

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2014-2015

5 DECEMBER 2014

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 de 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 met het oog op het invoegen van een artikel 11ter

(Ingediend door de heer Bert Anciaux c.s.)

TOELICHTING

1. In de verklaring tot herziening van de Grondwet die aangenomen werd tijdens de vorige zittingsperiode, staat dat in titel II van de Grondwet over « de Belgen en hun rechten » een nieuw artikel ingevoegd kan worden dat de personen met een handicap het genot van de rechten en vrijheden moet waarborgen (1).

Nu dus de mogelijkheid bestaat om de bescherming van de rechten en vrijheden tot op het niveau van de Grondwet te waarborgen, is het van groot belang dit tijdens deze zittingsperiode ook daadwerkelijk te doen.

(1) http://www.ejustice.just.fgov.be/modf/2014/04/28_2.pdf.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2014-2015

5 DÉCEMBRE 2014

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 en vue de l'insertion d'un article 11ter

(Déposée par M. Bert Anciaux et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

1. La déclaration de révision de la Constitution qui a été votée au cours de la législature précédente prévoit l'insertion, dans le titre II de la Constitution « Des Belges et de leurs droits », d'un nouvel article garantissant la jouissance des droits et libertés aux personnes handicapées (1).

À présent que la possibilité existe de garantir, jusque dans la Constitution elle-même, la protection des droits et libertés des personnes handicapées, il est capital de faire en sorte, sous cette législature, que cela soit effectivement le cas.

(1) http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2014/04/28_2.pdf.

2. De kwaliteit van een samenleving kan worden afgemeten aan de manier waarop omgegaan wordt met haar meest kwetsbare en hulpbehoevende leden. Personen met een handicap behoren tot die categorie mensen, en verdienen het om hun rechten tot op het hoogste nationale juridische niveau gewaarborgd te zien.

3. De Belgische samenleving is onderhevig aan een sterke vergrijzing, waardoor het aantal mensen met een handicap vanzelf toeneemt. De verzekering van de rechten van die groeiende groep is in toenemende mate een relevant en actueel probleem.

4. De bestaande juridische bescherming in de federale en deelstatelijke antidiscriminatiewetgeving is een goede zaak, maar volstaat niet (1).

5. Een uitdrukkelijke opname van de rechten van personen met een handicap in de Grondwet is niet alleen een symbolische aangelegenheid. Zeker als wij erin slagen hun rechten in de Grondwet op te nemen in de vorm van een afdwingbaar individueel recht, wordt de mogelijkheid geopend van een juridische handhaving die in de praktijk het verschil kan maken. Zo zal een persoon met een handicap, wiens rechten door de overheid geschonden of niet verzekerd worden, voortaan met de Grondwet in handen naar de gewone hoven en rechtbanken kunnen stappen om diezelfde rechten af te dwingen. Bovendien zal wetgeving die in strijd is met de rechten van personen met een handicap nog gemakkelijker aan het oordeel van het Grondwettelijk of de Raad van State onderworpen kunnen worden, als dat vandaag al het geval is.

6. Verschillende internationale teksten verbieden discriminatie van personen met een handicap (expliciet of impliciet): artikel 14 Europees verdrag voor de bescherming van de rechten van de mens (EVRM), artikel 21 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en uiteraard artikel 5 van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

7. Vooral dat laatste verdrag en het aangehaalde artikel 5 zijn van belang voor de verantwoording van de hier voorgestelde grondwetswijzing. In dat artikel 5 verbinden immers alle verdragssluitende partijen (waaronder

2. La qualité d'une société peut se mesurer à la manière dont elle se conduit envers ses membres les plus vulnérables et dépendants. Les personnes handicapées appartiennent à cette catégorie et méritent de voir leurs droits garantis par la norme juridique suprême de notre pays.

3. La société belge se caractérise par un vieillissement marqué et, logiquement, par une augmentation du nombre de personnes handicapées. La protection des droits de ce groupe sans cesse croissant de la population est une question qui se pose avec de plus en plus d'acuité et de pertinence à l'heure actuelle.

4. La protection juridique actuellement garantie par la législation antidiscrimination aux niveaux fédéral et des entités fédérées est un élément positif, mais elle ne suffit pas (1).

5. L'insertion explicite des droits de la personne handicapée dans la Constitution n'est pas uniquement un acte symbolique. Si nous parvenons à inscrire les droits de la personne handicapée dans la Constitution sous la forme d'un droit individuel contraignant, nous ouvrons la voie à un maintien juridique de ces droits, ce qui peut faire la différence dans la pratique. Ainsi, une personne handicapée, dont les droits ont été enfreints ou n'ont pas été garantis par l'autorité, pourra désormais invoquer la Constitution et saisir les cours et tribunaux ordinaires afin d'obtenir le respect de ses droits. En outre, la législation contraire aux droits des personnes handicapées pourra être soumise à l'examen de la Cour constitutionnelle ou du Conseil d'État avec beaucoup plus de facilité que ce n'est le cas aujourd'hui.

6. Plusieurs textes internationaux interdisent (explicitement ou implicitement) toute discrimination à l'égard des personnes handicapées: l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH), l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et, évidemment, l'article 5 de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées.

7. C'est principalement ce dernier texte et son article 5 qu'il y a lieu d'invoquer en priorité pour motiver la modification constitutionnelle proposée en l'espèce. En effet, dans cet article 5, toutes les parties contractantes

(1) Zie o.a. de federale antidiscriminatiewet van 10 mei 2007 en het gelijkheidsdecreet van 10 juli 2008.

(1) Voir e.a. la loi fédérale antidiscrimination du 10 mai 2007 et le décret sur l'égalité des chances du 10 juillet 2008.

België) zich op het vlak van gelijke behandeling tot een aantal zaken :

— om niet zelf personen met een handicap te discrimineren ;

— om eender welke discriminatie van personen met een handicap te verbieden en om daartegen effectieve wettelijke bescherming te bieden ;

— om alle passende maatregelen te nemen die waarborgen dat redelijke aanpassingen worden verricht ;

— om positieve actie ten aanzien van personen met een handicap niet te beschouwen als discriminatie in de zin van het Verdrag.

Het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap verlangt dus meer van de verdragsstaten dan een loutere bescherming tegen ongerechtvaardigde ongelijke behandeling of discriminatie. Zij moeten er ook actief voor zorgen dat redelijke aanpassingen voor personen met een handicap worden verricht. Bovendien worden zij erop gewezen dat positieve actie ten gunste van personen met een handicap geen discriminatie is. Zeker om het recht van personen met een handicap op redelijke aanpassingen een sterkere afdwingbaarheid te bezorgen dan vandaag het geval is (1), zou een opname van dat recht in de Grondwet een verschil kunnen maken.

8. Dat er op het vlak van de naleving van de verplichtingen onder het VN-Verdrag nog van alles schort, blijkt onder andere uit de conclusies van het VN-Comité voor de rechten van de personen met een handicap over het rapport dat België indiende over de naleving van het Verdrag (2). In het rapport dat België indiende somde het op wat de deelstaten (die voor deze materie bevoegd zijn) al hadden gedaan om de verplichtingen uit het Verdrag na te komen. De conclusies van het VN-Comité waren alles behalve positief. Het hekelde onder andere :

— de structurele ontoegankelijkheid van de Belgische samenleving. Dat geldt zowel voor tal van overheidsgebouwen als voor openbaar vervoer (trein, tram en bus) ;

(dont la Belgique) prennent un certain nombre d'engagements en vue de garantir l'égalité de traitement :

— n'infliger eux-mêmes aucune discrimination aux personnes handicapées ;

— interdire toutes les discriminations fondées sur le handicap et garantir aux personnes handicapées une égale et effective protection contre ces discriminations ;

— prendre toutes les mesures appropriées pour faire en sorte que des aménagements raisonnables soient apportés ;

— ne pas considérer une action positive entreprise à l'égard de personnes handicapées comme une discrimination au sens de la Convention précitée.

La Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées impose donc aux États parties plus que la simple obligation de garantir aux personnes handicapées une protection contre toute inégalité de traitement injustifiée ou toute discrimination. En effet, ils doivent aussi faire en sorte que des aménagements raisonnables soient apportés en faveur des personnes handicapées. Ils doivent en outre se garder de considérer une action positive en faveur des personnes handicapées comme une discrimination. L'insertion, dans la Constitution, du droit des personnes handicapées de bénéficier d'aménagements raisonnables permettrait certainement d'en garantir le respect dans une plus large mesure que ce n'est le cas aujourd'hui (1).

8. Le manque de respect des obligations découlant de la Convention des Nations unies apparaît notamment dans les conclusions que le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU a formulées au sujet du rapport que la Belgique a consacré au respect de la Convention (2). Ce rapport énumère l'ensemble des mesures que les entités fédérées (compétentes pour cette matière) ont déjà prises pour respecter les obligations découlant de la Convention. Les conclusions du Comité des Nations unies étaient tout sauf positives. Elles fustigeaient entre autres :

— l'inaccessibilité des structures au sein de la société belge. Cela vaut pour un grand nombre de bâtiments publics mais aussi pour les transports en commun (train, tram et bus) ;

(1) Vandaag bestaat er een uitdrukkelijke bescherming in wet, decreet en (deels) ordonnantie.

(2) http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4&DocTypeID=5.

(1) Il existe aujourd'hui une protection explicite garantie par le biais de lois, de décrets et (en partie) d'ordonnances.

(2) http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4&DocTypeID=5.

— de ondervertegenwoordiging van personen met een handicap op de arbeidsmarkt. Hun werkzaamheidsgraad bedraagt op dit ogenblik een schamele 36 %, terwijl personen met een handicap aan 67 % komen. Die kloof is te groot ;

— de beperkte implementering van het inclusief onderwijs ;

— het gebrek aan redelijke aanpassingen voor geïnterneerden die vaak verstoken blijven van psychiatrische hulp, en onder een gewoon gevangenisregime vallen.

9. Als wij bij de volgende rapportage aan het VN-Comité in 2019 substantieel verder willen staan dan vandaag, zijn maatregelen op alle fronten nodig. De Vlaamse regering heeft van de integrale toegankelijkheid van de Vlaamse samenleving één van haar hoofdoelen van deze zittingsperiode gemaakt (1). Ook de andere deelstaten hebben plannen op dat gebied. Om deze inspanningen te versterken is een wijziging van de Belgische Grondwet noodzakelijk.

10. Daarbij zijn twee zaken van essentieel belang :

— dat niet alleen een discriminatieverbod opgenomen wordt, maar ook een actieve plicht tot het aanbrengen van redelijke aanpassingen ;

— dat het gaat om een bepaling die rechtstreeks en individueel afdwingbaar is voor het gerecht. Om die reden wordt ervoor gekozen de bepaling die de rechten van personen met een handicap moet beschermen, te formuleren als een toevoeging aan het grondwettelijke discriminatieverbod in artikel 11 en 11bis van de Grondwet (2).

Zo wordt meteen duidelijk dat elke ongerechtvaardigde ongelijke behandeling van personen met een handicap verboden is (discriminatie) en dat er tevens een juridische plicht bestaat tot het treffen van redelijke aanpassingen voor personen met een handicap.

(1) Zie beleidsnota gelijke kansen http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/resultaat.action?pContext=DW_STUKKEN&Legislatuur=13&pTypeld=22&selectId=1&groupingIds=1&groupValues=2014-2015.

(2) Een andere mogelijkheid is om het recht op redelijke aanpassingen voor personen met een handicap op te nemen in een nieuw artikel 22ter van de Grondwet. Zie in dit verband <http://www.senate.be/www/?Mlval=/dossier&LEG=5&NR=139&LANG=nl>, en <http://www.gripvzw.be/vn-verdrag/792-nieuw-artikel-in-de-belgische-grondwet-wwarborgt-rechten-van-personen-met-een-handicap.html>.

— la sous-représentation des personnes handicapées sur le marché du travail. Leur taux d'emploi s'élève actuellement à un modeste 36 %, alors que 67 % des personnes handicapées sont susceptibles de travailler. Cet écart est trop important ;

— le développement trop limité de l'enseignement inclusif ;

— le manque d'aménagements raisonnables pour les personnes internées qui sont souvent privées d'une aide psychiatrique et qui relèvent d'un régime pénitentiaire ordinaire.

9. Si nous voulons présenter au Comité des Nations unies un rapport d'évaluation beaucoup plus favorable en 2019, nous devons prendre des mesures sur tous les fronts. Le gouvernement flamand a fait de l'instauration d'une accessibilité intégrale des structures au sein de la société flamande l'un de ses objectifs prioritaires pour la présente législature (1). Les autres entités fédérées ont aussi des projets dans ce domaine. Pour soutenir ces efforts, il faut introduire une modification dans la Constitution belge.

10. À cet égard, il y a deux éléments essentiels à prendre en compte :

— la disposition à insérer doit prévoir non seulement l'interdiction de toute discrimination, mais aussi l'obligation active d'apporter des aménagements raisonnables ;

— il doit s'agir d'une disposition dont le respect est exigible en justice de manière directe et individuelle. C'est pourquoi on fait le choix d'insérer la disposition garantissant le respect des droits des personnes handicapées à la suite des articles 11 et 11bis de la Constitution qui imposent l'interdiction de toute discrimination (2).

Ainsi, il sera clair d'emblée que toute inégalité de traitement injustifiée envers des personnes handicapées est interdite (discrimination) et qu'il existe aussi une obligation juridique d'apporter des aménagements raisonnables en faveur des personnes handicapées.

(1) Voir la note de politique en matière d'égalité des chances http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/resultaat.action?pContext=DW_STUKKEN&pLegislatuur=13&pTypeld=22&selectId=1&groupingIds=1&groupValues=2014-2015.

(2) Une autre possibilité consiste à inscrire l'obligation d'apporter des aménagements raisonnables en faveur des personnes handicapées dans un nouvel article 22ter de la Constitution. Voir à ce sujet <http://www.senate.be/www/?Mlval=/dossier&LEG=5&NR=139&LANG=fr>, et <http://www.gripvzw.be/vn-verdrag/792-nieuw-artikel-in-de-belgische-grondwet-wwarborgt-rechten-van-personen-met-een-handicap.html>.

Dat laatste impliceert dat wanneer de overheid nalaat redelijke aanpassingen te doen, er sprake is van een schending van de Grondwet.

Bert ANCIAUX.
Katia SEGERS.
Güler TURAN.
Bart VAN MALDEREN.
Ingrid LIETEN.

*
* *

VOORSTEL

Enig artikel

In tittel II van de Grondwet wordt een artikel *11ter* ingevoegd, luidende :

« Art. *11ter*. Iedere persoon met een handicap heeft, afhankelijk van de aard en de ernst van zijn handicap, recht op de redelijke aanpassingen die hem zelfstandigheid en culturele, professionele en maatschappelijke integratie waarborgen. »

17 november 2014.

Bert ANCIAUX.
Katia SEGERS.
Güler TURAN.
Bart VAN MALDEREN.
Ingrid LIETEN.

Ce dernier point implique que si les pouvoirs publics omettent d'apporter des aménagements raisonnables, il y a violation de la Constitution.

*
* *

PROPOSITION

Article unique

Il est inséré, dans le titre II de la Constitution, un article *11ter* rédigé comme suit :

« Art. *11ter*. Chaque personne handicapée a le droit de bénéficier, en fonction de la nature et de la gravité de son handicap, d'aménagements raisonnables qui lui assurent l'autonomie et une intégration culturelle, professionnelle et sociale. »

17 novembre 2014.