

## **Proposition de révision de l'article 23 de la Constitution en vue de le compléter pour consacrer le droit à la mobilité**

**Avis n° 2/2021 du 30 avril 2021  
de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains**

### **L'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains**

L'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH) a été créé par la loi du 12 mai 2019, afin de contribuer à la protection et à la promotion des droits fondamentaux en Belgique. Le présent avis s'inscrit dans la mission de conseil du gouvernement fédéral et du Parlement, sur toute question relative aux droits fondamentaux, soit sur demande, à l'instar du présent avis, soit de sa propre initiative.

L'IFDH exerce cette mission dans les limites de son mandat, qui couvre toutes les questions relatives à la protection des droits fondamentaux de compétence fédérale et pour lesquelles aucun autre organisme sectoriel n'a été désigné. Trois organismes sectoriels – Unia, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes et le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale – ont été consultés dans le cadre de la rédaction de cet avis. Les propos ici-tenus n'engagent que l'IFDH.

### **Introduction**

Cet avis concerne la proposition de révision de la Constitution en vue d'y intégrer un article 23, alinéa 3, 7° reconnaissant « le droit à une mobilité effective et respectueuse de l'intérêt général notamment via l'accès à un service universel en matière de transports en commun ». Il est rendu à la demande de la Commission de la Constitution et du Renouveau institutionnel de la Chambre des représentants.

Cet avis offre d'abord un aperçu de la manière dont l'accès à la mobilité est protégé en droit international (1.1) et en droit belge (1.2). Il évoque en outre la plus-value que peut avoir la consécration d'un droit à la mobilité dans la Constitution au regard de la protection existante. Il montre ainsi que le droit à la mobilité des personnes en situation de handicap est d'ores et déjà consacré en droit international, notamment par la Convention relative aux droits des personnes handicapées ratifiée par la Belgique en 2009 (1.1.1). Il expose ensuite que la nécessité de garantir le droit à la mobilité peut être déduite de l'obligation de garantir la jouissance d'autres droits et notamment les droits économiques, sociaux et culturels (1.1.2). Il montre de plus qu'un droit à la mobilité a déjà été reconnu précédemment par la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État dont la jurisprudence a mis en balance ce droit avec d'autres droits fondamentaux tel le droit de grève (1.2). Cet avis montre enfin que consacrer un droit à la mobilité dans la Constitution permettrait de renforcer la protection des droits humains en Belgique même si cette consécration doit s'envisager avec prudence (2.).

Au vu de l'exposé des motifs de la proposition et l'objet de celle-ci, cette analyse n'aborde pas la question de l'existence d'un droit à la mobilité internationale ou à la libre circulation dans ce contexte.

## **1. Le droit à la mobilité est protégé en droit international et en droit belge par le biais d'autres normes**

A la différence d'autres droits consacrés dans la constitution, la mobilité ne fait à ce stade pas l'objet d'une disposition explicite la consacrant comme droit autonome et fondamental. L'accès à la mobilité n'en est toutefois pas moins déjà protégé, tant en droit international (1.1) qu'en droit belge (1.2).

### **1.1. La protection du droit à la mobilité en droit international**

En droit international, l'accès à la mobilité est protégé de deux manières. Il est d'abord protégé de manière explicite par les instruments garantissant la mobilité personnelle des personnes en situation de handicap (1.1.1). Il est ensuite protégé au vu de l'obligation de respecter d'autres droits fondamentaux, et particulier les droits économiques, sociaux et culturels (1.1.2).

#### **1.1.1. Le droit à la mobilité est reconnu aux personnes en situation de handicap**

**Le droit à la mobilité est consacré dans la Convention relative aux droits des personnes handicapées.** L'article 9 de celle-ci stipule en effet que l'accès à la mobilité est un aspect important de l'obligation de garantir une accessibilité qui permette aux personnes en situation de handicap de vivre de façon indépendante et de participer pleinement à tous les aspects de la vie :

Afin de permettre aux personnes handicapées de vivre de façon indépendante et de participer pleinement à tous les aspects de la vie, les États Parties prennent des mesures appropriées pour leur assurer, sur la base de l'égalité avec les autres, *l'accès à l'environnement physique, aux transports [...] tant dans les zones urbaines que rurales. [...] (nous soulignons).*<sup>1</sup>

Le droit à la mobilité est par ailleurs garanti à l'article 20 de la convention relatif à la « mobilité personnelle » qui prévoit que :

Les États Parties prennent des mesures efficaces pour assurer la mobilité personnelle des personnes handicapées, dans la plus grande autonomie possible, y compris en :

- a) Facilitant la mobilité personnelle des personnes handicapées selon les modalités et au moment que celles-ci choisissent, et à un coût abordable ;
- b) Facilitant l'accès des personnes handicapées à des aides à la mobilité, appareils et accessoires, technologies d'assistance, formes d'aide humaine ou animale et médiateurs de qualité, notamment en faisant en sorte que leur coût soit abordable ;
- c) Dispensant aux personnes handicapées et aux personnels spécialisés qui travaillent avec elles une formation aux techniques de mobilité ;

---

<sup>1</sup> Art. 9 de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, adoptée à New York le 13 décembre 2006, *R.T.N.U.*, 2008, vol. 2515, p. 3.

d) Encourageant les organismes qui produisent des aides à la mobilité, des appareils et accessoires et des technologies d'assistance à prendre en compte tous les aspects de la mobilité des personnes handicapées.<sup>2</sup>

Le contrôle du respect de cette convention et de sa mise en œuvre ne relève pas de la compétence de l'IFDH, mais d'Unia à qui l'Institut recommande de solliciter un avis pour une analyse plus approfondie de cette thématique.<sup>3</sup> On relèvera toutefois que l'article 20 de la convention consacre sans ambiguïté un droit à la mobilité dans le chef des personnes en situation de handicap. Il consacre ainsi l'obligation de garantir l'accessibilité des infrastructures et des équipements, mais également l'obligation de garantir l'accès à la mobilité à un coût abordable.<sup>4</sup> L'article 9 de la convention établit quant à lui un lien clair entre obligation de garantir l'accessibilité des transports et droit à la mobilité. Unia, consultée par l'IFDH dans le cadre de la préparation de cet avis, souligne à cet égard que l'« accessibilité [est] intimement liée à la mobilité ».<sup>5</sup> Ce droit à la mobilité des personnes en situation de handicap est également garanti par la Charte sociale européenne, laquelle spécifie que les États parties s'engagent à favoriser l'autonomie des personnes en situation de handicap et à « favoriser leur pleine intégration et participation à la vie sociale, notamment par des mesures, y compris des aides techniques, visant à surmonter des obstacles à la communication et à la mobilité et à leur permettre d'accéder aux transports, au logement, aux activités culturelles et aux loisirs ».<sup>6</sup>

### **1.1.2. L'accès à la mobilité est protégé en droit international en vertu de l'obligation de respecter d'autres droits fondamentaux**

**L'existence d'un droit à la mobilité peut être déduite de la nécessité de garantir la jouissance d'autres droits, notamment les droits économiques, sociaux et culturels.<sup>7</sup> C'est le cas notamment du droit à un logement suffisant, mais également des droits à l'éducation, à la santé et à un travail.<sup>8</sup>**

<sup>2</sup> Art. 20 de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, *Ibid.*

<sup>3</sup> Unia, [Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées et son Protocole facultatif](#), 2006, consulté le 6 avril 2021.

<sup>4</sup> Voir notamment, Unia, [L'accessibilité des infrastructures et équipements de la SNCB pour les personnes en situation de handicap](#), février 2021, Recommandation n°82, consulté le 6 avril 2021 ; Unia, [La prise en compte des personnes en situation de handicap dans le contrôle automatisé du stationnement](#), 2 février 2021, Recommandation n° 261, consulté le 12 avril 2021 ; Unia, [Consultation des personnes handicapées sur le respect de leurs droits](#), 2020, consulté le 12 avril 2021, voir point 4.2. ; Unia, [COVID et droits humains : impact sur les personnes handicapées et leurs proches – Résultats de la consultation](#), 2020, consulté le 12 avril 2021, pp. 22, 23, 39 ; Unia, [Des pistes concrètes pour améliorer le transport scolaire en Wallonie et à Bruxelles](#), 2018, consulté le 12 avril 2021 ; Unia, [Rendre les bâtiments et les transports accessibles aux personnes en situation de handicap](#) (extrait de note mémorandum pour les élections), 2018, consulté le 12 avril 2021.

<sup>5</sup> Unia, L'introduction d'un droit à la mobilité dans la Constitution, Avis n° 272 du 9 avril 2021.

<sup>6</sup> Art. 15, § 3 de la Charte sociale européenne, adoptée à Strasbourg le 3 mai 1996, *R.T.N.U.*, 2003, vol. 2551, p. 277.

<sup>7</sup> S. Ranchordás, « Smart Mobility, Transport Poverty and the Legal Framework of Inclusive Mobility », dans Michèle Finck et al., dir., *Smart Urban Mobility*, Springer, 2020, p. 64 ; S. Ranchordás, « [Too Poor to Travel: The Right to Inclusive Mobility Beyond the Lockdown](#) », consulté le 26 mars 2021 ; B. Korže, et I. Tucak, « Justification of the Citizens' Right of Access to Public Passenger Transport Services by the Human Rights to Mobility and Equality Before the Law », *Lex localis-journal of local self-government*, 2021, vol. 19, n° 1, p. 152.

<sup>8</sup> Articles 11, 12, 13 et 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté le 16 décembre 1966 à New York, *R.T.N.U.*, 1976, vol. 993, p. 3.

Le droit à un logement suffisant implique ainsi la possibilité d'avoir accès à des moyens de transports suffisamment directs et accessibles afin de pouvoir avoir accès à l'éducation et à un emploi. C'est ce qu'indique la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable, pour qui l'absence de moyen de transports adéquats est problématique au regard du droit à un logement suffisant permettant d'accéder à l'éducation et à l'emploi.<sup>9</sup> C'est également ce que rappelle le Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme et ONU Habitat dans leur note d'information sur le droit un logement convenable. Pour ces institutions :

« Le lieu où se situe le logement est [...] essentiel pour ce qui est de l'accès des enfants aux structures d'accueil, aux écoles, aux services de soins de santé et autres. Si les établissements sont à une grande distance des écoles ou *si les transports sont soit inexistantes soit trop coûteux, il est difficile pour les enfants de recevoir une éducation ou des soins de santé.*»<sup>10</sup> (nous soulignons)

En d'autres termes, le droit à un logement convenable, tout comme le droit à l'éducation et la santé, ne peut être protégé que si l'accès à la mobilité est garanti. **Garantir le droit à la mobilité est donc une condition afin de garantir le respect de ces droits. Ce point est également rappelé par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale**, consulté par l'IFDH dans le cadre de cet avis. Celui-ci considère que « [l]a mobilité conditionne fortement l'exercice de nombreux droits fondamentaux tels que l'enseignement, la vie de famille, le travail, le logement, les soins de santé et la culture ».<sup>11</sup> Pour le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, l'absence de moyen de transport adéquat et abordable empêche les personnes les plus précarisées « d'accéder à un emploi ou une formation, de rendre visite à leurs enfants parfois placés, de faire leurs courses, ou encore d'aller chez le médecin ».<sup>12</sup>

**Le droit à une mobilité abordable est donc une condition d'accès à d'autres droits.** C'est le cas également du **droit à l'alimentation**. L'accès économique et physique à une alimentation adéquate peut en effet être fortement limité en raison de l'impact de l'isolement lié à l'absence de moyens de transports publics adéquats.<sup>13</sup> Il en est de même du **droit à un travail**. C'est ce qu'a souligné le précédent Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, pour qui l'absence

---

<sup>9</sup> *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard – Visite en France*, Conseil des droits de l'homme, 43<sup>ème</sup> sess., 28 août 2020, A/HRC/43/43/Add.2, § 38.

<sup>10</sup> Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et ONU-Habitat, [Le droit à un logement convenable](#), Fiche d'information n° 21/Rev. 1, Genève, United Nations, 2014, p. 23, consulté le 6 avril 2021.

<sup>11</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, [Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2018-2019](#), Bruxelles, 2019, p. 68, consulté le 6 avril 2021 ; Voir également Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, [Services publics et pauvreté. Contribution au débat et à l'action publique. Rapport bisannuel 2014-2015](#), Bruxelles, 2015, p. 142, consulté le 7 avril 2021.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, [Le droit à une alimentation suffisante](#), Fiche d'information n° 34, Genève, United Nations, 2010, p. 3 ; Voir également concernant l'obligation des États de garantir l'accès économique et physique à l'alimentation, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°12 : Le droit à une nourriture suffisante (art. 11)*, 12 mai 1999, E/C.12/1999/5, § 13.

d'accès aux transports publics prive les personnes en situation de pauvreté de la possibilité d'accéder à un emploi.<sup>14</sup> La rapporteuse spéciale 2008-2014 sur cette thématique avait de même souligné que l'accès aux transports était essentiel pour la réalisation des droits humains.<sup>15</sup> De manière analogue, la Rapporteuse spéciale sur le **droit à l'éducation** a exhorté en 2020 les États à éliminer les coûts cachés de l'enseignement que représentent les transports.<sup>16</sup>

Ce lien entre le droit à la mobilité et les autres droits fondamentaux a de surcroît été mis en exergue par l'Assemblée générale des Nations unies. Dans la déclaration de Quito sur les villes et les établissements humains viables pour tous, celle-ci encourage les États à assurer progressivement :

« la pleine réalisation du droit à un logement convenable, en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, sans discrimination ; l'accès universel et pour un prix abordable à l'eau potable et à des installations sanitaires sûres ; et l'accès pour tous, dans des conditions d'égalité, aux biens publics et à des services de qualité dans des domaines tels que la sécurité alimentaire, la nutrition, la santé, l'éducation, les infrastructures, *la mobilité, les transports*, l'énergie, la qualité de l'air et les moyens de subsistance ». <sup>17</sup> (nous soulignons)

L'accès à la mobilité y apparaît donc comme un élément des droits à un logement convenable mais également à un **niveau de vie suffisant**, lesquels doivent être garantis sans discrimination. Or, dès lors que la jouissance de certains droits humains est déterminée par l'existence d'une mobilité accessible, abordable et suffisante, l'accès à cette mobilité doit être compris comme faisant partie intégrale de ces droits et être protégé au même titre que les droits fondamentaux dont il est déduit.

L'accès à la mobilité figure par ailleurs dans les **objectifs de développement durable** déterminés par l'Assemblée générale des Nations unies en 2015, comme l'a souligné le Service de lutte contre la pauvreté dans le cadre de la préparation de cet avis.<sup>18</sup> Ceux-ci prévoient ainsi que les États doivent assurer d'ici 2030 :

« l'accès de tous à des systèmes de transport sûrs, accessibles et viables, à un coût abordable, en améliorant la sécurité routière, notamment en développant les transports publics, *une attention particulière devant être accordée aux besoins des personnes en situation vulnérable, des femmes, des enfants, des personnes handicapées et des personnes âgées* ». <sup>19</sup> (nous soulignons)

<sup>14</sup> [Statement on Visit to the United Kingdom, by Professor Philip Alston, United Nations Special Rapporteur on extreme poverty and human rights](#), 16 novembre 2018, p. 20, consulté le 7 avril 2021.

<sup>15</sup> *Rapport de l'Experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté, Magdalena Sepúlveda Carmona, sur le projet de principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme*, Conseil des droits de l'homme, 15<sup>ème</sup> sess., A/HRC/15/41, 6 août 2010, § 57.

<sup>16</sup> *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation, Koumbou Boly Barry, A.G.*, 75<sup>ème</sup> sess., A/RES/75/178, 20 juillet 2020, § 32.

<sup>17</sup> *Nouveau Programme pour les villes*, A.G., 71<sup>ème</sup> sess., A/RES/71/256, 23 décembre 2016, § 13 a).

<sup>18</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, [Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2018-2019](#), supra note 11, p. 67.

<sup>19</sup> *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, A.G., 70<sup>ème</sup> sess., A/RES/70/1, 25 septembre 2015, Objectif 11 § 11.2.

**Une attention particulière doit donc être accordée aux différentes catégories de la population afin d’envisager un accès à la mobilité qui permette de garantir les droits de tous et toutes.** La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes prévoit ainsi que les États parties doivent garantir le droit de « bénéficier de conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne le logement, l'assainissement, l'approvisionnement en électricité et en eau, *les transports* et les communications » (nous soulignons).<sup>20</sup> Or, **de nombreuses études montrent l'impact différencié des politiques publiques en matière de mobilité en fonction du genre, ce que souligne également l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes que nous avons sollicité dans le cadre de cet avis.**<sup>21</sup>

On notera enfin que la Cour européenne des droits de l'homme considère que le respect du droit à la vie – protégé par l'article 2 de la Convention – peut contraindre l'État à prendre une série de mesures visant à garantir la sécurité sur les routes.<sup>22</sup> Dans l'affaire *Smiljanić*, elle a ainsi considéré que la Croatie avait manqué à ses obligations en n'adoptant pas des mesures positives suffisantes pour réduire les risques d'accidents de la route. Dans cette affaire, la Croatie avait en outre manqué à ses obligations en ne sanctionnant pas les auteurs de comportements dangereux sur les routes conformément à son code de la route.<sup>23</sup> **La Cour européenne des droits de l'homme considère donc que le droit à la vie implique l'obligation pour les États de garantir l'accès à une mobilité sûre.**

**Il faut toutefois souligner une importante limite de la reconnaissance du droit à la mobilité telle que déduite d'autres droits humains.** En effet, **le droit à la mobilité n'est garanti que dans la mesure où il participe à l'exercice de ces droits.** Cela peut avoir pour conséquence que certaines catégories de la population pourtant vulnérables soient exclues du bénéfice de ce droit, alors qu'elles devraient en bénéficier, parce qu'elles n'appartiennent pas à une catégorie de personnes protégées par une convention particulière, ou parce que l'usage qu'elles entendent faire de la mobilité ne correspond pas à un droit reconnu. Cette reconnaissance exclusivement indirecte du droit à la mobilité peut notamment contribuer à l'exclusion de son bénéfice des personnes en situation d'analphabétisme, celles avec un accès limité aux services bancaires ou encore celles victimes de la fracture numérique.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Art. 14 § 2 h) de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, adoptée le 18 décembre 1978 à New York, *R.T.N.U.*, 1981, vol. 1249, p. 1.

<sup>21</sup> C. Criado-Perez, *Invisible women: Exposing data bias in a world designed for Men*, London, Chatto & Windus, 2019, p. 29; Y. Raibaud, *La ville faite par et pour les hommes: dans l'espace urbain, une mixité en trompe-l'oeil*, Paris, Belin, 2015 ; Voir également concernant les différences de pratique en matière de mobilité entre hommes et femmes : SPF Mobilité et Transports, [Enquête Monitor sur la mobilité des belges](#), décembre 2019, consulté le 13 avril 2021, p. 33. Cette dernière étude illustre également les liens entre l'âge et le genre dans l'accessibilité des transports en commun : à partir de 65 ans, par exemple, près d'une femme sur deux (47%) ne se déplace plus ou presque, alors que cette absence de mobilité n'affecte qu'à peine plus d'un homme sur trois (36%).

<sup>22</sup> Cour eur. DH, arrêt *Smiljanić c. Croatie*, 25 mars 2021, n° 35983/14, § 69 ; Voir également Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Nicolae Virgiliu Tănase c. Roumanie*, 25 juin 2019, n° 41720/13, § 135-137.

<sup>23</sup> *Ibid.* § 83.

<sup>24</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, [Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2018-2019](#), supra note 11, p. 71.



**La reconnaissance explicite d'un droit à la mobilité dans la Constitution permettrait de surcroit d'en renforcer l'exigibilité et de lui donner une plus grande visibilité.** En effet, un droit dont la reconnaissance ne repose que sur l'interprétation d'autres normes de droit international dans des instruments non contraignants offre des possibilités limitées de s'en prévaloir pour en exiger le respect. **Consacrer un droit à la mobilité autonome pourrait permettre de pallier ces problèmes.**

## 1.2. La protection du droit à la mobilité en droit belge

La **Cour constitutionnelle** s'est récemment prononcée quant aux droits des utilisateurs de chemins de fer dans le cadre d'un recours contre la loi du 29 novembre 2017 « relative à la continuité du service de transport ferroviaire de personnes en cas de grève ». <sup>25</sup> Pour le gouvernement, l'introduction d'une obligation de continuité du service de transport ferroviaire, et donc une éventuelle limite au droit de grève, pouvait être justifiée par la nécessité de garantir notamment le droit à la mobilité. <sup>26</sup> Pour les parties requérantes « *ni la Constitution, ni les traités internationaux ne garantissent un droit à la mobilité ou un droit d'aller au travail ni la liberté d'entreprise. Vouloir imposer un droit à la mobilité absolu va à l'encontre de ce qui constitue le cœur du droit de grève* » <sup>27</sup>. Les travaux parlementaires faisaient également référence au fait qu'un droit à la mobilité avait déjà été reconnu par le Conseil d'État <sup>28</sup>, et pouvait être déduit de « la 'liberté de circulation', telle que décrite dans l'article 2 du Quatrième Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH), dans l'article 13 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, et dans l'article 12 du Pacte relatif aux droits civils et politiques ». <sup>29</sup> Ce droit à la mobilité, en particulier via l'usage des transports en commun, pouvait par ailleurs être relié « au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine tel que garanti par l'article 23, 4°, de la Constitution, et qui comprend le droit au travail et le droit à la protection d'un environnement sain ». <sup>30</sup> Sans se prononcer sur la portée exacte de ces dispositions, la Cour Constitutionnelle a, à cette occasion, constaté que les objectifs de la loi introduisant des mesures pour assurer la continuité du service de transport ferroviaire étaient légitimes au vu du constat que « la loi attaquée tend à protéger les droits des utilisateurs de chemins de fer ». <sup>31</sup>

**En conclusion, le droit à la mobilité a été invoqué devant les juridictions belges en lien avec les éventuelles restrictions à apporter au droit d'action collective, et la jurisprudence a admis que l'on puisse restreindre celui-ci notamment afin de protéger les droits des utilisateurs de chemins de fer.**

<sup>25</sup> C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020.

<sup>26</sup> *Ibid.* § A.13.3.

<sup>27</sup> *Ibid.* § A.18.2.

<sup>28</sup> *Ibid.* § B.8.1. ; Voir notamment C.E., 31 mars 2014, n° 226 961 (mais également les arrêts du même jour : n° 226 962, n° 226 963, n° 226 964, n° 226 965, n° 226 966, n° 226 967, n° 226 968, n° 226 969, n° 226 970, n° 226 971, n° 226 972, n° 226 973).

<sup>29</sup> C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020, § B.8.1.

<sup>30</sup> *Ibid.*; Projet de loi relatif à la continuité du service de transport ferroviaire de personnes en cas de grève, Doc., Ch., 2016-2017, n° 54-2650/001, pp. 7-9.

<sup>31</sup> C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020, § B.8.2.

## **2. Consacrer un droit à la mobilité dans la Constitution renforcerait la protection des droits humains en Belgique même si cette consécration doit s'envisager avec prudence**

Le droit à la mobilité bénéficie donc d'une reconnaissance partielle en droit international et dans l'ordre juridique belge. Le consacrer explicitement dans la Constitution renforcerait sa visibilité et les possibilités d'en obtenir le respect. La reconnaissance d'un nouveau droit humain n'est toutefois pas un acte anodin. Le constituant devrait dès lors s'assurer que le droit consacré respecte certains principes communs à l'ensemble des droits fondamentaux :

- La cohérence avec les normes existantes en matière de droits humains ;
- Le caractère fondamental du droit reconnu, procédant de la dignité et de la valeur inhérentes à la personne humaine ;
- La précision suffisante du contenu du droit pour que les droits et obligations en découlant puissent être définis et mis en pratique ;
- L'existence de mécanismes d'application réalistes et efficaces.<sup>32</sup>

**Premièrement, la norme consacrée doit être cohérente avec les normes existantes en matière de droits humains.** Cette cohérence vise à éviter que la nouvelle norme ne conduise à des interprétations contradictoires des autres droits humains, et à l'affaiblissement de la protection des droits fondamentaux déjà reconnus en Belgique. La cohérence est peu évoquée dans l'exposé des motifs. **L'IFDH est toutefois d'avis que la consécration du droit à la mobilité est cohérente avec la protection en droit international d'autres droits fondamentaux**, et notamment du droit à un niveau de vie suffisant, à un logement décent, à un travail, à l'éducation ou encore à l'alimentation. Elle est par ailleurs cohérente avec la reconnaissance d'un droit à la mobilité aux personnes en situation de handicap.<sup>33</sup> L'absence de consécration internationale d'un droit explicite à la mobilité n'interdit par ailleurs pas au constituant belge de jouer un rôle pionnier sur cette question.

**Deuxièmement, le droit reconnu doit avoir un caractère fondamental et procéder de la dignité et de la valeur inhérentes à la personne humaine. Cette caractéristique apparaît nettement dans l'exposé des motifs de la proposition de révision constitutionnelle.** Le choix de l'article 23, qui consacre une définition large de la dignité pour la traduire en un ensemble de droits fondamentaux correspond bien à une norme liée de manière inhérente à la dignité de la personne. L'intention exprimée des auteurs de la proposition est bien de consacrer un droit fondamental qu'ils estiment procéder d'une certaine vision de la dignité humaine et qui permet l'accès à certains droits garantis par d'autres dispositions constitutionnelles (par exemple, l'accès à l'éducation, le droit à un logement décent, etc.).

---

<sup>32</sup> Ces critères sont repris par l'Assemblée générale des Nations unies qui a adopté en 1986 une résolution proposant des standards internationaux en matière d'adoption de droits fondamentaux. Elle y mentionne certaines caractéristiques dont doivent disposer les nouvelles normes pour qu'un droit soit consacré en droit international. Ces caractéristiques définies dans un contexte international peuvent s'appliquer, par analogie, à l'inscription d'un nouveau droit fondamental dans la Constitution : Voir *Établissement de normes internationales dans le domaine des droits de l'homme*, A.G., 41<sup>ème</sup> sess., A/RES/41/120, 4 décembre 1986, § 4.

<sup>33</sup> Art. 20 de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, 2006, voir note 2.



**Troisièmement, 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 des implications qui naitraient de ce nouveau droit. A l'heure actuelle, la principale précision qu'apporte l'exposé des motifs concerne la création d'un droit au service universel, qui garantirait « l'accès de tous, à un prix abordable, même dans les coins les plus reculés d'un territoire, à une série de services jugés relevant de l'intérêt général par les autorités publiques ». Il s'agirait donc d'un droit à un minimum d'obligations de service public en matière de mobilité. Les auteurs de la proposition de révision précisent que le droit à la mobilité tel qu'envisagé ne se réduit pas à l'introduction de ce service universel mais il est apparent à l'IFDH qu'il en constitue une des principales innovations. Toutefois, **les autres droits et obligations qui découleraient du droit à la mobilité ne sont pas clairement déterminables. Or, un débat parlementaire quant à l'étendue de la norme consacrée est indispensable afin de permettre ultérieurement aux cours et tribunaux, et aux citoyens, d'en mieux cerner la portée.** Le droit à la mobilité peut en effet prendre plusieurs formes. Envisage-t-on, par exemple, qu'un tel droit implique une obligation de garantir une mobilité sûre ? Ce droit pourrait-il être invoqué contre une autorité publique qui souhaiterait réduire l'offre de transports publics ? Le droit à la mobilité pourrait-il être mobilisé pour s'opposer à l'introduction d'une zone basse émission ? **Ce sont autant de questions qui, débattues par le parlement, permettraient de mieux cerner les contours du droit consacré. L'exposé des motifs donne en outre trop peu d'indications sur la manière dont les auteurs envisagent les conflits de droits fondamentaux qui naitront vraisemblablement de la mise en œuvre d'un tel droit, et en notamment le droit de grève.**<sup>34</sup>

Le texte proposé devrait de surcroît mieux refléter le lien entre le droit à l'accessibilité et le droit à la mobilité. **D'après Unia, tout article relatif à la mobilité qui serait inséré dans la constitution devrait ainsi intégrer la notion d'accessibilité.** Cette exigence d'accessibilité peut certes se déduire du nouvel article 22ter récemment inséré dans la Constitution qui prévoit que « [c]haque personne en situation de handicap a le droit à une pleine inclusion dans la société, y compris le droit à des aménagements raisonnables ». <sup>35</sup> Pour Unia, « [i]l n'en reste pas moins que faire référence à l'accessibilité dans l'article proposé reste pertinent, non seulement pour les personnes en situation de handicap mais aussi pour toute autre personne dont la mobilité est restreinte (poussettes, valises, béquilles, ...) ». <sup>36</sup> Unia recommande donc de modifier la disposition proposée comme suit : « 7° le droit à une mobilité effective, *accessible* et respectueuse de l'intérêt général notamment via l'accès à un service universel en matière de transports en commun. » (nous soulignons).

**Quatrièmement, il est important que tout droit consacré dans la Constitution soit assorti de mécanismes d'application réalistes et efficaces. Or, l'existence de mécanismes de mise en œuvre effectifs relatifs au droit à la mobilité ne sont pas intégrés au projet de révision de la Constitution.** Ce défaut rejoint l'imprécision des droits et obligations qui procéderaient du droit à la mobilité évoquée ci-dessus. En l'absence de ces précisions et d'un mécanisme de mise en œuvre effectif, l'effectivité de cet alinéa de l'article 23 de la Constitution sera affaiblie et le droit à la mobilité sera

<sup>34</sup> Voir supra p. 7

<sup>35</sup> Unia, L'introduction d'un droit à la mobilité dans la Constitution, Avis n° 272 du 9 avril 2021.

<sup>36</sup> *Ibid.*

difficilement invocable par les citoyens qui souhaiteraient s'en prévaloir. Or, l'exercice effectif des droits consacrés est un élément fondamental pour tout droit humain, comme en témoigne l'abondante jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme à ce sujet.<sup>37</sup> Ce défaut rejoint une critique plus systématique qui est faite des droits garantis par l'article 23 de la Constitution, dont les conséquences juridiques sont rarement précisées, ce qui limite la portée de ces droits et leur mise en pratique.<sup>38</sup> Il est vrai que la doctrine et la jurisprudence<sup>39</sup> reconnaissent que l'article 23 produit une obligation de *standstill*, aussi appelée effet de cliquet.<sup>40</sup> Cet effet interdit au législateur de reculer substantiellement sur les droits concédés sans justification suffisante tirée de l'intérêt général. Cet effet de *standstill* devrait logiquement être reconnu au bénéfice du droit à la mobilité, mais en l'absence de précisions sur la portée de ce droit, il est difficile de déterminer dans quelle mesure. **L'IFDH estime qu'il appartient au pouvoir constituant de veiller à ce que les droits qu'il accorde soient effectifs pour éviter que la reconnaissance du droit à la mobilité ne soit que purement déclaratoire** ou n'aie qu'un effet de *standstill* très limité qui ne garantirait pas nécessairement le respect de ce droit pour les catégories les plus vulnérables.

**Enfin, l'IFDH estime que le succès de la réalisation d'un droit fondamental nouvellement consacré dépend dans une certaine mesure du degré d'adhésion que ce droit parvient à susciter, notamment au travers de consultations et de débats publics lors de la phase d'élaboration et de reconnaissance de ce droit.**<sup>41</sup> A titre d'exemple, la très récente adoption de l'article 22ter de la Constitution, qui consacre le droit à l'inclusion des personnes handicapées, s'est faite au terme d'un long processus mêlant participation des organisations spécialisées dans le handicap et adoption de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées. Ainsi, ce n'est qu'à la suite de la ratification de cette Convention par la Belgique, de plusieurs propositions de modification de la Constitution, des plaidoyers du secteur du handicap et d'importantes consultations d'experts et de débats parlementaires, que le parlement a adopté l'article 22ter. L'adhésion constituée autour de cet article 22ter était donc forte.<sup>42</sup>

<sup>37</sup> Voir, par exemple, C. Palluel, « La prévention des violations dans le droit de la Convention européenne des droits de l'Homme : entre effectivité et efficacité », *Jurisdoctoria*, n°13, 2016, pp. 75-105.

<sup>38</sup> D. Dumont, « Le "droit à la sécurité sociale" consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité ? » in D. Dumont (ed.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Larcier, Bruxelles, 2017, p. 17.

<sup>39</sup> Voir C.C., 12 mars 2020, n°41/2020, relatif à l'existence d'un principe de *standstill* proscrivant un recul significatif de la protection du droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique consacré par l'article 23 de la Constitution.

<sup>40</sup> I. Hachez, « L'effet de *Standstill*: le pari des droits économiques, sociaux et culturels ? », *A.P.T.*, 2000, n°1, pp. 30-57.

<sup>41</sup> D. Shelton, « Standard-setting by the United Nations Commission on human rights: an overview from its inception in 1947 until the creation of the Human rights Council in 2006 », *op. cit.*, p. 21 ; J. E. Lord, « Mirror, Mirror on the Wall: Voice Accountability and NGOs in Human Rights Standard Setting Nongovernmental Organizations & International Affairs », *Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations*, 2004, n° 2, p. 93.

<sup>42</sup> En témoignent les réactions enthousiastes du secteur du handicap suite à l'adoption de l'article 22ter de la Constitution. Voir, par exemple, le communiqué du GAMP ASBL, [Toute personne en situation de handicap a le droit à une pleine inclusion dans la société !](#), 12 mars 2021, consulté le 14 avril 2021.

Dans le cadre de la rédaction du présent avis, l'IFDH a eu l'occasion de consulter certains des organismes sectoriels de protection et de promotion des droits humains : Unia, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, qui se sont tous montrés intéressés par cette question. Ces échanges laissent entendre qu'une **large consultation de la société civile et d'experts organisée par le pouvoir constituant est susceptible d'enrichir considérablement les débats et de renforcer l'adhésion créée autour de la norme adoptée. L'Institut est prêt à participer à cette consultation, y compris afin de s'assurer que le droit à la mobilité soit proprement compris comme devant garantir l'accessibilité des transports aux personnes en situation de vulnérabilité, ainsi que l'exercice par chacun et chacune des autres droits fondamentaux lorsque ceux-ci sont conditionnés par l'accès à la mobilité, mais dans le respect des droits concurrents tels, notamment, que le droit d'action collective.**

### Conclusion

L'IFDH se félicite de l'intérêt soutenu du pouvoir constituant pour la reconnaissance de nouveaux droits humains. En consacrant un droit fondamental à la mobilité, la Belgique jouerait un rôle pionnier sur un enjeu essentiel pour de nombreux citoyens, comme en témoignent les rapports et les analyses d'Unia, de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, et du Service interfédéral de lutte contre la pauvreté. Cette consécration serait par ailleurs en accord avec les normes du droit international qui consacrent indirectement une protection de l'accès à la mobilité, y compris les normes garantissant les droits à un logement suffisant, à un niveau de vie suffisant, à l'éducation, à la santé, à un travail ou encore à l'alimentation. La consécration de ce droit serait également en accord avec le droit à la mobilité reconnu par le droit international aux personnes en situation de handicap.

L'IFDH formule les recommandations suivantes :

1. L'exposé des motifs devrait plus clairement identifier quelle est la portée de ce droit et quels effets pourraient lui être associés, au-delà de la proposition de mettre en œuvre un service universel. Ces précisions permettront aux cours et tribunaux et aux citoyens de déterminer de quelle manière le droit à la mobilité doit être mis en balance avec d'autres droits fondamentaux et certains objectifs d'intérêt général.
2. Le texte de la proposition de révision devrait intégrer la notion d'accessibilité.
3. Le projet de révision devrait être soumis à une consultation plus générale auprès des organismes sectoriels de protection et de promotion des droits humains et de la société civile afin d'enrichir le débat public autour ce droit et de renforcer l'adhésion à celui-ci. L'Institut est prêt à contribuer à pareille consultation.