

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION 2019-2020

18 NOVEMBRE 2019

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° 114 du 23 mai 2019)

Proposition de révision de la Constitution visant à insérer au titre II de la Constitution un article 22ter garantissant aux personnes en situation de handicap le droit à une pleine inclusion dans la société et de bénéficier des mesures visant à leur assurer l'autonomie et une intégration culturelle, sociale et professionnelle

(Déposée par M. Philippe Courard et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Parmi les textes internationaux garantissant une protection aux personnes en situation de handicap, la Convention relative aux droits des personnes handicapées, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 13 décembre 2006 et ratifiée par la Belgique le 2 juillet 2009, en est la pierre angulaire et est certainement la plus innovante.

En effet, cette Convention qui garantit des droits fondamentaux aux personnes en situation de handicap est le socle de toute réglementation visant à l'inclusion de ces personnes. En ratifiant la Convention de l'Organisation des Nations unies (ONU) et son Protocole facultatif, la

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2019-2020

18 NOVEMBER 2019

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. 114 van 23 mei 2019)

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

(Ingediend door de heer Philippe Courard c.s.)

TOELICHTING

Van de internationale teksten die de bescherming van personen met een handicap waarborgen, is het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, dat op 13 december 2006 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is goedgekeurd en op 2 juli 2009 door België geratificeerd, de hoeksteen en zeker de meest vernieuwende tekst.

Dit Verdrag, dat de fundamentele rechten van personen met een handicap waarborgt, vormt de basis van elke regelgeving die gericht is op de integratie van deze mensen. Door het Verdrag van de Verenigde Naties (VN) en het Facultatief Protocol te ratificeren, heeft

Belgique s'est engagée à respecter son contenu. Elle est d'ailleurs tenue de la mettre en œuvre en concertation avec les personnes en situation de handicap et les associations qui les représentent.

En outre, bien que cette Convention soit établie sur les bases de la Déclaration universelle des droits de l'homme et les conventions de l'ONU sur le droit international des droits de l'homme, beaucoup de notions nouvelles sur les droits humains dans cette Convention n'existent pas dans les autres conventions.

Dans son article 1^{er}, elle définit les personnes handicapées comme «des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres». Cette définition ne présente donc plus uniquement le handicap sous l'angle médical. Au contraire, c'est la dimension environnementale qui est mise en exergue. La définition de l'ONU identifie clairement la relation entre l'incapacité et l'environnement comme cause possible de l'exclusion des personnes concernées.

C'est la raison pour laquelle, les auteurs de la présente proposition estiment qu'il est préférable d'utiliser les termes de «personnes en situation de handicap» plutôt que ceux, trop réducteurs, de «personnes handicapées». En effet, une déficience, qu'elle que soit sa gravité, peut s'avérer handicapante dans certaines situations mais sans conséquence dans d'autres.

Il convient de préciser que l'approche environnementale du handicap n'exclut en aucune manière la prise en compte de la différence et des spécificités de la personne. Un des grands principes énoncés par la Convention est le respect de la différence et «l'acceptation des personnes handicapées comme faisant partie de la diversité humaine (...) (1)».

Conformément à la Convention, les dimensions du handicap, de la protection et de la promotion des droits des personnes en situation de handicap doivent être prises en considération dans l'ensemble des politiques. Il s'agit de promouvoir une société inclusive et d'aménager l'environnement dans une logique d'«accessibilité universelle» utile à tous les usagers.

La Convention stipule que toutes les personnes handicapées doivent pouvoir jouir de tous les droits humains,

(1) Article 3 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

België zich ertoe verbonden de inhoud ervan na te leven. De uitvoering ervan dient te gebeuren in overleg met personen met een handicap en de verenigingen die hen vertegenwoordigen.

Hoewel dit Verdrag gebaseerd is op de Universele Verklaring van de rechten van de mens en de VN-verdragen over het internationale recht inzake mensenrechten, staan veel van de nieuwe mensenrechtenbegrippen in dit Verdrag niet in de andere verdragen.

In artikel 1 wordt de definitie van het begrip «personen met een handicap» gegeven: «Personen met een handicap omvat personen met langdurige fysieke, mentale, verstandelijke of zintuiglijke beperkingen die hen in wisselwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, daadwerkelijk en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving». Deze definitie gaat dus niet langer alleen uit van een medische invalshoek, maar benadrukt daarentegen de rol van de omgeving. De VN-omschrijving wijst er duidelijk op dat het verband tussen handicap en omgeving een mogelijke oorzaak is van uitsluiting van de betrokken personen.

Daarom achten de indieners van dit voorstel het beter om de woorden «personen met een handicap» te gebruiken in plaats van woorden die te eng gedefinieerd zijn als «gehandicapten». Een handicap, hoe ernstig ook, kan in sommige situaties een beperking zijn, maar in andere situaties geen gevolgen hebben.

Er dient op gewezen te worden dat de benadering van een handicap bekeken vanuit de omgeving geenszins uitsluit dat er rekening wordt gehouden met het anders-zijn en met de specifieke eigenschappen van de betrokkene. Een van de belangrijkste beginselen van het Verdrag is respect voor het anders-zijn en de «aanvaarding dat personen met een handicap deel uitmaken van (...) de menselijke diversiteit (1)».

In overeenstemming met het Verdrag moet in alle beleidsmaatregelen rekening worden gehouden met de dimensies van de handicap, de bescherming en de bevordering van de rechten van personen met een handicap. Het doel is een inclusieve samenleving te bevorderen en de omgeving in te richten op een manier die «universeel toegankelijk» is voor alle gebruikers.

Het Verdrag bepaalt dat alle personen met een handicap alle mensenrechten moeten kunnen genieten, zoals het

(1) Artikel 3 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

tels que le droit à l'égalité et à la non-discrimination, le droit à l'accessibilité, le droit à l'égalité devant la loi, le droit à la liberté et à la sécurité de la personne, le droit à se loger de manière autonome et à participer à la société, le droit à l'enseignement, le droit de travailler, etc.

Afin de garantir l'égalité et d'éliminer la discrimination, la Convention prévoit que les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour faire en sorte que des aménagements raisonnables soient apportés (2). Il convient de rappeler que les aménagements raisonnables sont aussi consacrés par la législation belge antidiscrimination (3). Le refus d'aménagements raisonnables constitue ainsi une discrimination. En d'autres termes, l'aménagement est un droit dès lors qu'il est raisonnable, et non une «possibilité».

La déclaration de révision de la Constitution, publiée au *Moniteur belge* du 23 mai 2019, a ouvert à révision le 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». Nous devons nous saisir aujourd'hui de cette opportunité pour renforcer les droits des personnes en situation de handicap.

L'objectif de la présente proposition est dès lors d'ancrer dans notre Constitution les droits des personnes en situation de handicap garantis par la Convention des Nations unies.

Dans sa dernière évaluation (4), fin 2014, le Comité des Nations unies pour les droits de personnes handicapées (Comité ONU) constatait avec préoccupation que «la Belgique n'a pas harmonisé son cadre législatif pour le mettre en conformité avec la Convention, et qu'il n'existe que des dispositions réglementaires spécifiques dans le cadre desquelles des dispositions s'appliquent aux personnes handicapées». Il constatait également «qu'aucun plan ni stratégie n'a été élaboré à l'échelle nationale concernant exclusivement les personnes en situation de handicap». Les domaines pointés du doigt étaient le droit à l'emploi pour les personnes en situation

(2) Voir l'article 5 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

(3) Voir notamment le Protocole du 19 juillet 2007 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française en faveur des personnes en situation de handicap – Protocole relatif au concept d'aménagements raisonnables en Belgique en vertu de la loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et de lutte contre le racisme.

(4) Comité des droits des personnes handicapées, Observations finales concernant le rapport initial de la Belgique, 28 octobre 2014 (CRPD/C/BEL/CO/1).

recht op gelijkheid en non-discriminatie, het recht op toegankelijkheid, het recht op gelijkheid voor de wet, het recht op vrijheid en veiligheid van de persoon, het recht op autonome huisvesting en deelname aan de samenleving, het recht op onderwijs, het recht op werk, enz.

Om gelijkheid te waarborgen en discriminatie te bannen, bepaalt het Verdrag dat de staten die partij zijn bij het verdrag alle passende maatregelen moeten nemen om te zorgen voor redelijke aanpassingen (2). Er moet aan worden herinnerd dat redelijke aanpassingen ook in de Belgische antidiscriminatiewetgeving zijn vastgelegd (3). De weigering om redelijke aanpassingen te doen, is dus discriminatie. Met andere woorden, aanpassingen zijn een recht wanneer ze redelijk zijn, en geen «mogelijkheid».

De verklaring tot herziening van de Grondwet, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 23 mei 2019, verklaarde titel II van de Grondwet voor herziening vatbaar, «om een nieuw artikel in te voegen dat de personen met een handicap het genot van de rechten en vrijheden moet waarborgen». We moeten deze kans vandaag aangrijpen om de rechten van personen met een handicap te versterken.

Het doel van dit voorstel is dan ook de door het VN-Verdrag gewaarborgde rechten van personen met een handicap in onze grondwet te verankeren.

In zijn laatste evaluatie (4) heeft het Comité van de Verenigde Naties voor de rechten van personen met een handicap (VN-Comité) eind 2014 met bezorgdheid vastgesteld dat België «(...) zijn wetgevend kader niet heeft geharmoniseerd om het in overeenstemming te brengen met het Verdrag, en dat enkel specifieke reglementaire bepalingen van toepassing zijn op personen met een handicap». Ook werd opgemerkt dat «op nationaal niveau geen plannen of strategieën werden uitgewerkt die uitsluitend betrekking hebben op personen met een handicap». De domeinen die met de vinger worden gewezen zijn het recht op werk voor personen met een

(2) Zie artikel 5 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

(3) Zie meer bepaald het Protocol van 19 juli 2007 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Waals Gewest, het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie ten gunste van personen met een handicap – Protocol betreffende het begrip redelijke aanpassingen in België krachtens de wet van 25 februari 2003 ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

(4) Comité van de rechten van personen met een handicap, Slotopmerkingen betreffende het initiële verslag van België, 28 oktober 2014 (CRPD/C/BEL/CO/1).

de handicap, dans le secteur privé et le secteur public; le droit à un enseignement inclusif; l'accessibilité, concernant les bâtiments, routes et transports, les services ainsi que l'accessibilité numérique; etc.

Le Comité ONU est sur le point de finaliser (pour fin 2019) sa deuxième évaluation de la Belgique. Il examine en effet ce que la Belgique a entrepris pour garantir le respect des droits des personnes en situation de handicap et analysera dans quelle mesure l'inclusion dans la société a évolué.

Si de nombreuses mesures ont été prises depuis 2014 par nos autorités en matière de protection des droits des personnes en situation de handicap, celles-ci rencontrent malheureusement encore de nombreux obstacles en matière de participation active à la vie politique, économique, sociale et culturelle.

C'est la raison pour laquelle les auteurs de la proposition entendent rendre possible l'exercice des droits des personnes en situation de handicap. Tous les citoyens ont les mêmes droits, les mêmes responsabilités et les mêmes libertés. Permettre aux personnes en situation de handicap une pleine inclusion dans la société, c'est leur permettre de participer activement à toutes les facettes de la vie collective.

Pour parvenir à cet objectif, il convient d'assurer des revenus décents aux personnes en situation de handicap, mais aussi de rendre les services accessibles et de promouvoir leur inclusion dans tous les domaines de la société, en facilitant ainsi leur vie et celle de leur famille.

Enfin, il convient de rappeler que ce ne sont pas les personnes en situation de handicap qui doivent s'adapter à la société, mais la société qui doit évoluer vers un modèle inclusif où tous les citoyens, y compris ceux qui souffrent d'un handicap, puissent participer sur un pied d'égalité.

Cet ancrage constitutionnel correspond à la fois à un geste symbolique fort mais, en tant que droit individuel contraignant, renforce les législations existantes en matière de protection des droits des personnes en situation de handicap.

*
* *

handicap, zowel in de privé als in de openbare sector; het recht op inclusief onderwijs; toegankelijkheid, met betrekking tot gebouwen, wegen en vervoer, diensten en digitale toegankelijkheid; enz.

Het VN-Comité staat op het punt om (tegen eind 2019) zijn tweede evaluatie over België af te ronden. Het onderzoekt wat België heeft gedaan om de eerbiediging van de rechten van personen met een handicap te waarborgen en zal analyseren in welke mate de inclusie in de samenleving is geëvolueerd.

Hoewel onze overheden sinds 2014 veel maatregelen hebben genomen om de rechten van personen met een handicap te beschermen, moeten deze mensen helaas nog steeds veel obstakels overwinnen om actief te kunnen deelnemen aan het politieke, economische, sociale en culturele leven.

Daarom willen de indieners van het voorstel personen met een handicap in staat stellen hun rechten uit te oefenen. Alle burgers hebben dezelfde rechten, verantwoordelijkheden en vrijheden. Als men personen met een handicap in staat stelt voluit in de samenleving te integreren, dan kunnen zij actief deelnemen aan alle aspecten van het maatschappelijk leven.

Daarom moeten personen met een handicap van een degelijk inkomen worden voorzien, moeten diensten toegankelijk worden gemaakt en dient hun inclusie in alle onderdelen van de samenleving te worden bevorderd, waardoor hun leven en dat van hun familie gemakkelijker wordt.

Tot slot moet eraan worden herinnerd dat personen met een handicap zich niet aan de samenleving moeten aanpassen, maar dat de samenleving naar een inclusief model moet evolueren waarin alle burgers, met inbegrip van personen met een handicap, op voet van gelijkheid kunnen participeren.

Deze grondwettelijke verankering is niet alleen een sterk symbolisch gebaar, maar ook een bindend individueel recht dat de bestaande wetgeving over de bescherming van de rechten van personen met een handicap versterkt.

*
* *

PROPOSITION

Article unique

Un article *22ter*, rédigé comme suit, est inséré au titre II de la Constitution:

«Art. *22ter*. Chaque personne en situation de handicap a le droit à une pleine inclusion dans la société et de bénéficier des mesures qui lui assurent l'autonomie et une intégration culturelle, sociale et professionnelle.»

Le 24 octobre 2019.

Philippe COURARD.
Latifa GAHOUCI.
Fatima AHALLOUCH.
Jean-Frédéric EERDEKENS.
Nadia EL YOUSFI.
André FRÉDÉRIC.
Julien UYTTENDAELE.

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 volledige inclusie in de samenleving en op maatregelen die zijn of haar zelfstandigheid en culturele, maatschappelijke en professionele integratie waarborgen.»

24 oktober 2019.