Plans large et rapproché sur la prise en compte de la situation des personnes handicapées en droit

Réflexions à l'occasion de l'inscription de leur droit à l'épanouissement
en société dans la Constitution belge

Benjamin Clemenceau

Electronic version

URL: <https://journals.openedition.org/revdh/13105>

DOI: 10.4000/revdh.13105

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

ELECTRONIC REFERENCE

Benjamin Clemenceau, "Plans large et rapproché sur la prise en compte de la situation des
personnes handicapées en droit", *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-
Libertés, Online since 22 November 2021, connection on 06 December 2021. URL: <http://journals.openedition.org/revdh/13105> ; DOI: <https://doi.org/10.4000/revdh.13105>

This text was automatically generated on 6 December 2021.

Tous droits réservés

Plans large et rapproché sur la prise en compte de la situation des personnes handicapées en droit

Réflexions à l'occasion de l'inscription de leur droit à l'épanouissement en société dans la Constitution belge¹

Benjamin Clemenceau

- 1 Le 12 mars 2021, le Parlement belge a approuvé un projet de révision de la Constitution qui consacre le droit des personnes handicapées à participer pleinement à la société. Ce droit, que revendiquaient de longue date plusieurs associations spécialisées², est dorénavant consacré à l'article 22 ter nouveau de la norme législative suprême. Ses auteurs, trois sénateurs³, ont promis « *des effets juridiques pour les pouvoirs publics* »⁴ et réfuté, à plusieurs reprises, toute mise en œuvre symbolique de celui-ci. Plus précisément, chaque individu en situation de handicap aura droit, avec cette révision, à une pleine inclusion dans la société, y compris à des aménagements raisonnables⁵, et à un accès aux services publics similaire aux autres. Si plusieurs interrogations, sur le plan politique principalement⁶, entourent cette initiative, nous pouvons nous demander si sa pleine transposition serait possible, et dans une plus large mesure opportune, en France. Dresser l'état actuel des droits des personnes en situation de handicap au-delà des États améliorera, en outre, la vue d'ensemble.
- 2 Jacques de Maistre écrivait qu'« *une constitution qui est faite pour toutes les nations n'est faite pour aucune* »⁷. Précisément, les droits en faveur des personnes handicapées que viennent de reconnaître – en les constitutionnalisant – les parlementaires belges n'ont pas vocation à s'appliquer partout dans le monde, mais peuvent seulement, à la condition qu'ils soient promus et défendus avec force et conviction sur la scène internationale (ce qui paraît déjà beaucoup) trouver à s'appliquer dans certaines démocraties libérales et pluralistes.
- 3 Pour se l'expliquer, il faut dire que ce droit riche et pluridimensionnel qu'est le droit à l'inclusion dans la société mêle entre autres, au plan civil et politique, les droits de vote et de faire grève, pour ne citer qu'eux. Tout comme il regroupe, au plan social cette

fois-ci, les droits à l'emploi et à l'épanouissement personnel, sans oublier, bien sûr, les libertés de culte ou d'aller et venir librement. Bref, nous sommes en présence d'un « droit carrefour » d'un genre nouveau, certes, mais qui surtout, viendra à son tour semer la zizanie dans l'ordonnancement classique des droits⁸. Au moins en Belgique. Du moins pour l'instant.

- 4 Les enjeux que pose déjà une telle révision de la norme suprême sont multiples, et mériteront à ce titre, d'intéresser les constitutionnalistes et les spécialistes des droits et des libertés fondamentaux. D'abord, pour cerner l'étendue infinie du champ couvert par ce droit nouveau. Ensuite, pour saisir pourquoi l'avoir destiné à cette catégorie spécifique de la population – en l'occurrence les personnes en situation de handicap –, et non à d'autres, ce qui reste malgré tout une avancée nécessaire et attendue. Enfin, pour voir si le raisonnement *a fortiori* mérite, au vu de ces éléments, d'être suivi⁹. Il n'y a ni petits, ni grands droits de l'Homme, mais seulement des droits de l'Homme. Ce droit à l'inclusion dans la société, lequel est réservé par le pouvoir constituant dérivé belge à une minorité donnée de la population, en atteste et il est tout à fait possible qu'il vienne ultérieurement en inspirer d'autres.
- 5 À ce stade, il convient de déterminer en quoi le contexte international agit en faveur de la promotion du droit à l'épanouissement des personnes handicapées (I), et de voir, ensuite, l'exacte implication des États – tout particulièrement belge et français – dans la défense de celui-ci (II).

I. Un environnement supra-étatique propice à l'essor, sur le plan interne, du droit à l'épanouissement en société des personnes en situation de handicap

- 6 S'agissant du droit spécifique dont pourrait jouir chaque personne en situation de handicap à participer pleinement à la société, l'analyse entend montrer que tous les échelons de maillage géographique, qu'il soit mondial (A) ou simplement régional – avec le cas européen notamment (B) –, sont favorables à son plein essor au niveau interne.

A. Que ce soit au niveau des Nations Unies...

- 7 Au plan mondial, la situation des personnes handicapées est régie, non pas par la Déclaration universelle des droits de l'homme – puisqu'elle ne fait jamais mention au terme « handicap », mais par un ensemble de conventions et de déclarations spécifiques des droits. Dès 1975, l'Assemblée générale des Nations-Unies a adopté une Déclaration des droits des personnes handicapées¹⁰. Rappelant que « *le handicapé a essentiellement droit au respect de sa dignité humaine* »¹¹ et qu'il doit jouir des « *mêmes droits civils et politiques que les autres êtres humains* »¹² (ce qui suppose, entre autres, qu'il soit autonome¹³), ce texte ne comporte strictement aucune mention des termes « insertion » et « société ». Il était, à l'époque, pourtant question de relever les niveaux de vie, de plein emploi et de développement des peuples dans l'ordre économique et social. Si cette déclaration laisse un goût d'inachevé, son adoption a permis par la suite l'adoption d'autres instruments essentiels, dont le plus éminent est sans aucun doute la Convention relative aux droits des personnes handicapées¹⁴. Le mot « handicap » y

figure – preuve en est du sérieux de ce texte – à deux cent quinze reprises ! Et le terme « société » y est quant à lui employé dix-huit fois. Datant de mai 2008, elle n'avait toujours pas réuni, au 16 novembre 2021, la signature de ses 184 pays-parties¹⁵. Il faut dire que ce texte comporte de nombreuses dispositions exigeantes, ce qui explique qu'il rencontre des difficultés dans son acceptation par les États. En plus de promouvoir l'interdépendance et l'indivisibilité de tous les droits de l'homme, au même titre d'ailleurs que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la Convention internationale sur les droits des personnes handicapées entend entretenir l'estime de soi¹⁶, ou bien encore défendre l'apprentissage tout au long de leur vie¹⁷. En d'autres termes, son ambition de protéger les personnes en situation de handicap est profonde, ce qui est sa force, certes, mais qui rend son application délicate pour nombre d'États parties.

B. ...ou des deux Europe

- 8 Un détour par les textes européens montre que la volonté récente des Belges d'inscrire dans leur norme constitutionnelle le droit à l'épanouissement des personnes handicapées s'inscrit dans un contexte supranational porteur. Dès 1996, dans sa version révisée alors adoptée – STE n° 163 –, la Charte sociale européenne, à laquelle sont parties la Belgique et la France, mentionnait le terme « handicap » à neuf reprises¹⁸. Du côté de l'Union européenne, on peut souligner que l'année suivante, en 1997, le traité d'Amsterdam permettait la mise en place d'une politique européenne du handicap – renforçant, de fait, la compétence reconnue à l'Union pour lutter contre les discriminations liées aux invalidités, sous toutes leurs formes¹⁹. Surtout, au sein de son Titre III relatif à l'« Égalité »²⁰, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne comporte un article 26 ayant exclusivement trait à l'intégration à la fois sociale, professionnelle et communautaire des personnes handicapées.
- 9 En clair donc, l'Union européenne exerce depuis le milieu des années 1990 « une influence diffuse autant que certaine s'agissant des politiques publiques en faveur des personnes en situation de handicap »²¹.

II. L'implication attendue des États dans l'essor du droit à l'épanouissement en société des personnes en situation de handicap

- 10 Si le cadre international et européen est favorable à son essor, le droit à participer pleinement à la société des personnes en situation de handicap suscite encore beaucoup d'interrogations, en Belgique malgré sa consécration (A), et encore plus en France en son absence (B).

A. La prise en compte du handicap par la Constitution belge, une bouteille à la mer ?

- 11 Jusqu'à la révision du 12 mars 2021, aucune disposition de la Constitution belge n'avait – expressément ou par ricochet – trait aux droits des personnes en situation de handicap. Pire, aucune de ses dispositions, y compris au sein du titre II intitulé « Des

Belges et de leurs droits », ne mentionnait le terme « handicap ». Il n'est, dès lors, pas étonnant que certains députés belges aient qualifié d'« *historique* »²² le jour de cette consécration. D'autres élus, en revanche, ont préféré jouer la carte de la prudence en appelant de leurs vœux l'adoption rapide de mesures d'application effectives et concrètes²³. Une telle réserve est d'autant plus compréhensible que la Belgique n'est plus un État unitaire depuis 1994 et qu'elle n'a cessé, depuis cette date, de faire l'objet d'un « fédéralisme multinational », source d'une profonde bipolarisation au sein de la population²⁴. Ce manque d'enthousiasme ainsi affiché provient peut-être également du faible nombre de révisions dont a fait l'objet la constitution belge depuis 1831 : seules quelques vagues de réformes sont à relever dans le cadre de l'ouverture du pays aux revendications des citoyens d'ordres démocratique, économique, culturel, mais aussi social. La plus connue, toujours en cours, remonte à l'année 1967 – au moment de la réorganisation juridique de l'État²⁵.

- 12 Autrement dit, les risques d'instrumentalisation de la révision du mois de mars 2021 par une partie de la classe politique, à des fins électoralistes notamment, jettent potentiellement le discrédit sur celle-ci. Et ceci est d'autant plus vrai que « *les questions entourant cette réforme n'ont pas été abordées au niveau fédéral* »²⁶. En ce moment, Bruxelles paraît davantage tournée vers la réforme de la procédure de validité des élections²⁷, ainsi que la fixation d'un nouveau délai pour la formation du Gouvernement – afin d'éviter que s'éternisent les crises politiques actuelles²⁸ –, que vers la mise en œuvre, *via* notamment l'adoption de règlements d'application, des droits des personnes en situation de handicap à participer pleinement à la société. Quoi qu'il en soit, les révisions de circonstances de la Constitution sont à éviter, comme le souligne le constitutionnaliste belge François Tulkens²⁹. Puisse, dans ce cas, la révision du mois de mars 2021 ne pas en être une... Et puisse, surtout, le droit nouveau qu'elle consacre ouvrir une brèche à l'intérieur de laquelle auront l'idée de se faufiler d'autres pouvoirs constituants dérivés.

B. Une constitutionnalisation toujours improbable en France

- 13 Ni la Constitution du 4 octobre 1958, ni les autres normes de référence du contrôle de constitutionnalité des lois ne confèrent de protection spécifique aux personnes en situation de handicap. Cela dit, il existe un objectif de valeur constitutionnelle parmi ceux déjà consacrés par le Conseil constitutionnel qui paraît rattachable au droit des personnes handicapées à participer pleinement à la société. La possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent pourrait en effet être comprise comme impliquant des aménagements et adaptations des locaux d'habitation de façon à les rendre conformes à une occupation par des personnes en situation de handicap. Or disposer d'un logement est indéniablement une condition pour s'épanouir en société.
- 14 Cela dit, le Conseil constitutionnel a tout bonnement refusé, dans une décision (fort regrettable) du mois de juillet 1998, d'élever le droit au logement au rang de principe à valeur constitutionnelle³⁰. Ce qui signifie que ni le droit au logement décent, ni le droit à l'insertion en société des personnes vulnérables, ne sont directement invocables en justice. La question de la constitutionnalisation des droits des handicapés paraît au mieux utopique, au pire fantasque.
- 15 Nous pourrions alors nous placer sur un autre terrain, et imaginer que ce droit pourrait découler du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité de la personne

humaine reconnue par le Conseil constitutionnel en 1994³¹, mais ici encore, la jurisprudence n'est pas convaincante. Aucun des domaines dans lesquels le principe de dignité a été consacré n'est directement connexe au droit de s'épanouir en tant que personne en collectivité, sauf à considérer l'hospitalisation sans consentement³², voire l'arrêt des traitements de maintien en vie³³ comme de lointains corollaires de celui-ci...

- 16 En définitive, la constitutionnalisation récente, par la Belgique, du droit à l'épanouissement en société des personnes en situation de handicap semble inédite en Europe. L'influence qu'a pu exercer – même indirectement – l'Union européenne dans le cadre de cette initiative nationale, mérite d'être soulignée (*a minima* pour sa prise de conscience précoce du problème) et laisse espérer que d'autres États – pourquoi pas la France – emboîtent le pas à leur voisin belge.

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Cette lettre est une version remaniée d'un article paru en octobre dernier dans la Revue Politique et parlementaire : Benjamin Clemenceau, « Bientôt l'inscription, notamment dans la Constitution française, du droit des personnes handicapées à l'épanouissement en société ? Mise en perspective et prise de vue réelle avec l'exemple belge du mois de mars 2021 », Revue Politique et parlementaire, 13 octobre 2021, <https://www.revuepolitique.fr/bientot-linscription-notamment-dans-la-constitution-francaise-du-droit-des-personnes-handicapees-a-lepanouissement-en-societe-mise-en-perspective-et-prise-de-vue-reelle-avec-l/>
2. La liste des principales associations belges de lutte pour les droits des personnes en situation de handicap est disponible à partir du lien URL suivant : <https://handicap.belgium.be/fr/nos-services/autre-aide.htm> (consulté le 20/09/2021).
3. Il s'agit des sénateurs Bert Anciaux (sp.a), Sabine de Bethune (CD&V) et Philippe Courard (PS).
4. Sur ce point, voir notamment le lien Internet suivant : <https://informations.handicap.fr/a-belgique-droits-personnes-handicapees-inscrites-constitution-30493.php> (consulté le 20/09/2021).
5. Cet objectif s'inscrit dans l'étroite lignée de la loi votée, le mardi 9 mars 2021 – soit 3 jours seulement avant l'adoption du projet de révision de la Constitution par le Sénat belge sur la « déconjugalisation » de l'allocation adulte handicapé (AAH). Celle-ci propose de ne plus prendre en compte le revenu du ou de la conjointe dans le calcul de l'AAH.
6. Au niveau du calendrier, nous pouvons nous demander si l'érection au rang de normes à valeur constitutionnelle du droit des personnes en situation de handicap à participer pleinement à la société est opportune en période de pandémie mondiale, laquelle a compromis la participation à de nombreuses activités, empêchée du fait des mesures de protection de la santé publique adoptées par les États.

7. Joseph de Maistre, *Considérations sur la France : Suivi de Essai sur le principe générateur des constitutions politiques*, Éditions Complexe, 2006, 277 p.
8. Voir notamment Florian Hoffmann et Julie Ringelheim, « Par-delà l'universalisme et le relativisme : la Cour européenne des droits de l'homme et les dilemmes de la diversité culturelle », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2004/1, vol. 52, pp. 109-142.
9. Si le pouvoir constituant dérivé belge a consacré le droit à l'inclusion sociale des personnes handicapées, nous pouvons nous demander s'il en irait de même s'agissant, par exemple, des détenus et des migrants. Eux aussi pourraient jouir de droits spécifiques garantissant leur insertion sociale et professionnelle.
10. Pour accéder à cette déclaration dans son intégralité, voir le lien Internet suivant : http://dcalin.fr/internat/declaration_droits_personnes_handicapees.html (consulté le 27/09/2021).
11. V. l'article 3.
12. V. l'article 4.
13. V. l'article 5.
14. Pour accéder à cette convention dans son intégralité, voir notamment le lien Internet suivant : <https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/conventionrightspersonswithdisabilities.aspx> (consulté le 27/09/2021)
15. Parmi les États qui ne l'ont jamais signé figurent l'Afghanistan, l'Angola, l'Arabie saoudite, le Botswana, Djibouti, la Palestine, la Gambie, Haïti, les Îles Cook, les Îles Marshall, l'Iran, l'Irak, Kiribati, le Koweït, le Lesotho, la Mauritanie, la Mongolie, Myanmar, Nauru, la République démocratique du Congo, le Rwanda, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Sao Tomé-et-Principe, la Suisse, le Turkménistan, Tuvalu, le Venezuela et le Zimbabwe. Pour aller plus loin, voir le lien Internet suivant : https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&clang=_fr (consulté le 16/11/2021).
16. Voir sur ce point le point 4 de l'article 16 relatif au droit de ne pas être soumis à l'exploitation, à la violence et à la maltraitance.
17. Voir sur ce point le point 3, alinéas a) et b) de l'article 24 relatif à l'éducation.
18. Pour accéder dans son intégralité à cette version révisée de la charte, voir le lien Internet suivant : https://www.cncdh.fr/sites/default/files/charte_sociale_europeenne_revisee_0.pdf (consulté le 27/09/2021).
19. Comme l'indique le Professeur de droit public Didier Blanc, « les institutions européennes usaient pour l'essentiel, avant l'adoption du traité d'Amsterdam, du registre de la soft law ». Voir ici : « L'influence du droit de l'Union européenne dans le cadre de la reconnaissance juridique des personnes en situation de handicap », *Revue des droits et des libertés fondamentaux (RDLF)*, 2016, chron. n°21.
20. Pour accéder dans son intégralité à cette charte, voir le lien Internet suivant : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=HU> (consulté le 27/09/2021).
21. *Ibid.* Pour aller plus loin, voir par exemple la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail qui prévoit, en son article 5, des aménagements pour les personnes handicapées. Et Tatiana Gründler, *Aménagements raisonnables et non-discrimination*, Région Île-de-France – Ardis, 2016. Disponible en intégralité à partir du lien Internet suivant : <https://hal.parisnanterre.fr/hal-01674432/document> (consulté le 20/10/2021).
22. Ce fut notamment le cas du député Jean-Marc Delizée (PS), ancien secrétaire d'État au Handicap.
23. La rapporteuse du projet, Claire Hugon (Ecolo-Groen), s'est notamment exprimée en ces termes : « Il ne faut pas penser que notre travail s'arrête là. Au contraire, tout commence. Il faut maintenant mettre en œuvre des droits concrets et effectifs. Il nous appartient de nous assurer que ces

engagements ne restent pas symboliques, mais qu'ils trouvent une substance dans des initiatives législatives ». Voir le lien suivant : https://www.rtbfb.be/info/belgique/detail_les-droits-des-personnes-handicapees-sont-desormais-inscrits-dans-la-constitution?id=10717451 (consulté le 23/09/2021).

24. Voir sur ce point Marc Verdussen, « Les traités constitutifs de l'État fédéral belge », *Revue générale de droit*, vol. 29, n° 1, décembre 1998. En réalité, il n'est pas dit que la consécration du droit à l'épanouissement en société des personnes en situation de handicap fasse l'unanimité auprès de l'extrême droite flamande. La « Vlaams Belang » est aujourd'hui le premier parti flamand, donc le premier parti national en raison du poids démographique de la Flandre. Pour aller plus loin, voir le lien Internet suivant : <https://www.wort.lu/fr/international/nouvelle-poussee-de-l-extreme-droite-flamande-60c19d84de135b9236d0a156> (consulté le 16/11/2021).

25. Pour de plus amples informations sur cette réforme, voir tout particulièrement le portail officiel de la fédération Wallonie-Bruxelles, disponible à partir du lien suivant : <http://www.federation-wallonie-bruxelles.be/a-propos-de-la-federation/apropos/histoire-institutionnelle/revisions-de-la-constitution/> (consulté le 23/09/2021)

26. Ces mots sont ceux du député Jean-Marc Délizée (PS), ancien Secrétaire d'État au handicap.

27. La Belgique a été condamnée en juillet 2020 par la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg dans le cadre d'une affaire relative à la vérification des pouvoirs et avait constaté que les parlements fédéral et régionaux jouaient un rôle de juge et partie pour la validité des élections, conformément aux actuels articles 48 et 142 de la Constitution. Voir CEDH, affaire *Mugemangango c. Belgique*, 10 juillet 2020, 310/15.

28. Il ne serait plus question d'une dissolution automatique du Parlement, mais d'un vote de celui-ci à ce sujet. Avec cette réforme, « on se doterait d'un moyen supplémentaire et plus strict pour aller aux élections », rappelle le juriste François Tulkens.

29. Voir l'interview de François Tulkens parue dans Sophie Leroy, « Cinq articles de la Constitution retenus pour une révision », *L'Écho*, 16 mars 2021.

30. V. Conseil constitutionnel n° 98-403 DC du 29 juillet 1998. Pour aller plus loin, voir également la décision n° 94-359 du Conseil constitutionnel du 19 janvier 1995, *Loi relative à la diversité de l'habitat*.

31. V. Conseil constitutionnel n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994.

32. V. Conseil constitutionnel n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010.

33. V. Conseil constitutionnel n° 2017-632 QPC du 2 juin 2017.

ABSTRACTS

This article discusses the issue of the inclusion of the rights of people with disabilities in the Constitution, using the Belgian example. It tends to show that the current state of international and European law remains favourable, despite the lack of political will - and sometimes jurisprudence - for such an inclusion within the supreme norms of States.

Le présent article évoque la question de l'insertion des droits des personnes en situation de handicap dans la Constitution, en s'appuyant sur l'exemple belge. Il tend à montrer que l'état actuel du droit international et européen reste propice, malgré le manque de volonté politique - et parfois jurisprudentielle - à une telle inscription au sein des normes suprêmes des États.

AUTHOR

BENJAMIN CLEMENCEAU

Docteur en droit public de l'Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne