre estime que le droit à la sécurité sociale est très important. D'ailleurs, toute la législation belge contient déjà un système qui dépasse largement le cadre des travailleurs, notamment en ce qui concerne les garanties aux personnes âgées, aux soins de santé élargis, aux allocations d'attente pour les chômeurs. Le problème est de savoir si l'on fait un système d'assistance ou si l'on englobe dans la volonté de sécurité sociale quelque chose qui est une assurance que l'on donne à chacun. Cette idée se retrouve dans le texte de M. Breyne (Doc. Chambre 381/1, 1991-1992).

Le président souhaite rappeler le point 13 de la première partie de la Charte sociale européenne dans son ensemble, afin de mieux situer la discussion: « Toute personne démunie de ressources suffisantes a droit à l'assistance sociale et médicale. » Cela signifie donc que personne n'y échappe.

Le professeur Delpérée fait remarquer que le législateur a supprimé le mot « assistance » depuis 1976.

7.5.3.2. Assistance juridique

Le professeur Blanpain préconise un texte court mais complet. Pour ce qui est du contenu, il est tout à fait d'accord sur « aide sociale, médicale et juridique ». Il se demande si le social n'englobe pas le juridique. La sécurité sociale, au sens moderne du terme, couvre également l'assistance, y compris l'aide médicale, sociale et juridique. Il proposerait de se limiter à « La sécurité sociale » et à indiquer avec précision dans les travaux préparatoires ce que cela comporte.

Un membre insiste pour que l'assistance juridique soit spécifiée car, en Belgique, cela ne fonctionne pas encore bien.

Un autre membre dit que son parti ne sera probablement pas d'accord de ne retenir comme seul système de protection sociale que le système de la sécurité sociale. C'est un système qui est fondamental mais nous vivons dans un pays qui a mis en place deux types de protection sociale: le système de la sécurité sociale qui est basé sur l'assurance, le système de cotisations pour lequel on n'examine pas les revenus des gens avant que la prestation n'arrive et le système d'aide sociale qui est basé sur l'enquête sur les ressources. Ces deux systèmes existent mais sont différents; il faut donc les retrouver tous les deux dans les droits fondamentaux. Il est important de consacrer les deux systèmes, parce que l'un s'articule sur l'autre.

Un membre plaide pour les trois notions: sociale, juridique et, également, médicale. Il n'est pas évident que le « volet médical » soit inclus dans la notion « social ».

Le groupe de travail opte finalement pour la formule: « aide sociale, médicale et juridique ».

7.5.4. Droit à un environnement salubre

Un membre demande si « sain » n'est pas plus adéquat que « salubre ». Il y a le paramètre « santé » qui intervient dans « environnement sain ».

Le professeur Delpérée se demande si le problème est uniquement d'avoir un environnement sain. Ne faut-il pas également préciser « agréable, de qualité, sécurisant, ... » ?

bestaan, toch moet de regeling zo fungeren dat niemand buiten dat recht valt. Historisch gezien zou dat een hele stap vooruit betekenen.

Volgens een ander lid moet men het eerst het recht op de sociale zekerheid in de Grondwet opnemen en vervolgens dat op de maatschappelijke dienstverlening, dat tevens gewaarborgd wordt door de wetten op het O.C.M.W.

Een lid is van mening dat het recht op sociale zekerheid van het grootste belang is. Overigens biedt de Belgische wetgeving reeds een regeling die op meer personen toepasbaar is dan op werknemers alleen, onder meer wat betreft de waarborgen voor bejaarden, de verruimde gezondheidszorg, het wachtgeld voor werklozen. Het is zeer de vraag of men er goed aan doet een bijstandsregeling tot stand te brengen dan wel of men in de sociale-zekerheidsregeling een soort van waarborg inbouwt die iedereen geniet. Deze opvatting vindt men terug in de tekst van de heer Breyne (Gedr. St. Kamer 381/1 1991-1992).

Om de bespreking in goede banen te leiden verwijst de voorzitter naar deel 1, punt 13 van het Europees Sociaal Handvest: « Een ieder die geen voldoende middelen van bestaan heeft, heeft recht op sociale en geneeskundige bijstand. » Deze bepaling geldt dus voor iedereen.

Professor Delpérée merkt op dat de wetgever het woord « bijstand » sedert 1976 door de wetgever heeft geschrapt.

7.5.3.2. Juridische bijstand

Professor Blanpain pleit voor een korte maar volledige tekst. Hij gaat volledig akkoord met « sociaal, medische, juridische hulp » qua inhoud. Hij vraagt zich af of het sociale het juridische niet omvat. Sociale zekerheid, in de moderne zin, ook de bijstand omvat, ook de medische, sociale en juridische hulp. Hij zou voorstellen zich te beperken tot: « De sociale zekerheid » en in de voorbereidende werken precies aanduiden wat dat inhoudt.

Een lid dringt erop aan dat ook de rechtsbijstand in de Grondwet verankerd wordt, want in België werkt dat nog niet zoals het hoort.

Een ander lid zegt dat zijn partij het waarschijnlijk niet eens zal zijn om de sociale-zekerheidsstelsels als enig systeem van sociale bescherming in te voeren. Dat stelsel is van fundamenteel belang, doch wij leven in een land dat twee soorten van sociale bescherming tot stand heeft gebracht: enerzijds het sociaal-zekerheidsstelsel dat gebaseerd is op het beginsel van de verzekering, het bijdragestelsel waarbij men de inkomsten van de personen niet nagaat vóór de prestatie wordt geleverd, en anderzijds het stelsel van maatschappelijke dienstverlening dat gebaseerd is op het onderzoek naar de inkomsten. Deze twee stelsels fungeren naast elkaar doch verschillen van elkaar, men moet ze dus alle twee terugvinden in de grondrechten. Belangrijk is ze alle twee in de Grondwet op te nemen, want ze passen in elkaar.

Een lid pleit voor de drie begrippen: sociaal, juridisch en ook medisch. Het is niet evident dat « het medische luik » deel uitmaakt van het begrip sociaal.

De Werkgroep opteert tenslotte voor de formule: « sociale, geneeskundige en juridische bijstand (aide) ».

7.5.4. Recht op een gezond leefmilieu

Een lid vraagt of het niet raadzaam is in de Franse tekst de term « sain » te gebruiken in plaats van « salubre ». De eerste term verwijst immers naar het begrip « santé ».

Professor Delpérée vraagt of het uitsluitend de bedoeling is tot een gezond leefmilieu te komen. Moet men daar niet aan toevoegen « aangenaam, van behoorlijke kwaliteit, een gevoel van zekerheid gevend, ... »

Selon un membre, l'environnement a trois caractéristiques: la sécurité, l'esthétique et la salubrité.

Le professeur Delpérée cite la Constitution des Pays-Bas: « Les autorités publiques veillent à l'habitabilité du pays ainsi qu'à la protection et à l'amélioration du cadre de vie. » Ne pourrait-on pas utiliser « le droit à la protection et à l'amélioration du cadre de vie et de l'environnement » ?

Un membre estime que ce sont des formules intéressantes, mais « environnement sain » est une notion qui a le mérite d'être simple et accessible à tout le monde.

7.5.5. *Droit à un logement adéquat*

Le président justifie l'emploi du mot « adéquat » dans sa nouvelle proposition. Le terme « adéquat » signifie que toutes les conditions nécessaires sont remplies (par exemple: pour les handicapés, un certain nombre de chambres pour les enfants,...).

7.5.6. *Droit à l'épanouissement culturel et social, individuel et collectif*

Le président s'est basé sur les propositions Arts et Breyne.

Un membre demande ce que l'on entend par « épanouissement social ».

Le professeur Blanpain répond que ce sont toutes les chances que l'on peut avoir de participer à la vie sociale. Par exemple: prévoir des salles de réunion, une infrastructure, des transports en commun.

Pour un autre membre, il s'agit de « participer à une organisation sociale qui permet de s'épanouir ». Il y a entre autres l'épanouissement social obligatoire pour les personnes âgées qui logent dans les homes, dans leur lutte contre l'isolement, contre certaines formes d'exclusion sociale.

Un membre précise qu'en néerlandais, on parle plutôt de « *maatschappelijke ontplooiing* » que de « *sociale ontplooiing* ».

Il vaudrait mieux alors employer le mot « sociétal », qui n'existe toutefois pas dans la langue française.

Selon le professeur Blanpain, il s'agit de mettre l'ensemble des infrastructures à la disposition des personnes, pour leur permettre de prendre pleinement part à la vie de la collectivité.

Le préopinant trouve très gênant de ne traiter que de la sphère de travail. Il faut y ajouter un surplus culturel. C'est ce que l'on trouve précisément dans l'« épanouissement social ».

Pour le professeur Delpérée, le mot « épanouissement » n'est pas adéquat.

Le président propose de se baser sur le texte néerlandais tel que proposé par un membre:

« Droit à l'épanouissement culturel et social. » Les mots « et à l'épanouissement culturel et social, individuel et collectif » sont supprimés.

7.5.7. *Droit à une fiscalité équitable*

Un membre suggère d'insérer également le droit à une fiscalité équitable. Les droits économiques contiennent aussi le droit d'avoir une fiscalité supportable et juste.

Un membre demande si la fiscalité équitable fait bien partie des droits économiques et sociaux soumis à révision. La fiscalité est le seul moyen de redistribuer.

Volgens een lid heeft het leefmilieu drie kenmerken: veiligheid, schoonheid en gezondheid.

Professor Delpérée verwijst naar de Nederlandse Grondwet: « De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. » Doet men er niet goed aan de volgende formulering te gebruiken: « Het recht op de bescherming en de verbetering van het leefklimaat en het leefmilieu » ?

Een lid vindt het een interessante formulering, doch meent dat het begrip « gezond leefmilieu » het voordeel biedt tegelijkertijd eenvoudig en voor iedereen vatbaar te zijn.

7.5.5. *Recht op adequate huisvesting*

De Voorzitter verantwoordt het gebruik van de term « adequaat » in zijn nieuw voorstel: hij betekent dat aan alle nodige voorwaarden en vereisten is voldaan (bijvoorbeeld: de woning is aangepast aan bewoning door gehandicapten, er is een aantal kamers voor de kinderen,...).

7.5.6. *Recht op individuele en collectieve, culturele en sociale ontplooiing*

De Voorzitter heeft de voorstellen van Arts en Breyne als basis genomen.

Een lid vraagt wat men precies verstaat onder het begrip « maatschappelijke ontplooiing ».

Professor Blanpain antwoordt dat het gaat om alle mogelijkheden die men kan krijgen om aan het maatschappelijk leven deel te nemen. Als voorbeeld voert hij aan: zorgen voor vergaderzalen, een infrastructuur, gemeenschappelijk vervoer.

Voor een ander lid betekent dat deelnemen aan een sociale organisatie die zelfontplooiing mogelijk maakt. Voor hem gaat het onder meer om de verplichte maatschappelijke ontplooiing van bejaarden die in tehuizen wonen en hun strijd tegen vereenzaming en tegen een aantal vormen van uitsluiting.

Een lid verduidelijkt dat men in het Nederlands eerder van « maatschappelijke ontplooiing » dan van « sociale ontplooiing » spreekt.

In dat geval zou men in de Franse tekst beter het woord « sociétal » gebruiken, dat echter in het Frans niet bestaat.

Volgens Professor Blanpain gaat het erom de totale infrastructuur ter beschikking te stellen om mensen toe te laten op een volwaardige wijze aan het gemeenschapsleven deel te nemen.

Het vorige lid vindt het zeer storend enkel de arbeidssfeer te behandelen. Er dient een culturele « surplus » aan toegevoegd. Dit vindt men precies in de « maatschappelijke ontplooiing ».

Voor Professor Delpérée is de term « ontplooiing » hier niet op zijn plaats.

De Voorzitter stelt voor uit te gaan van de Nederlandse tekst zoals door een lid voorgesteld:

« Recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing ». De woorden « en op individuele en collectieve, culturele en sociale ontplooiing van zijn persoon » vervallen.

7.5.7. *Recht op een billijke fiscaliteit*

Een lid stelt voor eveneens het recht op een billijke fiscaliteit in de Grondwet op te nemen. De economische rechten bevatten tevens het recht op een draaglijke en rechtmatige fiscaliteit.

Een ander lid vraagt of de billijke fiscaliteit wel degelijk deel uitmaakt van de economische en sociale grondrechten die vatbaar worden verklaard voor herziening. Alleen via de fiscaliteit kan men tot herverdeling komen.

Le chef de cabinet adjoint du Premier ministre souligne que l'article 115*bis* de la Constitution traite de la fiscalité. Celle-ci est considérée comme un droit politique et ne relève pas du domaine des droits fondamentaux économiques et sociaux.

Les impôts sont traités dans le titre relatif aux finances.

Un membre estime que la fiscalité va de pair avec l'ensemble du problème des revenus.

Un autre membre cite le rapport van Weddingen et l'article 115*bis* de la Constitution sur la détermination d'un maximum absolu de pression fiscale et parafiscale.

7.6. Conclusion générale: texte nouveau

Le professeur Delpérée propose sous forme de synthèse le projet de texte suivant pour l'article 24*bis* de la Constitution:

« Chacun a droit à une existence conforme à la dignité humaine.

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

Ces droits comprennent notamment:

1° le droit au respect de la vie privée et familiale;

2° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle, dans le cadre de politiques visant à assurer un niveau stable et élevé de l'emploi, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

3° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé, à l'aide sociale, médicale et juridique;

4° le droit à un logement adéquat;

5° le droit à la protection d'un environnement sain;

6° le droit à l'épanouissement culturel et social;

7° le droit à bénéficier d'une rémunération qui fasse l'objet de prélèvements fiscaux équitables. »

Puisqu'il est ressorti des différentes interventions que ni le droit au respect de la vie privée et familiale, ni le droit à l'établissement et à la perception d'un impôt équitable ne font partie intégrante de l'ensemble des droits socio-économiques à inscrire sous la forme d'un article 24*bis*, il est proposé de retirer les points 1° et 7° proposés de l'article 24*bis* en projet et d'en faire respectivement un article 7*bis* et un article 115*bis* distincts.

Le résultat du week-end à Rochefort s'est traduit par un texte nouveau, libellé comme suit:

Art. 24*bis*

Chacun a droit à une existence conforme à la dignité humaine.

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

Ces droits comprennent notamment:

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

De adjunct-kabinetschef van de Eerste Minister zegt dat men in artikel 115*bis* over fiscaliteit spreekt. Het wordt als een politiek recht beschouwd en behoort niet tot de economische en sociale grondrechten.

Belastingen worden besproken in de titel over de financiën.

Een lid meent dat fiscaliteit gepaard gaat met gans de problematiek van het inkomen.

Een ander lid verwijst naar het verslag van Weddingen en naar ontwerp-artikel 115*bis* van de Grondwet over het vaststellen van een absoluut maximum van fiscale en parafiscale druk.

7.6. Algemeen besluit: nieuwe tekst

Tot besluit van de bespreking stelt professor Delpérée de volgende tekst voor van artikel 24*bis* van de Grondwet:

« Een ieder heeft recht op een menswaardig bestaan.

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

Die rechten omvatten onder meer:

1° het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven;

2° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een beleid dat gericht is op het waarborgen van een stabiel en hoog werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;

3° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;

4° het recht op een passende woning;

5° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;

6° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing;

7° het recht op een billijke belastingvestiging en -inning. »

Vermits uit verschillende tussenkomsten bleek dat noch het recht op eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven, noch het recht op een billijke belastingheffing en -inning integrerend deel uitmaken van het pakket sociaal-economische rechten op te nemen in een artikel 24*bis*, wordt voorgesteld punten 1° en 7° uit het ontwerp-artikel 24*bis* te lichten en respectievelijk onder een afzonderlijk artikel 7*bis* en 115*bis* onder te brengen.

Het resultaat van het Rochefort-weekend is een nieuwe tekst, luidende als volgt:

Art. 24*bis*

Een ieder heeft recht op een menswaardig bestaan.

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

Die rechten omvatten onder meer:

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

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

3° le droit à un logement adéquat;

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

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

* *

Art. 7bis

Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale.

* *

Art. 115bis

Chacun a droit à l'établissement et à la perception d'un impôt équitable (1).

8. Nouvelle proposition du groupe de travail

Le texte de Rochefort a encore été examiné au cours de plusieurs réunions ultérieures du groupe de travail. Il en a résulté une nouvelle proposition, déposée le 9 juin 1993 par la plupart des membres du groupe de travail [Doc. Sénat n° 100-2/3° (S.E. 1991-1992)].

Au cours de ces discussions ultérieures, la plus grande attention fut portée au commentaire détaillé de la nouvelle proposition de consensus, élaborée par le président. Ce commentaire aborde tous les points délicats dont le groupe de travail avait abondamment discuté. Il constitue le reflet exact des décisions prises par le groupe de travail à l'issue de la discussion desdits points.

* *

(1) Le groupe de travail n'a pas émis d'avis concernant cet article. Plusieurs membres ont formulé des réserves expresses.

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

3° het recht op een adequate woning;

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

5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing.

* *

Art. 7bis

Een ieder heeft recht op eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven.

* *

Art. 115bis

Een ieder heeft recht op een billijke belastingheffing en -inning (1).

8. Nieuw voorstel van de Werkgroep

De Rochefort-tekst wordt nadien nog gedurende enkele vergaderingen in de Werkgroep besproken. Het leidt tot een nieuw voorstel dat op 9 juni 1993 ingediend wordt door de meeste leden van de Werkgroep [Gedr. St. nr. 100-2/3° (B.Z. 1991-1992)].

De meeste aandacht gedurende die nabespreking gaat naar de gedetailleerde toelichting van het nieuwe consensus-voorstel die door de Voorzitter werd uitgewerkt. Die toelichting snijdt alle knelpunten aan die door de Werkgroep uitvoerig behandeld werden. Het is de exacte weerspiegeling van de besluiten die de Werkgroep na de bespreking van de knelpunten trok.

* *

(1) De werkgroep heeft zich niet uitgesproken over dit artikel. Sommige leden maakten uitdrukkelijk voorbehoud.