

BELGISCHE SENAAAT

 ZITTING 2009-2010

7 JANUARI 2010

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. 131, Ed. 2 van 2 mei 2007)

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

Voorstel tot herziening van de Grondwet teneinde in titel II van de Grondwet een nieuw artikel 22ter in te voegen dat personen met een handicap het genot van rechten en vrijheden moet waarborgen

Voorstel tot herziening van de Grondwet teneinde in titel II van de Grondwet een artikel 22ter in te voegen dat het recht van personen met een handicap op bepaalde maatregelen moet waarborgen

*Zie:***Stukken van de Senaat:****4-1531 - 2009/2010:**

Nr. 1: Voorstel tot herziening van de Grondwet van de heren Monfils en Delpérée.

Nr. 2: Amendementen.

*Zie ook:***Stukken van de Senaat:****4-393 - 2007/2008:**

Nr. 1: Voorstel tot herziening van de Grondwet van de heer Monfils.

Stukken van de Senaat:**4-1205 - 2008/2009:**

Nr. 1: Voorstel tot herziening van de Grondwet van de heer Delpérée.

SÉNAT DE BELGIQUE

 SESSION DE 2009-2010

7 JANVIER 2010

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° 131, Éd. 2 du 2 mai 2007)

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

Proposition de révision de la Constitution visant à modifier le titre II de la Constitution afin d'y insérer un article 22ter nouveau permettant de garantir la jouissance des droits et libertés aux personnes handicapées

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 de certaines mesures

*Voir:***Documents du Sénat:****4-1531 - 2009/2010:**

N° 1: Proposition de révision de la Constitution de MM. Monfils et Delpérée.

N° 2: Amendements.

*Voir aussi:***Documents du Sénat:****4-393 - 2007/2008:**

N° 1: Proposition de révision de la Constitution de M. Monfils.

Documents du Sénat:**4-1205 - 2008/2009:**

N° 1: Proposition de révision de la Constitution de M. Delpérée.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
INSTITUTIONELE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEREN MAHOUX
EN VAN DEN DRIESSCHE

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES
PAR
MM. MAHOUX ET
VAN DEN DRIESSCHE

Samenstelling van de commissie / Composition de la commission :

Voorzitter / Président : Armand De Decker.

Leden / Membres :

CD&V	Wouter Beke, Jan Durnez, Hugo Vandenberghe, Pol Van Den Driessche.
MR	Berni Collas, Armand De Decker, Christine Defraigne.
Open Vld	Bart Tommelein, N.
Vlaams Belang	Hugo Coveliers, Joris Van Hauthem.
PS	Christophe Collignon, Philippe Moureaux.
sp.a	Johan Vande Lanotte, Myriam Vanlerberghe.
cdH	Francis Delpérée.
Écolo	Marcel Cheron.

Plaatsvervangers / Suppléants :

Dirk Claes, Sabine de Bethune, Els Schelfhout, Els Van Hoof, Tony Van Parys.
Alain Courtois, Marie-Hélène Crombé-Berton, Philippe Monfils, Caroline Persoons.
Jean-Jacques De Gucht, Nele Lijnen, Paul Wille.
Jurgen Ceder, Anke Van dermeersch, Karim Van Overmeire.
Caroline Désir, Philippe Mahoux, Olga Zrihen.
John Crombez, Fatma Pehlivan, Guy Swennen.
Céline Fremault, Jean-Paul Procureur.
José Daras, Zakia Khattabi.

I. INLEIDING

Krachtens de Belgische Grondwet en de internationale en supranationale mensenrechteninstrumenten die België binden, zijn de fundamentele rechten en vrijheden naar hun inhoud universeel. Deze rechten, met het gelijkheidsbeginsel als dragend principe, gelden voor iedereen zonder enig onderscheid. Personen met een handicap hebben dus net zoals hun medeburgers het volle en gelijke genot van hun rechten en vrijheden en mogen vanwege hun handicap niet worden gediscrimineerd. In werkelijkheid stuiten zij echter op fysieke, technische en sociale hinderpalen die hen verhinderen hun rechten effectief te realiseren. Die belemmeringen kunnen bijgevolg de vorm aannemen van een discriminatie. Het hoeft geen betoog dat de zelfstandigheid van personen met een handicap, hun ontplooiing en hun participatie in het politieke, sociale, culturele en economische leven daardoor in het gedrang worden gebracht.

Daarom is zowel op internationaal, Europees als op nationaal niveau het besef gegroeid dat juridisch bindende instrumenten noodzakelijk zijn om de bestaande mensenrechtencatalogoog af te stemmen op de specifieke levensomstandigheden van personen met een handicap.

Het ijkpunt op internationaal vlak is het VN-Verdrag van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap en het bijbehorende Facultatief Protocol die België heeft geratificeerd op 2 juli 2009 (zie de instemmingswet van 13 mei 2009, *Belgisch Staatsblad* van 22 juli 2009 — *Parl. St.*, Senaat, nrs. 4-1069/1-4 en Kamer, nrs. 52-1752/1-2).

Op Europees vlak kan worden verwezen naar artikel 10 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie luidens hetwelk de Unie bij de bepaling en de uitvoering van haar beleid en optreden streeft naar bestrijding van iedere discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid. Overeenkomstig artikel 19-1 van hetzelfde Verdrag kan de Raad, binnen de grenzen van de door de Verdragen aan de Unie verleende bevoegdheden, met eenparigheid van stemmen, (...), op voorstel van de Commissie en na goedkeuring door het Europees Parlement, passende maatregelen nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden.

Voorts verbiedt artikel 21-1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie iedere discriminatie, onder meer op grond van een handicap, terwijl artikel 26 van datzelfde handvest in verband met de integratie van personen met een handicap bepaalt dat de Unie het recht erkent en eerbiedigt van personen met een handicap op maatregelen die beogen

I. INTRODUCTION

En vertu de la Constitution belge et des instruments internationaux et supranationaux en matière de droits de l'homme qui lient la Belgique, les libertés et les droits fondamentaux ont un contenu universel. Ces droits, qui reposent sur le principe d'égalité, s'appliquent à tout le monde sans aucune distinction. Au même titre que leurs concitoyens, les personnes handicapées jouissent dès lors pleinement et de manière égale de leurs droits et libertés et ne peuvent être discriminées en raison de leur handicap. Or, elles se heurtent en réalité à des obstacles physiques, techniques et sociaux qui les empêchent de concrétiser leurs droits de manière effective. Ces entraves peuvent par conséquent prendre la forme d'une discrimination. Il va sans dire qu'elles compromettent l'autonomie des personnes handicapées, leur épanouissement et leur participation à la vie politique, sociale, culturelle et économique.

C'est pourquoi l'on a progressivement pris conscience, tant sur le plan international qu'au niveau européen et national, de la nécessité de mettre en place des instruments juridiquement contraignants afin d'ajuster la panoplie existante des droits de l'homme aux conditions de vie spécifiques des personnes handicapées.

Sur le plan international, la Convention des Nations unies du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées et son Protocole facultatif, que la Belgique a ratifiés le 2 juillet 2009 (voir la loi d'assentiment du 13 mai 2009, *Moniteur belge* du 22 juillet 2009 — *Doc. parl.*, Sénat, n^{os} 4-1069/1-4 et Chambre, n^{os} 52-1752/1-2), constituent la norme.

Au niveau européen, l'on peut renvoyer à l'article 10 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, aux termes duquel dans la définition et la mise en œuvre de ses actions, l'Union cherche à combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Selon l'article 19-1 du même traité, le Conseil, statuant à l'unanimité et après approbation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

En outre, l'article 21-1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne interdit toute discrimination fondée notamment sur un handicap, tandis que l'article 26 de la même Charte dispose, s'agissant de l'intégration des personnes handicapées, que l'Union reconnaît et respecte le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à

hun zelfstandigheid, hun maatschappelijke en beroepsintegratie en hun deelname aan het gemeenschapsleven te bewerkstelligen.

Overeenkomstig artikel 6-1 van het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft het Handvest van de grondrechten dezelfde rechtskracht als de Verdragen.

Aangezien ook de Belgische Grondwet een uitgebreide mensenrechtencatalogoog bevat, groeide in de Senaat de idee om gebruik te maken van de door de herzieningsverklaring geschapen mogelijkheid om, in navolging van de thematische bepalingen omtrent de gelijkheid van vrouwen en mannen (art. 11*bis*) en de rechten van het kind (art. 22*bis*), in de Grondwet ook een bepaling op te nemen die specifiek betrekking zou hebben op personen met een handicap.

De primeur kwam toe aan senator Philippe Monfils die een eerste voorstel indiende op 14 november 2007 (stuk Senaat, nr. 4-393/1).

Senator Francis Delpérée reageerde met een tweede voorstel op 10 maart 2009 (stuk Senaat, nr. 4-1205/1).

Na een eerste discussie op 12 maart 2009 sloegen de beide senatoren de handen in elkaar en dienden ze op 8 december 2009 een derde voorstel in (stuk Senaat, nr. 4-1531/1), dat op 10 december 2009, na bespreking, in stemming werd gebracht.

Dit verslag werd op 7 januari 2010 ter goedkeuring aan de commissie voorgelegd.

Aangezien het nieuwe artikel 22*ter*, wat de Senaat betreft, met een drietrapsraket in de Grondwet wordt ingevoegd, weerspiegelt het verslag die methode.

Tot slot wordt erop gewezen dat er in het opschrift van de drie voorstellen een fout is geslopen met betrekking tot de verwijzing naar de bepaling in de verklaring tot herziening van de Grondwet op grond waarvan de drie voorstellen zijn ingediend. In het opschrift wordt immers telkens melding gemaakt van de «*herziening van titel II van de Grondwet om 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*» (Verklaring van de wetgevende macht, zie «*Belgisch Staatsblad*» nr. 131, Éd. 2 van 2 mei 2007). Het aanknopingspunt voor de voorgestelde herziening moet echter worden gezocht in het volgende streepje in de herzieningsverklaring dat betrekking heeft op de «*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*».

assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté.

Conformément à l'article 6-1 du Traité sur l'Union européenne, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a la même valeur juridique que les traités.

Étant donné que la Constitution belge contient elle aussi un large éventail de droits de l'homme, le Sénat a eu l'idée de profiter de l'opportunité offerte par la déclaration de révision pour y inscrire également, dans la foulée des dispositions thématiques relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes (art. 11*bis*) et aux droits de l'enfant (art. 22*bis*), une disposition qui concernerait spécifiquement les personnes handicapées.

La primeur est revenue au sénateur Philippe Monfils, qui a déposé une première proposition le 14 novembre 2007 (doc. Sénat, n° 4-393/1).

Le sénateur Francis Delpérée lui a emboîté le pas avec une deuxième proposition, déposée le 10 mars 2009 (doc. Sénat, n° 4-1205/1).

Après une première discussion le 12 mars 2009, les deux sénateurs ont déposé conjointement une troisième proposition le 8 décembre 2009 (doc. Sénat, n° 4-1531/1), qui fut mise au vote, après discussion, le 10 décembre 2009.

Le présent rapport a été soumis pour approbation à la commission le 7 janvier 2010.

Étant donné qu'en ce qui concerne le Sénat, l'insertion de l'article 22*ter* (nouveau) dans la Constitution est le résultat du dépôt de trois propositions similaires, le rapport reflète cette méthode.

Signalons enfin qu'une erreur s'est glissée dans l'intitulé des trois propositions, en ce qui concerne la référence à la disposition de la déclaration de révision de la Constitution sur la base de laquelle les trois propositions ont été déposées. En effet, l'intitulé fait à chaque fois état de la «*révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer 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*» (Déclaration du pouvoir législatif, voir le «*Moniteur belge*» n° 131, Éd. 2 du 2 mai 2007). Or, le point de départ de la révision proposée doit être recherché dans le tiret suivant de la déclaration de révision, qui concerne la «*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*».

II. DE VOORSTELLEN VAN RESPECTIEVE- LIJK DE HEER MONFILS EN DE HEER DELPÉRÉE

A. Toelichting

1. De heer Monfils: Voorstel tot herziening van de Grondwet teneinde in titel II van de Grondwet een nieuw artikel 22ter in te voegen dat personen met een handicap het genot van rechten en vrijheden moet waarborgen (stuk Senaat, nr. 4-393/1)

Dit voorstel vormt de echo van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en het bijbehorende Facultatief Protocol die door de Algemene Vergadering van de VN werden aangenomen te New York op 13 december 2006.

België heeft dit Verdrag met het bijbehorende Facultatief Protocol geratificeerd op 2 juli 2009 waardoor ze beide volkomen gevolg hebben gekregen in de Belgische rechtsorde (zie de instemmingswet van 13 mei 2009, *Belgisch Staatsblad* van 22 juli 2009 — *Parl. St.*, Senaat, nrs. 4-1069/1-4 en Kamer, nrs. 52-1752/1-2).

Aangezien personen vanwege hun handicap nog dagelijks problemen ondervinden, leek het de indiener opportuun om ook voor hen in de Grondwet een specifieke bepaling op te nemen die als volgt zou luiden:

« Art. 22ter. — Het genot van de rechten en vrijheden alsook de eerbiediging van de waardigheid van personen met een handicap zijn verzekerd.

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

Die bepaling zou dus in samenhang met het voormelde VN-Verdrag moeten worden gelezen.

Dat verdrag berust op de acht volgende fundamentele beginselen:

1. respect voor de inherente waardigheid, de persoonlijke autonomie, met inbegrip van de vrijheid zelf keuzes te maken, en de onafhankelijkheid van personen;
2. non-discriminatie;
3. volledige en daadwerkelijke participatie en opname in de samenleving;
4. respect voor verschillen en aanvaarding dat personen met een handicap deel uitmaken van de mensheid en de menselijke diversiteit;
5. gelijkheid van kansen;
6. toegankelijkheid;
7. gelijkheid van mannen en vrouwen;

II. LES PROPOSITIONS RESPECTIVES DE MM. MONFILS ET DELPÉRÉE

A. Développements

1. M. Monfils: Proposition de révision de la Constitution visant à modifier le titre II de la Constitution afin d'y insérer un article 22ter nouveau permettant de garantir la jouissance des droits et libertés aux personnes handicapées (doc. Sénat, n° 4-393/1)

Cette proposition est une transposition de la Convention relative aux droits des personnes handicapées et de son Protocole facultatif, adoptés à New York, le 13 décembre 2006, par l'Assemblée générale des Nations unies.

La Belgique a ratifié cette Convention et son Protocole facultatif le 2 juillet 2009, si bien qu'ils ont sorti leurs pleins effets dans l'ordre juridique belge (voyez la loi d'assentiment du 13 mai 2009, *Moniteur belge* du 22 juillet 2009, doc. Sénat, n° 4-1069/1-4, et doc. Chambre, n° 52-1752/1-2).

Eu égard aux problèmes que les intéressés rencontrent encore quotidiennement en raison de leur handicap, l'auteur a jugé opportuun d'insérer également à leur intention dans la Constitution une disposition spécifique dont le texte serait rédigé comme suit:

« Art. 22ter. — La jouissance des droits et libertés ainsi que le respect de la dignité des personnes handicapées sont garantis.

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

Cette disposition devrait donc être lue conjointement avec la Convention précitée des Nations unies,

laquelle repose sur les huit principes fondamentaux suivants:

1. Le respect de la dignité intrinsèque, de l'autonomie individuelle, y compris la liberté de faire ses propres choix, et de l'indépendance des personnes;
2. la non-discrimination;
3. la participation et l'intégration pleines et effectives à la société;
4. le respect de la différence et l'acceptation des personnes handicapées comme faisant partie de la diversité humaine et de l'humanité;
5. l'égalité des chances;
6. l'accessibilité;
7. l'égalité entre les hommes et les femmes;

8. respect voor de zich ontwikkelende capaciteiten van kinderen met een handicap en eerbiediging van het recht van kinderen met een handicap op het behoud van hun eigen identiteit (zie stuk Senaat, nr. 4-393/1, blz. 2).

Het voorgestelde artikel 22ter bouwt hierop voort en beperkt er zich daarom toe het principe te poneren dat personen met een handicap in het genot van hun rechten en vrijheden moeten worden beschermd. Het staat vervolgens aan de onderscheiden wetgevers om daartoe in de nodige waarborgen te voorzien.

De nieuwe bepaling zal op zich niet volstaan om de ongelijke behandeling en discriminatie van personen met een handicap te doen verdwijnen. Maar zij geeft het signaal dat die personen geen tweederangsburger zijn en hun discriminatie niet te tolereren valt.

2. De heer Delpérée: Voorstel tot herziening van de Grondwet teneinde in titel II van de Grondwet een artikel 22ter in te voegen dat het recht van personen met een handicap op bepaalde maatregelen moet waarborgen (stuk Senaat, nr. 4-1205/1)

In dit voorstel luidt artikel 22ter als volgt:

« Art. 22ter. — Iedere persoon met een handicap heeft recht op maatregelen die hem, afhankelijk van de aard en de ernst van zijn handicap, zelfstandigheid, maatschappelijke en professionele integratie en deelname aan de samenleving garanderen.

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

Dit voorstel heeft dezelfde doelstelling als dat van de heer Monfils, maar hanteert daarbij een andere invalshoek die in de toelichting bij het voorstel als volgt wordt verantwoord:

« Het is hoegenaamd niet nodig, en wellicht zelfs contraproductief, te herhalen dat personen met een handicap eveneens de rechten en vrijheden bepaald in titel II van de Grondwet bezitten. Ieder persoon bezit het genot van al deze rechten en vrijheden, op grond van zijn rechtspersoonlijkheid. Zo heeft ieder bijvoorbeeld, krachtens artikel 23, eerste lid, van de Grondwet, het recht een menswaardig leven te leiden.

De nadruk moet veeleer worden gelegd op de doelstelling dat personen met een handicap daadwerkelijk deel uitmaken van de samenleving, overeenkomstig de aanpak die de meest recente internationale instrumenten inzake de rechten van personen met een handicap voorstaan. De voorgestelde bepaling stelt dat personen met een handicap het recht hebben om gebruik te maken van alle maatregelen die hen een

8. le respect du développement des capacités de l'enfant handicapé et le respect du droit des enfants handicapés à préserver leur identité (cf. doc. Sénat, n° 4-393/1, p. 2).

L'article 22ter proposé repose sur ces principes et se borne donc à formuler comme postulat que les personnes handicapées doivent être protégées dans la jouissance de leurs droits et libertés. C'est aux différents législateurs qu'il incombe ensuite de prévoir à cet effet les garanties nécessaires.

En soi, la nouvelle disposition ne suffira pas à faire disparaître les inégalités de traitement et les discriminations dont sont victimes les personnes handicapées. Mais elle souligne que ces personnes ne sont pas des citoyens de seconde zone et que l'on ne saurait tolérer les discriminations qu'elles subissent.

2. M. Delpérée: 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 de certaines mesures (doc. Sénat, n° 4-1205/1)

L'article 22ter de cette proposition énonce ce qui suit:

« Art. 22ter. — Chaque personne handicapée a le droit de bénéficier, en fonction de la nature et du degré de son handicap, des mesures qui lui assurent l'autonomie et l'intégration sociale et professionnelle ainsi que la participation à la vie en société.

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

La proposition en question poursuit le même but que celle de M. Monfils, mais elle adopte une approche différente qui est justifiée de la manière suivante dans les développements de la proposition:

« Il n'est guère utile, et il peut même paraître contre-productif, du point de vue normatif, de répéter que les personnes handicapées sont titulaires des droits et libertés consacrés par le titre II de la Constitution. Toute personne jouit de l'intégralité de ces droits et libertés, en vertu de sa personnalité juridique. Elle a droit, par exemple, en vertu de l'article 23, alinéa premier, de la Constitution, à mener une vie conforme à la dignité humaine.

Il est plus important de mettre l'accent sur l'objectif d'inclusion réelle des personnes handicapées dans la société, conformément à l'approche privilégiée par les instruments internationaux les plus récents dans le domaine des droits des personnes handicapées. La disposition proposée prévoit que les personnes handicapées ont le droit de bénéficier de l'ensemble des mesures leur assurant l'autonomie et l'intégration

garantie bieden op autonomie, maatschappelijke en professionele integratie en deelname aan de samenleving.

Iedere persoon met een handicap moet als individu worden beschouwd, waarbij de maatregelen waarop hij een beroep kan doen, afhangen van de aard en de ernst van zijn handicap. Deze maatregelen kunnen van juridische, praktische of financiële aard zijn. Zij worden geval per geval vastgesteld door de federale overheid of door de overheden van gemeenschappen en gewesten.» (stuk Senaat, nr. 4-1205/1, blz. 2-3).

De heer Delpérée beklemtoont dat hij met zijn voorstel een constructieve bijdrage wenst te leveren aan het debat over een grondwetsbepaling die op personen met een handicap is gericht. Daarom stelt hij voor om samen met de heer Monfils een consensusvoorstel uit te werken. De commissie voor de Institutionele Aangelegenheden heeft die werkmethode in het verleden reeds meermaals met succes toegepast, onder meer naar aanleiding van de bespreking van de voorstellen tot opname van het principe van de duurzame ontwikkeling in artikel 7bis van de Grondwet (Grondwetsherziening van 25 april 2007, *Belgisch Staatsblad* van 26 april 2007 — Ed. 2; zie het verslag van mevrouw Van de Casteele en de heer Wille, stuk Senaat, nr. 3-1778/2, blz. 3-5).

B. Bespreking

De heer Philippe Mahoux onderschrijft de doelstellingen die aan de beide voorstellen ten grondslag liggen.

Met betrekking tot het voorstel van de heer Monfils sluit hij zich aan bij de zienswijze van de heer Delpérée dat de in dat voorstel vervatte bevestiging dat personen met een handicap het genot van de rechten en vrijheden hebben, in se geen toegevoegde waarde heeft. Zij zijn immers van rechtswege titularis van alle grondrechten. Die rechten hebben een algemene draagwijdte en kunnen dus niet worden versneden zodat hun toepassing zou variëren naar gelang van een bepaalde categorie van personen. Het voorstel van de heer Monfils zou de indruk kunnen wekken dat bepaalde categorieën van personen niet of slechts in mindere mate op alle grondrechten aanspraak zouden kunnen maken.

Het is wel zo dat er voor bepaalde categorieën van personen specifieke rechtsnormen moeten worden uitgevaardigd die het hun mogelijk moeten maken ten volle de in de Grondwet vervatte basale rechten te genieten die aan alle burgers toekomen. Dat is de strekking van het door de heer Delpérée gedane voorstel.

Aangezien de beide voorstellen hun verdiensten hebben, sluit de heer Mahoux zich aan bij de suggestie

sociale et professionnelle ainsi que la participation à la vie en société.

Chaque personne handicapée devant être considérée dans son individualité, les mesures dont elle a le droit de bénéficiaire varient en fonction de la nature et du degré de son handicap. Ces mesures peuvent être de nature juridique, pratique ou financière. Elles sont déterminées, selon le cas, par les autorités fédérales, communautaires ou régionales» (doc. Sénat, n° 4-1205/1, pp. 2-3).

M. Delpérée souligne que sa proposition a pour but d'apporter une contribution constructive au débat sur une disposition constitutionnelle relative aux personnes handicapées. Il propose dès lors d'élaborer une proposition de consensus avec M. Monfils. La commission des Affaires institutionnelles a déjà appliqué plusieurs fois avec succès cette méthode de travail dans le passé, notamment au cours de la discussion des propositions visant à intégrer le principe du développement durable dans l'article 7bis de la Constitution (Révision de la Constitution du 25 avril 2007, *Moniteur belge* du 26 avril 2007 — 2e éd; voir le rapport de Mme Van de Casteele et de M. Wille, doc. Sénat, n° 3-1778/2, pp. 3-5).

B. Discussion

M. Philippe Mahoux souscrit aux objectifs qui sont à la base des deux propositions.

En ce qui concerne la proposition de M. Monfils, il pense, à l'instar de M. Delpérée, que la confirmation dans la proposition des droits et des libertés dont jouissent les personnes handicapées n'apporte aucune valeur ajoutée en soi. En effet, ces personnes sont automatiquement titulaires de tous les droits fondamentaux, des droits qui ont une portée générale et ne peuvent donc pas être individualisés à un point tel que leur application serait fonction d'une certaine catégorie de personnes. La proposition de M. Monfils pourrait donner l'impression que certaines catégories de personnes ne peuvent pas bénéficier de tous les droits fondamentaux ou ne peuvent y prétendre que dans une moindre mesure.

En revanche, il est effectivement nécessaire de promulguer des normes juridiques spécifiques pour certaines catégories de personnes, leur permettant de jouir pleinement des droits fondamentaux inscrits dans la Constitution qui sont reconnus à tous les citoyens. Telle est la portée de la proposition déposée par M. Delpérée.

Les deux propositions de loi ayant leurs mérites, M. Mahoux soutient la suggestion de les couler en une

om hieruit een nieuw voorstel te maken dat de effectieve rechtsbescherming en de integratie en emancipatie van personen met een handicap als beleidsdoelstelling in de Grondwet vooropstelt.

De heer Pol Van Den Driessche verenigt zich met elk voorstel dat de rechtspositie van personen met een handicap verbetert. Met betrekking tot het voorstel van de heer Monfils sluit hij zich aan bij de opmerking van de heer Mahoux dat de principes van gelijkheid en non-discriminatie voor alle burgers gelden en dus ook voor personen met een handicap. Daarom is hij ertoe geneigd het door de heer Delpérée gelegde spoor te volgen. Zijn voorstel vertaalt immers de algemene regel naar de specifieke toestand waarin personen met een handicap zich bevinden. Het is sprekers overtuiging dat die personen daar meer mee gebaat zijn. Het zullen trouwens vooral de gemeenschappen zijn die de bescherming van het in artikel 22ter bepaalde recht zullen moeten waarborgen.

De heer Philippe Monfils ondervangt de bezwaren tegen zijn voorstel als volgt :

1. zonder dat voorstel als zodanig te vernoemen, bekritiseert de heer Delpérée het zogenaamd repetitief karakter ervan in de toelichting bij zijn eigen voorstel als volgt : «*Het is hoegenaamd niet nodig, en wellicht zelfs contraproductief, te herhalen dat personen met een handicap eveneens de rechten en vrijheden bepaald in titel II van de Grondwet bezitten*» (stuk Senaat, nr. 4-1205/1, blz. 2). Die stelling is niet correct. In zijn voorstel viseert de heer Monfils immers niet alleen de rechten en vrijheden die door de Grondwet zijn gewaarborgd, maar ook die welke door internationale verdragen zijn gewaarborgd, zoals het VN-Verdrag van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap. De toelichting bij zijn voorstel is overigens voor een groot deel aan dat verdrag gewijd. Er valt voorts een merkwaardig parallelisme te bespeuren tussen de hierboven geformuleerde bezwaren en de kritiek die werd geuit op de noodzakelijkheid om een artikel 22bis over de kinderrechten in de Grondwet op te nemen. Die kritiek heeft de grondwetgever er niet van weerhouden om die stap toch te doen. Het gaat derhalve niet op die discussie hier opnieuw te voeren;

2. waar zijn voorstel volgens sommigen te algemeen is, is het voorstel van de heer Delpérée zijns inziens te gedetailleerd, inzonderheid wat betreft het criterium dat het recht om de in artikel 22ter bepaalde maatregelen te genieten, afhankelijk wordt gesteld van de aard en de ernst van de handicap. Er zijn immers gevallen waar die ernst niet te bepalen is. Spreker staat derhalve terughoudend ten opzichte van een dergelijke punctuele benadering die niet spoort met de overige grondwetsartikelen van titel II. De Grondwet dient op het vlak van de grondrechten een algemene strekking

nouvelle proposition visant à faire en sorte que la protection réelle des droits, l'intégration et l'émancipation des personnes handicapées soient inscrites dans la Constitution au titre d'objectif politique.

M. Pol Van Den Driessche donne son assentiment à toute proposition qui améliore la situation juridique des personnes handicapées. S'agissant de la proposition de M. Monfils, il se rallie à la remarque de M. Mahoux selon laquelle les principes d'égalité et de non-discrimination valent pour tous les citoyens et donc aussi pour les personnes handicapées. C'est pourquoi il est tenté de suivre la voie proposée par M. Delpérée car elle transpose la règle générale dans une situation spécifique, celle où se trouvent les personnes handicapées. L'intervenant a la conviction que cette approche sera davantage bénéfique pour les personnes handicapées. Ce seront d'ailleurs essentiellement les Communautés qui devront garantir la protection du droit défini à l'article 22ter.

M. Philippe Monfils répond aux objections formulées contre sa proposition par les arguments suivants :

1. M. Delpérée critique le caractère répétitif de cette proposition, sans toutefois la citer nommément, en déclarant dans les développements de sa propre proposition : «*Il n'est guère utile, et il peut même paraître contreproductif, du point de vue normatif, de répéter que les personnes handicapées sont titulaires des droits et libertés consacrés par le titre II de la Constitution*» (doc. Sénat, n° 4-1205/1, p. 2). Cette affirmation n'est pas correcte. En effet, dans sa proposition, M. Monfils vise non seulement les droits et libertés garantis par la Constitution mais aussi ceux qui sont garantis par des conventions internationales comme la Convention des Nations unies du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées. D'ailleurs, les développements de sa proposition sont en grande partie consacrés à cette Convention. Par ailleurs, on peut regretter qu'un curieux parallélisme soit fait entre les objections formulées ci-dessus et la critique exprimée au sujet de la nécessité d'inscrire dans la Constitution un article 22bis relatif aux droits des enfants. Cette critique n'a pas empêché le constituant de franchir quand même le pas. Il ne saurait donc être question de rouvrir ici cette discussion;

2. alors que d'aucuns qualifient sa proposition de trop générale, il estime, pour sa part, que la proposition de M. Delpérée est trop détaillée, en particulier en ce qui concerne le critère qui prévoit de subordonner le bénéfice des mesures prévues à l'article 22ter à la nature et au degré du handicap. En effet, il y a des cas où le degré ne peut pas être établi. L'intervenant émet donc quelques réserves à l'encontre d'une telle approche ponctuelle qui ne cadre pas avec les autres articles figurant dans le titre II de la Constitution. En matière de droits fondamentaux, la Constitution doit avoir une

te hebben en de door de onderscheiden wetgevers te volgen weg aan te geven;

3. de algemene draagwijdte van zijn voorstel biedt het voordeel dat het probleem van de bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat en de gemeenschappen zich met betrekking tot deze aangelegenheid niet voordoet. Het voorstel van de heer Delpérée met zijn specifiek criterium van de aard en de ernst van de handicap betreedt daarentegen rechtstreeks het domein van de bevoegdheidsverdeling. Spreker heeft er geen goed oog in wanneer de gemeenschappen en/of de gewesten zou worden gevraagd hierover hun advies te verlenen of, erger, hun instemming.

De heer Armand De Decker, voorzitter, is van oordeel dat een grondwetsbepaling er zich toe moet beperken zo klaar en duidelijk mogelijke principes vast te stellen, zonder daarbij in details te vervallen. Het komt vervolgens de onderscheiden wetgevers toe om de vereiste, gedetailleerde wetgevende normen uit te vaardigen die de volle werking van de grondwetsbepaling moeten waarborgen.

Om die reden steunt hij het door de heer Monfils algemeen geformuleerde artikel 22ter. Maar tegelijkertijd werpt hij de vraag op of de aanvang van diens tekst niet kan worden geherformuleerd in de traditionele stijl van verschillende andere grondwetsartikelen inzake rechten en vrijheden, te weten « *Ieder heeft recht ...* » of, in navolging van artikel 22bis, « *Iedere persoon met een handicap heeft recht op ...* ».

Op grond hiervan besluiten *de heren Delpérée en Monfils* overleg te plegen om een nieuw tekstvoorstel uit te werken.

De commissie schaaft zich ten volle achter dit initiatief.

III. HET CONSENSUSVOORSTEL VAN DE HEREN MONFILS EN DELPÉRÉE

A. Toelichting bij het voorstel tot herziening van de Grondwet teneinde in titel II van de Grondwet een artikel 22ter in te voegen dat het recht waarborgt van personen met een handicap op aangepaste maatregelen die hun zelfstandigheid en culturele, maatschappelijke en professionele integratie garanderen (stuk Senaat, nr. 4-1531/1)

In dit voorstel, dat op 8 december 2009 werd ingediend, luidt het voorgestelde artikel 22ter als volgt:

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

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

portée générale et indiquer la voie à suivre aux différents législateurs;

3. sa proposition présente l'avantage, de par sa portée générale, de ne pas soulever de problème de répartition de compétences en cette matière entre l'État fédéral et les Communautés alors que la proposition de M. Delpérée pénètre d'emblée dans la sphère de la répartition des compétences en prévoyant un critère spécifique concernant la nature et le degré du handicap. L'intervenant n'est pas favorable à l'idée que l'on demande à ce sujet l'avis des Communautés et/ou des Régions ou, pire encore, leur assentiment.

M. Armand De Decker, président, estime qu'une disposition constitutionnelle doit se borner à fixer des principes aussi clairs et précis que possible sans trop entrer dans les détails et qu'il appartient aux différents législateurs d'élaborer ensuite en détail les normes législatives détaillées qui s'imposent afin de garantir la pleine et entière exécution de la disposition constitutionnelle.

C'est la raison pour laquelle il soutient la formulation générale de l'article 22ter telle qu'elle est proposée par M. Monfils. Il se demande toutefois s'il ne faudrait pas reformuler le début de son texte afin de le rendre plus conforme au style traditionnel des autres articles de la Constitution relatifs aux droits et libertés, à savoir: « *Chacun a droit ...* » ou, dans la ligne de l'article 22bis, « *Chaque personne handicapée a le droit ...* ».

Sur cette base, *MM. Delpérée et Monfils* décident de se concerter afin d'élaborer une nouvelle proposition de texte.

La commission soutient pleinement cette initiative.

III. LA PROPOSITION DE CONSENSUS DE MM. MONFILS ET DELPÉRÉE

A. Développements de la 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 (doc. Sénat, n° 4-1531/1)

Dans cette proposition, qui a été déposée le 8 décembre 2009, l'article 22ter proposé est rédigé comme suit:

« Art. 22ter. — *Chaque personne handicapée a le droit de bénéficier des mesures 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. ».

De heren Philippe Monfils en Francis Delpérée benadrukken dat zij dit nieuwe voorstel, op verzoek van de commissie, samen hebben opgesteld om te vermijden dat hun afzonderlijke voorstellen tegen elkaar zouden worden uitgespeeld. Zonder vooruit te willen lopen op de discussie, mag de oefening huns inziens nu reeds geslaagd worden genoemd.

De heer Francis Delpérée vestigt de aandacht op de twee volgende punten :

1. gelet op de verklaring tot herziening van de Grondwet van 1 mei 2007, is het mogelijk dat onderhavig voorstel tot herziening betreffende de rechten van personen met een handicap, wat de bescherming van rechten en vrijheden betreft, een van de weinige teksten is die de Senaat nog in deze zittingsperiode moet onderzoeken. De andere betreft de rechten van het kind en heeft op 22 december 2008 geleid tot de herziening van artikel 22bis van de Grondwet (*Belgisch Staatsblad* van 29 december 2008, Ed. 4 — *Parl. St. Kamer*, nrs. 52-175/1-7 en Senaat, nrs. 4-800/1-4; zie ook *Parl. St. Senaat* nr. 3-265/1-4 en Kamer nr. 51-1501/1);

2. de vergelijking tussen het voorstel van de heer Monfils (nr. 4-393/1) en dat van spreker (nr. 4-1205/1) heeft opnieuw het probleem doen rijzen waarmee de commissie geconfronteerd werd bij het onderzoek van het voorstel betreffende de rechten van het kind (art. 22bis van de Grondwet). Men vroeg zich immers af of het raadzaam was in de Grondwet een bepaling op te nemen die zegt dat personen met een handicap de rechten en vrijheden genieten die alle burgers hebben. Bij het debat over het voorstel betreffende de rechten van het kind heeft de commissie zich categorisch tegen dergelijke formulering verzet, omdat ze geen enkele toegevoegde waarde biedt. Het ligt immers voor de hand dat personen met een handicap die rechten en vrijheden genieten. Aangezien de nieuwe bepaling zal worden opgenomen onder titel II van de Grondwet over de Belgen en hun rechten, moet eraan worden herinnerd dat die titel reeds twee artikelen bevat, de artikelen 10 en 11, die de gelijkheid van de Belgen voor de wet en het verbod op discriminatie op welke grond ook afkondigen. Daarom hebben de indieners ervoor gekozen « *in titel II van de Grondwet een bijzondere bepaling betreffende personen met een handicap in te voegen. Met een dergelijke bepaling wordt in de Grondwet vastgelegd dat de rechten van personen met een handicap moeten worden gewaarborgd* » (zie de toelichting, stuk Senaat, nr. 4-1531/1, blz. 2-3). Gezien het zeer ruime toepassingsgebied van het nieuwe artikel 22ter, dat materies bestrijkt zoals onderwijs, cultuur en werkgelegenheid, wordt het volgende bepaald: « *De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht.* ».

MM. Philippe Monfils et Francis Delpérée soulignent qu'ils ont rédigé cette nouvelle proposition, à la demande de la commission, afin d'éviter que leurs propositions respectives ne soient mises en concurrence. Ils considèrent, sans vouloir anticiper sur la discussion, que l'exercice peut d'ores et déjà être qualifié de réussi.

M. Francis Delpérée attire l'attention sur les deux points suivants :

1. eu égard à la déclaration de révision de la Constitution du 1^{er} mai 2007, la présente proposition de révision relative aux droits des personnes handicapées pourrait être, en ce qui concerne la protection des droits et libertés, l'un des seuls textes que le Sénat serait encore amené à examiner lors de cette législature, l'autre ayant trait aux droits de l'enfant qui a donné lieu, le 22 décembre 2008, à la révision de l'article 22bis de la Constitution (*Moniteur belge* du 29 décembre 2008, Éd. 4 — *Doc. parl.*, Chambre, n^{os} 52-175/1-7 et Sénat, n^{os} 4-800/1-4; voir aussi *Doc. parl.*, Sénat, n^{os} 3-265/1-4 et Chambre, n^o 51-1501/1);

2. la comparaison entre la proposition de M. Monfils (n^o 4-393/1) et celle de l'intervenant (n^o 4-1205/1) a mis en exergue le problème auquel la commission a déjà été confrontée lors de l'examen de la proposition relative aux droits de l'enfant (art. 22bis de la Constitution). En effet, la question se posait de savoir s'il était opportun d'inscrire dans la Constitution une disposition selon laquelle la personne handicapée bénéficie des droits et libertés qui reviennent à l'ensemble des citoyens. Lors de la discussion de la proposition relative aux droits de l'enfant, la commission s'est catégoriquement opposée à une telle formulation parce qu'elle n'offre aucune valeur ajoutée. Il est, en effet, évident que les personnes handicapées bénéficient de ces droits et libertés. Étant donné que la nouvelle disposition sera inscrite au titre II de la Constitution, consacré aux Belges et à leurs droits, il convient de rappeler que ce titre contient déjà deux articles, à savoir les articles 10 et 11, qui proclament l'égalité des Belges devant la loi et l'interdiction de discrimination fondée sur quelque condition que ce soit. C'est pourquoi les auteurs ont choisi « *d'insérer, au titre II de la Constitution, une disposition particulière consacrée aux personnes handicapées. Une telle disposition entend souligner, avec l'autorité qui s'attache aux règles constitutionnelles, la nécessité d'une garantie effective des droits des personnes handicapées* » (voir les développements, doc. Sénat, n^o 4-1531/1, p. 2-3). Vu le champ d'application matériel très large du nouvel article 22ter, qui couvre des matières telles que l'enseignement, la culture et l'emploi, il est prévu que « *la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit.* ».

De afkondiging van de rechten van personen met een handicap in de Grondwet heeft niet alleen een politieke en symbolische waarde, maar ook een juridische. Dat blijkt uit het feit dat de indianers het essentieel hebben geacht, anders dan in de wetgeving waarin meestal de begrippen «*gehandicapte*» of «*gehandicaptenbeleid*» voorkomen, het begrip «*persoon met een handicap*» te gebruiken. De persoon met een handicap heeft in zijn hoedanigheid van persoon rechten en vrijheden, inclusief specifieke rechten en vrijheden.

B. Bespreking

De heer Johan Vande Lanotte vestigt er de aandacht op dat het consensusvoorstel van de heren Monfils en Delpérée minder verstrekkend is dan het eerste voorstel van de heer Delpérée. In diens voorstel wordt immers bepaald dat «*iedere persoon met een handicap recht heeft op maatregelen die hem, afhankelijk van de aard en de ernst van zijn handicap (eigen cursivering), zelfstandigheid, maatschappelijke en professionele integratie en deelname aan de samenleving garanderen.*» (stuk Senaat, nr. 4-1205/1). Door rekening te houden met de aard en de ernst van de handicap, bevatte die bepaling een proportionaliteitscriterium. In het consensusvoorstel is dat criterium weggefallen. Met andere woorden, iedere persoon met een handicap, welke die ook moge zijn, heeft recht op maatregelen die hem zelfstandigheid en culturele, maatschappelijke en professionele integratie waarborgen.

Volgens spreker heeft een dergelijke bepaling een louter declaratoir karakter en heeft het geen zin ze als dusdanig in de Grondwet op te nemen. De commissie zou voor een bepaling met een reële juridische draagwijdte moeten opteren. Dat kan door het proportionaliteitsvereiste in het voorgestelde artikel 22ter op te nemen. Op die manier rust op de verschillende overheden de verplichting om de nodige inspanningen te leveren waarbij ze rekening moeten houden met de aard en de ernst van de handicap. Op termijn kan dan worden beoordeeld of die inspanningen voldoende sterk zijn geweest of niet. Dat zou in overeenstemming zijn met een hedendaagse visie op het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) waarin het proportionaliteitsvereiste een grote rol speelt. Aangezien het EVRM niet in een specifieke bescherming van personen met een handicap voorziet waarop de rechtspraak kan terugvallen, en het VN-Verdrag van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap niet dezelfde juridische waarde heeft, zou het proportionaliteitscriterium dus best in artikel 22ter zelf worden opgenomen.

Daartoe dient de heer Vande Lanotte, samen met de heer Crombez, amendement nr. 1 in (stuk Senaat, nr. 4-1531/2), luidende :

La proclamation des droits des personnes handicapées dans la Constitution a non seulement une valeur politique et symbolique, mais également une valeur juridique. Pour preuve, contrairement à la législation dans laquelle figurent généralement les notions de «*handicapé*» ou de «*politique des handicapés*», les auteurs ont jugé essentiel d'utiliser la notion de «*personne handicapée*». C'est en sa qualité de personne que la personne handicapée a des droits et des libertés, y compris des droits et des libertés spécifiques.

B. Discussion

M. Johan Vande Lanotte attire l'attention sur le fait que la proposition de consensus de MM. Monfils et Delpérée va moins loin que la première proposition de M. Delpérée. Cette dernière prévoit en effet que «*chaque personne handicapée a le droit de bénéficier, en fonction de la nature et du degré de son handicap (mise en italique propre), des mesures qui lui assurent l'autonomie et l'intégration sociale et professionnelle ainsi que la participation à la vie en société*» (doc. Sénat, n° 4-1205/1). En tenant compte de la nature et du degré du handicap, cette disposition contenait un critère de proportionnalité. Ce dernier a toutefois disparu de la proposition de consensus. En d'autres termes, chaque personne handicapée, quel que soit son handicap, a le droit de bénéficier de mesures qui lui assurent l'autonomie et l'intégration culturelle, sociale et professionnelle.

L'intervenant est d'avis qu'une telle disposition a un caractère purement déclaratoire et qu'il est donc vain de l'inscrire en tant que telle dans la Constitution. La commission devrait opter pour une disposition dotée d'une réelle portée juridique, ce qui serait possible en inscrivant la condition de proportionnalité dans l'article 22ter proposé. Ce serait ainsi aux diverses autorités qu'incomberait l'obligation de fournir les efforts nécessaires en tenant compte de la nature et du degré du handicap. À terme, l'on pourrait alors évaluer si les efforts accomplis ont été suffisants ou non. Cette démarche serait conforme à une vision moderne de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), où la condition de proportionnalité joue un rôle majeur. Étant donné que la CEDH ne prévoit pour les personnes handicapées aucune protection spécifique que la jurisprudence pourrait invoquer, et comme la Convention des Nations unies du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées n'a pas la même valeur juridique, il vaudrait mieux inscrire le critère de proportionnalité dans l'article 22ter proprement dit.

À cet effet, M. Vande Lanotte dépose conjointement avec M. Crombez l'amendement n° 1 (doc. Sénat, n° 4-1531/2), rédigé comme suit :

Enig artikel

De woorden « , afhankelijk van de aard en de ernst van zijn handicap, » invoegen tussen de woorden « met een handicap heeft » en de woorden « recht op maatregelen ».

Verantwoording

Dit amendement maakt de tekst duidelijker en legt de overheid een proportionaliteitsplicht op.

De heer Monfils betoogt dat het criterium van de aard en de ernst van de handicap niet in het consensusvoorstel werd overgenomen omdat, enerzijds, het te precies zou kunnen worden bevonden en, anderzijds, omdat het aan de betrokken overheden moet worden overgelaten om de voorgestelde bepaling te interpreteren. De essentie van het voorstel bestaat er niet in dat krachtens de Grondwet op strikte wijze zou worden bepaald dat iemand met bijvoorbeeld een invaliditeitsgraad van 52 % aan de onderste ledematen vrijstelling van verkeersbelasting geniet. De boodschap is dat er personen met een handicap zijn en dat de overheden daarmee rekening moeten houden. Wat personen met een handicap vragen, is het recht op een zo groot mogelijke zelfstandigheid en een zo goed mogelijke culturele, maatschappelijke en professionele integratie. Dat vergt soms kleine ingrepen zoals een vlotte toegang tot voor het publiek toegankelijke gebouwen voor rolstoelgebruikers. Er moet daarbij rekening worden gehouden met de grenzen van het mogelijke. Zo zullen bepaalde plekken voor rolstoelgebruikers ontoegankelijk blijven. Maar dat vereist niet dat in de Grondwet verwezen wordt naar de aard en de ernst van de handicap.

Dat zou indruisen tegen de stijl van de Grondwet die een voorkeur heeft voor de algemene formulering.

De waarde van het voorgestelde artikel 22ter ligt hierin dat het signaal wordt gegeven dat personen met een handicap niet aan hun lot mogen worden overgelaten, zoals zo vaak is gebeurd in het verleden onder het voorwendsel dat zij zichzelf maar moesten beredderen.

Daarom pleit spreker voor een algemene formulering van artikel 22ter. Het spreekt vanzelf dat voor de toepassing van dat artikel de aard en de ernst van de handicap in rekening moeten worden gebracht. Maar dat hoeft niet met zoveel woorden in de tekst van dat artikel te worden bepaald.

De heer Delpérée verheugt zich over het voorstel van de heer Vande Lanotte om in het voorgestelde artikel 22ter het criterium van de aard en de ernst van de handicap te vermelden. Met dat gegeven werd immers rekening gehouden in de tekst van zijn eerste voorstel nr. 4-1205/1.

Article unique

Insérer les mots « , en fonction de la nature et de la gravité de son handicap, » entre les mots « a le droit de bénéficier » et les mots « des mesures ».

Justification

Le présent amendement clarifie le texte et impose une obligation de proportionnalité aux pouvoirs publics.

M. Monfils soutient que le critère de la nature et de la gravité du handicap n'a pas été repris dans la proposition de consensus parce qu'il pourrait être jugé trop précis, d'une part, et parce qu'il faut laisser aux autorités concernées le soin d'interpréter la disposition proposée, d'autre part. La proposition n'a pas pour essence de disposer de manière stricte, en vertu de la Constitution, qu'une personne qui a, par exemple, un degré d'invalidité de 52 % aux membres inférieurs, bénéficie d'une exonération de la taxe de circulation. Le message véhiculé par la proposition est qu'il y a des personnes handicapées et que les autorités doivent en tenir compte. Ce que demandent les personnes handicapées, c'est d'avoir droit à la plus grande autonomie possible et à la plus grande intégration culturelle, sociale et professionnelle possible, ce qui nécessite parfois de petites interventions, consistant par exemple à faciliter l'accès à des bâtiments publics aux personnes en chaise roulante. Il faudra, à cet égard, tenir compte des limites du possible. Ainsi, certains endroits demeureront inaccessibles aux personnes en chaise roulante. Mais il n'est pas pour autant nécessaire de faire référence dans la Constitution à la nature et à la gravité du handicap.

Ce serait contraire au style de la Constitution, qui privilégie une formulation générale.

La valeur de l'article 22ter proposé réside en ce qu'il signale clairement que les personnes handicapées ne peuvent pas être abandonnées à leur sort, comme cela a été souvent le cas dans le passé, sous le prétexte qu'elles devaient se débrouiller seules.

C'est la raison pour laquelle l'intervenant plaide pour une formulation générale de l'article 22ter. Il va de soi qu'il conviendra d'appliquer cet article en tenant compte de la nature et du degré du handicap. Mais le texte de l'article ne doit pas le préciser explicitement.

M. Delpérée se réjouit de la suggestion de M. Vande Lanotte de mentionner dans l'article 22ter proposé le critère de la nature et de la gravité du handicap. Cet élément figurait en effet dans le texte de sa première proposition n° 4-1205/1.

Inhoudelijk is spreker het met de heer Vande Lanotte eens. Hij heeft terecht verklaard dat het proportionaliteitsbeginsel van rechtswege van toepassing zal zijn. Men moet zich afvragen of het volstaat dat in de parlementaire voorbereiding te vermelden, dan wel of het uitdrukkelijk in het voorgestelde artikel 22ter moet worden opgenomen. De indieners van het voorstel hebben in de toelichting verklaard: « Personen met een handicap hebben immers het recht om gebruik te maken van alle maatregelen die hen een garantie bieden op autonomie, integratie en deelname aan de samenleving. Deze maatregelen kunnen van juridische, praktische of financiële aard zijn. Zij worden *geval per geval* vastgesteld door de federale overheid of door de overheden van gemeenschappen en gewesten.» (cursivering van de spreker) (stuk Senaat, nr. 4-1531/1, blz. 3). De rechtspraak en vooral de diverse wetgevers zullen ongetwijfeld met dit streven rekening houden. Een lichamelijke handicap kan niet op dezelfde wijze worden behandeld als een mentale handicap, zoals ook een zware handicap niet op dezelfde manier kan worden behandeld als een lichte handicap.

De heer Vande Lanotte beklemtoont nogmaals dat het voorstel op zich de overheid tot veel minder verplicht dan met zijn amendement. Het gaat niet alleen om wat de overheid denkt te kunnen doen en de beleidsvrijheid die ze daarbij neemt. Ze dient ook rekening te houden met de aard en de ernst van de handicap, hetgeen betekent dat, naarmate een handicap ernstiger is, er op haar een grotere verplichting rust om op te treden, zonder dat men van haar het onmogelijke mag eisen. Daarom heeft spreker in de verantwoording van zijn amendement gepreciseerd dat aan de overheid een proportionaliteitsplicht wordt opgelegd. Indien zijn amendement niet wordt aangenomen, zou uit het voorgestelde artikel 22ter kunnen worden afgeleid dat de overheid haar volledige discretionaire bevoegdheid behoudt om te bepalen welke maatregelen vereist zijn voor de realisatie van de in dat artikel bepaalde doelstellingen. De verwijzing naar de proportionaliteitsplicht is niet exceptioneel. Ze komt reeds voor in andere grondrechtsbepalingen, ook op Europees vlak, zoals het gelijkheidsbeginsel. Er mag dus geen misverstand over bestaan. De verwijzing naar de proportionaliteitsplicht zwakt het voorgestelde artikel 22ter niet af. Integendeel. Ze maakt de voorgestelde bepaling juridisch juist toetsbaar.

De heer Pol Van Den Driessche schaaft zich vierkant achter de grondwettelijke verankering van de rechten van personen met een handicap.

Hij steunt eveneens het amendement van de heren Vande Lanotte en Crombez om het voorgestelde artikel 22ter afdwingbaar te maken. De Grondwet bevat een aantal grondrechtsbepalingen, zoals het recht op huisvesting (art. 23), die geen duidelijke

Quant au fond, l'intervenant partage le point de vue de M. Vande Lanotte. Celui-ci a déclaré à raison que le principe de proportionnalité s'appliquera de plein droit. La question se pose de savoir s'il suffit de le mentionner dans les travaux préparatoires ou s'il faut l'inscrire *expressis verbis* dans l'article 22ter proposé. Les auteurs de la proposition ont précisé dans les développements que « les personnes handicapées ont en effet le droit de bénéficier de l'ensemble des mesures leur assurant l'autonomie et l'intégration ainsi que la participation à la vie en société. Ces mesures peuvent être de nature juridique, pratique ou financière. Elles sont déterminées, *selon le cas*, par les autorités fédérales, communautaires ou régionales.» (le caractère italique est de l'intervenant) (doc. Sénat, n° 4-1531/1, p. 3). La jurisprudence et surtout les différents législateurs auront certainement cette préoccupation à l'esprit. Un handicap physique ne peut être traité de la même manière qu'un handicap mental, tout comme un handicap sévère ne peut être traité de la même manière qu'un handicap léger.

M. Vande Lanotte insiste de nouveau sur le fait que la proposition en soi est beaucoup moins contraignante pour les pouvoirs publics que son amendement. Il ne s'agit pas uniquement de ce que les pouvoirs publics pensent pouvoir faire et de la liberté politique qu'ils prennent à cet égard. Ils doivent également tenir compte de la nature et de la gravité du handicap, ce qui signifie que plus un handicap est grave plus l'obligation qui pèse sur eux est grande sans que l'on soit en droit d'exiger l'impossible de leur part. C'est la raison pour laquelle l'intervenant a précisé dans la justification de son amendement qu'une obligation de proportionnalité est imposée aux pouvoirs publics. Si cet amendement n'est pas adopté, l'on pourra déduire de l'article 22ter proposé que les pouvoirs publics conservent l'intégralité de leur pouvoir discrétionnaire pour déterminer quelles mesures sont requises pour la réalisation des objectifs fixés dans ledit article. La référence à l'obligation de proportionnalité n'est pas exceptionnelle. Elle apparaît déjà dans d'autres dispositions constitutionnelles, y compris au niveau européen, tout comme le principe d'égalité. Il ne peut, en conséquence, y avoir aucun malentendu à ce sujet. La référence à l'obligation de proportionnalité n'affaiblit pas l'article 22ter proposé. Au contraire. Elle permet justement de vérifier si la disposition proposée est juridiquement correcte.

M. Pol Van Den Driessche souscrit pleinement à l'idée d'ancrer dans la Constitution les droits des personnes handicapées.

Il soutient également l'amendement de MM. Vande Lanotte et Crombez visant à rendre contraignant l'article 22ter proposé. La Constitution comporte un certain nombre de dispositions relatives à des droits fondamentaux, comme le droit au logement (art. 23),

verplichtingen aan de overheden opleggen. Zijns inziens verdient het de voorkeur om in de Grondwet bepalingen op te nemen die de overheden binden.

De heer Armand De Decker, voorzitter, haakt in op de opmerking van de heer Monfils dat verschillende artikelen uit titel II van de Grondwet algemeen geformuleerd zijn. Het amendement van de heren Vande Lanotte en Crombez breekt met die traditie door het voorgestelde artikel 22ter juridisch afdwingbaar te maken. Is dat de rol van de Grondwet?

De heren Vande Lanotte en Delpérée, beiden hoogleraar grondwettelijk recht, antwoorden volmondig «ja». Een grondwet met een uitsluitend declaratoir karakter heeft geen enkele zin. Het volstaat te verwijzen naar de Franse Verklaring van de rechten van de mens en van de burger uit 1789. Die heeft niet kunnen verhinderen dat korte tijd daarna uitgebreid beroep werd gedaan op de guillotine.

De heer Delpérée verzoekt de heer Monfils zich aan te sluiten bij het amendement van de heren Vande Lanotte en Crombez, dat er niet toe strekt om de bescherming van de rechten van personen met een handicap te verzwakken, maar om ze juist te versterken. De tekst van het voorgestelde artikel 22ter weerspiegelt de wil om een efficiënte bescherming van hun rechten in te stellen, door de keuze van het woord «*waarborgen*». Artikel 22ter bevat dus geen eenvoudige programmatische verklaring. Het zal deel uitmaken van titel II van de Grondwet en dat is geen louter theoretische titel.

De heer Monfils blijft uitermate sceptisch tegenover het amendement van de heren Vande Lanotte en Crombez. Hij verwijst op zijn beurt naar artikel 23 van de Grondwet dat de economische, sociale en culturele rechten waarborgt, onder meer het recht op een behoorlijke huisvesting en het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing. Er wordt echter niet bepaald wat onder een behoorlijke huisvesting moet worden verstaan en of daarbij rekening moet worden gehouden met bijvoorbeeld de financiële draagkracht van iedere burger. Idem dito voor het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing. Daar wordt ook niet aangegeven of deze bepaling moet worden geïnterpreteerd en toegepast op grond van bijvoorbeeld de vorming en opleiding die burgers hebben genoten. Het gaat dus om algemene rechten.

Spreeker heeft zijn twijfels over de precieze draagwijdte van het criterium van de aard en de ernst van de handicap. Betekent dit dat personen met een handicap recht hebben op een «gemiddelde» culturele, maatschappelijke en professionele integratie? Neen, zij hebben recht op een culturele, maatschappelijke en professionele integratie. Het spreekt vanzelf dat dat recht in het licht van de concrete omstandigheden moet worden beschouwd. Het criterium van de aard en

qui n'imposent pas d'obligations claires aux pouvoirs publics. Selon lui, il est préférable d'inscrire dans la Constitution des dispositions contraignantes pour les pouvoirs publics.

M. Armand De Decker, président, revient sur la remarque de M. Monfils selon laquelle différents articles du titre II de la Constitution sont formulés de manière générale. L'amendement de MM. Vande Lanotte et Crombez rompt avec cette tradition en rendant l'article 22ter proposé juridiquement contraignant. Est-ce le rôle de la Constitution?

MM. Vande Lanotte et Delpérée, tous deux professeurs de droit constitutionnel, répondent sans réserve par l'affirmative. Une constitution ayant un caractère exclusivement déclaratoire n'a aucun sens. Il suffit de renvoyer à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen élaborée en France en 1789. Celle-ci n'a pas pu empêcher un recours massif à la guillotine peu de temps après.

M. Delpérée invite M. Monfils à se rallier à l'amendement de MM. Vande Lanotte et Crombez, qui vise non pas à affaiblir, mais à renforcer la protection des droits des personnes handicapées. Le texte de l'article 22ter proposé reflète la volonté d'instituer une protection efficace de leurs droits par le choix des termes «*assurent*» et «*garantissent*». L'article 22ter ne contient donc pas une simple déclaration programmatique. Il fera partie du titre II de la Constitution qui n'est pas un titre philosophique.

M. Monfils demeure extrêmement sceptique à l'égard de l'amendement de MM. Vande Lanotte et Crombez. Il renvoie à son tour à l'article 23 de la Constitution qui garantit les droits économiques, sociaux et culturels, et notamment le droit à un logement décent et à l'épanouissement culturel et social. L'article en question ne précise cependant pas ce qu'il y a lieu d'entendre par un logement décent, ni s'il faut tenir compte à cet égard des moyens financiers de chaque citoyen, par exemple. Il en va de même pour le droit à l'épanouissement culturel et social. Là non plus, rien n'indique si cette disposition doit être interprétée et appliquée sur la base, par exemple, de la formation et du degré d'instruction dont les citoyens ont bénéficié. Il s'agit donc de droits généraux.

L'intervenant est sceptique quant à la portée exacte du critère de la nature et du degré du handicap. Signifie-t-il que les personnes handicapées ont droit à une intégration culturelle, sociale et professionnelle «moyenne»? Non, elles ont droit à une intégration culturelle, sociale et professionnelle. Il va de soi qu'il faut envisager ce droit à la lumière des circonstances concrètes. Le critère de la nature et du degré du handicap implique une référence aux décisions que les

de ernst van de handicap houdt een verwijzing in naar de beslissingen die de verschillende overheden zullen moeten nemen onder meer over de invaliditeitsgraad. Spreker acht het triviaal en niet passend om dat met zoveel woorden in de Grondwet in te schrijven. Zo gewonnen als hij is voor precieze wetten, zo afkerig staat hij ten aanzien van gedetailleerde grondwetsbepalingen. Die bepalingen dienen immers van algemene aard te zijn.

De heer Monfils meent dan ook dat de goedkeuring van het amendement van de heren Vande Lanotte en Crombez een vergissing zou zijn, weliswaar een kleine, maar toch. Het houdt een verwijzing in naar een kille reglementering volgens welke een persoon met een handicap slechts recht heeft op een culturele, maatschappelijke en professionele integratie naar gelang van de aard en de ernst van zijn handicap. Indien een overheid bijvoorbeeld beslist dat een persoon met een invaliditeitsgraad van minder dan 60 % geen recht heeft op een bepaalde maatregel, dan zal die zich daarbij moeten neerleggen. Die overheid heeft die beslissing immers soeverein genomen. Natuurlijk zullen de onderscheiden wetgevers gedetailleerde wetgeving moeten aannemen, bijvoorbeeld inzake de terugbetaling van kosten, waarbij de aard en de ernst van de handicap een rol zullen spelen. Maar spreker staat wars van een dergelijke aanpak die zijn rechtstreekse rechtvaardiging in de Grondwet zou vinden. Op die wijze wordt de persoon met een handicap herleid tot de typologie van het drama dat hij beleeft. Het in het voorgestelde artikel 22^{ter} bepaalde recht houdt in dat alles, in de mate van het mogelijke, in het werk dient te worden gesteld om de integratie van personen met een handicap in onze maatschappij te waarborgen. Daarbij moet rekening worden gehouden met wat ze zijn en niet met de juridische ernst van hun handicap.

Indien er zich toch een meerderheid aftekent ten voordele van het amendement van de heren Vande Lanotte en Crombez, dan zal spreker zich daar zonder veel enthousiasme bij aansluiten. Maar hij blijft het betreuren dat het bestaan van verschillende categorieën van personen met een handicap in artikel 22^{ter} wordt vastgelegd. Dat artikel moet een algemene draagwijdte hebben en alle personen met een handicap betreffen, welke de aard en de ernst van hun handicap ook mogen zijn. Indien men, in navolging van het opschrift van het voorstel, had voorgesteld te bepalen dat iedere persoon met een handicap recht heeft op « *aangepaste* » maatregelen, dan had hij zich daar nog enigszins mee kunnen verzoenen.

IV. STEMMINGEN

Het amendement van de heren Vande Lanotte en Crombez wordt aangenomen met 11 stemmen bij 1 onthouding.

diverses autorités devront prendre en ce qui concerne, entre autres, le degré d'invalidité. L'intervenant juge vain et inapproprié de l'indiquer en toutes lettres dans la Constitution. Son attachement à des lois précises n'a d'égal que son aversion pour les dispositions constitutionnelles trop détaillées. Les dispositions constitutionnelles doivent en effet conserver un caractère général.

M. Monfils estime dès lors que l'adoption de l'amendement de MM. Vande Lanotte et Crombez serait une erreur, mineure certes, mais une erreur quand même. Cet amendement comporte une référence à une réglementation froide selon laquelle une personne handicapée n'a droit à une intégration culturelle, sociale et professionnelle qu'en fonction de la nature et du degré de son handicap. Si, par exemple, une autorité décide qu'une personne dont le degré d'invalidité est inférieur à 60 % n'a pas droit à une mesure donnée, cette dernière devra s'y résigner. L'autorité en question a en effet pris cette décision souverainement. Les différents législateurs devront naturellement adopter une législation détaillée, par exemple en matière de remboursement des coûts dans lesquels la nature et le degré du handicap joueront un rôle. Mais l'intervenant n'apprécie pas du tout ce genre d'approche qui tirerait directement sa justification de la Constitution. En procédant de la sorte, on réduit la personne handicapée à la typologie du drame qu'elle vit. Le droit prévu à l'article 22^{ter} proposé implique que, dans la mesure du possible, tout doit être mis en œuvre pour garantir l'intégration des personnes handicapées dans notre société. À cet égard, il faut tenir compte de ce qu'elles sont et non de la gravité juridique de leur handicap.

Si une majorité se dégage malgré tout en faveur de l'amendement de MM. Vande Lanotte et Crombez, l'intervenant s'y ralliera sans grand enthousiasme. Mais il n'en déplore pas moins que l'article 22^{ter} consacre l'existence de différentes catégories de personnes handicapées. Cet article doit avoir une portée générale et concerner toutes les personnes handicapées, quelles que soient la nature et la gravité de leur handicap. Si l'on avait proposé, suivant en cela l'intitulé de la proposition, de prévoir que toute personne handicapée a droit à des mesures « *appropriées* », il aurait encore pu, à la rigueur, s'en accommoder.

IV. VOTES

L'amendement de MM. Vande Lanotte et Crombez est adopté par 11 voix et 1 abstention.

Het aldus geamendeerde enig artikel wordt aangenomen bij eenparigheid van de 12 aanwezige leden.

Gelet op het voorgaande trekken de heren Monfils en Delpérée hun respectieve voorstellen nrs. 4-393/1 en 4-1205/1 in.

*
* *

Dit verslag werd goedgekeurd bij eenparigheid van de 10 aanwezige leden..

De rapporteurs,

Philippe MAHOUX.
Pol VAN DEN DRIESSCHE.

De voorzitter,

Armand DE DECKER.

L'article unique ainsi amendé est adopté à l'unanimité des 12 membres présents.

Eu égard à ce qui précède, MM. Monfils et Delpérée retirent leurs propositions respectives n° 4-393/1 et n° 4-1205/1.

*
* *

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 10 membres présents.

Les rapporteurs,

Philippe MAHOUX.
Pol VAN DEN DRIESSCHE.

Le président,

Armand DE DECKER.