

La consécration constitutionnelle du droit à l'inclusion des personnes en situation de handicap (art. 22ter) : de la duplication du cadre juridique au dessin de politiques publiques¹

Isabelle HACHEZ

Professeure à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

La Constitution belge compte depuis peu un nouvel article 22ter garantissant le droit à la pleine inclusion des personnes en situation de handicap. Le secteur du handicap s'est réjoui de cette consécration symbolique, et on peut le comprendre. La crise sanitaire a, quant à elle, rappelé l'urgence politique de (re)considérer les handicaps, et il faut l'entendre. Reste à savoir si, juridiquement, l'article 22ter présente une plus-value à la hauteur des attentes générées par son adoption. L'État belge ne disposait-il pas déjà, avec la Convention onusienne relative aux droits des personnes handicapées, d'un cadre juridique suffisamment élaboré pour accueillir des politiques publiques idoines ?

Propos introductifs : de l'original à la copie, quelle plus-value pour le cadre constitutionnel?

1. Depuis le 30 mars 2021, la Constitution belge comporte un article 22ter qui consacre le droit à l'inclusion des personnes en situation de handicap. Son alinéa 1^{er} dispose, plus précisément, que « Chaque personne en situation de handicap a le droit à une pleine inclusion dans la société, y compris le droit à des aménagements raisonnables ». L'alinéa 2 de l'article 22ter confie, quant à lui, aux différents législateurs compétents le soin de « garanti(r) la protection de ce droit ».

Douze ans plus tôt, l'État belge avait ratifié la Convention onusienne relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), entrée en vigueur à son égard le 1^{er} août 2009. Il s'inscrivait ce faisant dans un large mouvement, la CDPH liant à ce jour 184 parties, dont l'Union européenne. Innervée par les principes d'égalité, d'autonomie, d'inclusion et de participation, cette Convention compte en tout 50 articles. Elle garantit aussi bien des droits civils et politiques qu'économiques, sociaux et culturels, qui, tous, sont calibrés au plus près des besoins de leurs destinataires : les personnes handicapées². Quel que soit le type

¹ Le présent texte a bénéficié des échanges qui ont eu lieu lors de la conférence du 30 mars 2021 organisée par le LLN Juris Club et le Kot-à-Projet Le Levant de l'UCLouvain autour de l'adoption de l'article 22ter de la Constitution, en présence de V. Fries, la sénatrice S. de Bethune – aujourd'hui juge à la Cour constitutionnelle – et C. Van Basselaere (UNIA), ainsi que dans le cadre de séminaires internes du projet AutonomiCap (<https://autonomicap-usaintlouis.org>) et du CIRC (<http://www.circ.usaintlouis.be>). L'auteure adresse par ailleurs ses plus chaleureux remerciements à Sébastien van Drooghenbroeck pour la relecture critique qu'il lui a offerte.

² Pour un commentaire article par article de la CDPH, voy. V. DELLA FINA, R. CERA, G. PALMISANO (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A commentary*, Springer, 2017, 748 p. ; I. BANTEKAS, M.A. STEIN et D. ANASTASIOU (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A commentary*, Oxford University Press, 2018, 1376 p. Sur la protection offerte en matière de handicap par le droit international des droits de l'homme antérieurement à l'adoption de la CDPH, cf. l'étude commanditée par la Commission des droits de l'homme des Nations Unies : G. QUINN et Th. DEGENER, avec la collaboration de A. BRUCE, Ch. BURKE, J. CASTELLINO, P. KENNA, U. KILKELLY et Sh. KILIVAN, *Human Rights and Disability. The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability*, février 2002, 307 p. (disponible à l'adresse suivante : <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HRDisabilityen.pdf>).

d'obligations, positives ou négatives, qu'elle impose à l'État belge, la CDPH fixe essentiellement un cadre à l'intérieur duquel des choix doivent être posés par le législateur compétent entre les politiques publiques très différentes que ce cadre autorise le plus souvent³.

Compte tenu de l'existence de la CDPH, faut-il voir dans l'adoption de l'article 22ter une (r)évolution ou seulement une forme de duplication du cadre existant à l'échelle onusienne ? Comme souvent, la réponse se situe quelque part dans l'entre deux, et varie en outre selon le registre au départ duquel on se place pour la rencontrer. Sur le plan *symbolique*, l'adoption de l'article 22ter s'apparente à une (r)évolution attendue de longue date par le secteur du handicap⁴, qui a du reste été largement associé à son processus d'adoption⁵. Elle a été saluée de toutes parts, et on le comprend aisément : en lui offrant un ancrage dans la norme nationale suprême, le constituant visibilise et reconnaît une catégorie de personnes trop longtemps demeurée dans l'ombre de la société. *Politiquement*, l'article 22ter de la Constitution remet à l'agenda l'urgence de l'attention à porter aux personnes en situation de handicap, après deux tentatives avortées de la part du Sénat⁶. *Juridiquement* – et c'est sur ce seul registre que l'on se situera ici –, le bilan est plus nuancé. Il s'apparente davantage à une duplication du cadre offert par la CDPH (zones d'ombre incluses) (A), sans exclusion de potentielles avancées (B).

A. La duplication du cadre offert par la CDPH (zones d'ombre incluses)

2. Que la CDPH ait directement inspiré la rédaction de l'article 22ter ne fait aucun doute. Les travaux préparatoires de la disposition constitutionnelle sont jalonnés de références à cette (res)source juridique, qui tient lieu à la fois de source formelle et matérielle du droit⁷. Le libellé de la disposition constitutionnelle en porte d'ailleurs la trace. Le choix posé en faveur des termes « personnes en situation de handicap » (plutôt que « personnes handicapées ») et

³ X. DELGRANGE, H. DUMONT, I. HACHEZ et S. VAN DROOGHENBROECK, *Droit constitutionnel III, Les libertés publiques*, Syllabus (horaire décalé), USL-B, version 2020-2021, n° 28 et 29.

⁴ Cf. not. l'avis 2020/06 du Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées (CSNPH) du 20 mars 2020 (en ligne sur le site du CSNPH, et repris dans les travaux préparatoires de l'article 22ter) : « Le secteur du handicap est **DEMANDEUR ABSOLU** d'un ancrage constitutionnel (...) La Belgique a ratifié l'UNCRPD sur les droits des personnes handicapées le 2 juillet 2009. C'était un premier pas nécessaire mais non suffisant ; il faut à présent réactualiser la cohérence de cet acte résolument engagé. Il faut un soutien de la Constitution en ce sens, comme ce fut le cas à l'époque pour les femmes et les enfants ».

⁵ Cf. 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, Auditions et avis écrits, *Doc. parl., Sén.*, sess. 2019-2020, n° 7-169/3, 149 p. (ci-après référencés sous l'audition ou l'avis écrit de telle(s) personne(s) précisée(s)).

⁶ Cf. Révision de la Constitution en vue d'y insérer un article nouveau permettant de garantir la jouissance des droits et libertés aux personnes handicapées, Rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles par M. Julien Uyttendaele, *Doc. parl., Sén.*, sess. 2019-2020, n° 7-169/2, p. 3 (ci-après référencé sous le rapport du Sénat). La proposition de révision adoptée par le Sénat et soumise à la Chambre s'adosse elle-même à trois propositions de révision de la Constitution (cf. à cet égard : Projet de révision de la Constitution visant à insérer au titre II de la Constitution un article 22ter garantissant aux personnes en situation de handicap le droit à une pleine inclusion dans la société, Rapport fait au nom de la Commission de la Constitution et du renouveau institutionnel par Mme Claire Hugon, *Doc. parl., Ch.*, n° 1445/2, p. 3 ; ci-après référencé sous le rapport de la Chambre).

⁷ Voy. par ex., parmi de nombreuses autres références : rapport du Sénat, p. 8 ; rapport de la Chambre, p. 6 et 7 ; audition d'UNIA, p. 48 et 49 ; audition du BDF, p. 52 et 53 ; audition de GRIP, p. 67 ; avis écrit du professeur Sottiaux et de Marie Spinoy, p. 83 et s.

« inclusion » (*versus* « intégration ») traduit les paradigmes dominants de la CDPH, tandis que l'habilitation légale contenue à l'alinéa 2 de la disposition constitutionnelle manifeste la nécessité de donner corps au droit consacré, dans la droite ligne des obligations générales formulées à l'article 4, §§ 1 et 2, de la Convention onusienne.

Pas davantage, cependant, que les nombreuses consultations qui ont accompagné son processus d'adoption⁸, la filiation que l'article 22^{ter} entretient à l'égard de la CDPH ne suffit à lever les zones d'ombre entourant, d'une part, les incidences, au niveau des politiques publiques belges, de la compréhension du handicap entérinée par le constituant (a) et, d'autre part, les contours de l'inclusion proclamée (b). Quant à l'habilitation légale consentie, son exacte portée mérite d'être précisée, compte tenu de certains flottements repérables dans les travaux préparatoires (c).

a. Du point de vue des destinataires : les personnes en situation de handicap

3. L'expression retenue pour désigner les bénéficiaires du droit à l'inclusion – « les personnes en situation de handicap » – avalise le renversement de perspective drainé par la CDPH, laquelle appréhende le handicap de manière contextualisée, en lien avec l'environnement de la personne concernée. Elle fait ce faisant écho à l'article 1^{er}, alinéa 2, de la Convention, qui précise entendre par personne handicapée « des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres ». L'accent est donc mis sur la responsabilité de la société dans la construction du handicap, qui n'est plus (seulement) lié à une incapacité individuelle : d'exclusivement médicale, l'approche du handicap devient (également) sociale⁹.

4. Bien qu'elle soit abordée dans les travaux préparatoires, l'incidence de la définition du handicap entérinée par le constituant ne dépasse pas le niveau du constat ou de l'interrogation dans le chef des parlementaires. Ces derniers relèvent, à la suite des experts auditionnés, un certain nombre de difficultés, sans se prononcer sur les conséquences du choix arrêté¹⁰. Certes, l'article 22^{ter} ne fait-il que reprendre à son compte la compréhension

⁸ Si les auditions et avis écrits des experts et représentants du secteur sont riches en développements, leur seule présence au sein des travaux préparatoires ne suffit pas à les faire endosser dans leur ensemble par le pouvoir constituant, d'autant que tous les points de vue émis ne sont pas nécessairement conciliables entre eux. Il manque – et on doit le regretter, même si le constat devient classique – une réappropriation de la densité de leur contenu par les parlementaires, pour que l'intention du constituant quant à la portée de l'article 22^{ter} soit clairement identifiable et offre de préciser les contours du cadre incarné par la nouvelle disposition constitutionnelle.

⁹ Cf. à cet égard : Rapport du Sénat, p. 8 ; rapport de la Chambre, p. 8 ; avis écrit du professeur Sottiaux et de Marie Spinoy, p. 85 à 87. La CDPH n'acte par contre pas elle-même l'évolution linguistique – en faveur de l'expression « personne en situation de handicap » – qui accompagne le passage d'une définition médicale à une compréhension sociale du handicap. Sur la définition du handicap, et les différentes lectures qu'elle autorise, cf. not. : J. DAMAMME, « Projecteurs sur une notion énigmatique. Le 'handicap' en droit de l'égalité : spectre ou entonnoir ? » *Les grands arrêts en matière de handicap*, sous la dir. de I. Hachez et J. Vrielink, Bruxelles, Larcier, 2020, spéc. p. 130 à 133.

¹⁰ L'absence d'harmonisation de l'évaluation du handicap fut évoquée dans le cadre de l'audition du Service PHARE (audition de M. Philippe Bouchat, p. 8 et 9) et de la VAPH (audition de M. James Van Casteren, p. 25 et 26), tandis que le déficit de données sur le nombre de personnes handicapées à Bruxelles fut relevé par M. Sjoert Holtackers (audition du représentant de Kenniscentrum Welzijn, Wonen, Zorg, p. 11-15). La complexité institutionnelle et la nécessité de revoir certaines mesures limitatives furent ensuite soulignées par différents

du handicap véhiculée par la CDPH qui s'imposait d'ores et déjà à l'Etat belge. Il reste que sous l'angle de la Convention comme vis-à-vis de la disposition constitutionnelle, se pose la question non seulement de l'articulation mais aussi de la conformité des différentes définitions du handicap qui coexistent en droit belge avec la signification étendue qui lui est conférée dans des normes constitutionnelle et internationale hiérarchiquement supérieures. Les législations fédérales et fédérées se caractérisent en effet par la diversité de leurs approches du handicap et l'absence de référentiel commun. Si certaines politiques publiques semblent en phase avec la prise en compte du versant social du handicap, d'autres restent arrimées à une conception essentiellement médicale qui se concilie mal avec la CDPH – et l'article 22^{ter}¹¹. L'enjeu n'est donc pas tant de se réapproprier la compréhension de la notion de handicap consacrée par la Constitution, dans la droite ligne de la CDPH, que de savoir si et dans quelle mesure celle-ci se prête au maintien de législations qui continuent à circonscrire leur champ d'application en fonction de critères plus restrictifs (comme la gravité du handicap, l'âge, ...)¹².

Non sans lien avec ce qui précède, on notera que nulle statistique n'est disponible en Belgique concernant le nombre et les types de handicaps qui s'y croisent – ce qui complique singulièrement l'adoption de politiques publiques idoines, comme l'a encore révélé la crise sanitaire. Déjà dans ses observations finales de 2014, le Comité des droits des personnes handicapées, qui est l'organe de contrôle de la CDPH, « regrett(ait) le manque de données ventilées sur les personnes handicapées ». Et « il rappell(ait) que de telles informations sont indispensables pour connaître la situation de certains groupes de personnes handicapées dans l'État partie qui peuvent présenter des degrés divers de vulnérabilité, pour élaborer les lois, les politiques et les programmes adaptés à leur situation et pour évaluer la mise en œuvre de la Convention »¹³. D'où la recommandation qu'en 2014, il adressait à l'Etat belge « de systématiser la collecte, l'analyse et la diffusion de données ventilées par sexe, âge et

sénateurs, et trois questions furent adressées aux experts par M. de Béthune (échanges de vue suite aux auditions, p. 27 à 29). Si leurs réponses contiennent des pistes intéressantes (*ibidem*, p. 30 à 37), elles ne semblent plus avoir été discutées, ni *a fortiori*, validées par les parlementaires. Elles ont par contre donné lieu à une question adressée aux académiques consultés (voy. l'avis écrit du professeur Sottiaux et de Marie Spinoy, p. 115 à 120), mais leurs propres réponses ne semblent davantage avoir été débattues au sein du Sénat.

¹¹ Est handicapée en droit belge la personne qui se voit reconnaître ce statut au titre d'une des législations adressées au handicap – législations multiples, disparates et non coordonnées. Comme le soulignaient les auteurs d'un *Memento de l'aide aux personnes handicapées*, « la définition du handicap se confond (...) avec les critères d'admissibilité des différents régimes » (sous la dir. d'André Gubbels, Waterloo, Kluwer, 2014, p. 1). Le cas du droit bruxellois est sans doute l'exemple le plus parlant des problèmes que pose l'éclatement des définitions et des systèmes de reconnaissance (cf. E. DI MASCIO, L. LOSSEAU et L. TRIAILLE, *in Les grands arrêts ...*, *op. cit.*, p. 568 et s. Cf. aussi L. TRIAILLE, *in Les grands arrêts ...*, *op. cit.*, p. 540, à propos du droit wallon et de son articulation avec le droit fédéral).

¹² Autrement dit, la question est de savoir si, et jusqu'où, le caractère relatif du droit consacré par l'article 22^{ter} autorise une limitation de celui-ci qui se situerait au niveau de son champ d'application personnel et serait soumise à un test de proportionnalité (cf. à cet égard l'avis écrit du professeur Sottiaux et de Marie Spinoy, p. 116 et 120, et l'avis écrit du professeur Uyttendaele, p. 138). On aperçoit d'emblée que la question est étroitement liée à l'impact budgétaire du dispositif adopté. En arrière fond, elle conduit à se demander si le constituant n'aurait pas gagné à chercher à identifier une forme de noyau dur des catégories de personnes handicapées qui doivent en principe, compte tenu de leur particulière vulnérabilité, pouvoir bénéficier de la garantie constitutionnelle – plutôt que de se limiter à pointer les enjeux, en faisant reposer les choix sur le seul pouvoir législatif, et, *in fine*, le juge.

¹³ Observations finales du Comité des personnes handicapées du 28 octobre 2014 concernant le rapport initial de la Belgique, adoptées à sa douzième session (15 septembre-3 octobre 2014), § 42.

handicap, d'amplifier l'action de renforcement des capacités en la matière, d'élaborer des indicateurs intégrant le genre pour servir de support à l'élaboration de textes législatifs, à la prise de décisions et au renforcement des capacités institutionnelles requises pour assurer le suivi des progrès accomplis dans la mise en œuvre des différentes dispositions de la Convention et l'établissement de rapports y relatifs »¹⁴. Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet, et il n'y est pas fait allusion dans le cadre du processus ayant conduit à l'adoption de l'article 22*ter*.

On relèvera encore que les politiques publiques qui s'adressent explicitement aux personnes handicapées, définies de manière variable, côtoient – sans que l'articulation entre les unes et les autres n'ait été nécessairement pensée – les dispositifs législatifs afférents aux personnes en incapacité de travail, ceux qui s'appliquent aux personnes atteintes d'un trouble mental¹⁵ ou qui concernent « des cas spécifiques, liés à une maladie de longue durée »¹⁶, pour ne prendre que ces exemples. A ces recoupements partiels, les parlementaires n'accordèrent pas davantage d'attention¹⁷. Un travail de mise en cohérence reste donc à entreprendre. Le chantier est immense.

b. En termes de contenu : le droit à une pleine inclusion, en ce compris le droit à des aménagements raisonnables

5. L'inclusion incarne l'un des principes transversaux de la CDPH et concentre le changement de paradigme auquel elle invite. On y trouve cependant que de furtives allusions explicites dans le traité, mais à des endroits cardinaux : dans l'intitulé de l'article 19, consacré à l'autonomie de vie et à l'*inclusion* dans la société ; dans l'article 24, § 2, b, qui évoque le droit « à un enseignement primaire *inclusif* » et à l'article 27 de la CDPH qui, dans le cadre du droit au travail qu'il garantit, insiste sur « la possibilité de gagner (sa) vie en accomplissant un travail librement choisi ou accepté sur un marché du travail et dans un milieu de travail ouverts, favorisant l'*inclusion* et accessibles aux personnes handicapées ». Historiquement, le modèle inclusif a émergé en matière d'enseignement¹⁸. C'est d'ailleurs dans son observation générale sur le droit à une éducation inclusive que le Comité des droits des personnes handicapées a tracé les contours de l'inclusion, par contraste avec les notions d'exclusion, de ségrégation et

¹⁴ *Ibidem*, § 43.

¹⁵ Cf. not. I. HACHEZ, Y. CARTUYVELS et O. NEDERLANDT, « Internement (civil et pénal) des personnes souffrant d'un trouble mental », *Les grands arrêts ...*, *op. cit.*, p. 757 à 781.

¹⁶ Cf. par ex. la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire commentée par Laurence Vancrayebeck *in Les grands arrêts ...*, *op. cit.*, p. 614 et s., spéc. p. 629.

¹⁷ La difficulté avait pourtant été pointée par la VAPH (audition de M. James Van Casteren, p. 26 et 27).

¹⁸ Cf. not. L. VISLIE, « From integration to inclusion: focusing global trends and changes in the western European societies », *European Journal of Special Needs Education*, 2003, 18(1), p. 17 à 35 ; L. FLORIAN, « Special or inclusive education: Future trends », *British Journal of Special Education*, 2008, 35.4, p. 202 à 208 et les références citées.

d'intégration¹⁹. Le propos peut cependant être étendu par analogie à d'autres domaines que l'enseignement²⁰.

En retenant le terme d'inclusion plutôt que celui d'intégration initialement envisagé, l'article 22^{ter} de la Constitution reconnaît, dans la droite ligne de la compréhension du handicap qu'il entérine, la responsabilité de la société en matière de handicap²¹ : alors que l'intégration suppose une démarche unilatérale d'adaptation des personnes handicapées à leur environnement, l'inclusion requiert de la société qu'elle considère les besoins des personnes en situation de handicap. Pour autant, le constituant n'a pas levé toute zone d'ombre quant à la portée même de l'inclusion consacrée et ce, pour deux motifs au moins.

6. On peut tout d'abord craindre que la référence aux aménagements raisonnables, dans la foulée de la consécration du droit à l'inclusion, puisse être source de confusion²². N'a-t-on pas coutume de dire que les aménagements raisonnables signent l'échec d'une société réellement inclusive, en ce sens que les mesures individuelles qu'ils incarnent pallient l'absence de réforme structurelle portée au nom d'une accessibilité universelle ? Le propos est exact, mais dans une certaine mesure seulement. Accessibilité universelle et aménagements raisonnables doivent en réalité être pensés complémentaires, et non pas à l'exclusion de l'un ou de l'autre. Il y a dès lors un équilibre à trouver entre les mesures d'accessibilité générales et les aménagements individuels amenés à les précéder – le temps de parvenir à l'accessibilité universelle – ou les compléter – puisqu'étant universelle, l'accessibilité ne pourra jamais rencontrer tous les besoins particuliers²³.

¹⁹ § 11 de l'Observation générale n° 4 (disponible en ligne : <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GC.aspx>), § 11 : « On parle d'exclusion lorsque l'accès à une quelconque forme d'éducation est empêché ou refusé, directement ou indirectement. On parle de ségrégation lorsque des enfants handicapés sont scolarisés dans des établissements spécifiques, conçus ou utilisés pour accueillir des personnes ayant un handicap particulier ou plusieurs handicaps, et qu'ils sont privés de contact avec des enfants non handicapés. On parle d'intégration lorsque des enfants handicapés sont scolarisés dans des établissements d'enseignement ordinaires, dans l'idée qu'ils pourront s'adapter aux exigences normalisées de ces établissements. On parle d'inclusion dans le cas d'un processus de réforme systémique, impliquant des changements dans les contenus pédagogiques, les méthodes d'enseignement ainsi que les approches, les structures et les stratégies éducatives, conçus pour supprimer les obstacles existants, dans l'optique de dispenser à tous les élèves de la classe d'âge concernée un enseignement axé sur l'équité et la participation, dans un environnement répondant au mieux à leurs besoins et à leurs préférences ».

²⁰ Cf. à cet égard I. HACHEZ, L. TRIAILLE et J. VRIELINK, « Conclusions. Dessine-moi des handicaps – Dessine-moi une société », *Les grands arrêts ...*, op. cit., spéc. p. 798 à 812.

²¹ En ce sens : rapport du Sénat, p. 7 et 8 ; rapport de la Chambre, p. 8 ; avis écrit du professeur Sottiaux et de Marie Spinoy, p. 88. UNIA a, pour sa part, insisté sur la nécessité de distinguer l'inclusion de l'exclusion, la ségrégation et l'intégration (audition de Mme Els Keytmans et Carole van Basselaere, p. 45 et 46), tout comme GRIP (audition de M. Jos Huys et Mme Nadia Hadad, p. 70 et 71). Marc Uyttendale fut le seul à plaider pour le terme intégration, en lieu place du terme inclusion, compte tenu du fait que « dans un autre domaine, à savoir la neutralité du service public », la notion d'inclusion est « source de polémique et de controverses » (avis écrit, p. 137).

²² Pour rappel, l'article 22^{ter}, alinéa 1, consacre « le droit à une pleine inclusion dans la société, y compris le droit à des aménagements raisonnables » (notre accent).

²³ Le constituant souligne expressément en ce sens, à la suite des experts consultés, que « la reconnaissance de seuls aménagements raisonnables ne doit pas éclipser l'obligation plus générale d'accessibilité qui est garantie par la Convention des Nations Unies » (rapport du Sénat, p. 8 ; *adde* p. 9). Voy. aussi : rapport de la Chambre, p. 5 et 8, ainsi que l'avis écrit du professeur Sottiaux et de Marie Spinoy (p. 94 à 97), l'audition d'UNIA (p. 46) et du CSNPH (p. 54). Cf. par ailleurs en doctrine : K. WILLEMS et M. SPINOY, « Hoger onderwijs », *Les grands arrêts ...*, op. cit., p. 639 et s. ; M. VANDERSTRAETEN, « Les obligations anticipatives d'accessibilité », *ibidem*, p. 591 et s., ainsi

La notion d'aménagement raisonnable n'est au demeurant pas autrement explicitée par le constituant²⁴, ni approfondie au regard du carcan dans lequel l'enferme actuellement la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne en limitant son bénéfice à la personne handicapée elle-même *versus* les personnes de son entourage²⁵. La compatibilité de cette limitation avec la CDPH – qui autorise à notre avis une lecture plus généreuse de la portée des aménagements raisonnables²⁶ – n'est pas discutée par le constituant, ni évoquée dans les rapports écrits des experts consultés.

7. On peut, plus fondamentalement, se demander ce que recouvre l'inclusion et à quelle conception de l'égalité elle s'adosse, au-delà des aménagements raisonnables explicitement consacrés par l'article 22^{ter}²⁷.

Un premier élément de réponse consiste à souligner que le doublement du cadre conventionnel dans la Constitution passe nécessairement par une contraction des droits coulés dans la CDPH que résume la consécration d'un droit à notre connaissance inédit : « le droit à une pleine inclusion ». La filiation qui relie l'un à l'autre ne doit cependant pas être perdue de vue : le droit constitutionnel à l'inclusion se décline en autant de droits conventionnels – tous ceux consacrés par la CDPH – qui constituent son arrière-fond interprétatif. Ainsi, le droit à la pleine inclusion passe par la reconnaissance effective du droit à liberté et à la sûreté (art. 14 CDPH), du droit de vivre dans la société (art. 19 CDPH), du droit à l'éducation (art. 24 CDPH), du droit à la santé (art. 25 CDPH), ...

Il n'en demeure pas moins que, même incarné de la sorte, le droit à l'inclusion charrie encore son lot d'hésitations. C'est que l'idée inclusive est belle et consensuelle aussi longtemps qu'on en reste à l'affirmation de principe, mais lorsqu'on cherche à la traduire, les interrogations sur sa portée se multiplient et les voix dissonantes se font entendre²⁸. Trois exemples, empruntés

que plus généralement, sur la notion d'aménagement raisonnable : J. RINGELHEIM, « La réception en droit belge de l'obligation d'aménagement raisonnable en faveur des travailleurs handicapés », *J.T.*, 2018/6726, p. 309 à 319 ; I. HACHEZ, V. GHESQUIÈRE et C. VAN BASSELAERE, « La discrimination fondée sur le handicap », *Comprendre et pratiquer le droit de la lutte contre les discriminations*, sous la direction de J. Ringelheim et P. Wautelet, CUP, Anthémis, 2018, spéc. p. 111 et s. ; X. DELGRANGE et V. GHESQUIÈRE, « Les aménagements raisonnables, des instruments obligatoires pour tendre vers l'égalité de traitement », *Les grands arrêts ...*, *op. cit.*, p. 322 et s.

²⁴ La filiation avec la CDPH est par contre explicite (rapport du Sénat, p. 8), laquelle précise « entend(re) par 'aménagement raisonnable' les modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou induite apportés, en fonction des besoins dans une situation donnée, pour assurer aux personnes handicapées la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales » (art. 2 CDPH). Quant au flou conceptuel entourant les notions consacrées par le constituant – dont celle d'aménagement raisonnable –, il a été relevé par M. Sjoert Holtackers (audition du Kenniscentrum Welzijn, Wonen, Zorg, p. 14).

²⁵ C.J.U.E., *Coleman*, C-303/06, § 39. Cf. à ce sujet : M. SPINOY et J. VRIELINK, « Discriminatie door associatie (en discriminatie bij attributie) », *Les grands arrêts ...*, *op. cit.*, spéc. p. 236 à 240.

²⁶ En ce sens : M. SPINOY et J. VRIELINK, *ibidem*, p. 237 et 238.

²⁷ Lesquels incarnent l'une des déclinaisons du principe d'égalité compris dans son volet substantiel : il s'agit de lutter contre les discriminations indirectes et/ou passives au moyen de mesures individuelles répondant aux besoins de la personne concernée (voy. e.a. I. HACHEZ, V. GHESQUIÈRE et C. VAN BASSELAERE, *op. cit.*, spéc. p. 111 et s.).

²⁸ Charles Gardou écrit, au sujet de l'inclusion, que « (l)a rapide et ample diffusion de ce concept avec son cortège de dérivés, le fait suspecter de n'être qu'un écran de fumée rhétorique » (Ch. GARDOU, *La société inclusive, parlons-en !*, Erès, Toulouse, 2013, p. 10). Périne Brotcorne et Patricia Vendramin ne disent pas autre chose à

à des champs distincts – l’hébergement, l’internement et l’enseignement – nous serviront à illustrer la difficulté de cerner les exactes implications de l’inclusion prônée.

Le premier exemple à trait à l’hébergement des personnes en situation de handicap. En mars 2013, le Comité européen des droits sociaux condamnait l’Etat belge en raison du manque de solutions d’accueil et d’hébergement adaptées aux besoins des personnes handicapées de grande dépendance²⁹. De son côté, le Comité des droits des personnes handicapées s’est prononcé en faveur de la fermeture des institutions d’hébergement, doublée de réformes structurelles en soutien de services d’appui personnalisés³⁰. Quant à la Commission européenne, elle vient de rappeler, dans sa Stratégie 2021-2030, que les personnes handicapées « ont le droit de vivre de manière autonome et de choisir avec qui elles veulent vivre et dans quel lieu »³¹. Qu’en déduire ? Faut-il, au nom de l’inclusion, bannir toute institution collective quelle qu’elle soit, de manière radicale et définitive pour tous types de handicaps ? Faut-il plutôt réformer les institutions de l’intérieur, pour en modifier les logiques d’intervention, les départir d’une culture dépersonnalisante, tout en favorisant la création de petites structures à taille humaine au sein de la cité ? S’agit-il, dans une perspective inclusive, de financer des personnes plutôt que des structures et, dans l’affirmative, à quelles conditions ? Quelle place accorder, ou non, à l’entourage dans une prise en charge solidaire ?

Le deuxième exemple concerne la question de l’internement, compte tenu des recouvrement (partiels) entre les notions de handicap et de trouble mental. Dans ses observations finales de 2014, le Comité des droits des personnes handicapées recommandait à l’Etat belge d’abroger sa loi du 26 juin 1990 « permett(ant) l’hospitalisation forcée des personnes présentant un handicap psychosocial »³², et « de réviser la loi (du 5) mai 2014 afin d’éliminer le système des mesures de sûreté pour les personnes handicapées qui sont déclarées irresponsables de leurs actes »³³. Aux yeux du Comité, rien ne justifie de traiter différemment les personnes

propos de l’inclusion numérique : « derrière un consensus sur la nécessité de développer des services numériques accessibles à tous se cachent des conceptions plurielles et parfois contradictoires de ce que recouvre l’inclusion numérique » – et les auteurs de poursuivre : « les arrangements issus de compromis provisoires plutôt que d’accords stables autour d’un horizon normatif commun où prédomine l’intérêt général dévoilent ainsi une conception étriquée de l’inclusion numérique (...) » (« Une société en ligne productrice d’exclusion ? », *Sociétés en changement*, n° 11, mars 2021, p. 6 et 7).

²⁹ CEDS, décision sur le bien-fondé du 18 mars 2013, rendue dans le cadre de la RC n° 75/2011, *FIDH c. Belgique*.

³⁰ Observations finales du Comité des droits des personnes handicapées du 28 octobre 2014 concernant le rapport initial de la Belgique, adoptées à sa douzième session (15 septembre-3 octobre 2014), § 33 ; Observation générale n° 5 du Comité des droits des personnes handicapées sur l’autonomie de vie et l’inclusion dans la société, spéc. §§ 59 et 97, g.

³¹ Voy. par ailleurs le règlement (UE) 2021/1060 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l’aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds « Asile, migration et intégration », au Fonds pour la sécurité intérieure et à l’instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas : « *Les États membres devraient également respecter les obligations énoncées dans la convention des Nations unies relative aux droits de l’enfant et dans la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées et garantir l’accessibilité conformément à son article 9 et en conformité avec le droit de l’Union harmonisant les exigences en matière d’accessibilité applicables aux produits et services. Dès lors, les Fonds devraient être mis en oeuvre de manière à promouvoir la transition des soins en institution vers les soins de proximité et la prise en charge par la famille* » (préambule, point 6 ; notre accent. *Adde* annexes, spéc. p. 162 et 181).

³² Observations finales précitées, §§ 25 et 26.

³³ Observations finales précitées, § 28.

handicapées du reste de la société ; l'inclusion passe par le respect d'une égalité formelle entre les unes et les autres³⁴. Reste que la Cour européenne des droits de l'homme assume désormais explicitement une divergence de point de vue avec le Comité des droits des personnes handicapées. Ainsi peut-on lire dans son arrêt *Rooman c. Belgique*, rendu en Grande chambre le 31 janvier 2019, « que l'article 5 [de la Convention européenne des droits de l'homme] tel qu'interprété aujourd'hui ne contient pas une interdiction de la détention fondée sur l'incapacité, à la différence de ce que propose le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU dans les points 6-9 de ses directives concernant l'article 14 de la CDPH de 2015 »³⁵. Qu'en conclure du point de vue de l'État belge partie aux deux traités ? Faut-il, pour les personnes atteintes d'un trouble mental, représentant un danger pour elles-mêmes et/ou pour la société, condamner l'institution de l'internement ? Quelle attention porter et quels types de prise en charge envisager, alors, pour les personnes atteintes de troubles mentaux ?

Le troisième et dernier exemple est emprunté au domaine de l'enseignement. Le Comité européen des droits sociaux a estimé par deux fois, en octobre 2017 et en septembre 2020, que l'État belge demeurerait en défaut d'offrir un enseignement inclusif aux enfants porteurs de troubles mentaux³⁶. Le droit international semble désormais largement pointer en faveur d'une éducation inclusive³⁷. Mais quels visages donner à l'enseignement inclusif ? Qu'implique l'éducation inclusive ? De supprimer tous les établissements d'enseignement spécialisé pour accueillir l'ensemble des élèves dans un enseignement ordinaire, accessible et attentif aux besoins de chacun ? Faut-il nécessairement, au nom de l'inclusion, condamner toutes formes d'enseignement spécialisé, adressé à certains élèves seulement ? Quelles seraient alors les alternatives ?

Les trois thématiques choisies campent autant d'enjeux contemporains que cristallise le débat sur la désinstitutionalisation mené dans le giron de l'article 19 de la CDPH³⁸. Elles révèlent que le droit international des droits fondamentaux n'est pas exempt de tensions et incertitudes quant à la manière de dessiner les contours d'une société inclusive. Celles-ci se jouent à la croisée de différentes sources internationales qui, toutes, lient l'État belge et affectent

³⁴ Cf. à ce sujet I. HACHEZ, L. TRIAILLE et J. VRIELINK, *op. cit.*, spéc. p. 793 et 794.

³⁵ Cour eur. D.H. (Gde Ch.), arrêt *Rooman c. Belgique* du 31 janvier 2019, § 315. Si la Cour européenne autorise en son principe l'internement, elle condamne par contre les conditions de détention des personnes internées en milieu carcéral ordinaire dans la mesure où elles les privent de toute perspective de réinsertion, faute de soins thérapeutiques adaptés (cf., pour un commentaire, I. HACHEZ, Y. CARTUYVELS et O. NERDERLANDT, *op. cit.*, p. 757 à 781).

³⁶ Décision du Comité européen des droits sociaux du 16 octobre 2017 rendue dans le cadre de la réclamation collective n° 109/2014, *MDAC c. Belgique* ; décision du Comité européen des droits sociaux du 9 septembre 2020 rendue dans le cadre de la réclamation collective n° 141/2017, *FIDH et Inclusion Europe c. Belgique*. La première décision est citée à la note 240 de l'avis écrit du professeur Sottiaux et de Marie Spinoy, mais n'a pas fait l'objet de la moindre discussion au cours des travaux préparatoires.

³⁷ Cf. not. Cl. ROMMELAERE, « Sur le chemin aménagé de l'école inclusive », obs. sous Cour eur. dr. h., arrêt *G.L. c. Italie* du 10 septembre 2020, *R.T.D.H.*, 126/2021, p. 447 à 464 ; K. WILLEMS et M. SPINOY, « Recht op inclusief onderwijs : het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zet de puntjes op de i (van inclusief) », *T.O.R.B.*, 2020-21/3, p. 276 à 283.

³⁸ Cf. à ce sujet I. HACHEZ et L. TRIAILLE, « Covid et handicaps au prisme des institutions et de la désinstitutionalisation », à paraître en octobre 2021 dans la livraison n° 4 de la revue en ligne *Droits fondamentaux et pauvreté*, spéc. n° 7 et 35, avec les références citées. Voy. également l'appel à communications de la Conférence ALTER 2022 que l'Université Saint-Louis – Bruxelles accueillera en ses murs les 7 et 8 juillet 2022 (<https://alterconf2022.sciencesconf.org>).

l'appréciation à porter sur la validité des politiques publiques destinées à leur donner corps. A ces questions et à leur implication pour le droit belge du handicap, on ne trouve cependant guère d'allusion dans les travaux préparatoires de l'article 22ter³⁹, pas davantage que n'y est discutée la dimension numérique de l'inclusion dont la crise Covid a pourtant révélé toute l'actualité⁴⁰.

c. Sous l'angle des obligations étatiques : l'habilitation légale, fondement d'obligations positives – à distinguer des actions positives

8. Qu'on l'envisage sous l'angle des obligations négatives ou positives qu'elle recèle, la CDPH se limite, pour l'essentiel, à tracer un cadre à destination des Etats à l'intérieur duquel les pouvoirs publics jouissent d'une marge d'appréciation importante, et qui ne cesse de s'accroître au fur et à mesure que se multiplient les conflits entre droits fondamentaux d'égale valeur. Il en va de même de l'article 22ter de la Constitution. A elles seules, ni la Convention onusienne ni la disposition constitutionnelle ne tiennent lieu de politique publique. En revanche, elles appellent des politiques publiques pour leur donner corps et réaliser, fût-ce imparfaitement, la promesse qu'incarnent les droits fondamentaux consacrés⁴¹.

Le constituant l'a bien compris, qui confie à la loi, au décret et à l'ordonnance le soin de garantir la protection du droit à l'inclusion reconnu aux personnes en situation de handicap⁴².

9. On se permettra toutefois deux remarques quant à la portée de l'habilitation légale contenue à l'article 22ter, alinéa 2, de la Constitution⁴³.

D'une part, cette habilitation ne doit pas occulter le fait que le droit consacré puisse également générer des obligations négatives directement applicables⁴⁴ ou avoir d'ores et déjà

³⁹ Cf. toutefois pour des évocations de la portée de l'enseignement inclusif : rapport de la Chambre, p. 14 ; échanges de vue à la suite de l'audition de GRIP, p. 74 à 76.

⁴⁰ Cf. à ce sujet : P. BROTCORNE et P. VENDRAMIN, *op. cit.*, p. 1 à 8 ; UNIA, *Covid-19. Les droits humains mis à l'épreuve*, 2020, p. 18 (en ligne) ; C. LANGLOIS et S. VAN DROOGHENBROECK, « Digitalisation et discrimination : enjeux d'une rencontre, agenda d'une réforme », *Redynamiser la lutte contre la discrimination. Een hernieuwde impuls voor de strijd tegen discriminatie*, sous la dir. de J. Ringelheim, S. van Drooghenbroeck, J. Vrielink et P. Wautelet, à paraître en 2021. Voy. par ailleurs, sur les déficits qui entravent aujourd'hui encore une perspective numérique inclusive, l'avis 2021/09, très critique, rendu le 15 mars 2021 par le CSNPH.

⁴¹ Cf. à cet égard, de manière plus générale, I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative*, Bruxelles, Bruylant, Athènes, Sakkoulas, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2008, spéc. p. 595 à 597. Compar. avec les propos de certains experts recueillis dans les travaux préparatoires de l'article 22ter de la Constitution (audition d'UNIA, p. 48 ; avis écrit du professeur Sottiaux et de Marie Spinoz, p. 99 et 100, p. 101 *in fine* et 102 ainsi que p. 113). Pour un aperçu des Constitutions étrangères doublant, en tout ou en partie, la protection de la CDPH au niveau constitutionnel, cf. l'avis précité du professeur Sottiaux et de Marie Spinoz, p. 132 et 133, et les références mentionnées aux notes 246 et 248.

⁴² En ce sens not.: rapport du Sénat, p. 9 ; rapport de la Chambre, p. 5.

⁴³ Voy. par ailleurs sur la portée du principe de légalité dans les matières réservées, L. DETROUX, M. EL BERHOUMI et Br. LOMBAERT (dir.), *La légalité. Un principe de la démocratie belge en péril ?*, Bruxelles, Larcier, 2019.

⁴⁴ En vertu du critère objectif conduisant à se demander si la norme est libellée de manière complète et précise, on considère généralement qu'une obligation négative – imposant une abstention à l'Etat – est dotée d'effet direct (ou directement applicable – on tient les deux expressions pour synonymes), c'est-à-dire qu'elle est apte « à conférer par elle-même aux particuliers, sans requérir aucune mesure interne d'exécution, des droits dont ils puissent se prévaloir devant les autorités (juridictionnelles) de l'Etat où cette règle est en vigueur » (J. VERHOEVEN, « La notion d'« applicabilité directe » du droit international », *R.B.D.I.*, 1980, p. 243. Voy. aussi, sur la notion d'effet direct en lien avec le type d'obligations induites par les droits fondamentaux : I. HACHEZ, « Morceaux choisis sur

donné lieu à des consécutions législatives. Tel est notamment le cas des aménagements raisonnables expressément visés à l’alinéa 1^{er} de l’article 22ter⁴⁵.

D’autre part, si l’article 22ter offre un fondement explicite aux obligations positives requises pour l’effectivité du « droit à une pleine inclusion dans la société, y compris le droit à des aménagements raisonnables », il n’habilite pas expressément le législateur à adopter des actions positives, parfois également qualifiées de discriminations positives⁴⁶.

On lit pourtant dans les travaux préparatoires que « La Constitution affirmera dorénavant l’obligation de l’Etat fédéral ainsi que des entités fédérées à agir, chacune dans le domaine de compétences, en vue de la mise en œuvre de cette nouvelle disposition constitutionnelle », et que « Dans ce cadre, elles seront amenées à prendre des mesures de discriminations positives afin de garantir que le principe d’égalité bénéficie également aux personnes en situation de handicap »⁴⁷. Ces propos s’adosent manifestement à l’avis écrit du professeur Marc Uyttendaele, qui identifie la plus-value d’une consécution constitutionnelle dans l’obligation pour les législateurs d’« organiser des aménagements et prendre des mesures de discrimination positive afin de garantir que le principe d’égalité bénéficie aux personnes handicapées »⁴⁸, sur la base d’un raisonnement par analogie avec l’article 11bis de la Constitution⁴⁹. Sans même discuter le bien-fondé de cette assertion, on relèvera que le libellé du nouvel article 22ter diffère largement de celui de l’article 11bis. Ainsi n’est-il point question, dans 22ter, de favoriser l’égal accès aux mandats électifs et publics. Il n’est pas davantage question d’affirmer une mixité obligatoire par le biais de quotas. L’article 22ter enjoint le législateur à intervenir pour garantir la protection du droit à la pleine inclusion, mais ne consacre pas spécifiquement la possibilité voire la nécessité d’actions positives – lesquelles incarnent une forme particulière d’obligations positives requises pour l’effectivité du principe d’égalité mais ne se confondent pas avec celles-ci.

l’applicabilité directe de la Convention européenne des droits de l’Homme», obs. sous Cass., 6 mars 1986 et Cass., 21 octobre 1993, *Le droit international et européen des droits de l’Homme devant le juge national*, sous la direction de S. van Drooghenbroeck, Bruxelles, Larcier, en 2014, p. 209 à 221).

⁴⁵ Cf. not., pour des références législatives, V. GHESQUIERE, I. HACHEZ et C. VAN BASSELAERE, *op. cit.*, spéc. p. 112 et s., n° 42.

⁴⁶ On ne cherchera pas ici à clarifier l’étendue du recouvrement, total ou partiel, de ces deux notions, nous limitant à préciser que, par actions positives, on vise des dispositifs comportant un traitement préférentiel en faveur des membres d’un groupe caractérisé par un critère prohibé de discrimination, adoptés dans le but d’éliminer une inégalité de fait subie par ce groupe. Pour davantage de développements sur les contours de cette notion polysémique, cf. I. HACHEZ et J. RINGELHEIM, « les actions positives », *Les grands arrêts ...*, *op. cit.*, p. 350 et s. ; I. HACHEZ, J.-F. NEVEN et J. RINGELHEIM, « L’action positive en droit belge : au cœur du principe d’égalité. Etat des lieux, limites et perspectives sur le marché de l’emploi », *Redynamiser ...*, *op. cit.*

⁴⁷ Rapport de la Chambre, p. 5. Voy. aussi p. 12.

⁴⁸ Avis écrit du 5 juin 2020, spéc. p. 135. Et M. Uyttendaele de poursuivre : « Pour adopter certaines mesure de discrimination positive – par exemple sous l’angle de quotas en matière de recrutement dans la fonction publique ou dans des entreprises privées – une modification constitutionnelle s’impose. Tel serait le cas lorsque la mesure qui favorise la personne handicapée est de nature à dégrader la situation de personnes ne présentant pas ce handicap ».

⁴⁹ *Ibidem*, p. 135. M. Uyttendaele cite à l’appui de son assertion l’avis de la section de législation du Conseil d’Etat sur la loi « Tobback-Smet » du 24 mai 1994 – antérieur au prononcé de l’arrêt n° 9/94 de la Cour constitutionnelle – qui *in illo tempore* avait motivé, dans le chef du constituant, l’adoption de l’article 11bis. Cf. S. VAN DROOGHENBROECK et I. HACHEZ, « L’introduction de l’égalité entre les hommes et les femmes dans la Constitution », *R.B.D.C.*, 2002, p. 161, n° 13.

On peut par contre considérer qu'en consacrant le droit à la pleine inclusion des personnes en situation de handicap, le constituant synthétise l'ensemble des droits garantis par la CDPH à l'aune de laquelle l'article 22^{ter} doit être interprété. Parmi ceux-ci, les articles 5, § 4 et 27, § 1, h de la Convention onusienne reconnaissent expressément que des actions positives peuvent être nécessaires en matière handicap⁵⁰. Il est cependant piquant de constater que, nulle part dans les travaux préparatoires de l'article 22^{ter}, il n'est fait allusion à ces dispositions conventionnelles, ni, *a fortiori*, aux hésitations qui entourent leur exacte portée : caractère obligatoire ou facultatif, permanent ou temporaire des actions positives consacrées⁵¹ ?

Reste aussi la possibilité de fonder des actions positives sur les articles 10 et 11 de la Constitution, tels qu'interprétés par l'arrêt de principe n° 9/94 de la Cour constitutionnelle⁵². Le constituant n'a cependant pas évoqué l'articulation de l'article 22^{ter} avec cette jurisprudence⁵³.

Il n'est pas non plus fait mention, dans les travaux préparatoires, des différents dispositifs législatifs qui imposent ou autorisent d'ores et déjà des actions positives, le cas échéant sous la forme de quotas, dans les secteurs publics et privés⁵⁴. Or, leur conciliation avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne en matière de quota de genre interroge, même si on peut penser que celle-ci puisse être assouplie en matière de handicap⁵⁵.

⁵⁰ Plus précisément, l'article 5, § 4, de la CDPH dispose que « Les mesures spécifiques qui sont nécessaires pour accélérer ou assurer l'égalité de facto des personnes handicapées ne constituent pas une discrimination au sens de la présente Convention ». L'expression « action positive » avait été suggérée dans le cadre du processus d'élaboration de la CDPH, mais abandonnée, compte tenu des craintes qu'elle suscitait dans le chef de plusieurs Etats (cf. A. BRODERICK, *The Long and Winding Road to Equality and Inclusion for Persons with Disabilities. The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Cambridge – Antwerp – Portland, Intersentia, 2015, p. 122 à 125 ; R. CERA, « Article 5 – Equality and Non-Discrimination », *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, V. Della Fina, R. Cera et G. Palmisano (dir.), Springer, 2017, p. 171). L'article 5, § 4, de la CDPH trouve cependant des prolongements dans des dispositifs spécifiques, comme l'article 27, § 1, h, de ladite Convention, qui fait, quant à lui, expressément référence à des « programmes d'action positive ». Dans son Observation générale n° 6 sur l'égalité et la non-discrimination, le Comité des droits des personnes handicapées qualifie par ailleurs expressément ces mesures spécifiques de « mesures positives ou de mesures d'action positive » (§ 28).

⁵¹ Cf. à cet égard : I. HACHEZ et J. RINGELHEIM, *op. cit.*, spéc. p. 366 à 369.

⁵² C.C., n° 9/94, 27 janvier 1994.

⁵³ Voy., par contre, l'avis écrit du professeur Sottiaux et de Marie Spinoy (p. 124 et 125), et l'avis écrit de M. Uyttendaele (p. 134 et 135). Là où les premiers ne semblent pas prêter, sous cet angle, de plus-value particulière à l'article 22^{ter} par rapport à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, le second semble considérer (sans que nous ne soyons assurée de parfaitement saisir la portée de son propos) qu'un fondement constitutionnel explicite est requis pour fonder « certaines mesures de discriminations positives » (p. 135) – pas toutes, donc.

⁵⁴ On trouve juste une allusion au quota de personnes handicapées dans l'administration publique au détour d'un échange sur la définition du handicap (réponses et répliques des experts auditionnés, *Doc. parl.*, Sén., sess. 2019-2020, n° 7-169/3, p. 31). Pour davantage de développements, voy. I. HACHEZ et J. RINGELHEIM, *op. cit.*, p. 373 et s.

⁵⁵ L'existence de l'article 7, § 2, de la directive 2000/78 (« En ce qui concerne les personnes handicapées, le principe d'égalité de traitement ne fait pas obstacle au droit des États membres de maintenir ou d'adopter des dispositions concernant la protection de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail ni aux mesures visant à créer ou à maintenir des dispositions ou des facilités en vue de sauvegarder ou d'encourager leur insertion dans le monde du travail ») pourrait en effet conduire la CJUE à se départir d'un raisonnement par analogie avec sa jurisprudence en matière d'égalité homme-femme, et à accepter les actions positives consistant en l'octroi d'une priorité inconditionnelle et automatique aux candidats en situation de handicap ayant une qualification égale à celle de leurs concurrents valides – voire une qualification inférieure mais suffisante pour le poste – tant qu'un

Compte tenu, tout à la fois, des incertitudes qui entourent la notion d'action positive – notamment au regard du droit européen – mais aussi de l'importance de telles mesures pour dynamiser l'inclusion des personnes handicapées, on peut difficilement lire dans le silence du constituant sur les questions épinglées autre chose qu'une occasion manquée⁵⁶.

B. Le potentiel de renforcement du cadre existant

10. Les travaux préparatoires de l'article 22^{ter} révèlent la prise de conscience par le pouvoir constituant du changement de paradigme reflété par les notions qu'il a privilégiées. On ne peut que se réjouir du fait que nos représentants politiques aient pris la mesure des engagements, en soi assez révolutionnaires, souscrits il y a douze ans dans le cadre de la CDPH. Si, sur le plan juridique, il n'y a aucune réelle avancée – juste une duplication concentrée, au sein de l'ordre juridique belge, du cadre juridique existant à l'échelle onusienne –, il n'est cependant pas tout à fait anodin que le constituant réaffirme son attachement au message livré par la Convention onusienne (a). A défaut cependant, pour le constituant, d'avoir davantage clarifié le cadre assigné à l'intervention du pouvoir législatif, c'est à ce dernier que reviendra la responsabilité de déterminer le périmètre de ses interventions au regard de l'article 22^{ter} et du droit international des droits fondamentaux (b). Ultimement, c'est au juge qu'il appartiendra d'interpréter la nouvelle disposition constitutionnelle (c).

a. A l'initiative du constituant

11. Le succès remporté par la CDPH en termes de ratifications ne s'accompagne pas d'une légitimité inconditionnelle à l'échelle internationale. S'il est des domaines dans lesquels les sources et acteurs du droit semblent converger, il en est d'autres où la Convention onusienne peine à s'imposer comme référentiel fédérateur. Ainsi a-t-elle récemment essuyé deux démentis de la part de la Cour européenne des droits de l'homme – dans un arrêt rendu par la Grande chambre à l'encontre de l'Etat belge en matière d'internement, d'abord⁵⁷ ; dans un arrêt de chambre prononcé à l'égard de l'Espagne concernant le droit de personnes porteuses de troubles mentaux, ensuite⁵⁸.

certain niveau de représentation des travailleurs avec un handicap dans une entreprise ou un secteur donné n'est pas atteint (cf. en ce sens : L. WADDINGTON et M. BELL, « Exploring the boundaries of positive action under EU law : a search for conceptual clarity », *Common Market Law Review*, 2011/48, p. 1508 et 1514 ; R. WHITTLE, « The Framework Directive for equal treatment in employment and occupation: an analysis from a disability perspective », *ELR*, 2002, vol. 27, p. 319 ; C. O'CONNOR, « Positive Action and the Limits of Existing Law », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 13, No. 3, 2006, p. 357, note 33). Cette hypothèse paraît d'autant plus envisageable que, dans son arrêt *Petya Milkova* du 9 mars 2017, la Cour de justice précise expressément que l'article 7, § 2, de la directive doit être lu à la lumière de la Convention onusienne relative aux droits des personnes handicapées (spéc. §§ 47 à 49).

⁵⁶ Peut-être, cependant, que la mise à l'agenda politique des droits des personnes handicapées que réalise l'article 22^{ter} contribuera à prémunir les politiques de quotas favorables aux personnes handicapées d'une éventuelle invalidation par la Cour de justice de l'Union européenne. On pourrait en effet y lire l'affirmation par le constituant belge de valeurs constitutives de l'identité nationale que l'article 4, § 2, du TUE enjoint à l'Union de respecter, sur la base d'un raisonnement par analogie avec celui esquissé par Célia Nennen à propos de l'article 11^{bis} (« L'article 11^{bis} de la Constitution ou la traduction d'une préférence abstraite du constituant en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes. Analyse des actions positives favorisant une présence équilibrée d'hommes et de femmes dans les collèges communaux », *A.P.T.*, 2018/4, p. 423, note 44).

⁵⁷ Cour EDH (gde Ch.), arrêt *Rooman c. Belgique* du 31 janvier 2019, § 205 ; cf. supra, n° 7.

⁵⁸ Cour EDH (Ch.), arrêt *Caamano Valle c. Espagne* du 11 mai 202, § 54, et la très convaincante opinion dissidente de l'ancien juge belge, Paul Lemmens.

Quand on sait le statut privilégié dont jouit la Convention européenne et la jurisprudence strasbourgeoise au sein de l'ordre juridique belge, on peut difficilement juger ces prises de distance insignifiantes. Il en va d'autant plus ainsi que, par contraste et en dépit de l'énergie déployée par ceux qui la portent⁵⁹, la CDPH et le *soft law* produite par son organe de contrôle peinent encore à s'imposer sur la scène belge – que ce soit au Parlement, dans les prétoires ou au sein de la société civile.

Dans un tel contexte, la duplication du cadre conventionnel à l'échelle constitutionnelle revêt une signification particulière à laquelle devraient prêter attention les pouvoirs constitués. Elle traduit une manière de consolider la légitimité de la CDPH, de réaffirmer, douze ans après, le soutien accordé au socle de valeurs qu'elle consacre et ce, avec une majorité renforcée : celle du quota des deux tiers exigé pour toute modification de la Constitution⁶⁰. On eut cependant apprécié trouver la confirmation dans les travaux préparatoires que ce geste était posé en parfaite connaissance de cause par le pouvoir constituant⁶¹, et pouvoir déterminer s'il couvrirait également l'interprétation, parfois fort audacieuse, conférée à la CDPH par le Comité des droits des personnes handicapées⁶².

Faute d'être parvenu à penser jusqu'au bout l'articulation du cadre constitutionnel avec le cadre international – lui-même pluriel⁶³ –, le constituant gagnerait en tout cas à assurer la cohérence entre l'actuel article 22ter et la proposition de modification de l'article 23 de la Constitution en vue d'y consacrer le droit à la mobilité, en ce compris au profit des personnes handicapées explicitement visées dans ses développements. « Le droit à une mobilité physiquement accessible concerne au premier chef l'accessibilité des personnes handicapées aux différents moyens de déplacements. Inscrire l'accessibilité physique à la mobilité dans la Constitution nous engage plus loin dans la voie de l'intégration des personnes handicapées

⁵⁹ On pense notamment à UNIA qui est l'organisme indépendant désigné par l'Etat belge pour assurer la promotion, la protection et le suivi de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (cf. e.a. à ce sujet : G. DE BECO, « Article 33(2) of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities : another Role for National Human Rights Institutions ? », *N.Q.H.R.*, 2011, vol. 29/1, p. 84 à 106 ; V. GHESQUIERE, I. HACHEZ et C. VAN BASSELAERE, *op. cit.*, spéc. p. 123 et s.).

⁶⁰ Art. 195, al. 5, Const. (voy. en ce sens l'avis du professeur Sottiaux et de Marie Spinoy, p. 113 et 114 ainsi que p. 122). Si l'assentiment de la CDPH ne jouit pas de la même légitimité puisqu'il est acquis à la majorité simple (art. 167, §§ 2 et 3, Const.), il a par contre pour lui la force normative que lui confère la réunion de pas moins de neuf majorités parlementaires, aux niveaux fédéral et fédérés. L'article 22ter pourrait au demeurant acquérir un poids particulier dans l'éventualité d'un conflit traité-Constitution, là où la prévalence n'est pas donnée inconditionnellement au droit international ou nourrir une réserve de constitutionnalité au sens du considérant B.8.7 de l'arrêt n° 62/2016 de la Cour constitutionnelle (cf., pour une vue d'ensemble, H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, *Droit constitutionnel. Approche critique et interdisciplinaire*, Bruxelles, Larcier, 2021, n° 267 et s.). Il pourrait également avoir une incidence sur l'interprétation des autres droits garantis par la Constitution (en ce sens : l'avis du professeur Sottiaux et de Marie Spinoy, p. 114 et 115).

⁶¹ On notera à cet égard que si l'arrêt *Caamano Valle c. Espagne* est postérieur à l'adoption de l'article 22ter, il n'en va pas de même de l'arrêt *Rooman c. Belgique*, dont on ne trouve aucune trace dans les travaux préparatoires.

⁶² Cf. les deux premiers exemples donnés *supra*, n° 7.

⁶³ Pour un aperçu des sources consacrant des droits fondamentaux susceptibles d'être invoquées par les personnes handicapées, cf. I. HACHEZ, obs. sous Cour eur. D.H., arrêt *Glor c. Suisse* du 30 avril 2009 et CEDS, décision *FIDH c. Belgique* du 18 mars 2013, *Les grands arrêts ...*, *op. cit.*, p. 23 et s.

dans notre société », peut-on y lire⁶⁴. Depuis lors, l'article 22ter de la Constitution a été adopté, et le droit à l'inclusion qu'il consacre recouvre indéniablement l'accessibilité⁶⁵. D'où l'insistance placée par l'Institut fédéral des droits humains pour que la proposition de révision de l'article 23 reflète mieux « le lien entre le droit à l'accessibilité et le droit à la mobilité »⁶⁶.

b. Dans le chef des législateurs compétents

12. Le pouvoir législatif est le premier débiteur des droits garantis par la CDPH et l'article 22ter – qui le vise du reste expressément dans l'habilitation contenue à l'alinéa 2. Juridiquement, l'article 22ter ne change pas la donne quant à la teneur des mesures d'exécution à adopter pour donner corps aux droits fondamentaux, sous réserve du fait, déjà épinglé⁶⁷, que le socle sur lequel bâtir le droit du handicap soit consolidé par son adoption. Si l'on considère que la couche constitutionnelle s'ajoute, en quelque sorte, à la couche conventionnelle incarnée par la CDPH, ce sont les droits catégoriels qu'elle consacre qui, en matière de handicap, devraient servir prioritairement de cadre de référence pour guider l'action publique des différents législateurs compétents. Dans le silence du constituant, ce cadre demeure cependant imprécis quant à ses exactes implications⁶⁸ ; aux législateurs, partant, à débattre des contours du droit à la pleine inclusion consacré par l'article 22ter, et derrière lui, des différents droits garantis par la Convention onusienne.

A supposer qu'ils entendent l'appel du constituant – coulé dans une norme juridiquement contraignante, à l'instar de la CDPH – les législateurs compétents auront certainement nombre d'enseignements à tirer de la crise Corvidé et des inondations wallonnes de l'été, non pas que celles-ci aient tant généré de nouvelles difficultés que renforcé et visibilisé des situations préoccupantes qui leur préexistaient⁶⁹.

c. Du côté du juge

13. En termes de justiciabilité, l'article 22ter produit *mutatis mutandis* les mêmes effets juridiques que ceux prêtés aux autres droits fondamentaux ; il n'y a donc pas lieu d'y consacrer des développements spécifiques⁷⁰.

⁶⁴ Proposition de révision de l'article 23 de la Constitution en vue de le compléter pour consacrer le droit à la mobilité, Développements, *Doc. parl.*, Ch., sess. 2019-2020, n° 23/001, p. 5. Cf. par ailleurs l'avis n° 2/2021 du 30 avril 2021 de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH) qui porte sur cette proposition de révision et aborde en particulier le droit à la mobilité des personnes en situation de handicap aux p. 2 et 3.

⁶⁵ Cf. *supra*, n° 6. Voy. par ailleurs pour une allusion explicite aux débats en cours sur le droit à la mobilité : Rapport de la Chambre, p. 5 (« il reste de nombreux combats à mener, comme en témoigne par exemple les débats en cours en commission de la Mobilité pour améliorer l'accessibilité dans les gares et les trains »).

⁶⁶ Avis n° 2/2021 précité de l'IFDH, p. 9.

⁶⁷ *Supra*, n° 11.

⁶⁸ Cf. les exemples fournis *supra*, n° 7.

⁶⁹ Cf. à cet égard I. HACHEZ et L. TRIAILLE, *op. cit.*, en ce compris les références citées. Dans les travaux préparatoires de l'article 22ter, on peut repérer quelques allusions à la crise sanitaire (rapport du Sénat, p. 14 ; rapport de la Chambre, p. 6 et 12 ; avis écrit du professeur Dupuis, p. 79).

⁷⁰ Voy. à ce sujet l'avis écrit du professeur Sottiaux et de Marie Spinoy, p. 88 à 91, p. 103 à 111 et p. 126 à 130, ainsi que les auditions du CSNPH (p. 55 à 57) et de GRIP (p. 59). En doctrine, cf. not. : A. D'ESPALLIER, S. SOTTIAUX et J. WOUTERS, *De doorwerking van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 141 p. ; I. HACHEZ et Fr. LOUCKX, « Morceaux choisis sur la justiciabilité des droits sociaux au sein de l'ordre juridique belge : de l'effet direct à la responsabilité civile », *Charte sociale européenne*,

Tout au plus relèvera-t-on que les brèves considérations dédiées à cette question par les parlementaires sont parfois encore en-deçà de l'état actuel du droit⁷¹, tandis que la jurisprudence la plus récente rappelant voire précisant la portée du principe de standstill au contentieux du handicap n'est nulle part mentionnée, pas même dans les avis et auditions des experts⁷².

On peut par ailleurs se demander si le droit à des aménagements raisonnables ne se prête pas, pour sa part, à une applicabilité directe, devant le juge judiciaire, indépendamment de l'existence ou de l'adoption de (nouvelles) mesures d'exécution⁷³. A cette question, pourtant assez fondamentale du point de vue de l'effectivité du droit consacré, le constituant n'apporte pas de réponse⁷⁴. Un raisonnement par analogie avec la CDPH permet cependant de le soutenir. On précise que celle-ci consacre, à l'instar de l'article 22ter, un droit aux aménagements raisonnables désenclavé du domaine de l'emploi auquel le cantonne la directive 2000/78 et plus étendu encore que ses mesures de transposition qui avaient déjà considérablement élargi son carcan⁷⁵. L'article 22ter ne permettrait ce faisant rien de plus que ce qu'autorise déjà la Convention onusienne ; en se rapprochant géographiquement de ses destinataires et des juges, sous une forme synthétique, il augmente par contre, peut-être, ses chances d'être activé⁷⁶.

14. Si marge de progression il y a, c'est surtout du côté de la Cour constitutionnelle qu'on serait encline à la loger⁷⁷. L'article 22ter relève du titre II de la Constitution confié à la garde de la Cour⁷⁸, et permettra donc désormais à celle-ci d'effectuer un contrôle de conformité directement à son aune. Jusqu'ici, il fallait construire un contrôle combiné au départ d'une disposition du titre II (le principe d'égalité et de non-discrimination ou tout autre droit fondamental garanti de manière universelle), doublé, le cas échéant, de l'invocation des articles pertinents issus de la CDPH et/ou d'autres traités internationaux⁷⁹. Avec l'adoption de

droits sociaux et droits fondamentaux au travail, sous la direction de S. van Drooghenbroeck, F. Dorssemont et G. van Limberghen, Die Keure, La Chartre, 2016, p. 97 à 119.

⁷¹ Cf. le rapport de la Chambre, p. 8 *in fine* et 9. Compar. avec le rapport du Sénat, p. 7, 12 et 13.

⁷² Cf. not. à ce sujet les arrêts commentés par L. BURSENS et Dr. VAN ECKHOUTTE, d'une part, ainsi que S. PEETERS et J. PUT, d'autres part, *in Les grands arrêts ..., op. cit.*, respectivement p. 67 et s., et p. 521 et s.

⁷³ Cf. *supra*, n° 9, en ce compris la note 45.

⁷⁴ Voy. par contre l'avis écrit du professeur Sottiaux et de Marie Spinoy, p. 95 et 96, p. 115, 121 et 123 – le propos mentionné à ce dernier endroit se voulant plus prudent que les formulations antérieures (« l'effet direct n'est (...) pas exclu »). Voy. aussi les considérations d'UNIA qui évoquent la nécessité d'« un droit immédiat aux aménagements raisonnables » (p. 46).

⁷⁵ Là où la directive 2000/78 cantonne l'obligation d'aménagement raisonnable au domaine de l'emploi (cf., cependant l'extension suggérée par la proposition de directive du Conseil du 2 juillet 2008 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle, COM(2008) 426 final), ses lois de transposition étendent cette obligation à l'ensemble des domaines qu'elles embrassent : emploi et formation professionnelle, mais aussi secteur des biens et services, y compris toute activité sociale, économique et culturelle ainsi que l'enseignement. La CDPH adopte quant à elle une perspective tout à fait générale.

⁷⁶ Cf. à ce sujet le rapport du Sénat, p. 13, où la plus-value de l'article 22ter est justifiée par le fait que « les cours et tribunaux (...) ne parviennent pas toujours à appliquer correctement la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées ».

⁷⁷ Cf. à cet égard le rapport de la Chambre, p. 14.

⁷⁸ Art. 142 Const., *juncto* loi spéciale du 6 janvier 1989 relative à la Cour constitutionnelle, art. 1 et 26.

⁷⁹ Cf. par exemple C.C., n° 42/2016, 17 mars 2016.

l'article 22^{ter}, le chemin devient plus direct et la norme de contrôle acquiert une densité normative renforcée en raison de sa duplication : article 22^{ter}, lu à la lumière des droits de la CDPH qu'il synthétise⁸⁰.

15. Compte tenu de l'indétermination conceptuelle du droit à l'inclusion, il incombera en tout état de cause au plaideur de venir préciser les contours du droit invoqué en allant puiser dans les ressources de l'ordre juridique interne (en recourant aux consécutions normatives d'ores et déjà apportées au droit national et protégées par le principe de standstill) ou de l'ordre juridique international (en mobilisant les interprétations livrées par les différents organes de contrôle, dont la jurisprudence de la Cour strasbourgeoise ou le *soft law* du Comité des droits des personnes handicapées)⁸¹. En définitive, ce sera au juge de se positionner parmi les controverses qui émaillent le droit international des droits fondamentaux dans le champ du handicap. Il serait malvenu, alors, de lui reprocher d'outrepasser son rôle, dès lors que le pouvoir constituant a dans une large mesure renoncé à baliser l'intervention des pouvoirs constitués dans un périmètre maîtrisé⁸².

Envoi : à vos crayons, législateurs !

16. L'article 22^{ter} vient s'ajouter à d'autres protections constitutionnelles catégorielles, qui, chacune, avaient été précédées par l'adoption d'une convention internationale : le droit à l'intégrité physique des enfants, en 2000⁸³ ; le droit à l'égalité des femmes et des hommes en 2002⁸⁴. Ici encore, il s'agit d'une révision ponctuelle, en marge d'une révision d'ensemble

⁸⁰ On ajoutera un élément non déterminant mais pas non plus insignifiant du point de vue de la sociologie du droit : la Cour constitutionnelle compte désormais parmi ses juges un acteur clé du processus qui a conduit à l'adoption de l'article 22^{ter} de la Constitution, ce qui est de nature à favoriser une bonne compréhension de l'esprit de cette nouvelle disposition constitutionnelle.

⁸¹ Cf. à cet égard : I. HACHEZ, « Morceaux choisis ... », *op. cit.*, spéc. p. 219 à 221.

⁸² Il y a, à cet égard, un certain paradoxe à voir le constituant, d'une part, interroger les experts consultés sur le risque qu'il encourt, en adoptant l'article 22^{ter}, de renforcer un gouvernement des juges (cf. à cet égard : audition du CSNPH, p. 55 et 56 ; avis écrit du professeur Sottiaux et de Marie Spinoy, p. 127 et 128 ; avis écrit du professeur Uyttendaele, p. 139 et 140), et, d'autre part, ne pas chercher à contenir ce risque en enserrant plus fermement l'intervention des pouvoirs constitués par des précisions, dans les travaux préparatoires, quant aux exactes attentes et contours du cadre posé. Cf. en ce sens l'avis n° 2/2021 précité de l'IFDH qui, à propos de la proposition de révision de l'article 23 de la Constitution en vue de le compléter pour consacrer le droit à la mobilité, défend l'idée selon laquelle « le droit doit être défini de manière suffisamment précise pour que les droits et obligations en découlant puissent être définis et mis en pratique. Bien qu'un droit fondamental soit en règle générale rédigé de manière abstraite, il importe que l'exposé des motifs s'attache à détailler certaines de ses implications qui naîtraient de ce nouveau droit » (p. 9, sachant que le propos y est davantage explicité que le seul extrait ici reproduit et est repris, en p. 11 de l'avis, en première place des trois recommandations finales formulées).

⁸³ Art. 22^{bis}, inséré en 2000, et modifié en 2008, précédée par l'adoption de la Convention onusienne relative aux droits de l'enfant en 1989. Cf. S. VAN DROOGHENBROECK, « Pour une mise à jour du droit constitutionnel belge des libertés publiques et des droits de l'Homme. Réflexions au départ de l'article 22^{bis} de la Constitution garantissant le droit de l'enfant à l'intégrité morale, physique, psychique et sexuelle », *A.P.T.*, 2001/2 ; M. VERHAEGEN, « L'intégration des droits de l'enfant dans la Constitution : un progrès ? », *J.D.J.*, n° 298, octobre 2010, p. 14 à 23 ; J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, Deel I, Het federale België, het grondgebied, de grondrechten*, Brugge, die Keure, 2019, spéc. p. 424 à 432.

⁸⁴ Art 10, al. 3, et 11^{bis} Const. (pour un commentaire, cf. S. VAN DROOGHENBROECK et I. HACHEZ, *op. cit.*, p. 153 à 182 ; C. NENNEN, *op. cit.*, p. 417 à 432 ; G. GOEDERTIER, « De wijzigingen aan de grondwet van 21 februari 2002: de gelijkheid van vrouwen en mannen is gewaarborgd », *R.W.*, 2003-2004, p. 241 à 259 ; J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, Deel I, Het federale België, het grondgebied, de grondrechten*, Brugge, die

du titre II de la Constitution qui tarde à se concrétiser en dépit de nombreux appels et tentatives en ce sens⁸⁵. Cette révision n'en constitue pas moins le fruit d'une longue maturation (l'essai ayant échoué par deux fois avant d'être converti avec succès au printemps 2021), bénéficiant d'une adhésion forte⁸⁶. Puisse cette consécration être reçue pour ce qu'elle est : un nouveau point de départ, dans la foulée de la CDPH, et non un point d'aboutissement. La députée Claire Hugon l'a bien compris en accueillant l'adoption de la nouvelle disposition constitutionnelle avec ces mots : « 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 »⁸⁷. Puisse le propos être entendu et l'essai converti dans des mesures d'exécution idoines. On peut en effet tracer des cadres à l'envi, à l'échelle internationale ou constitutionnelle : ce n'est toujours pas les remplir. C'est dire qu'on a l'intention – et même l'obligation – de penser aux handicaps. Ce n'est pas encore y accorder une attention effective. A vos crayons, législateurs, pour dessiner les politiques publiques qu'appellent les cadres esquissés par la CDPH et le nouvel article 22^{ter} de la Constitution !

*

Keure, 2019, spéc. p. 191 à 194, et p. 198 à 210). Au niveau international, voy. la Convention onusienne sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979.

⁸⁵ Cf. not. S. VAN DROOGHENBROECK et J. VELAERS, « L'insertion d'une clause constitutionnelle transversale relative à la garantie des droits fondamentaux. Note des experts », *Les clauses transversales en matière de droits et libertés. Rapport fait au nom du groupe de travail chargé de l'examen du titre II de la Constitution* par H. CLAES et J.-J. VISEUR, *Doc. parl.*, Ch., sess. 2004-2005, n° 2304/1 ; M. VERDUSSEN, *Réenchanter la Constitution*, Académie royale de Belgique, 2019, spéc. p. 46 et s. Des travaux sont actuellement en cours à la Chambre.

⁸⁶ Comme le souligne l'IFDH dans son avis précité n° 2/2021.

⁸⁷ *RTBF Info*, 12 mars 2021 (https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_les-droits-des-personnes-handicapees-sont-desormais-inscrits-dans-la-constitution?id=10717451). En ce sens également: rapport de la Chambre, p. 13.