

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 7 mars 1991, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "réprimant les discriminations à l'égard des handicapés physiques ou mentaux" (doc.Ch. 1507/1 - S. 1990-1991), demande confirmée par lettre du 25 février 1992 à la suite du dépôt de la même proposition de loi sur le bureau de la Chambre des Représentants issue des élections du 24 novembre 1991, a donné le 24 juin 1992 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 7 maart 1991 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot bestraffing van discriminatie jegens lichamelijk of geestelijk gehandicapten" (doc. K. 1507/1 - Z. 1990-1991), welk verzoek bij brief van 25 februari 1992 is bevestigd naar aanleiding van het indienen van het zelfde wetsvoorstel bij de uit de verkiezingen van 24 november 1991 voortgekomen Kamer van Volksvertegenwoordigers, heeft op 24 juni 1992 het volgend advies gegeven :

1. La proposition de loi examinée érige en infractions certains comportements qu'elle énumère, en raison de leur caractère discriminatoire à l'égard des handicapés.

D'après les développements, ces règles de caractère répressif forment un complément indispensable à une meilleure intégration des handicapés dans la société.

La proposition de loi revêt ainsi un caractère exclusivement pénal. Elle présente, dans sa rédaction, d'évidentes similitudes avec la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie.

2. Il y a lieu de s'interroger sur la question de savoir si la proposition de loi n'excède pas les attributions du législateur national, en empiétant sur les compétences qui sont désormais dévolues aux Communautés.

L'article 5, § 1er, II, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles range en effet parmi les matières personnalisables visées à l'article 59bis de la Constitution (et plus particulièrement en matière d'aide aux personnes) "la politique des handicapés, en ce compris la formation, la reconversion et le recyclage professionnels des handicapés". Ne sont exceptées de cette compétence générale que les règles relatives au financement des allocations et à l'intervention financière pour la mise au travail des handicapés.

.../...

Par ailleurs, la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée par la loi du 8 août 1988, précise en son article 11 que

"dans les limites des compétences des Régions et des Communautés, les décrets peuvent ériger en infractions les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements, conformément au livre 1er du Code pénal, à l'exception des peines criminelles fixées à l'article 7 de ce Code".

Cette disposition permet ainsi aux Conseils régionaux et communautaires d'établir des peines non criminelles pour réprimer les infractions à leurs décrets.

Il doit donc être acquis que l'aide aux personnes, au sens de l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980, peut être assortie de mesures de contrainte.

3. La proposition de loi comporte, on l'a relevé, un caractère exclusivement répressif. Les mesures coercitives qu'elle édicte ne visent évidemment pas les personnes handicapées mais bien des tiers dont certains comportements sont jugés discriminatoires. Les mesures envisagées, bien qu'elles n'aient pas les handicapés comme destinataires, n'en revêtent pas moins de la sorte une finalité d'aide et d'assistance à leur égard. L'on pourrait en déduire que la proposition examinée empiète sur la compétence des Communautés en ce que, par son objet, elle relève de la politique des handicapés au sens de la disposition précitée de la loi spéciale du 8 août 1980.

.../...

Il convient d'observer néanmoins que seules certaines dispositions de la proposition - dont l'étroite parenté avec la loi du 30 juillet 1981 a déjà été relevée - concrétisent effectivement l'objectif d'aide aux handicapés par l'édiction de mesures coercitives spécifiquement destinées à réprimer certains comportements discriminatoires de nature à compromettre l'insertion sociale des handicapés. Tel est le cas de l'article 1er, 4° de la proposition qui érige en infraction le fait pour toute "instance" ayant sous sa responsabilité, son autorité ou dans ses compétences des bâtiments accessibles au public, de discriminer une personne handicapée physique ou mentale en n'appliquant pas les dispositions de la loi du 17 juillet 1975 relatives à l'accès des handicapés aux bâtiments accessibles au public. Tel est également le cas de l'article 2 de la proposition qui réprime le refus de fourniture d'un bien ou d'un service dans un lieu accessible au public à l'égard d'une personne en raison de ses handicaps physiques ou mentaux. L'édiction de pareilles mesures relève d'une "politique des handicapés" qui n'est plus de la compétence du législateur national.

En revanche, d'autres dispositions de la proposition de loi érigent en infractions un certain nombre de comportements qui, à raison de la discrimination qu'ils entraînent à l'égard des handicapés, sont jugés comme tels incompatibles avec l'exercice de la liberté d'expression (article 1er, 1°, 2° et 3°) et d'association (article 3). C'est de manière tout aussi générale que l'article 4 punit de peines correctionnelles "tout dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publique qui aura refusé arbitrairement à une personne, en raison de son handicap physique ou

.../...

mental, l'exercice d'un droit ou d'une liberté reconnus à toute personne". Ce sont là des dispositions dont le caractère est exclusivement pénal et qui se situent - pour reprendre les termes des développements de la proposition - dans le cadre d'une "législation antidiscriminatoire globale". L'objectif recherché n'est plus ici en effet d'assurer directement, par voie coercitive, l'intégration des handicapés, mais bien de réprimer comme telle la discrimination fondée sur un handicap physique ou mental. Recevant cet objet et cette portée, ces dispositions demeurent dans le champ des matières relevant de la compétence du législateur national. Il en va de même de l'article 5 de la proposition de loi qui, consacrant le droit d'ester en justice des diverses associations ayant pour but de protéger les intérêts collectifs des handicapés, règle le droit d'action en justice et concerne, par suite, tant l'organisation judiciaire que l'organisation du Conseil d'Etat. Ces dernières matières n'ont pas été transférées en tant que telles aux Communautés. Elles sont restées de la seule compétence du législateur national.

4. En conclusion, la proposition de loi apparaît comme réglant dans ses dispositions essentielles, qui visent à assurer spécialement l'intégration des handicapés dans la société, des matières réservées à la compétence des Communautés. Les autres dispositions de la proposition qui relèvent de la compétence du législateur national, n'ont

.../...

qu'un rapport très indirect avec l'objectif d'aide et d'assistance aux handicapés que poursuit l'auteur de la proposition de loi. Celle-ci doit dès lors être fondamentalement revue pour tenir compte des compétences respectives du législateur décrétoal et du législateur national.

1. In het onderzochte voorstel van wet worden bepaalde erin opgesomde gedragingen die discriminerend zijn ten aanzien van minder-validen, strafbaar gesteld. Volgens de toelichting vormen deze voorschriften van strafrechtelijke aard een onontbeerlijke aanvulling voor een betere integratie van de minder-validen in de maatschappij.

Het voorstel van wet bevat aldus uitsluitend bepalingen van strafrechtelijke aard. Zoals het geredigeerd is, vertoont het duidelijke overeenkomsten met de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden.

2. De vraag rijst of het voorstel van wet de bevoegdheid van de nationale wetgever niet te buiten gaat doordat het inbreuk maakt op de bevoegdheden die voortaan aan de Gemeenschappen toegewezen zijn.

Artikel 5, § 1, II, 4º, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen deelt immers "het beleid inzake minder-validen, met inbegrip van de beroepsopleiding, de omscholing en de herscholing van minder-validen" in onder de persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis van de Grondwet (inzonderheid wat de bijstand aan personen betreft). Op die algemene bevoegdheid wordt alleen uitzondering gemaakt voor de regels betreffende de financiering van de toelagen en de financiële tegemoetkoming voor de tewerkstelling van de minder-validen.

.../...

Bovendien schrijft artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, het volgende voor :

"Binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gewesten en de Gemeenschappen kunnen de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens die niet-naleving bepalen overeenkomstig Boek I van het Strafwetboek, met uitzondering van de criminele straffen bepaald in artikel 7 van dat Wetboek".

Op grond van die bepaling kunnen de Gewest- en Gemeenschapsraden aldus niet-criminele straffen stellen om de niet-naleving van hun decreten te bestraffen.

Derhalve komt vast te staan dat aan de bijstand aan personen, in de zin van artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dwangmaatregelen kunnen worden gekoppeld.

3. Zoals reeds is opgemerkt, bevat het voorstel van wet uitsluitend strafbepalingen. De dwangmaatregelen die het voorschrijft, zijn uiteraard niet tegen de mindervaliden gericht, doch tegen derden van wie bepaalde gedragingen als discriminerend worden beschouwd. Ofschoon de minder-validen niet getroffen worden door de voorgenomen maatregelen, beogen deze maatregelen aldus niettemin een vorm van bijstand en hulp te hunnen aanzien. Daaruit kan worden afgeleid dat het onderzochte voorstel inbreuk maakt op de bevoegdheid van de Gemeenschappen in zoverre het vanwege zijn strekking betrekking heeft op het beleid inzake minder-validen in de zin van voornoemde bepaling van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

.../...

Evenwel moet worden opgemerkt dat slechts bepaalde voorschriften van het voorstel - waarvan de grote gelijkenis met de wet van 30 juli 1981 reeds is aangehaald - werkelijk vaste vorm geven aan de strekking van bijstand aan mindervaliden doordat voorzien wordt in dwangmaatregelen die specifiek tot doel hebben bepaalde discriminerende gedragingen te bestraffen die de maatschappelijke integratie van de minder-validen in de weg kunnen staan. Zulks is het geval met artikel 1, 4°, van het voorstel, dat het feit strafbaar stelt dat iedere "instantie" die voor het publiek toegankelijke gebouwen in verantwoording heeft, er gezag over heeft of ervoor bevoegd is, een lichamelijk of geestelijk minder-valide discrimineert doordat zij het bepaalde in de wet van 17 juli 1975 betreffende de toegang van gehandicapten tot gebouwen toegankelijk voor het publiek niet toepast. Dit is eveneens het geval met artikel 2 van het voorstel, waarbij de weigering om aan een persoon wegens diens lichamelijke of geestelijke gebreken goederen of diensten te leveren op een voor het publiek toegankelijke plaats strafbaar wordt gesteld. De uitvaardiging van zodanige maatregelen houdt verband met een "beleid inzake minder-validen", dat niet meer tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort.

Andere bepalingen van het voorstel van wet stellen daarentegen een aantal gedragingen strafbaar die vanwege de discriminatie die zij ten aanzien van de minder-validen tot gevolg hebben, als zodanig onbestaanbaar worden geacht met de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting (artikel 1, 1°, 2° en 3°) en van de vrijheid van vereniging (artikel 3). Op een al even algemene wijze straft artikel 4 met correctionele

.../...

straffen "ieder drager of agent van het openbaar gezag of van de openbare macht die een persoon wegens hun (lees : zijn) lichamelijke of geestelijke gebreken, de uitoefening van een recht of van een vrijheid, die algemeen geldend is voor de leden van de samenleving, op willekeurige wijze ontzegt". Deze bepalingen van zuiver strafrechtelijke aard passen in een "globale antidiscriminatiewet", om de bewoordingen van de toelichting bij het voorstel over te nemen. Het beoogde doel is hier immers niet meer de integratie van de minder-validen rechtstreeks en op dwingende wijze te waarborgen, doch de discriminatie gegrond op een lichamelijk of geestelijk gebrek als zodanig te bestraffen. Wanneer aan deze bepalingen die strekking en dat doel worden gegeven, blijven zij tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoren. Dit geldt eveneens voor artikel 5 van het voorstel van wet, dat het recht vastlegt voor de diverse verenigingen die tot doel hebben de gemeenschappelijke belangen van de minder-validen te beschermen, om rechtsvorderingen in te stellen, waardoor het de mogelijkheid om in rechte op te treden regelt en derhalve zowel de rechterlijke organisatie als de organisatie van de Raad van State betreft. Laatstgenoemde aangelegenheden zijn als zodanig niet overgedragen aan de Gemeenschappen. Zij blijven uitsluitend tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoren.

.../...

4. Tot besluit blijken de wezenlijke bepalingen van het voorstel van wet, die inzonderheid de integratie van de minder-validen in de maatschappij beogen te waarborgen, aangelegenheden te regelen waarvoor alleen de Gemeenschappen bevoegd zijn. De overige bepalingen van het voorstel die tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoren, houden slechts zeer onrechtstreeks verband met het doel van bijstand en hulp aan de minder-validen dat de indiener van het voorstel van wet nastreeft. Het voorstel moet derhalve grondig worden herzien, waarbij rekening wordt gehouden met de respectieve bevoegdheden van de decreetgever en van de nationale wetgever.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPEREE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

J. van COMPERNOLLE,

Madame : R. DEROY,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. P. BOUVIER, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. B. DEROUAUX, référendaire.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. BOUVIER, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. B. DEROUAUX, referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROY.

J.-J. STRYCKMANS.