

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2016-2017

12 DECEMBER 2016

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van titel II van de Grondwet om een nieuw artikel in te voegen dat de personen met een handicap het genot van de rechten en vrijheden moet waarborgen

(Verklaring van de wetgevende macht, zie « Belgisch Staatsblad » nr. 127, Ed. 2, van 28 april 2014)

Voorstel tot herziening van de Grondwet om in titel II een artikel 22ter in te voegen dat het recht van personen met een handicap waarborgt op aangepaste maatregelen die hun zelfstandigheid en culturele, maatschappelijke en professionele inclusie garanderen

(Ingediend door mevrouw Sabine de Bethune c.s.)

TOELICHTING

De verklaring tot herziening van de Grondwet van 28 april 2014 maakt de invoeging van een nieuw artikel in titel II van de Grondwet mogelijk dat de personen met een handicap het genot van de rechten en vrijheden moet waarborgen. Ook artikel 22 van de Grondwet is voor herziening vatbaar verklaard.

In essentie vertolkt de verklaring tot grondwetsherziening de intentie om de rechten gewaarborgd door het VN-Verdrag inzake de rechten van een persoon met een

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2016-2017

12 DÉCEMBRE 2016

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article nouveau permettant de garantir la jouissance des droits et libertés aux personnes handicapées

(Déclaration du pouvoir législatif, voir le « Moniteur belge » n° 127, Éd. 2, du 28 avril 2014)

Proposition de révision de la Constitution visant à insérer, au titre II de la Constitution, un article 22ter garantissant le droit des personnes handicapées de bénéficier des mesures appropriées qui leur assurent l'autonomie et une intégration culturelle, sociale et professionnelle

(Déposée par Mme Sabine de Bethune et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

La déclaration de révision de la Constitution du 28 avril 2014 permet l'insertion, dans le titre II de la Constitution, d'un nouvel article visant à garantir la jouissance des droits et libertés aux personnes handicapées. L'article 22 de la Constitution est aussi ouvert à révision.

Cette déclaration de révision traduit en fait la volonté d'ancrer dans la Constitution les droits des personnes handicapées garantis par la Convention des Nations

handicap zijn neerslag te laten vinden in de Grondwet. Dit voorstel tot herziening van de Grondwet wil daar concrete invulling aan geven.

De Grondwet is een bijzonder en uiterst waardevol document in en voor ons rechtsbestel ; ze is het ankerpunt of dé ruggengraat van onze democratische rechtsstaat. De Grondwet bevat de neerslag van historische verworvenheden en geeft uitdrukking aan de continuïteit van het staatsbestel. Cruciaal onderdeel daarvan zijn de grondrechten of mensenrechten. Algemeen kan men stellen dat door de eeuwen heen verschillende categorieën van mensenrechten zijn ontwikkeld, gaande van burgerlijke en politieke rechten (de zogenaamde klassieke grondrechten of grondrechten van de eerste generatie), over economische, sociale en culturele rechten (grondrechten van de tweede generatie) tot collectieve rechten en solidariteitsrechten (grondrechten van de derde generatie).

De Grondwet vervult deze functies in een sterk veranderende wereld waarin zich onder andere nieuwe inzichten en maatschappelijke verhoudingen ontwikkelen.

De Grondwet moet aldus laveren tussen stabiliteit en veranderlijkheid. Dat is ook de reden waarom behoedzaam moet worden omgegaan met voornemens tot wijziging van de Grondwet en daartoe effectief kan worden overgegaan wanneer er onder andere sprake is van een maatschappelijk aanvaarde noodzaak. Dit is het geval bij de rechten van de personen met een handicap.

Sinds de jaren 70 heeft de visie zich ontwikkeld om een handicap vanuit een mensenrechtenperspectief te benaderen. Deze « rechten »-benadering impliceert een heroriëntatie van regelgeving en beleid. Het vervangt het medisch model door het zogenaamd sociaal model van handicap. Het uitgangspunt bestaat erin aan personen met een handicap als volwaardige burgers het genot van gelijke rechten en vrijheden te waarborgen, waardoor ze bekwaam zijn om de belangrijke beslissingen van hun leven te nemen en als actieve leden en in volle autonomie aan onze samenleving deel te nemen.

In de lange geschiedenis van de voortdurende ontwikkeling van de mensenrechten is de aandacht voor mensen met een handicap een recente focus. Een cruciale en vernieuwende stap in die evolutie is de aanneming op 13 december 2006 door de Verenigde Naties van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap dat vergezeld is van een Facultatief Protocol dat een individuele klachtenprocedure instelt. De

unies y relative. La présente proposition de révision de la Constitution entend concrétiser cet objectif.

La Constitution est un texte particulier et extrêmement précieux dans et pour notre système juridique ; elle est le point d’ancrage ou la colonne vertébrale de notre État de droit démocratique. La Constitution consigne des acquis historiques et incarne la continuité de notre régime étatique. Les droits fondamentaux ou droits humains en sont une composante essentielle. De manière générale, on peut dire qu’au fil des siècles, différentes catégories de droits humains ont vu le jour : d’abord, les droits civils et politiques (les droits fondamentaux dits classiques ou droits fondamentaux de la première génération), puis les droits économiques, sociaux et culturels (les droits fondamentaux de la deuxième génération) et, enfin, les droits collectifs et les droits de solidarité (les droits fondamentaux de la troisième génération).

La Constitution assure de multiples fonctions dans un monde en constante mutation où émergent de nouvelles perspectives et de nouveaux modèles de relations sociales.

Elle doit donc trouver une voie médiane entre stabilité et variabilité. C’est aussi pour cela que chacune de ses modifications doit être mûrement réfléchie et n’être effectivement réalisée que si elle répond à une nécessité socialement admise. C’est le cas pour ce qui concerne les droits des personnes handicapées.

Depuis les années 70, on a tendance à aborder le handicap dans une perspective de droits humains. Cette approche fondée sur les droits implique une réorientation de la réglementation et de la politique. Au modèle médical du handicap, elle substitue un modèle social. Fondamentalement, cette approche part du principe que les personnes handicapées, en tant que citoyens à part entière, doivent bénéficier de droits égaux et de libertés égales, de manière à être aptes à prendre les décisions importantes de leur existence et à participer en toute autonomie à notre société en tant que membres actifs.

La longue histoire des droits de l’homme, qui sont en constante évolution, est marquée depuis peu par une attention accrue pour les droits des personnes handicapées. À cet égard, une étape cruciale et novatrice a été franchie avec l’adoption, le 13 décembre 2006, par les Nations unies, de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, qui est assortie d’un Protocole facultatif instituant une procédure de plainte

verschillende Belgische overheden hebben het Verdrag en het Facultatief Protocol geratificeerd.

Dit VN-Verdrag ligt in het verlengde van de Universele Verklaring van de rechten van de mens ; het vertaalt als het ware de universele mensenrechten naar de specifieke situatie van personen met een handicap. De opstellers van het Verdrag hebben uitdrukkelijk aangegeven dat het niet de bedoeling was om nieuwe rechten te doen ontstaan maar wel om het verduidelijken en aanvullen van de bestaande rechten. Hierbij wordt uitgegaan van het sociaal model van handicap en worden inclusie en gelijkwaardigheid centraal gesteld. Om die doelstelling te bereiken is een scala aan rechten opgenomen in het Verdrag. Zowel de klassieke grondrechten als de rechten van de tweede generatie komen aan bod. De aanwezigheid van die tweede groep grondrechten maakt dat de ratificatie van het Verdrag verschillende gevolgen heeft naargelang de betrokken verdragsbepaling. De verdragspartijen zijn niet verplicht om onmiddellijk het volledig recht toe te kennen, maar moeten deze doelstelling bereiken binnen een redelijke termijn, met voortschrijdende progressie en met een zo best mogelijke inzet van de beschikbare middelen.

Het VN-Verdrag is op een aantal vlakken echt vernieuwend. Bijzonder is de participatieve methode die bij de verdragsonderhandelingen voor de totstandkoming van dit verdrag werd gehanteerd. De verdragsopstellers hebben rekening gehouden met de standpunten, meningen en ervaringen van personen met een handicap en hun representatieve organisaties.

Het Verdrag is ook het eerste VN-mensenrechtenverdrag dat mede onderhandeld werd door de Europese Unie. De Europese Unie heeft het verdrag in 2010 ook geratificeerd en is daardoor partij bij het verdrag geworden.

Het VN-Verdrag is, als specifiek instrument gericht op mensen met een handicap, vernieuwend. Voordien was de traditionele maatschappelijke benadering van een handicap vooral ingegeven door sociale en medische zorg, beschermend maar ook vaak bevoogdend. De taak van de overheid was afgestemd op zorg of het ondersteunen van personen met een handicap. Deze benadering herleidde personen met een handicap te veel tot voorwerp van overheidssteun of liefdadigheid. Dit beleid was niet gericht op *empowerment* van personen met een handicap noch op hun deelname aan een inclusieve « gewone » samenleving en zelfstandig leven binnen de gemeenschap. Het gevolg was uitsluiting door een gebrek aan toegang tot onderwijs en vorming,

individuelle. Les différentes autorités belges ont ratifié la Convention et le Protocole facultatif.

Cette Convention des Nations unies s'inscrit dans le prolongement de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; elle adapte en quelque sorte les droits fondamentaux universels à la situation spécifique des personnes handicapées. Les auteurs de la Convention ont indiqué explicitement que l'objectif était non pas de créer de nouveaux droits mais de clarifier et compléter les droits existants. À cet égard, le point de départ est le modèle social du handicap et une place centrale est accordée à l'inclusion et à l'égalité. Pour atteindre cet objectif, toute une série de droits sont énoncés dans la Convention ; il s'agit aussi bien des droits fondamentaux classiques que des droits de la deuxième génération. La mention de cette deuxième catégorie de droits fondamentaux a pour conséquence que la ratification de la Convention a des effets différents selon la disposition visée de la Convention. Les parties à la Convention ne sont pas tenues d'accorder d'emblée le droit intégral mais doivent atteindre cet objectif dans un délai raisonnable, en avançant de manière progressive et en employant au mieux les moyens disponibles.

La Convention des Nations unies est vraiment innovante sur un certain nombre de points. Une particularité est la méthode participative qui a été appliquée lors des négociations relatives à l'élaboration de cette convention. Ses auteurs ont tenu compte des points de vues, des avis et des expériences des personnes handicapées et de leurs organisations représentatives.

Cette convention est aussi la première Convention des Nations unies sur les droits de l'homme négociée conjointement par l'Union européenne. Celle-ci a aussi ratifié la convention en 2010 et est donc devenue partie à la convention.

La Convention des Nations unies est novatrice en ce qu'elle est un instrument spécifiquement axée sur les personnes handicapées. Par le passé, la société avait tendance à aborder le handicap à travers l'aide sociale et médicale, dans une optique protectrice mais aussi souvent paternaliste. Le rôle des pouvoirs publics était centré sur la dispensation de soins ou d'une aide aux personnes handicapées. Cette approche a eu pour effet de reléguer trop souvent les personnes handicapées au statut de personnes dépendantes de l'aide publique ou de la charité. Cette politique ne visait pas à promouvoir l'autonomisation des personnes handicapées, ni leur participation à une société « normale » inclusive, ni leur existence autonome au sein de la collectivité. Il s'ensuit

zinnvolle jobs en beperkte persoonlijke mobiliteit door niet-toegankelijke openbare ruimtes, enz.

Het nieuwe model reikt een visie aan die gericht is op inclusie. Handicap wordt gedefinieerd als een « sociale » eerder dan een « individuele » beperking, die haar oorsprong vindt in de samenleving die beperkingen oplegt aan wat personen met een handicap kunnen doen of zijn. Met andere woorden : sociale, economische en fysieke omstandigheden en oorzaken die ertoe leiden dat de samenleving niet in staat is « verschil of diversiteit » op te vangen, waardoor een handicap ontstaat. Het gaat hier dus over de verantwoordelijkheid van de overheid die structurele veranderingen tot stand moet brengen om grenzen en belemmeringen weg te nemen een inclusieve samenleving te bevorderen. Zowel individuele als algemene maatregelen kunnen een oplossing bieden. De zogenaamde « redelijke aanpassingen » zijn specifiek op het individu gericht. Deze waren al wettelijk verplicht onder het anti-discriminatierecht en hebben de integratie van personen met een handicap tot doel. Daarnaast zijn er ook maatregelen van algemene aard nodig die een aanpassing van de maatschappij aan personen met een handicap veronderstellen.

Het VN-Verdrag ligt in het verlengde van de Universele Verklaring van de rechten van de mens. Uiteraard gelden deze universele mensenrechten voor iedereen zonder onderscheid van leeftijd, gender, etniciteit, handicap, enz. In de realiteit blijkt dit echter niet zo te zijn, door een combinatie van omgevings- en persoonsgebonden factoren.

Deze bevinding resulteerde in een aantal verdragen ten aanzien van specifieke groepen. Een belangrijk voorbeeld hiervan is het Verdrag inzake de rechten van het kind, dat werd aangenomen door de VN op 20 november 1989. De rechten van dit Verdrag werden in België grondwettelijk verankerd in artikel 22*bis* van de Grondwet.

Ons voorstel beoogt nu de grondwettelijke verankering van de rechten van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in een nieuw artikel 22*ter* van de Grondwet.

De Senaat heeft in het verleden een voortrekkersrol gespeeld inzake het waarborgen van de rechten van personen met een handicap. Reeds op 14 januari 2010 werd daartoe een voorstel van de Senatoren Monfils en

que les personnes handicapées étaient exclues faute d'un accès suffisant à l'enseignement, à la formation et à des emplois de qualité et en raison d'une mobilité personnelle limitée due à l'inaccessibilité des espaces publics, etc.

Le nouveau modèle repose sur une vision orientée vers l'inclusion. Le handicap est défini comme une entrave « sociale » plutôt que comme une entrave « individuelle », qui trouve son origine dans une société imposant des limites à ce que des personnes handicapées peuvent être ou peuvent faire. En d'autres termes, les circonstances et les causes sociales, économiques et physiques sont telles que la société est incapable de faire face à la différence ou à la diversité, ce qui génère le handicap. Il y va donc en l'espèce de la responsabilité des pouvoirs publics qui doivent procéder aux réformes structurelles requises pour éliminer les entraves et obstacles à l'émergence d'une société inclusive. La mise en œuvre de mesures tant individuelles que générales peut apporter une solution au problème. Les « aménagements raisonnables » sont spécifiquement axés sur l'individu. Ceux-ci étaient déjà obligatoires en vertu de la législation antidiscrimination et ont pour but de promouvoir l'intégration des personnes handicapées. En outre, des mesures à caractère général sont aussi nécessaires et impliquent une adaptation de la société à la personne handicapée.

La Convention des Nations unies s'inscrit dans le prolongement de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ces droits humains universels valent évidemment pour tous sans distinction d'âge, de genre, d'ethnicité, de handicap, etc. Mais, dans les faits, ce n'est pas le cas en raison d'une conjonction de facteurs liés au milieu environnant et aux personnes.

Ce constat a conduit à l'élaboration de plusieurs conventions axées sur des groupes spécifiques. La Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par les Nations unies le 20 novembre 1989, en est un exemple significatif. En Belgique, les droits énoncés dans cette Convention ont été ancrés dans l'article 22*bis* de la Constitution.

La présente proposition vise à ancrer les droits énoncés dans la Convention relative aux droits des personnes handicapées dans un nouvel article 22*ter* de la Constitution.

Le Sénat a joué par le passé un rôle de pionnier dans la garantie des droits de la personne handicapée. Dès le 14 janvier 2010, il a ainsi adopté en séance plénière une proposition déposée par MM. Monfils et Delpérée (doc.

Delpérée goedgekeurd in de plenaire vergadering (stuk Senaat, nr. 4-1531/1 – 2009/2010). De tekst werd overgezonden naar de Kamer van volksvertegenwoordigers die het door de ontbinding van de Kamers niet meer behandeld heeft. Het voorstel Delpérée (stuk Senaat, nr. 5-139/1 – B.Z. 2010) hernam deze tekst en werd unaniem aangenomen door de Senaat tijdens de plenaire zitting van 28 februari 2013. De tekst van het voorstel werd overgezonden naar de Kamer van volksvertegenwoordigers maar is vervallen door de ontbinding van de Kamers.

Personen met een handicap kunnen deze rechten immers nog steeds moeilijk concreet maken. Ze worden nog te veel van participatie uitgesloten en het hebben het moeilijk om door de samenleving als volwaardig te worden aanzien, ondanks de goede kwaliteit van de voorzieningen voor de personen met een handicap.

Ons voorstel beoogt met een grondwettelijke inschrijving op uitdrukkelijke wijze erkenning te geven aan een meer volwaardige maatschappelijke positie van personen met een handicap in onze samenleving. Deze grondwettelijke verankering heeft ook een belangrijke symbolische en politiek waarde. Deze grondwettelijke bepaling moet aldus niet enkel als een bron van bescherming en toetsing gezien worden, maar ook als een bron van inspiratie voor alle maatschappelijke actoren om bij te dragen tot de effectieve verwezenlijking van de rechten van personen met een handicap.

Sabine de BETHUNE.
Christine DEFRAIGNE.
François DESQUESNES.
Ann BRUSSEEL.
Olga ZRIHEN.
Bert ANCIAUX.
Cécile THIBAUT.
Brigitte GROUWELS.
Peter VAN ROMPUY.

*
* *

Sénat, n° 4-1531/1 – 2009/2010). Le texte a été transmis à la Chambre des représentants, qui ne l'a plus traité en raison de la dissolution des Chambres. La proposition de M. Delpérée (doc. Sénat, n° 5-139/1 – S.E. 2010), qui reprenait ce texte, a été adoptée à l'unanimité par le Sénat en sa séance plénière du 28 février 2013. Le texte de cette proposition a été transmis à la Chambre des représentants, mais est devenu caduc par suite de la dissolution des Chambres.

En effet, les personnes handicapées se heurtent aujourd'hui encore à des obstacles pour faire valoir concrètement ces droits. Elles sont encore trop souvent exclues de toute participation et ne sont pas toujours perçues par la société comme des individus à part entière, en dépit de la bonne qualité des infrastructures pour les personnes handicapées.

La présente proposition vise, par l'insertion d'un nouvel article dans la Constitution, à faire en sorte que les personnes handicapées puissent bénéficier explicitement d'une position sociale à part entière dans notre société. Cet ancrage constitutionnel a aussi une valeur symbolique et politique importante. La disposition constitutionnelle proposée doit être considérée non seulement comme un instrument de protection et de contrôle mais aussi comme une source d'inspiration pour tous les acteurs sociaux afin qu'ils contribuent à la concrétisation effective des droits de la personne handicapée.

*
* *

VOORSTEL

Enig artikel

In titel II van de Grondwet wordt een artikel *22ter* ingevoegd, luidende :

« Art. *22ter*. — Iedere persoon met een handicap heeft recht op aangepaste maatregelen die hem of haar zelfstandigheid en culturele, maatschappelijke en professionele inclusie waarborgen.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht. »

11 oktober 2016.

Sabine de BETHUNE.
Christine DEFRAIGNE.
François DESQUESNES.
Ann BRUSSEEL.
Olga ZRIHEN.
Bert ANCIAUX.
Cécile THIBAUT.
Brigitte GROUWELS.
Peter VAN ROMPUY.

PROPOSITION

Article unique

Il est inséré, dans le titre II de la Constitution, un article *22ter* rédigé comme suit :

« Art. *22ter*. — Toute personne handicapée a le droit de bénéficier des mesures appropriées qui lui assurent l'autonomie et une intégration culturelle, sociale et professionnelle.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit. »

Le 11 octobre 2016.