

CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES

Guide de formation

N° 19

Série sur la formation professionnelle



NATIONS UNIES



NATIONS UNIES
DROITS DE L'HOMME
HAUT-COMMISSARIAT



Convention relative aux droits des personnes handicapées

Guide de formation

Série sur la formation professionnelle n° 19



NATIONS UNIES
New York et Genève, 2014

NOTE

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

*

* *

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

HR/P/PT/19

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente F.14.XIV.2

ISBN-13: 978-92-1-254179-2

eISBN-13: 978-92-1-056496-0

© 2014 Nations Unies

Tous droits réservés pour tous pays

AVANT-PROPOS

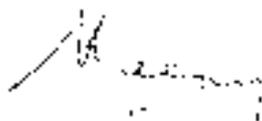
La Convention relative aux droits des personnes handicapées et son Protocole facultatif ont été adoptés le 13 décembre 2006 et sont entrés en vigueur le 3 mai 2008. Leur adoption a été l'aboutissement d'une vigoureuse revendication des personnes handicapées qui, à travers le monde, demandaient que leurs droits de l'homme soient respectés, protégés et mis en œuvre dans des conditions d'égalité avec les autres.

La Convention célèbre la diversité et la dignité humaines. Ce qu'elle affirme essentiellement, dans son préambule comme dans ses différents articles, c'est que les personnes handicapées sont fondées à jouir de la totalité des droits de l'homme et des libertés fondamentales sans discrimination. En interdisant la discrimination fondée sur le handicap et en disposant qu'il doit être procédé à des aménagements raisonnables pour garantir l'égalité avec les autres, la Convention encourage la pleine participation des personnes handicapées dans tous les domaines de la vie. En instaurant l'obligation de promouvoir une perception positive des personnes handicapées et une conscience sociale plus poussée à leur égard, elle remet en cause les habitudes et les comportements fondés sur des idées stéréotypées, des préjugés, des pratiques préjudiciables et la stigmatisation de ces personnes. En mettant en place un mécanisme d'examen des plaintes, le Protocole facultatif accorde aux personnes handicapées un droit égal à réparation pour toute violation des droits consacrés par la Convention.

Il est important de noter que la Convention et son Protocole facultatif remettent en cause la manière dont le handicap était perçu jusque là – c'est-à-dire comme un problème médical, un motif d'apitoiement ou l'objet d'actions caritatives – et instituent une nouvelle approche, fondée sur les droits de l'homme, qui vise à permettre aux sujets de ces droits de décider du cours de leur existence.

À la faveur de ce changement historique de paradigme, la Convention ouvre des perspectives inédites et appelle un renouveau de la réflexion. Sa mise en œuvre exige des solutions novatrices. Si nous voulons prendre un bon départ, il faut que les objectifs, les concepts et les dispositions de la Convention soient bien compris de toutes les parties prenantes – des agents de la fonction publique aux parlementaires et aux juges, des représentants des fonds, programmes et institutions spécialisées du système des Nations Unies aux spécialistes de secteurs tels que l'éducation, la santé et les services d'appui, des organisations de la société civile au personnel des institutions nationales de défense des droits de l'homme, en passant par les employeurs, les représentants des médias, les personnes handicapées elles-mêmes, les organisations qui les représentent et le grand public.

Si les ratifications de la Convention et de son Protocole facultatif ont progressé rapidement, il n'en va pas de même de notre connaissance des moyens de leur donner effet et d'en surveiller l'application. C'est pour relever ce défi que le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a élaboré le présent *Guide de formation* relatif à la Convention et à son Protocole facultatif. Il s'accompagne de huit modules de formation conçus pour informer et préparer les personnes qui participent à la ratification, à la mise en œuvre et au suivi de l'application des deux instruments. S'il s'adresse principalement aux animateurs des cours de formation consacrés à la Convention et au Protocole facultatif, il part cependant du principe que chacun de nous a un rôle à remplir. Il convient de donner une large diffusion à ce jeu de matériels de formation; il devrait être utilisé par tous ceux qui souhaitent s'associer à cette entreprise essentielle: mieux faire connaître les droits des personnes handicapées, assurer la mise en œuvre effective de ces droits et, en dernière analyse, bâtir une société favorisant l'inclusion de tous.



Navanethem Pillay

Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----|
| À PROPOS DU GUIDE DE FORMATION | 1 |
| MODULE 1 - QU'EST-CE QUE LE HANDICAP? | 7 |
| MODULE 2 - PRÉSENTATION SUCCINCTE DE LA CONVENTION | 21 |
| MODULE 3 - LA RATIFICATION | 45 |
| MODULE 4 - LES MESURES D'APPLICATION | 57 |
| MODULE 5 - LA DISCRIMINATION FONDÉE SUR LE HANDICAP | 87 |
| MODULE 6 - LES DISPOSITIFS NATIONAUX D'APPLICATION ET DE SUIVI | 105 |
| MODULE 7 - L'ÉTABLISSEMENT DES RAPPORTS AU COMITÉ DES DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES: LE RAPPORT DE L'ÉTAT ET LES RAPPORTS ALTERNATIFS | 117 |
| MODULE 8 - LE PROTOCOLE FACULTATIF | 139 |

À PROPOS DU GUIDE DE FORMATION

Généralités

L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Convention relative aux droits des personnes handicapées et son Protocole facultatif en 2006 pour améliorer le respect des droits de ces personnes, qui représentent, d'après les dernières estimations, quelque 15 pour cent de la population mondiale. Depuis 2006, le nombre des ratifications de la Convention et du Protocole facultatif augmente rapidement, sans que la connaissance de la Convention et des moyens de l'appliquer ainsi que d'en surveiller la mise en œuvre progresse nécessairement au même rythme. Il en découle un accroissement de la demande de cours de formation destinés à renforcer les capacités des parties prenantes nationales – représentants des pouvoirs publics, société civile, institutions nationales de défense des droits de l'homme, et autres.

C'est pour répondre à cette demande que le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a élaboré le présent *Guide de formation*. Cet ouvrage a pour objet de présenter les principes d'une approche du handicap fondée sur les droits de l'homme, les aspects fondamentaux de la Convention et de son Protocole facultatif, et les questions et processus liés à la ratification et à la mise en œuvre de ces instruments ainsi qu'au suivi de leur application. Aussi les éléments qu'il contient sont-ils particulièrement adaptés à des cours d'initiation au contenu de la Convention.

Ces éléments ont été élaborés en 2010 et révisés tout au long de 2011. En août 2011, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a organisé un cours de validation auquel ont participé des représentants d'unités de l'ONU spécialisées dans les droits de l'homme, du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, et de l'*International Disability Alliance*. C'est sur cette base que le *Guide* a été définitivement mis au point puis publié.

Le Guide de la formation en bref

Qu'est-ce que le Guide de formation?

Le *Guide de formation* est conçu à l'intention de personnes qui animent des cours consacrés à la Convention relative aux droits des personnes handicapées et à son Protocole facultatif. Il peut être employé pour mettre au point un cours de formation sur la Convention et/ou son Protocole facultatif, mais il est utile aussi en tant que source générale d'informations sur ces instruments. Destiné à servir de base à des séances de formation interactives, auxquelles devraient participer idéalement des groupes relativement restreints de 20 personnes au maximum, il associe des diaporamas à des activités collectives destinées à encourager le dialogue et les échanges entre les animateurs et les participants, et entre les participants eux-mêmes.

À qui le Guide de formation s'adresse-il?

Le *Guide de formation* s'adresse au premier chef aux animateurs de programmes de formation ainsi qu'aux personnes qui ont déjà une connaissance du dispositif international des droits de l'homme et qui sont appelées à en familiariser d'autres avec le contenu de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. En d'autres termes, il suppose que l'utilisateur a déjà une certaine connaissance des normes, de la terminologie et des mécanismes qui ont trait aux droits de l'homme, sans être nécessairement informé du contenu de la Convention elle-même. Il part du principe que chaque cours de formation est dispensé par un animateur principal, idéalement épaulé par des assistants.

Quel est le public cible des modules?

Le public cible des modules est large. Ces derniers s'adressent à tout un chacun, et plus particulièrement aux représentants d'organisations ou d'institutions qui se préoccupent de promouvoir et d'appliquer la Convention ou de veiller à sa mise en œuvre. Les principaux bénéficiaires des cours de formation sont donc:

- Les représentants des pouvoirs publics, en particulier les points de contact et les membres des mécanismes de coordination pour l'application de la Convention;
- Les parlementaires;
- Les juges;
- Les représentants des fonds, des programmes et des institutions spécialisées du système des Nations Unies;
- Les représentants des institutions nationales de défense des droits de l'homme;
- Les personnes handicapées et les organisations qui les représentent;
- Les organisations de la société civile;
- Les représentants des médias;
- Les spécialistes de domaines connexes tels que la santé, l'éducation, les services d'appui, etc.

Comment utiliser le Guide de formation¹

Les cours se fondent sur les méthodes didactiques adoptées par la Section de la méthodologie, de l'éducation et de la formation du Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Chaque module comprend trois documents principaux, à savoir:

- *La note à l'usage de l'animateur*, qui indique la structure de la séance de formation, énumère les documents requis, contient une bibliographie et donne des conseils pour les diaporamas;
- *Les diaporamas*, qui présentent une série d'images destinées à aider l'animateur à exposer les différents concepts du module;
- *La note relative à l'activité collective*, qui expose le déroulement de cette activité et les conditions qu'elle exige (lieu et objets nécessaires, par exemple).

Les séances commencent généralement par un diaporama, suivi d'une série de questions et réponses, et s'achèvent par une activité collective.

Le *Guide de formation* fait appel à une méthode interactive qui favorise la participation. Il importe de respecter cette démarche

¹ Les notes à l'usage de l'animateur, les diaporamas et les notes relatives à l'activité collective peuvent être obtenues à l'adresse suivante: www.ohchr.org.

de bout en bout. L'animateur devrait se servir des images qu'il présente pour encourager le débat et l'échange d'informations et de données d'expérience avec les participants et entre eux. Il devrait éviter de faire un exposé de type magistral, c'est-à-dire de monologuer pendant que les participants écoutent et prennent des notes.

Le *Guide de formation* se propose de combler les lacunes qu'il pourrait y avoir dans les connaissances des animateurs; c'est donc aussi un outil à utiliser avant la séance. Les animateurs devraient cependant veiller à ne pas s'y reporter pendant la séance elle-même, afin d'éviter que la présentation, au lieu d'être un échange avec les participants, devienne une conférence.

Les animateurs devraient adapter les matériels du *Guide de formation* à chacun de leurs publics. Il n'est pas indispensable que chaque programme de formation comprenne les huit modules, que ces derniers soient présentés dans un ordre préétabli ni que tous les aspects de chaque module soient traités. L'important, c'est que l'animateur propose un programme qui réponde aux besoins des participants.

De même, l'animateur devrait préparer le cours à l'avance, en cherchant des exemples et des documents pertinents pour le pays et la région où ce cours se déroule. Il faut donc qu'il se renseigne sur la région, qu'il fasse le point de l'essentiel des progrès accomplis et des difficultés rencontrées en matière de ratification, d'application et de suivi de la Convention, et qu'il trouve des situations et des cas significatifs à l'échelon local. Il peut parfois être nécessaire de remplacer complètement certains matériels didactiques et certaines activités collectives en fonction du contexte.

Préparer le cours

Évaluer les besoins en matière de formation afin de déterminer ce que le cours doit apporter aux participants²

L'évaluation des besoins permet à l'animateur de définir les connaissances que les apprenants devraient acquérir et de bien comprendre les conditions dans lesquelles ils travaillent, de manière à pouvoir décider à bon escient de la conception du programme. Cette évaluation l'aidera aussi à optimiser le contenu, les méthodes, les techniques et le calendrier du cours.

Elle devrait permettre à l'animateur de se faire une idée exacte de la situation concernant les droits des personnes handicapées, d'établir le profil des apprenants potentiels, et de cerner les lacunes à combler et les besoins à satisfaire pour faire partager à l'auditoire l'approche du handicap fondée sur les droits de l'homme.

Idéalement, un questionnaire préalable devrait être adressé aux participants un mois avant le début du cours. Les renseignements ainsi recueillis peuvent aider à en concevoir et en adapter précisément le plan ou le programme. Le questionnaire préalable est utile à différents égards. Il:

- Contribue à la conception du cours et donne aux animateurs des renseignements sur leur auditoire;
- Encourage les participants à s'intéresser à la matière du cours avant leur arri-

² Pour en savoir davantage sur l'évaluation des besoins en matière de formation voir Equitas – Centre international d'éducation aux droits humains et HCDH, *Évaluer les activités de formation aux droits de l'homme: Manuel destiné aux éducateurs dans le domaine des droits de l'homme*, Série sur la formation professionnelle n° 18 (HR/P/PT/18).

vée et à se préparer en se documentant chez eux;

- Permet de connaître le niveau initial des participants et, par là, de mesurer les progrès de leurs connaissances, de leur expérience et de leur confiance en eux;
- Facilite la mise en commun de l'expérience acquise tout au long du cours de formation.

Le questionnaire préalable devrait comprendre des questions telles que celles-ci:

- Que savent les participants au sujet des droits des personnes handicapées et du passage à une approche du handicap fondée sur les droits?
- Quelle connaissance ont-ils de la Convention relative aux droits des personnes handicapées et de son Protocole facultatif?
- Quelle est l'étendue de leur expérience et de leur confiance en eux? Jusqu'à quel point sont-ils à l'aise dans le domaine à étudier?
- Comment comptent-ils accroître leur connaissance et leur compréhension des droits des personnes handicapées?
- Quelles compétences pratiques souhaitent-ils acquérir?
- Qu'ont-ils déjà fait, et à quels aspects des droits des personnes handicapées veulent-ils maintenant s'intéresser en priorité?
- Quels résultats/produits – plans et analyses – ont-ils besoin de tirer du cours? Quel est le niveau de détail requis et quels sont les objectifs réalisables?
- Qui sera chargé de valoriser ces résultats et à quel titre?

Bien choisir le contenu des cours

Un cycle de formation comprend toujours un cours inaugural et un cours de clôture, mais le reste du programme devrait répondre aux besoins spécifiques des participants.

Le choix des modules à privilégier dépend de la connaissance que les participants ont des droits des personnes handicapées, et du stade d'avancement de leurs stratégies de ratification, de mise en œuvre et/ou de suivi de l'application de la Convention. En règle générale, le temps disponible ne permettra pas de traiter la totalité des huit modules, et certains devront donc être écartés. Il est également possible de renoncer à traiter tels ou tels aspects de certains modules (si les informations correspondantes sont déjà connues des participants); d'autres fois, il conviendra peut-être d'ajouter des images et des matériels didactiques, ou d'adapter les activités. L'animateur devrait commencer par parcourir tous les documents, pour choisir, selon les besoins des participants, ceux qu'il compte utiliser et ceux qu'il doit modifier ou adapter.

Établir le programme

Après avoir choisi les modules qui répondent aux besoins des participants, l'animateur devrait établir le programme du cours. Les notes à l'usage de l'animateur qui sont contenues dans le *Guide* peuvent l'y aider. Elles donnent une estimation du temps nécessaire aux diaporamas et aux activités collectives, que l'animateur devrait adapter en fonction des capacités des participants telles qu'elles ressortent de leurs réponses au questionnaire. L'intervention d'interprètes augmente de quelque 30 pour cent le temps requis, et il conviendra d'en tenir compte en établissant le programme.

Choisir l'équipe de formateurs

Les formateurs et les personnes-ressources sélectionnés devraient :

- Avoir une connaissance approfondie du sujet et avoir déjà travaillé avec le public cible;
- Être capables d'appliquer les méthodes de formation interactives du jeu de matériels de formation;
- Jouir de l'estime et de la confiance des autres membres de la profession.

Lors du choix de l'équipe de formateurs, il conviendra de veiller à l'équilibre des sexes et à la participation de personnes ayant différentes sortes de handicaps. Il est en outre très utile d'adjoindre à cette équipe un membre du public cible particulièrement à même d'établir une bonne relation avec les apprenants. Enfin, l'équipe devrait bénéficier du soutien de spécialistes des droits de l'homme et/ou des droits des personnes handicapées.

Réunir des renseignements supplémentaires

L'animateur devrait s'assurer qu'il dispose :

- De suffisamment de renseignements de caractère général sur les cibles, les processus politiques et les structures de pouvoir dans le contexte où il opère (ce qui pourrait exiger de faire appel à des personnes-ressources locales);
- D'informations sur l'état des ratifications, de la mise en œuvre et du suivi de l'application de la Convention dans le pays et dans la région;
- De renseignements sur les défis à relever et les possibilités à exploiter pour

promouvoir les droits des personnes handicapées dans le pays et dans la région;

- D'informations sur la jurisprudence et la législation nationales, et éventuellement sur les faits et opinions diffusés par les médias;
- D'informations sur le contexte institutionnel dans lequel travaillent les participants.

Préparation terminologique

Si des services d'interprétation sont nécessaires au bon déroulement du cours, l'animateur doit prendre soin de consulter des personnes qui connaissent la terminologie locale relative au handicap et qui savent comment traduire certains termes clés du français vers les langues locales, car il existe toujours un équivalent direct.

Préparation en fonction du contexte

Le présent *Guide* devrait être adapté aux différents contextes sociopolitiques, compte tenu notamment des défis à relever d'urgence dans les domaines du développement et des droits de l'homme. Dans la mesure du possible, il conviendrait d'associer à la planification du cours et à l'établissement du programme des personnes-ressources locales bien préparées et dûment informées de leur mission.

Accessibilité

Avant le début du cours, il convient de réfléchir aux questions d'accessibilité. Le lieu où le cours est dispensé est-il accessible? Le restaurant l'est-il? Et les toilettes? Les matériels didactiques? Et ainsi de suite. En réfléchissant à l'accessibilité, penser aux différents handicaps afin que le cours soit accessible,

par exemple, non seulement aux personnes handicapées physiques, mais aussi à celles qui sont malvoyantes ou malentendantes.

Évaluation³

L'évaluation offre à l'équipe pédagogique des renseignements sur l'impact de la formation au regard des objectifs qu'elle s'était assignés. L'évaluation devrait faire

³ Pour des renseignements pratiques détaillés concernant l'évaluation des activités de formation aux droits de l'homme, voir *Évaluer les activités de formation aux droits de l'homme: Manuel destiné aux éducateurs dans le domaine des droits de l'homme*.

partie intégrante du cours de formation à tous les stades, y compris la planification, la conception, le déroulement et le suivi. Elle peut aider les animateurs à répondre à quelques questions importantes au sujet de leurs activités, comme celles-ci par exemple: pourquoi proposons-nous cette formation? Son contenu répond-il aux besoins des apprenants? Qu'est-ce que ces derniers ont appris? Quelles initiatives prendront-ils du fait de la formation acquise? Appliqueront-ils ce qu'ils ont appris dans le cadre de leur travail? Comment leur travail contribuera-t-il à faire évoluer la collectivité/la société dans son ensemble?

MODULE 1 – QU’EST-CE QUE LE HANDICAP?

Introduction

Le module 1 explique la notion de handicap, étape fondamentale pour comprendre pourquoi la Convention relative aux droits des personnes handicapées était nécessaire. Il analyse le point de savoir «comment fonctionne le handicap», approche moderne qu’il replace ensuite dans le contexte historique des autres conceptions du handicap, fondées sur la charité ou sur le diagnostic médical de l’incapacité. Après avoir étudié certaines des conséquences de cette dernière approche, il présente celle qui est fondée sur les droits de l’homme, faisant ainsi la transition avec le module 2. Certaines images figurent à la fois dans les modules 1 et 2, parce qu’il est possible, selon le cours et les caractéristiques des participants, de présenter le module 1 indépendamment du module 2, ou d’exposer des concepts analogues dans le cadre des deux modules afin d’en faciliter l’assimilation. L’animateur peut toujours choisir les images qui correspondent à la présentation.

A. Comment fonctionne le handicap

Le handicap est souvent perçu comme une situation inhérente à la personne – un état de santé qui contraint une personne à être dans un fauteuil roulant ou à prendre des médicaments, par exemple. Or, comme le montre le présent module, le handicap, dans la conception moderne, s’analyse comme la conjonction de l’état d’une

personne (le fait d’être dans un fauteuil roulant ou d’être malvoyant, par exemple) et de facteurs environnementaux (des mentalités peu réceptives ou des bâtiments inaccessibles) qui, ensemble, génèrent le handicap et nuisent à la participation d’une personne à la vie de la société. Ainsi:

- Être dans un fauteuil roulant (facteur personnel) et vivre dans une ville dont les immeubles sont accessibles (facteur environnemental) permet de participer à la vie de la collectivité dans les mêmes conditions que n’importe qui d’autre: il n’y a pas ou peu de handicap;
- Avoir une déficience intellectuelle (facteur personnel) et vivre dans une collectivité qui considère que les personnes ayant ce type de déficience ne peuvent pas voter (facteur environnemental défavorable) est source d’exclusion sociale et de déni du droit de vote: il y a un handicap.

Les facteurs personnels sont multidimensionnels et peuvent être à la fois physiques et socioéconomiques. Citons à titre d’exemple:

- *Les facteurs physiques*: le genre, l’appartenance ethnique, la déficience (physique, visuelle, auditive, intellectuelle, mentale), la taille et le poids, etc.;
- *Les facteurs socioéconomiques*: la fortune, la classe, l’insertion dans la société, le niveau d’instruction, etc.

La conjugaison des facteurs personnels peut rendre le handicap plus lourd ou au contraire plus léger. Ainsi, une personne qui a un handicap physique mais qui est fortunée pourra peut-être accéder à l'enseignement supérieur et, par là, trouver un emploi. Cela peut accroître sa participation à la vie de la société et alléger jusqu'à un certain point le poids de son handicap.

Les facteurs environnementaux se répartissent en quatre catégories au moins, à savoir:

- *L'accessibilité*: villes avec ou sans déclivités, accessibilité des immeubles (rampes, toilettes, écriteaux en braille, etc.), de l'information (sites web, présentation des documents sous des formes qui en facilitent la lecture), des transports publics, etc.;
- *Le droit/la politique*: existence d'une protection contre la discrimination ou, au contraire, déni des droits au motif du handicap, politiques en faveur des pauvres, politiques qui prennent expressément en compte les droits des personnes handicapées ou qui, au contraire, ne se préoccupent pas de ces personnes, etc.;
- *Facteurs socioéconomiques*: milieu rural/milieu urbain (les questions d'accessibilité s'y posent dans des termes différents), richesse/pauvreté, réceptivité de la collectivité à la question du handicap, ouverture de la société au changement, etc.;
- *Services*: services accessibles à tous ou services séparés (services de santé, institutions éducatives, centres de jeunesse), services de réadaptation à base communautaire, services d'accompagnement social, coût acceptable des services, etc.;

Les facteurs environnementaux peuvent eux aussi se conjuguer d'une manière qui alourdit le handicap ou qui l'allège. L'attention grandissante prêtée au handicap se traduit souvent par la coexistence de facteurs environnementaux positifs et négatifs. Ainsi, il pourra arriver qu'une école soit pourvue d'une rampe d'accès, mais que les moyens de transport restent inaccessibles, si bien qu'un enfant ayant un handicap physique ne pourra pas se rendre dans cet établissement alors même que le milieu scolaire est ouvert.

La combinaison de tous ces facteurs détermine la mesure dans laquelle une personne peut participer à la vie de la société et, partant, la mesure dans laquelle le handicap existe.

B. Des différentes approches du handicap

Il existe dans le monde différentes approches du handicap, qui sont diversement prégnantes selon les régions.

L'approche caritative

Selon cette approche, les personnes handicapées sont les bénéficiaires passifs d'actes de bienfaisance ou d'allocations et non des personnes autonomes, fondées à participer à la vie politique et culturelle et à leur propre épanouissement. Ce qui caractérise ce paradigme, c'est que les personnes handicapées sont tenues pour incapables de pourvoir à leurs besoins à cause de leur handicap. C'est donc la société qui s'en charge. Les conditions environnementales ne sont pas prises en compte: le handicap est une affaire personnelle. Les personnes handicapées appellent la pitié et dépendent de la bonne volonté de la société. Elles sont en outre tributaires d'institutions – organismes

de bienfaisance, foyers, fondations, églises – auxquelles la société délègue les politiques relatives au handicap et la responsabilité des personnes handicapées. Elles sont marginalisées; elles ne sont pas maîtresses de leur existence, et ne participent pas, ou guère, à la vie collective. Elles sont considérées comme un fardeau pour la société. Comme la charité est affaire de bonne volonté, la qualité de la prise en charge n'est pas nécessairement homogène, ni même forcément élevée.

- Si la société se borne à assurer la prise en charge et le soutien des personnes handicapées par des activités caritatives et des programmes d'aide sociale, les possibilités de progrès sont très limitées. Comme dans le cas de l'approche médicale, il est à craindre que les personnes handicapées restent en marge de la société. Cette conception n'est pas favorable à leur participation.
- Si les personnes handicapées continuent d'être assimilées à des «malheureux» qui doivent être traités avec compassion et qui dépendent des contributions, de l'assistance et du bon vouloir d'autrui, leurs chances de parvenir à l'autonomie sont très restreintes.

Au lieu de favoriser l'égalité et l'inclusion, cette approche creuse l'écart entre les personnes handicapées et la société.

L'approche médicale

Cette approche est centrée sur la déficience, qui est analysée comme source d'inégalité. Les besoins et les droits de la personne se résument au traitement médical administré (ou imposé) au patient; ils se confondent avec lui. La médecine ou la réadaptation peuvent «traiter» la personne et la réinsérer dans la société. Dans le cas, surtout, des personnes

qui présentent un handicap mental, le traitement médical peut permettre à un «mauvais» patient (les personnes ayant une déficience mentale sont souvent tenues pour dangereuses) de devenir un «bon» patient. Pour être considérées comme capables de subvenir à leurs besoins, les personnes handicapées doivent être «guéries» de leur handicap ou, à tout le moins, celui-ci doit être réduit au strict minimum. Les conditions environnementales ne sont pas prises en considération et le handicap est un problème personnel. Les personnes handicapées sont malades et doivent être traitées pour devenir normales.

Si le handicap est perçu comme étant essentiellement une question médicale, des spécialistes tels que médecins, psychiatres et infirmiers ont un pouvoir considérable sur les personnes handicapées; le personnel de l'institution prend des décisions à la place des patients, et la satisfaction de leurs aspirations est envisagée dans un cadre médical. Si une réadaptation totale n'est pas possible, la personne handicapée ne peut pas réintégrer la société et reste dans une institution. Les résultats obtenus et les échecs enregistrés dans ses murs seront interprétés comme étant liés au handicap, et justifiés en conséquence. Dans le pire des cas, cette approche peut légitimer l'exploitation, la violence et la maltraitance.

Cette approche est souvent combinée à la précédente. On aura alors des associations caritatives qui collectent des fonds et qui gèrent des institutions de réadaptation. En vertu de l'approche médicale, les responsables sont le secteur de la santé et l'État. Lorsqu'elle est associée à l'approche caritative, les maisons de bienfaisance, les foyers, les fondations et les institutions religieuses jouent également un rôle important.

Les personnes handicapées sont déresponsabilisées; elles ne peuvent pas gérer leur existence et ne participent pas, ou guère, à la vie de la société. Ce sont généralement le secteur et les professionnels de la santé et les associations caritatives qui représentent leurs intérêts, car ils sont réputés savoir ce qui est conforme à l'intérêt supérieur des patients.

L'approche sociale

Dans cette approche, le raisonnement est très différent: le handicap est compris comme la conséquence de l'interaction entre l'individu et un environnement qui ne s'adapte pas aux différences de la personne et qui, de ce fait, entrave la participation de celle-ci à la vie de la société. L'inégalité est due non pas au handicap mais à l'incapacité de la société d'éliminer les barrières que rencontrent les personnes handicapées. Ce paradigme confère la place centrale à la personne et non au handicap, et reconnaît les valeurs et les droits des personnes handicapées en tant que membres de la société.

Passer de l'approche médicale à l'approche sociale, ce n'est nullement nier l'importance de la prise en charge, du conseil et de l'assistance fournis, pendant longtemps parfois, par des médecins spécialisés et des institutions médicales. Les personnes handicapées ont bien souvent besoin d'un traitement et de soins médicaux, d'examens, d'un suivi incessant et de médicaments. Dans le cadre de l'approche sociale, elles continuent de se rendre à l'hôpital et, si nécessaire, dans des centres administrant des traitements spécialisés. Ce qui diffère, c'est la manière dont le traitement est conçu: il répond aux attentes du patient, et non à celles de l'institution. L'approche sociale attribue aux infirmiers, aux médecins, aux psychiatres et aux administrateurs des identités et des rôles nouveaux.

Leur relation avec la personne handicapée repose sur le dialogue. Le médecin est placé non pas sur un piédestal, mais aux côtés de la personne handicapée. L'égalité commence à l'hôpital, et non à l'extérieur de ses murs. La liberté, la dignité, la confiance, l'évaluation et l'auto-évaluation sont autant de caractéristiques de l'approche sociale.

Dans ce paradigme, le handicap est non pas une «erreur» de la société mais un élément de sa diversité. Il est une construction sociale – le résultat de l'interaction, au sein de la société, de facteurs personnels et de facteurs environnementaux. Il n'est pas un problème individuel mais le résultat d'une mauvaise organisation de la société. C'est pourquoi celle-ci devrait restructurer les politiques, les pratiques, les mentalités, l'accessibilité environnementale, les dispositions légales et les organisations politiques de manière à lever les obstacles économiques et sociaux à la pleine participation des personnes handicapées. À la différence des approches caritative et médicale, cette approche pose le principe que toutes les politiques et toutes les lois doivent être élaborées avec la participation des personnes handicapées. Les responsabilités incombent à l'État – c'est-à-dire à tous les ministères et à toutes les administrations – et à la société. Les personnes handicapées peuvent avoir prise sur leur existence, se déterminer elles-mêmes et participer pleinement aux décisions, à égalité avec autrui. Ce ne sont pas elles qui supportent le fardeau du handicap, mais la société.

L'approche fondée sur les droits de l'homme

L'approche fondée sur les droits de l'homme développe plus avant l'approche sociale en reconnaissant que les personnes handicapées sont les sujets de droits, et que l'État et les autres personnes ont le devoir de

les respecter. Elle tient les obstacles sociétaux pour discriminatoires et offre aux personnes handicapées des possibilités de se plaindre lorsqu'elles s'y heurtent. Prenons par exemple le droit de vote. Une personne aveugle a le droit de voter, comme n'importe lequel de ses concitoyens. Mais s'il n'y a pas de documents présentés sous une forme accessible (en braille par exemple) et si elle ne peut pas se faire accompagner dans l'isoloir par une personne de confiance qui l'aide à indiquer le candidat ou la candidate de son choix, elle ne peut pas voter. L'approche fondée sur les droits de l'homme reconnaît le caractère discriminatoire du manque de documents adéquats et de l'impossibilité d'obtenir de l'aide au moment du vote, et exige de l'État qu'il élimine ces obstacles discriminatoires. S'il ne le fait pas, la personne devrait être en mesure de porter plainte.

Cette approche n'a pas pour moteur la compassion, mais la dignité et la liberté. Elle explore les moyens de respecter la diversité humaine, de la soutenir et de la célébrer en instaurant les conditions nécessaires à une authentique participation d'un large éventail de personnes, y compris les personnes handicapées. Au lieu de représenter ces dernières comme les objets passifs d'actes de charité, elle se propose de les aider à s'aider elles-mêmes de manière à pouvoir participer au fonctionnement de la société, à l'éducation, à la vie professionnelle, culturelle et politique, et défendre leurs droits en ayant recours à la justice.

L'approche fondée sur les droits de l'homme est un accord en vertu duquel les personnes handicapées, les États et le système international des droits de l'homme s'engagent à mettre en pratique certains aspects essentiels de l'approche sociale. Elle s'impose à tous les États qui ont ratifié

la Convention relative aux droits des personnes handicapées, et qui doivent éliminer et prévenir les actes discriminatoires. Elle établit que toutes les politiques et toutes les lois devraient être conçues avec la participation des personnes handicapées, le handicap étant systématiquement pris en compte dans tous les aspects de l'action politique. Elle n'appelle pas la conception de politiques «spéciales» en faveur des personnes handicapées, quelles que soient les adaptations nécessaires pour respecter le principe de la pleine participation.

En vertu de cette approche, dans laquelle la société délègue les politiques relatives au handicap, le principal responsable est l'État – toutes administrations et tous ministères confondus. Certaines dispositions concernent le secteur privé, et un rôle spécifique est dévolu à la société civile, en particulier aux personnes handicapées et aux organisations qui les représentent. Les personnes handicapées ont des droits et disposent d'instruments qui leur permettent d'en réclamer le respect. Elles ont les outils nécessaires pour prendre leur destin en mains et participer pleinement, dans des conditions d'égalité avec autrui. La loi impose de les associer étroitement à l'élaboration des politiques.

Quelle est l'approche dominante aujourd'hui?

L'approche caritative est la plus ancienne des quatre, suivie de l'approche médicale. L'approche sociale et l'approche fondée sur les droits de l'homme sont plus récentes. Cependant, toutes ces approches coexistent encore aujourd'hui. Malgré l'adoption de la Convention, les deux premières sont encore très largement répandues, y compris au sein de la communauté des défenseurs des droits de l'homme.

C. Les conséquences des approches caritative et médicale

Voir dans les personnes handicapées des «objets de pitié» ou des «problèmes à traiter», c'est faire retomber le poids du handicap sur l'individu, ce qui rend la transformation sociétale pour ainsi dire impossible. Pareille conception peut donner naissance à des normes sociales qui rendent encore plus difficiles la participation des personnes handicapées à la vie de la société et l'exercice de leurs droits.

L'idée que les personnes handicapées sont «spéciales»

Alors qu'à l'approche médicale et/ou caritative correspond l'idée que les personnes handicapées appellent un traitement «spécial», l'approche sociale et/ou l'approche fondée sur les droits de l'homme tendent vers l'«inclusion»; cette différence de vocabulaire est significative de l'écart qui sépare ces deux types d'approche. Le terme «spécial» est fréquemment employé à propos des personnes handicapées: enfants aux besoins spéciaux, écoles spéciales, services spéciaux, établissements spéciaux. C'est précisément avec ce concept que la Convention prend ses distances. Lorsqu'il s'agit de handicap, être «spécial» n'est pas nécessairement gratifiant – et peut déboucher sur la marginalisation.

Prenons l'exemple des établissements scolaires: les écoles spéciales permettent aux personnes handicapées de fréquenter uniquement d'autres personnes handicapées ou certains «spécialistes». Cela les contraint à vivre dans des conditions qui ne sont pas conformes à la réalité, puisqu'elles ne reflètent pas la diversité de la société. À qui donc cette démarche profite-t-elle? Aux

personnes handicapées? Aux personnes qui ne le sont pas? On voit mal quels sont les avantages d'actions et de décisions qui tendent à maintenir des séparations entre les êtres humains. Ces derniers sont des êtres sociaux, et les enfants ont le droit d'étudier et de jouer ensemble. La diversité et l'inclusion doivent être la norme.

Un système scolaire où règne la ségrégation n'est pas à l'image de la société. La diversité y est très limitée. Les questions débattues entre les élèves «spéciaux» et les enseignants «spécialisés» sont influencées par la prédominance du handicap dans le milieu ambiant. La confrontation des idées et des opinions a besoin d'un public plus varié, comprenant des personnes qui ne sont pas handicapées et qui ne sont pas aux prises avec des difficultés physiques ou des perceptions dévalorisantes.

Le droit à l'éducation est un droit important, étroitement lié aux autres droits de l'homme. À l'école, les personnes handicapées et les autres découvrent ce que la société attend d'elles et les possibilités qu'elle leur offre. Elles apprennent des théories, acquièrent des compétences et le sens de la discipline; elles s'imprègnent des valeurs qui leur ont été inculquées par leur famille et le cercle de leurs amis, et en acquièrent d'autres. L'école elle-même est une collectivité où les enfants partagent les mêmes horaires, les mêmes espaces et les mêmes obligations. Par les échanges avec leurs maîtres et leurs camarades, ils apprennent à vivre en société de manière indépendante mais constamment en rapport les uns avec les autres. L'école offre l'occasion de mener, de façon embryonnaire, une existence indépendante qui, plus tard, comprendra la vie professionnelle, la participation à la vie politique et publique, la fondation d'un foyer et d'une famille, l'accès à la justice, et des possibilités d'activités économiques. La

diversité de la classe offre une occasion inégale de débattre des droits de l'homme et des opinions des uns et des autres.

Le placement en institution illustre lui aussi la manière dont les personnes handicapées ont pu être perçues comme «spéciales» en vertu de l'approche médicale et/ou de l'approche caritative. Les personnes handicapées – et en particulier celles ayant un handicap psychosocial ou intellectuel – ont souvent été placées de force dans des établissements psychiatriques, à l'écart de la collectivité et sans pouvoir choisir leur traitement médical.

En vertu de l'approche fondée sur les droits de l'homme, les personnes handicapées ont droit à la liberté au même titre que n'importe qui, et le handicap ne peut justifier la privation de liberté. Le placement ou l'hospitalisation forcés en raison du handicap sont interdits. Nul ne doit être placé dans une institution contre son gré – sauf si les mêmes motifs entraîneraient le placement des membres de la collectivité qui ne sont pas handicapés (cas, par exemple, de la personne emprisonnée parce que condamnée par un juge à la suite d'une infraction).

Les personnes handicapées ont le même droit que les autres de vivre au sein de la collectivité et de choisir leur domicile ainsi que la ou les personnes avec qui elles vivent. Être autonome ne signifie pas nécessairement vivre seul. Quantité de personnes vivent constamment au contact les unes des autres, voire sous le même toit. Les nombreuses personnes qui cohabitent avec des membres de leur famille, des amis ou des collègues sont habituellement considérées comme autonomes.

Lorsqu'une personne peut prendre elle-même ses décisions – y compris quant au lieu de son domicile et à la ou aux personnes avec qui elle veut vivre – et les faire respecter,

elle est autonome. Il en va de même des personnes handicapées. L'autonomie n'exclut pas l'accompagnement. Les personnes handicapées ont le droit de recevoir un soutien si elles le sollicitent. L'autonomie sert de cadre à la jouissance de plusieurs droits de l'homme: le droit à un logement convenable, le droit de participer à la gestion des affaires publiques et politiques, le droit au respect de la vie privée, le droit de circuler librement, le droit de vote, etc.

L'idée que les personnes handicapées sont dangereuses

Dans la plupart des sociétés, les personnes ayant un handicap mental ou intellectuel ont été, au fil des siècles, maltraitées et privées de soins. Elles ont dû subir des atrocités telles que l'expérimentation patronnée par les pouvoirs publics de substances hallucinogènes administrées à leur insu, des traitements par la contrainte, des électrochocs et des chocs insuliniques; elles ont même été la cible d'une tentative de génocide pendant la Seconde Guerre mondiale.

Les mythes et la stigmatisation associés aux maladies mentales perdurent encore, entraînant souvent la discrimination et l'exclusion. Les stéréotypes qui ont cours au sujet de personnes ayant un handicap mental ou intellectuel les dépeignent comme dénuées d'intelligence, «bizarres», incapables de travailler, incurables, imprévisibles et dangereuses.

La présentation faite par la presse des violences commises par des «délinquants malades mentaux» impressionne en général fortement les lecteurs; elle les conforte dans la conviction que les personnes ayant un handicap psychologique sont dangereuses.

Outre qu'elles entretiennent le sentiment d'un danger et d'un manque de sécurité ainsi qu'un vague malaise dans la société ou la collectivité, ces généralisations influent sur l'image que les personnes présentant d'un handicap mental ou intellectuel ont d'elles mêmes. La mésestime de soi exacerbe la stigmatisation et les mythes. D'après des organisations telles que le *World Network of Users and Survivors of Psychiatry*, «une des pertes les plus importantes que nous puissions éprouver est celle du sentiment que nous avons de notre identité au sein de la collectivité. Un traitement imposé crée une coupure dans notre existence, et nous revenons ensuite dans un milieu qui nous perçoit comme dangereux, vulnérables, instables et "malades".»⁴.

Sous l'effet de la discrimination, les personnes ayant un handicap mental ou intellectuel ont été systématiquement déresponsabilisées et appauvries. Du fait de la stigmatisation dont la maladie mentale est l'objet, nombre de personnes handicapées sont sans abri et au chômage, manquent d'instruction et sont socialement isolées, mal soignées, ou enfermées et fortement droguées.

La plupart des personnes présentant un handicap mental ou intellectuel ne sont pas violentes; elles n'ont pas plus de propension que les autres à commettre des violences ou des délits. Les personnes qui ont un handicap psychologique sont aussi intelligentes que les autres, et capables, comme tout un chacun, de fonctionner dans un large spectre de milieux ambiants.

Dire que les personnes atteintes d'un handicap mental ne sont pas plus violentes que celles qui en sont indemnes, c'est reconnaître

que la violence est un phénomène social et non un problème mental ou psychologique. C'est également admettre que la maladie mentale est provoquée par des facteurs environnementaux et sociaux, et non pas simplement génétiques et/ou organiques.

L'idée que les personnes handicapées ont des qualités hors normes

Les médias dépeignent souvent les personnes handicapées comme ayant à certains égards des qualités hors normes. Tout en essayant ostensiblement de donner d'elles une image positive (ce dont on ne peut que se féliciter), ils risquent – à l'instar de ce qui a pu se passer avec d'autres mythes – d'en faire des personnages unidimensionnels. Ainsi, ces personnes sont courageuses, volontaires, capables de parvenir à surmonter une grande difficulté – leur handicap. Analysée de plus près, cette image potentiellement positive signifie aussi que les personnes handicapées mènent dans leur majorité une vie difficile et misérable (la plupart d'entre elles devant compter sur la bienfaisance). Le handicap devient une difficulté (presque) insurmontable. Le héros est dépeint comme étant la personne qui a réussi à surmonter le triste sort du plus grand nombre.

Ce dont il faut se souvenir, c'est que la personne handicapée est, comme n'importe qui d'autre, un être humain avec ses forces et ses faiblesses. Il importe que les personnes handicapées soient montrées sous un jour favorable, en particulier par les médias, et la Convention est explicite à ce sujet (art. 8, sensibilisation). Cela suppose de mettre en relief la vie de personnes handicapées qui se sont distinguées dans la politique, le sport, la littérature ou quelque autre domaine. Il n'est cependant pas indispensable que le seul titre de gloire

⁴ *Implementation Manual for the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (Février 2008), p. 32.

de la personne considérée ait été de surmonter son handicap. Mieux vaut qu'elle ait réussi à franchir toute la série d'obstacles que doit surmonter quiconque veut réussir – à atteindre un excellent niveau d'études, à se distinguer par rapport à ses collègues, à répondre aux attentes de la collectivité ou de la famille, etc.

L'idée que les personnes handicapées sont un fardeau

Autre mythe, diamétralement opposé à celui de l'héroïsme: celui qui voudrait que les personnes handicapées soient un fardeau – pour la société, leur famille, leurs amis. C'est l'envers du mythe de la personne hors norme; il est intrinsèquement lié, une fois de plus, à l'approche caritative du handicap. Cette image est encore véhiculée notamment pas les médias. Combien de fois avons-nous vu un documentaire télévisé apparemment bien intentionné nous montrer la vie des parents d'un enfant handicapé, les combats qu'ils mènent, les difficultés auxquelles ils sont confrontés en raison du comportement de leur enfant, la manière dont leur vie a changé, et ainsi de suite. L'insistance sur la lutte des parents ne vise généralement pas à diffuser une image négative des personnes handicapées, mais l'effet immédiat est triple.

Tout d'abord, l'enfant handicapé, ses préoccupations, ses combats, ses centres d'intérêt et ses rêves ont tendance à passer à l'arrière-plan et à devenir secondaires. Ensuite, cet enfant paraît unidimensionnel et semble être la cause du désarroi de ses parents. Enfin, il ne semble guère avoir de perspectives d'avenir. D'où l'émergence de stéréotypes et de mythes négatifs.

Cela peut avoir des effets défavorables sur les personnes handicapées; ainsi:

- Elles peuvent croire qu'elles sont effectivement un fardeau;
- Elles peuvent en venir à renoncer à l'autonomie;
- Les parents et les enseignants peuvent partir du principe qu'elles ne seront pas autonomes et accepter de porter le fardeau;
- La conjonction des convictions des personnes handicapées et de celles des parents, des enseignants et autres responsables peut alors renforcer l'idée préconçue que les personnes handicapées sont un fardeau.

Ce sont là autant d'éléments qui, pris ensemble, peuvent empêcher le changement social.

Les principes fondamentaux de l'approche du handicap fondée sur les droits de l'homme (Principes généraux de l'article 3 de la Convention)

| PRINCIPE | ANALYSE |
|--|--|
| <p>Respect de la dignité intrinsèque et de l'autonomie individuelle, y compris la liberté de faire ses propres choix, et de l'indépendance des personnes</p> | <p>La dignité intrinsèque s'entend de la dignité de chaque personne. Lorsque la dignité des personnes handicapées est respectée, on attache de la valeur à leur expérience et à leurs opinions, que ces personnes peuvent formuler sans craindre qu'on leur fasse du tort physiquement, psychologiquement ou affectivement.</p> <p>Jouer de l'autonomie individuelle, c'est être responsable de sa vie et avoir la liberté de faire ses propres choix. Le respect de l'autonomie individuelle signifie que les personnes handicapées ont, dans des conditions d'égalité avec les autres, des possibilités raisonnables de choisir leur propre voie, qu'elles sont le moins possible exposées à l'ingérence dans leur vie privée et qu'elles peuvent prendre leurs propres décisions, avec le soutien nécessaire le cas échéant.</p> |
| <p>Non-discrimination</p> | <p>La non-discrimination est un principe fondamental de tous les instruments des droits de l'homme et de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Il s'agit essentiellement de l'interdiction de toute discrimination fondée sur le handicap, étant donné que la discrimination empêche une personne de jouir de ses droits dans des conditions d'égalité avec les autres. Aujourd'hui cependant, la non-discrimination est interprétée dans un sens beaucoup plus large comme comprenant non seulement l'interdiction des actes discriminatoires mais aussi l'adoption de mesures de protection contre toute discrimination future et toute discrimination cachée, et la promotion de l'égalité.</p> |
| <p>Participation et intégration pleines et effectives à la société</p> | <p>Les notions de participation et d'intégration pleines et effectives signifient que la société, dans les sphères publiques mais aussi privées, est organisée de manière que chacun puisse participer pleinement. En d'autres termes, la société et les acteurs importants apprécient les personnes handicapées à leur juste valeur et assurent leur participation sur la base de l'égalité avec les autres – aux décisions qui influent sur leur existence ou aux élections, par exemple. La participation n'est pas une simple consultation; elle suppose que les personnes prennent véritablement part aux activités et aux processus de décision, qu'elles puissent exprimer leur avis, exercer une influence et contester tout refus de les laisser participer. L'intégration exige un environnement physique et social accessible et sans barrières. Il s'agit là d'un processus bidirectionnel qui favorise l'acceptation des personnes handicapées et leur participation, et qui encourage la société à s'ouvrir et se rendre accessible à elles.</p> |

| PRINCIPE | ANALYSE |
|---|--|
| Respect de la différence et acceptation des personnes handicapées comme faisant partie de la diversité humaine et de l'humanité | Le respect de la différence, c'est l'acceptation d'autrui dans un esprit de compréhension mutuelle. Malgré quelques différences visibles et apparentes, les êtres humains ont tous les mêmes droits et la même dignité. Dans le cas du handicap, le respect de la différence conduit à accepter les personnes handicapées pour ce qu'elles sont, au lieu d'avoir pitié d'elles ou de voir en elles un problème à résoudre. |
| Égalité des chances | L'égalité des chances est étroitement liée à la non-discrimination. Elle est réalisée lorsque la société et l'environnement sont ouverts à tous, y compris les personnes handicapées. Elle ne signifie pas toujours que des chances absolument identiques sont offertes à tous, car traiter tout le monde de la même manière pourrait créer des inégalités. Elle tient donc compte des différences entre les personnes et consiste à faire en sorte que, malgré ces différences, chacun ait les mêmes chances de jouir de ses droits. |
| Accessibilité | Pour faire de l'accessibilité (et de l'égalité) une réalité, il faut lever les obstacles qui s'opposent à la jouissance effective, par les personnes handicapées, de leurs droits de l'homme. L'accessibilité permet aux personnes handicapées d'être autonomes et de participer pleinement à tous les aspects de l'existence. Elle est importante dans tous les domaines, mais plus particulièrement en ce qui concerne l'environnement physique – bâtiments, voirie, logement, transports, information et communications, et autres équipements et services ouverts ou fournis au public. |
| Égalité entre les hommes et les femmes | Le principe de l'égalité entre hommes et femmes signifie que les mêmes droits devraient être expressément reconnus aux femmes et aux hommes sur la base de l'égalité, et que des mesures adéquates devraient être prises pour garantir aux femmes la possibilité d'exercer leurs droits. Même si ce principe recoupe celui de la non-discrimination, l'égalité des hommes et des femmes est expressément réaffirmée dans les instruments conventionnels parce qu'il subsiste encore nombre de préjugés qui en empêchent la pleine réalisation. |
| Respect du développement des capacités de l'enfant handicapé et respect du droit des enfants handicapés à préserver leur identité | Le respect du développement des capacités de l'enfant est un principe énoncé dans la Convention relative aux droits de l'enfant. Il doit être compris comme un processus positif et stimulant, qui favorise la maturation et l'autonomie de l'enfant, et son aptitude à s'exprimer. À la faveur de ce processus, l'enfant acquiert progressivement des connaissances, des compétences et une appréciation, notamment de ses droits. La participation des enfants aux décisions qui les concernent et leur droit de préserver leur identité devraient s'élargir au fil du temps, parallèlement à cette évolution. |

D. La notion de handicap dans la Convention

Le préambule de la Convention affirme que le **handicap est une notion qui évolue**. Le texte adopte pourtant une approche sociale du handicap, puisqu'il précise que ce dernier résulte de l'interaction entre les personnes présentant des handicaps et les barrières extérieures qui font obstacle à leur pleine participation à la société (alinéa e) du préambule).

Dans cet esprit, la Convention dans son ensemble repose sur l'idée que l'environnement extérieur et les attitudes que sa construction révèle jouent un rôle central dans la création de cette situation qu'il est convenu d'appeler «le handicap». Nous sommes loin de l'approche médicale, qui se fonde au contraire sur l'idée d'un «corps brisé», le handicap étant le résultat manifeste d'une déficience physique, mentale ou sensorielle de la personne.

Dès lors, **la notion de handicap ne peut pas être rigide**; elle dépend au contraire du milieu ambiant et varie d'une société à l'autre. Si la Convention reconnaît que cette notion évolue, elle souscrit à l'évidence à l'idée qu'il s'agit d'une construction sociale, puisqu'elle affirme que «le handicap résulte de l'interaction entre des personnes présentant des incapacités et les barrières comportementales et environnementales qui font obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres».

Conformément à ce principe, la **Convention ne propose pas une définition figée des personnes handicapées**, se contentant d'indiquer qu'il s'agit «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» (article premier, objet).

Voici quelques éléments importants à prendre en considération⁵:

- a) **Le handicap est une notion qui, loin d'être immuable, évolue.** La Convention reconnaît que le «handicap» est une notion qui évolue sous l'effet de barrières comportementales et environnementales. Cette notion n'est donc pas rigide et peut être adaptée aux conditions qui règnent dans une société déterminée (l'accent sera placé sur le type d'obstacles comportementaux et environnementaux présents dans cette société et sur les manières de les surmonter);
- b) **Le handicap est envisagé non pas comme un problème médical mais comme le résultat de l'interaction entre une incapacité et l'environnement.** La Convention ne s'intéresse pas au handicap en tant que problème médical; pour elle, les personnes deviennent handicapées lorsqu'elles se heurtent à un environnement inhospitalier ou inaccessible. Les personnes handicapées n'ont pas besoin d'être «traitées» avant d'accéder à leur environnement (la société); c'est au contraire l'environnement qui doit s'ouvrir uniformément à tous ses membres. Il le fait en éliminant les barrières comportementales et environnementales de telle sorte que chacun puisse participer activement et jouir de la totalité de ses droits;
- c) **La Convention s'étend à tous les handicaps.** Le champ d'application de la Convention ne se limite pas à telles ou

⁵ Voir également plus loin, le module 2.

telles personnes; quiconque présente un handicap physique, mental, intellectuel ou sensoriel durable est le bénéficiaire de cet instrument. La définition donnée à l'article premier pourrait être étendue à toutes les personnes handicapées – par exemple aux personnes ayant un handicap de courte durée ou aux personnes considérées comme faisant partie de ces groupes;

- d) **Ce sont les barrières qu'il faut cataloguer, et non les êtres humains.** Cataloguer une personne, ce peut être le premier pas sur la voie de son exclusion et de la violation de sa dignité intrinsèque. La Convention n'exclut pas l'emploi de définitions dans la législation nationale, qui peuvent d'ailleurs se révéler particulièrement utiles dans des secteurs comme l'emploi ou la sécurité sociale. Ce qui compte, c'est que les définitions qui sous-tendent les politiques et les lois soient conformes à l'approche sociale du handicap, en vertu de laquelle les enjeux sont évalués en fonction des obstacles existants et non de la catégorie ou du pourcentage de l'incapacité.

La mention expresse des **barrières extérieures au sujet en tant que facteurs constitutifs du handicap** marque un important progrès par rapport aux conceptions qui assimilent le handicap à des limitations fonctionnelles.

E. Quelques observations au sujet de la terminologie

Les contacts avec les personnes handicapées exigent-ils des compétences particulières?

Communiquer avec des personnes handicapées est affaire de personnes et non de handicaps. Lorsque la communication

s'opère dans des conditions d'égalité, aucune compétence particulière n'est requise. Les personnes handicapées ne sont pas des personnes «spéciales»; elles se perçoivent peut-être comme telles (ou, plus vraisemblablement, comme les victimes d'une discrimination) lorsqu'il n'y a aucun aménagement pour faciliter leurs échanges avec autrui. Mais si l'environnement a été convenablement adapté (accessoires fonctionnels, interprètes de la langue des signes, accompagnateurs) et que les comportements sont conformes à l'approche sociale et/ou à l'approche fondée sur les droits de l'homme, la communication peut être facile. Les aménagements devraient être considérés non pas comme spéciaux mais comme normaux ou, pour reprendre un terme de la Convention, comme *universels*.

Dans la rue, les rapports avec les personnes handicapées exigent du bon sens et du respect; dans un milieu professionnel, ils demandent du professionnalisme. Ni plus ni moins que ce qu'attendent de nous nos connaissances ou nos clients non handicapés. Lorsque les règles sont les mêmes pour tout le monde et que chacun est le bienvenu, les rapports s'en trouvent facilités.

Selon la personne que nous devons rencontrer, quelques dispositions et une certaine préparation peuvent se révéler nécessaires. Cela est vrai de toutes sortes d'entretiens et de réunions, et fait partie de notre activité professionnelle quotidienne. Tous les obstacles physiques et linguistiques ont-ils été éliminés? Et les barrières psychologiques?

Dans notre comportement et notre manière d'agir, ne partons pas du principe que les personnes handicapées sont héroïques ou courageuses simplement parce

qu'elles ont un handicap. Cela ne fait que souligner la différence. Les personnes handicapées ont leurs forces et leurs faiblesses, exactement comme toutes les autres.

Terminologie

La terminologie employée pour parler des personnes handicapées ou pour communiquer avec elles n'est pas moins importante. Certains mots, certaines expressions peuvent être blessants, déstabilisants et/ou superficiels. Les personnes ne se définissent pas en fonction de leur handicap. Une terminologie adéquate favorise le respect et traduit une meilleure appréciation du handicap. Communiquer convenablement avec toutes les catégories d'interlocuteurs est important. Savoir le faire est essentiel pour les participants qui sont quotidiennement au contact de personnes handicapées, interviennent auprès des autorités pour défendre et réaffirmer leurs droits, conduisent des entretiens ou rédigent des rapports.

Les personnes handicapées et les organisations qui les représentent ont choisi certains

termes, telle l'expression «personnes handicapées»; il est alors important de respecter leur choix. Mais la définition d'une terminologie acceptable comporte toujours le risque d'une dérive vers le «politiquement correct», qui peut nuire à la liberté et à la fluidité des propos. Il ne faut cependant jamais oublier que certains termes peuvent renforcer les stéréotypes et offenser les personnes handicapées. Si nous n'employons pas les mots qui conviennent, comment pouvons-nous espérer faire évoluer les mentalités?

- Réfléchissez toujours avant de parler.
- Si vous avez une incertitude, interrogez votre interlocuteur.
- Si une personne préfère un terme à un autre, utilisez-le.
- Il n'y a pas à craindre de dire «Je vois ce que vous voulez dire» à un aveugle. L'expression est parfaitement claire. Elle n'a rien d'offensant car chacun comprend bien qu'il ne s'agit pas de vision au sens étroit du terme.

MODULE 2 – PRÉSENTATION SUCCINCTE DE LA CONVENTION

Historique

L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Convention relative aux droits des personnes handicapées et son Protocole facultatif le 13 décembre 2006. Le 30 mars 2007, les deux instruments ont été ouverts à la signature des États au Siège de l'Organisation des Nations Unies, à New York. Fait sans précédent, la Convention a été signée par 81 pays le jour de l'ouverture. Comment ce résultat spectaculaire a-t-il pu être obtenu?

Avant l'adoption de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, d'autres instruments concernant les droits de l'homme avaient déjà abordé la question du handicap, en des termes généraux ou de manière plus explicite. Certains d'entre eux, tels la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques – qui forment à eux trois la **Charte internationale des droits de l'homme** – promeuvent et protègent les droits de tous les êtres humains, y compris les personnes handicapées, du fait qu'ils contiennent des dispositions interdisant la discrimination. Dans les trois instruments, l'article 2 impose aux États de garantir les droits de l'homme sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale

ou sociale, de fortune, de naissance ou de **toute autre situation**. Cette dernière expression englobe le *handicap* et protège donc contre toute discrimination qui y serait liée.

Les **instruments spécialisés des droits de l'homme**, comme la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention relative aux droits de l'enfant, et d'autres encore, comprennent des dispositions qui protègent contre la discrimination. La Convention relative aux droits de l'enfant reconnaît expressément la nécessité de protéger contre la discrimination fondée sur le handicap. Elle consacre spécifiquement aussi le droit de l'enfant handicapé de mener une vie pleine et décente.

Les **déclarations faisant autorité** des comités de surveillance de l'application des instruments de droits de l'homme (les organes conventionnels des Nations Unies) jouent elles aussi un grand rôle. Les plus importantes pour les personnes handicapées sont l'observation générale n° 20 (2009) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui affirme que le handicap fait partie des motifs de discrimination interdits par l'expression «autre situation», et l'observation n° 5 (1994) du même Comité, qui définit les facteurs constitutifs de la discrimination à l'égard des personnes handicapées;

la recommandation générale n° 18 (1991) du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, qui traite de la double discrimination dont sont victimes les femmes handicapées (en tant que femmes et en tant que personnes handicapées); enfin, l'observation générale n° 9 (2006) du Comité des droits de l'enfant, qui porte sur les droits des enfants handicapés.

Des **instruments régionaux** ont également été adoptés en Afrique, dans les Amériques et en Europe; citons à titre d'exemple la Convention interaméricaine pour l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les personnes handicapées (1999).

Parmi **les autres instruments des droits de l'homme pertinents** figurent la Déclaration des droits des personnes handicapées (1975), le Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées (1982) et les Règles pour l'égalisation des chances des handicapés (1993). Sans être contraignants, ces instruments adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies symbolisent néanmoins l'engagement moral et politique pris par les États d'adopter des mesures pour protéger les personnes handicapées, notamment par des lois et des politiques nationales.

Mais puisqu'un cadre juridique international existait déjà, pourquoi fallait-il une convention?

Il y avait à cela plusieurs raisons:

- La Convention était nécessaire pour réaffirmer les droits de l'homme des personnes handicapées et assurer leur participation à la société sur la base de l'égalité avec leurs concitoyens et en tant que sujets de droits. Les personnes handicapées continuaient d'être

perçues comme les bénéficiaires passifs d'une assistance, et non comme des titulaires de droits. Les progrès comme les enjeux des programmes de développement ne tenaient pas compte du vécu de ces personnes. La croissance économique ne conduisait pas toujours à l'égalité sociale, et les économies de subsistance, dans les pays pauvres par exemple, marginalisaient parfois les groupes qui avaient le moins de pouvoir et de moyens. De nombreuses formes d'exclusion frappaient les personnes handicapées. L'adoption d'instruments internationaux avait apporté certaines améliorations, mais la situation restait très déséquilibrée. En règle générale, les personnes handicapées restaient invisibles dans les sociétés dont elles faisaient partie, et leur marginalisation augmentait souvent les risques de violations des droits de l'homme;

- La Convention était nécessaire pour que **les défis auxquels les personnes handicapées sont confrontées soient traités de manière plus approfondie** et que leurs droits soient protégés par un **instrument juridiquement contraignant**. En 2001, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a commandé une étude sur les droits des personnes handicapées et le système des droits de l'homme existant. Les auteurs de l'étude sont parvenus à la conclusion que les instruments et mécanismes existants ne prenaient pas suffisamment en considération la promotion et la protection des droits des personnes handicapées, que l'absence d'une protection juridique expresse de ces personnes constituait une lacune et qu'une approche privilégiant les droits de l'homme exigeait le renforcement de certains concepts,

qui devraient remplacer ou clarifier les normes antérieures. Ainsi, le droit des personnes handicapées à un enseignement gratuit et obligatoire supposait le droit à une éducation inclusive, qu'elles devaient pouvoir exercer aux côtés des autres membres de la société; or, cela ne ressortait pas clairement des instruments existants. Il était donc essentiel de réexaminer certaines des conceptions qui avaient cours jusque là et d'adopter une convention contraignante qui pourrait élucider les concepts et les normes relatifs aux droits de l'homme et énoncer clairement les obligations juridiques des États. Les auteurs de l'étude soulignaient aussi que les **personnes handicapées et les organisations qui les représentaient** ne tiraient pas parti des normes et mécanismes existants – de la possibilité de saisir les organes conventionnels par exemple – pour défendre leurs droits et en faire progresser le respect. Cela mettait en évidence la nécessité d'un instrument de droits de l'homme qui porterait spécifiquement sur le handicap;

- La Convention a été l'aboutissement d'une vigoureuse stratégie de plaidoyer mise en place par les organisations de personnes handicapées, la société civile et les États. La société civile, et en particulier les organisations de personnes handicapées, les organisations internationales et les milieux scientifiques qui soutenaient les revendications des personnes handicapées, ont été le fer de lance des efforts de plaidoyer et de persuasion. Leur action a déterminé l'esprit dans lequel la Convention a été conçue: ils ont d'emblée fait savoir clairement que le travail d'élaboration devait prendre en compte tous les aspects de la question, ce qui a permis d'assurer la participation

non seulement des États, mais aussi de toutes les parties prenantes. La participation de personnes handicapées aux activités et aux grandes rencontres internationales qui ont précédé l'adoption de la Convention – la première réunion internationale pour l'examen de la mise en œuvre du Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées, par exemple – a contribué de manière décisive à ouvrir la voie au changement de paradigme.

A. Qu'est-ce que la Convention?

La Convention relative aux droits des personnes handicapées est un instrument des droits de l'homme, c'est-à-dire un accord international conclu par des États qui consacre des droits de l'homme et les obligations correspondantes des États.

- La Convention reconnaît les droits des personnes handicapées – ce sont les mêmes que ceux de tous les autres êtres humains – mais réaffirme qu'elles doivent elles aussi jouir de ces droits. C'est important, car les personnes handicapées s'en voient fréquemment dénier la jouissance; souvent aussi, elles ne savent tout simplement pas qu'elles ont des droits. La Convention souligne qu'elles devraient jouir de ces droits sans discrimination et sur la base de l'égalité avec les autres personnes.
- La Convention impose aux États un certain nombre d'obligations destinées à promouvoir et à protéger les droits des personnes handicapées. Si ces personnes ont les mêmes droits que celles qui n'ont pas de handicap, les États doivent parfois prendre des mesures

différentes ou supplémentaires pour assurer la réalisation de ces droits. La Convention énonce ces obligations de façon extrêmement détaillée.

- La Convention définit aussi les institutions nationales et internationales nécessaires à sa mise en œuvre et au suivi de son application. À l'échelon national, il pourra s'agir des points de contact et des dispositifs de coordination nationaux ainsi que des mécanismes indépendants d'application et de suivi. Au niveau international, la Convention institue le Comité des droits des personnes handicapées afin d'aider les États à mettre en œuvre la Convention, et la Conférence des États parties pour examiner tout aspect de la mise en œuvre.

B. Quel est l'objet de la Convention?

L'objet de la Convention est énoncé à l'article premier: il est de *promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales par les personnes handicapées et de promouvoir le respect de leur dignité intrinsèque.*

Plusieurs aspects méritent d'être analysés plus avant:

- *Promouvoir, protéger et assurer la jouissance des droits:* le texte souligne les multiples niveaux des obligations des États, lesquels doivent promouvoir les droits des personnes handicapées (par exemple en les faisant connaître), les protéger (par exemple en adoptant des lois et des politiques qui les sanctionnent et offrent des voies de recours en cas de violation) et en assurer la jouissance (par exemple en favorisant l'accessibilité physique des services et des informations y relatives);
- *La pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme:* ce membre de phrase affirme que les personnes handicapées ont les mêmes droits que les autres et qu'elles devraient jouir de ces droits sur la base de l'égalité avec tous les membres de la société;
- *Le respect de leur dignité intrinsèque:* ce concept sous-tend tous les aspects des droits de l'homme, et cette expression souligne que le respect des droits de l'homme est à maints égards au cœur de la reconnaissance de notre qualité d'êtres humains. Ne pas respecter ces droits, c'est ne pas respecter la dignité de la personne – et c'est ce que vivent nombre de personnes handicapées à travers le monde.

L'article premier explique aussi ce qu'il faut entendre par «personnes handicapées», question qui sera abordée plus loin.

C. Pourquoi la Convention est-elle importante?

La Convention:

- ✓ Clarifie les droits des personnes handicapées. Nombre de celles-ci – nous l'avons déjà indiqué – n'ont pas conscience de leurs droits, dont il n'est souvent fait aucun cas. La Convention reconnaît que les personnes handicapées ont les mêmes droits que quiconque et doivent pouvoir en jouir dans des conditions d'égalité avec les personnes n'ayant pas de handicap;
- ✓ Fixe les responsabilités en matière de respect de ces droits. Elle reconnaît

qu'il ne suffit pas d'affirmer les droits, et qu'il est tout aussi important de définir les différentes dispositions que les États (et d'autres acteurs) devraient prendre pour en assurer le respect. À cet égard, la Convention est très détaillée: elle indique de manière assez approfondie en quoi consistent les obligations de respecter, protéger et assurer la jouissance des droits des personnes handicapées;

- ✓ Reconnaît que le handicap est une construction sociale et que la société devrait éliminer les barrières qui empêchent les personnes handicapées de participer pleinement à la société;
- ✓ Encourage un développement qui prend en compte les personnes handicapées et qui leur est accessible. La Convention est souvent analysée comme étant un instrument des droits de l'homme et un outil du développement. Elle s'inscrit à cet égard dans un courant du droit international des droits de l'homme qui admet que les États doivent prendre des mesures positives pour garantir l'exercice des droits et qui souligne la contribution que la communauté internationale doit apporter en aidant les États à donner effet à ces droits. De fait, le développement est essentiel pour que la Convention puisse être mise en œuvre convenablement. Ainsi, nombre de ses dispositions requièrent des améliorations de l'accès aux biens et aux services qui dépendent en partie de l'adoption de stratégies et de politiques de développement efficaces. Point important, le développement devrait prendre en compte les personnes handicapées et leur être accessible (art. 32). Cela suppose une double démarche: les programmes spécifiquement destinés aux personnes

handicapées doivent aller de pair avec la prise en considération systématique de leurs droits dans les projets et programmes de développement et autres interventions;

- ✓ Assure le suivi national et international du respect des droits. Si les dispositions de la Convention n'ont pas force exécutoire, le fait qu'elle institue des mécanismes nationaux et internationaux à l'appui de la mise en œuvre et du suivi constitue un soutien à l'exercice des droits et à l'application de la Convention.

D. «Handicap» et «personnes handicapées»

La Convention ne donne pas une définition immuable du handicap. Son préambule affirme que le **handicap est une notion qui évolue**. Le texte adopte pourtant une approche sociale du handicap, puisqu'il précise que ce dernier résulte de l'interaction entre les personnes présentant des handicaps et les barrières extérieures qui font obstacle à leur pleine participation à la société.

Dans cet esprit, la Convention dans son ensemble repose sur l'idée que l'environnement extérieur et les perceptions que sa construction révèle jouent un rôle central dans la création de cette situation qu'il est convenu d'appeler «le handicap». Nous sommes loin de l'approche médicale, qui se fonde au contraire sur l'idée d'un «corps brisé», le handicap étant le résultat manifeste d'une déficience physique, mentale ou sensorielle de la personne.

Dès lors, **la notion de handicap ne peut pas être rigide**; elle dépend au contraire du milieu ambiant et varie d'une société à l'autre. Si la Convention reconnaît que cette

notion évolue, elle souscrit à l'évidence à l'idée qu'il s'agit d'une construction sociale, puisqu'elle affirme que «le handicap résulte de l'interaction entre des personnes présentant des handicaps et les barrières comportementales et environnementales qui font obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres».

Conformément à ce principe, la **Convention ne donne pas une définition figée des personnes handicapées**, se contentant d'indiquer qu'il s'agit «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» (article premier, objet).

Voici quelques éléments importants à prendre en considération⁶:

- a) **Le handicap est une notion qui, loin d'être immuable, évolue.** La Convention reconnaît que le «handicap» est une notion qui évolue sous l'effet de barrières comportementales et environnementales. Cette notion n'est donc pas rigide et peut être adaptée aux conditions qui règnent dans une société déterminée (l'accent sera placé sur le type d'obstacles comportementaux et environnementaux présents dans cette société et sur les manières de les surmonter);
- b) **Le handicap est envisagé non pas comme un problème médical mais comme le résultat de l'interaction entre une incapacité et l'environnement.** La Convention ne s'intéresse pas au handicap en tant que problème médical;

pour elle, les personnes deviennent handicapées lorsqu'elles se heurtent à un environnement inhospitalier ou inaccessible. Les personnes handicapées n'ont pas besoins d'être «traitées» avant d'accéder à leur environnement (la société); c'est au contraire l'environnement qui doit s'ouvrir uniformément à tous ses membres. Il le fait en éliminant les barrières comportementales et environnementales de telle sorte que chacun puisse participer activement et jouir de la totalité de ses droits;

- c) **La Convention s'étend à tous les handicaps.** Le champ d'application de la Convention ne se limite pas à telles ou telles personnes; quiconque présente un handicap physique, mental, intellectuel ou sensoriel durable est le bénéficiaire de cet instrument. La définition donnée à l'article premier pourrait être étendue à toutes les personnes handicapées – par exemple aux personnes ayant un handicap de courte durée ou aux personnes considérées comme faisant partie de ces groupes;
- d) **Ce sont les barrières qu'il faut cataloguer, et non les êtres humains.** Cataloguer une personne peut être le premier pas sur la voie de son exclusion et de la violation de sa dignité intrinsèque. La Convention n'exclut pas l'emploi de définitions dans la législation nationale, qui peuvent d'ailleurs se révéler particulièrement utiles dans des secteurs comme l'emploi ou la sécurité sociale. Ce qui compte, c'est que les définitions qui sous-tendent les politiques et les lois soient conformes à l'approche sociale du handicap, en vertu de laquelle les enjeux sont évalués en fonction des obstacles existants et

⁶ Voir également plus haut, le module 1.

non de la catégorie ou du pourcentage de l'incapacité.

La mention expresse des **barrières extérieures au sujet en tant que facteurs constitutifs du handicap** marque un important progrès par rapport aux conceptions qui assimilent le handicap à des limitations fonctionnelles.

Ainsi, les *Règles pour l'égalisation des chances des handicapés* adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies indiquent que le terme de handicap recouvre «nombre de limitations fonctionnelles différentes qui peuvent frapper chacun des habitants du globe. L'incapacité peut être d'ordre physique, intellectuel ou sensoriel, ou tenir à un état pathologique ou à une maladie mentale». La Convention améliore cette optique.

La Convention ne nie pas l'existence d'incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles (art. premier); ce qu'elle rejette, c'est une vision qui prive en tout ou en partie les personnes handicapées de la possibilité de participer pleinement à la société à cause de ces incapacités.

Il faut au contraire chercher la source de l'incapacité (limitation ou restriction) dans différentes barrières, parmi lesquelles figurent les obstacles matériels mais aussi les mentalités qui conduisent à l'adoption de lois et de politiques discriminatoires. La méconnaissance du handicap peut être délétère, et c'est là une des raisons pour lesquelles une large sensibilisation est un des principaux objectifs de la Convention.

La Convention consacre des dispositions particulières à deux catégories de personnes handicapées particulièrement vulnérables à la discrimination et à la violation de leurs droits: les femmes et les enfants handicapés (art. 6 et 7).

Les femmes handicapées

La Convention reconnaît que les femmes sont souvent exposées à de multiples discriminations dues non seulement à leur handicap mais aussi à leur sexe (art. 6). Il pourrait donc être nécessaire de chercher à mettre au point des programmes qui prennent en compte non seulement les disparités entre les sexes mais aussi les droits des personnes handicapées – et qui visent par exemple à accroître le pourcentage des filles et des femmes handicapées scolarisées, c'est-à-dire exerçant leur droit à l'éducation.

Les femmes et les jeunes filles sont exposées notamment à la violence sexiste. Le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) estime que les risques de violence physique et sexuelle ainsi que de viol sont jusqu'à trois fois plus élevés dans le cas des personnes handicapées. Les femmes et les enfants handicapés sont davantage exposés aux violences que leurs homologues masculins⁷.

L'instrument des droits de l'homme spécialement consacré aux droits de femmes est la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Une lecture conjointe de ce texte et de la Convention relative aux droits des personnes handicapées permet de mieux comprendre les responsabilités qu'ont les États de prévenir la discrimination et de promouvoir l'égalité des femmes handicapées.

Les enfants handicapés

Le handicap touche à tous les aspects de la vie d'un enfant et peut avoir des incidences

⁷ Pour plus de précisions, voir Département des affaires économiques et sociales, FNUAP et Wellesley Centers for Women, *Disability Rights, Gender and Development: A Resource Tool for Action*, disponible à l'adresse suivante: www.un.org/disabilities/documents/Publication/UNWCW%20MANUAL.pdf (site consulté le 8 octobre 2012).

très différentes aux divers stades de son existence. Il est très important de s'assurer que les droits des enfants handicapés sont pris en compte dans les lois, politiques, programmes et autres interventions de telle sorte qu'aucun enfant n'est laissé sur le bord de la route.

L'article 7 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées impose aux États de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir aux enfants handicapés la pleine jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, sur la base de l'égalité avec les autres enfants. Il exige que «l'intérêt supérieur de l'enfant» – expression qu'il emprunte à la Convention relative aux droits de l'enfant – soit une considération primordiale de toutes les actions concernant les enfants handicapés.

Dans son observation générale n° 9 (2006) relative aux droits des enfants handicapés, le Comité des droits de l'enfant donne des directives détaillées sur les droits des enfants handicapés au titre de la Convention relative aux droits de l'enfant. Adoptés à l'époque où les dispositions de la Convention relative aux droits des personnes handicapées étaient en cours de négociation, ces principes sont à rapprocher de l'article 7.

Autres personnes handicapées

D'autres personnes handicapées peuvent elles aussi être exposées à des formes multiples de discrimination; c'est le cas par exemple des personnes autochtones et des personnes âgées handicapées.

E. Une approche du handicap fondée sur les droits de l'homme

Ce qui caractérise la Convention, c'est l'abandon d'une vision du handicap centrée sur la bienfaisance ou sur la médecine au bénéfice d'une approche sociale privilégiant les droits de l'homme. Qui a compris cela est en mesure de comprendre toute la Convention et son propos. Pour une explication détaillée de l'approche caritative, de l'approche médicale, de l'approche sociale et de l'approche fondées sur les droits de l'homme, voir le module 1.

F. La structure et le contenu de la Convention

La Convention contient 50 articles, qui peuvent se classer comme suit⁸:

⁸ Veillez à ce que les participants à la formation aient le texte de la Convention sous les yeux et à ce qu'ils le parcourent tandis que vous commentez cette image.

| | | |
|-----------------|--------------|--|
| Préambule | | Établit le cadre général et traite d'importantes questions d'ensemble, comme la relation entre handicap et développement. |
| Article premier | Objet | Énonce le propos de la Convention, qui est de promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales par toutes les personnes handicapées, et de promouvoir le respect de leur dignité intrinsèque. L'article premier explique aussi ce qu'il faut entendre par «personnes handicapées». |

| | | |
|---------------|-------------------------------------|--|
| <p>Art. 2</p> | <p>Définitions</p> | <p>Définit les principaux termes employés dans la Convention, à savoir communication, langue, discrimination fondée sur le handicap, aménagement raisonnable et conception universelle. Au moindre doute, il est utile de se reporter à ces définitions.</p> <p>Les termes «personnes handicapées» et «handicap» ne figurent pas eux-mêmes dans les définitions, car il a été délibérément décidé de les considérer comme recouvrant des notions qui évoluent.</p> |
| <p>Art. 3</p> | <p>Principes généraux</p> | <p>Ces principes sont très importants pour l'interprétation et la mise en œuvre des droits ainsi que des autres dispositions de la Convention. En cas de doute quant à la signification d'un article, il est bon de se reporter aux principes et de s'en inspirer; ainsi, lors de la mise en place de services d'aide à la décision, les responsables devraient avoir à l'esprit le respect de l'autonomie de la personne, et faire en sorte que chacun puisse décider de la manière la plus autonome possible.</p> |
| <p>Art. 4</p> | <p>Obligations générales</p> | <p>Outre qu'elle reconnaît les droits des personnes handicapées, la Convention assigne les responsabilités, et indique ce que les responsables doivent faire, et quand (immédiatement ou progressivement, par exemple).</p> <p>Toutes les obligations sont importantes. Elles sont analysées en plus grand détail plus loin. Voici deux exemples:</p> <p>Les États parties doivent prendre progressivement des mesures pour assurer le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels dans toute la mesure des ressources dont ils disposent. Cette disposition équivaut à admettre que le niveau de développement d'un pays peut influencer sur le rythme auquel il met en œuvre certains articles de la Convention. Elle est une manifestation de réalisme. À noter que le Protocole facultatif se rapportant à la Convention a prévu un recours contre le non-respect des droits économiques, sociaux et culturels avant même l'adoption, le 10 décembre 2008, du Protocole facultatif se rapportant au Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.</p> <p>Il existe également une obligation de consulter étroitement les personnes handicapées et de les faire activement participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des lois et des politiques adoptées aux fins de l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, ainsi qu'aux autres décisions qui les concernent. Cette disposition concrétise le principe général de participation et d'intégration énoncé à l'article 3, et le renforce en imposant à l'État de le respecter. Questions à débattre: Comment le respect de cette obligation peut-il être mesuré? Quand y a-t-il eu une consultation effective?</p> |

| | | |
|------------------|---------------------------------------|---|
| <p>Art. 5-30</p> | <p>Questions transversales</p> | <p>La Convention établit un socle solide de non-discrimination et d'égalité qui vaut pour tous les droits – civils, culturels, économiques, politiques et sociaux. L'article 5 exige des États parties qu'ils assurent l'égalité des personnes handicapées avec les autres et qu'ils prohibent toute discrimination liée au handicap. Cette interdiction générale est détaillée plus avant à propos des différents droits, dans des articles qui exposent à la fois ce qu'il faut entendre par discrimination fondée sur le handicap dans le cas du droit considéré, et les dispositions, y compris les mesures positives, à prendre pour assurer une égalité effective. La Convention précise en outre que ces mesures ne constituent pas une discrimination.</p> <p>L'article 5 est suivi d'articles thématiques d'application générale, dont les prescriptions sont à prendre en compte dans l'application de l'ensemble des dispositions de la Convention. En font partie notamment l'article 6 relatif aux femmes handicapées, et l'article 7 concernant les enfants handicapés. Cela soulève les questions suivantes: Pourquoi les femmes et les enfants font-ils l'objet de dispositions expresses? Y a-t-il d'autres questions transversales qui pourraient être pertinentes? Y a-t-il d'autres personnes ou groupes de personnes qui mériteraient d'être mentionnés – personnes âgées, peuples autochtones, par exemple?</p> |
| | <p>Droits spécifiques</p> | <p>La Convention traite de tout l'éventail des droits de l'homme. Affirmant clairement l'interdépendance et l'égale importance de tous les droits de l'homme, elle allie les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels. Les articles de fond clarifient le contenu et la portée, dans le cas des personnes handicapées, des droits de l'homme dont le respect est dû à chaque être humain.</p> <p>La Convention innove en ce qu'elle énonce une série de domaines dans lesquels les États doivent prendre des mesures pour garantir l'exercice des droits; toutefois, ces mesures ne sont pas directement liées à tel ou tel droit en particulier. Ce sont notamment:</p> <ul style="list-style-type: none"> La sensibilisation L'accessibilité Les situations de risque et les crises humanitaires L'accès à la justice La mobilité personnelle L'adaptation et la réadaptation Les statistiques et la collecte de données La coopération internationale |

| | | |
|---------------------|---|--|
| Art. 32 | Coopération internationale | <p>Soulignant l'importance de la coopération internationale, y compris en vue du développement, pour la réalisation des droits qu'elle proclame, la Convention consacre tout un article à la question. Elle va ainsi au-delà de ce qui se faisait jusque là dans les instruments des droits de l'homme, où la coopération internationale était ordinairement évoquée dans les articles relatifs à la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels. De plus, l'article 32 détaille davantage les sortes d'initiatives par lesquelles la coopération internationale peut contribuer à promouvoir la Convention (coopération aux fins de la recherche, coopération en vue du développement qui prenne en compte les personnes handicapées et leur soit accessible, par exemple).</p> <p>Il est à noter que l'article relatif à la coopération internationale est lié aux autres articles et qu'il y a entre eux une relation d'interdépendance. En d'autres termes, la coopération, y compris la coopération au service du développement, est une manière de donner effet aux droits et d'améliorer la mise en œuvre de la Convention; le développement et les droits de l'homme ne sont pas des sections séparées de la Convention: ils sont liés entre eux.</p> |
| Art. 31 et 33 | Mesures de mise en œuvre et de suivi | <p>Ces articles énoncent des mesures d'application et de suivi. L'article 31 impose aux États parties de recueillir des informations appropriées, y compris des données statistiques et des résultats de la recherche, qui leur permettent de formuler et d'appliquer des politiques visant à donner effet à la Convention. L'article 33 énumère les différentes initiatives que les États parties doivent prendre pour mettre en place un dispositif national d'application et de suivi.</p> |
| Art. 34-39 | Comité | <p>À partir de l'article 34, la Convention détaille sa structure institutionnelle. Elle crée le Comité des droits des personnes handicapées, qu'elle habilite à recevoir et examiner les rapports périodiques des États parties.</p> |
| Art. 40 | Conférence des États Parties | <p>La Convention institue la Conférence des États parties, qui se réunit régulièrement pour examiner toute question concernant l'application de la Convention.</p> |
| Art. 41 et suivants | Dispositions finales | <p>Les articles 41 et suivants fixent notamment les modalités de la signature, de la ratification et de l'entrée en vigueur de la Convention.</p> |

En vertu du **Protocole facultatif se rapportant à la Convention**, des particuliers et des groupes de particuliers qui s'estiment victimes d'une violation d'une disposition de la Convention peuvent présenter des communications au Comité. Le Protocole facultatif autorise aussi le Comité, s'il est informé par des renseignements crédibles d'atteintes graves ou systématiques aux droits des personnes handicapées dans un pays, à entreprendre une enquête dans ce pays, avec le consentement de ce dernier.

G. Principes

La Convention énonce à l'article 3 un ensemble de principes généraux destinés à aider les États à comprendre et à appliquer efficacement ses dispositions. Pour plus de précisions, voir le tableau du module 1.

H. Les droits de l'homme dans la Convention

Article 10 – Droit à la vie

Article 12 – Reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité

Article 14 – Liberté et sécurité de la personne

Article 15 – Droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

Article 16 – Droit de ne pas être soumis à l'exploitation, à la violence ni à la maltraitance

Article 17 – Intégrité de la personne

Article 18 – Droit de circuler librement et nationalité

Article 19 – Autonomie de vie et inclusion dans la société

Article 21 – Liberté d'expression et d'opinion, et accès à l'information

Article 22 – Respect de la vie privée

Article 23 – Respect du domicile et de la famille

Article 24 – Éducation

Article 25 – Santé

Article 27 – Travail et emploi

Article 28 – Niveau de vie adéquat et protection sociale

Article 29 – Participation à la vie politique et à la vie publique

Article 30 – Participation à la vie culturelle et récréative, aux loisirs et aux sports

Si la Convention n'instaure pas de droits nouveaux, elle définit plus clairement l'application des droits existants à la situation particulière des personnes handicapées.

Ainsi, certaines des mesures de nature à assurer la **liberté d'expression et d'opinion ainsi que l'accès à l'information** consistent à :

- Communiquer l'information sans tarder et sans frais supplémentaires sous des formes accessibles et au moyen de technologies adaptées aux différents types de handicap;
- Accepter et faciliter le recours, pour les démarches officielles, à la langue des signes, au braille, à la communication

améliorée et alternative et à tous les autres moyens accessibles de communication.

Un **niveau de vie adéquat et la protection sociale** exigent notamment:

- L'accès à des services, appareils et accessoires et autres aides répondant aux besoins créés par le handicap qui soient appropriés et abordables;

- L'accès des personnes handicapées et de leur famille, lorsqu'elles vivent dans la pauvreté, à l'aide publique pour couvrir les frais liés au handicap.

La Convention impose aussi aux États des obligations en vue de la réalisation d'une série de conditions qui sont indispensables à la pleine jouissance des droits de l'homme et qui sont les suivantes:

| MESURE | EXPLICATION |
|---|---|
| Sensibilisation (art. 8) | La sensibilisation suppose à la fois de faire mieux connaître les droits des personnes handicapées et de combattre les stéréotypes par des campagnes, par l'éducation et la formation, et en encourageant les médias à adopter un comportement responsable. |
| Accessibilité (art. 9) | L'accessibilité de l'environnement physique, des transports, de l'information et des communications, et des autres équipements et services ouverts ou fournis au public est une condition importante de l'autonomie. |
| Situations de risque et crises humanitaires (art. 11) | Reconnaissant les vulnérabilités particulières des personnes handicapées dans les situations de risque et les crises humanitaires, les États s'engagent à assurer leur protection et leur sûreté. |
| Accès à la justice (art. 13) | Une dimension fondamentale de la jouissance des droits est l'accès à la justice et, par conséquent, à des voies de recours. Cela suppose que des aménagements soient apportés au système judiciaire et qu'une formation soit dispensée aux personnels concourant à l'administration de la justice. |
| Mobilité personnelle (art. 20) | La mobilité personnelle favorise l'autonomie et les États peuvent y contribuer, notamment, en facilitant l'accès à des aides à la mobilité et à des technologies d'assistance, en formant des personnels spécialisés, et en encourageant les producteurs d'aides à la mobilité à prendre en compte les besoins des personnes handicapées. |
| Adaptation et réadaptation (art. 26) | Afin permettre aux personnes handicapées d'atteindre le maximum d'autonomie, les États s'engagent à renforcer et à développer des services d'adaptation et de réadaptation diversifiés, qui ne se limitent pas au secteur de la santé et qui s'étendent à l'emploi, à l'éducation et aux services sociaux. |

| | |
|--|--|
| <p>Statistiques et collecte de données (art. 31)</p> | <p>Pour contribuer à formuler et appliquer des politiques visant à donner effet à la Convention, les États devraient recueillir des informations désagrégées selon des méthodes qui respectent les droits de l’homme et les normes éthiques de la collecte et de l’analyse des données.</p> |
| <p>Coopération internationale (art. 32)</p> | <p>La Convention reconnaît l’importance de la coopération internationale pour aider les États à tenir leurs engagements. Il s’agira par exemple de veiller à ce que la coopération pour le développement prenne en compte les personnes handicapées et leur soit accessible, de procéder à des échanges d’information et de programmes de formation, de mener des travaux de recherche, d’opérer des transferts de technologie et d’apporter une assistance technique et économique.</p> |

Ces mesures sont centrées sur les initiatives que les États doivent prendre pour créer un environnement favorable à l’exercice de droits spécifiques des personnes handicapées.

I. Obligations

Les obligations se situent à deux niveaux: l’article 4 consacre des obligations *générales* et chacun des articles qui suivent énonce des obligations liées à des droits *particuliers*.

La première question qui se pose est celle de savoir **qui** doit tenir les engagements pris. Comme tous les autres instruments des droits de l’homme, la Convention impose ses obligations aux États. Toutefois, plusieurs articles font également ressortir le rôle des entreprises privées dans la réalisation des droits des personnes handicapées. S’il appartient aux États de veiller à ce que les entreprises privées respectent la Convention (autrement dit, si les obligations ne pèsent pas directement sur celles-ci), il importe de reconnaître le rôle du secteur privé et de souligner la nécessité de l’associer par des partenariats à la promotion des droits des personnes handicapées. D’autres instruments des droits de l’homme mentionnent également le secteur

privé, et l’on s’intéresse grandement, depuis quelques années, à la question de la responsabilité des entreprises au regard de ces droits. Cependant, la Convention va certainement plus loin que les autres instruments dans l’énumération de domaines précis qui se prêtent aux interventions du secteur privé. Ce secteur ou les entreprises ou organismes privés sont mentionnés dans les articles relatifs: aux obligations générales (art. 4.1 e)), à l’accessibilité (art. 9.2 b)), à la mobilité personnelle (art. 20 d)), à la liberté d’expression (art. 21 c)), à la santé (art. 25 d)), et au travail (art. 27.1 h)).

Outre les entreprises, d’autres acteurs non étatiques ont l’obligation de respecter les droits des personnes handicapées. L’article 25, par exemple, cite les professionnels de la santé. Plusieurs articles évoquent les services d’accompagnement et les services sociaux (l’article 12 à propos du soutien nécessaire à l’exercice de la capacité juridique et l’article 19 au sujet de l’autonomie de vie, par exemple). L’article 24 mentionne notamment l’emploi d’enseignants qualifiés afin de promouvoir l’insertion scolaire. Donc, même si la responsabilité juridique du respect de la Convention appartient à l’État, nombre d’autres acteurs ont un rôle à jouer.

Quelles sont, dans ces conditions, les obligations des États? Elles sont récapitulées ci-dessous, et analysées plus en détail dans les modules qui suivent:

- *Réexaminer les lois et politiques existantes* – pour s’assurer qu’elles respectent la Convention et ne fixent pas des règles et des normes incompatibles avec ses dispositions – et en adopter de nouvelles pour que le cadre juridique et politique contribue à la mise en œuvre de la Convention. Il pourra s’agir de lois anti-discrimination et d’une législation générale sur le handicap (le cas échéant – il n’y a pas d’obligation à cet égard) mais aussi de textes relatifs à la tutelle, à l’éducation, à la santé mentale, etc. Il s’agira aussi de textes d’application et de règlements. Quant aux politiques, ce pourront être des stratégies nationales de développement, des stratégies nationales relatives au handicap ou à l’intégration sociale, ou encore des stratégies de services ministériels visant à améliorer les droits des personnes handicapées;
- *Financer* – il ne suffit pas d’adopter des lois. Si certaines interdictions de la discrimination n’ont pas d’incidences financières, d’autres ont un coût (c’est le cas, par exemple, de l’aménagement des espaces publics pour les rendre accessibles aux personnes handicapées). Les lois et politiques qui ne sont pas assorties de moyens financiers ont peu de chances d’être pleinement appliquées;
- *Rendre les biens et services accessibles* – nombre de dispositions de la Convention exigent l’accès à des biens et des services tels que des technologies d’aide, des soins de santé et des programmes éducatifs. Pour que les personnes handicapées puissent jouir de leurs droits dans des conditions d’égalité avec les autres, il faut que ces services soient accessibles. Il conviendra tantôt de mettre en place des services adaptés au handicap, tantôt de rendre accessibles les services qui s’adressent à l’ensemble de la population (éducation par exemple);
- *Sensibiliser* – les barrières auxquelles se heurtent les personnes handicapées tiennent bien souvent aux mentalités. Pour que celles-ci évoluent, il faut sensibiliser l’opinion aux droits ainsi qu’aux capacités de ces personnes;
- *Former* – pour donner effet à bon nombre de droits des personnes handicapées, et notamment à ceux qui ont trait à l’accès aux services, il importe de familiariser des personnels tels que les enseignants et les professionnels de la santé avec les dispositions de la Convention. Ainsi, les enseignants doivent avoir les connaissances nécessaires pour pouvoir soutenir l’éducation inclusive, et, si l’on veut que les personnes handicapées accèdent aux services de santé dans des conditions d’égalité avec les autres, il faut que les professionnels de la santé comprennent en quoi consiste le passage à l’approche sociale/fondée sur les droits de l’homme;
- *Recueillir des données* – pour pouvoir élaborer de bonnes lois et de bonnes politiques d’application de la Convention, il faut de bonnes données. Les États devraient donc mener des recherches et recueillir des données qui permettent de mieux comprendre la situation des personnes handicapées et les obstacles auxquels elles se heurtent;

- *Renforcer les capacités* – dès lors que le handicap est envisagé sous l'angle des droits de l'homme, il devient essentiel, pour la pleine application de la Convention, de renforcer tant les capacités des États de s'acquitter de leurs obligations que celles des personnes handicapées de faire valoir leurs droits.

Il y a différentes manières de présenter les obligations des États qui découlent des instruments des droits de l'homme. Le système international repose sur deux grandes catégories d'obligations, dites négatives et positives:

- *L'obligation négative* est l'obligation de s'abstenir de faire quelque chose, c'est la *liberté vis-à-vis de l'État*;
- *L'obligation positive* est l'obligation qu'a l'État de prendre des mesures pour promouvoir les droits, c'est la *liberté grâce à l'action de l'État*.

L'habitude s'est prise de désigner les obligations des États par la formule «respecter, protéger et donner effet». C'est la formulation que nous proposons ici:

- *L'obligation de respecter*: les États doivent s'abstenir de s'immiscer dans la jouissance des droits;
- *L'obligation de protéger*: les États doivent prévenir les violations des droits par des tiers tels qu'entreprises privées, professionnels de la santé, etc.;
- *L'obligation de donner effet*: les États doivent prendre des mesures appropriées (législatives, administratives, budgétaires, judiciaires et autres) en vue de la réalisation des droits.

Chacune des obligations générales dont il a déjà été question peut se classer dans une de ces trois catégories. Par exemple:

- *Respecter*: s'abstenir de tout acte incompatible avec la Convention;
- *Protéger*: prendre des mesures pour éliminer la discrimination dans le secteur privé;
- *Donner effet*: adopter des lois compatibles avec la Convention; prendre des mesures pour assurer la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels.

J. Mécanismes nationaux et internationaux de suivi

La Convention prévoit expressément la mise en place de mécanismes *nationaux* et *internationaux* de suivi.

À l'échelon *national*, la Convention propose trois mécanismes:

- La désignation d'un ou de plusieurs points de contact au sein de l'administration pour assurer la coordination entre les différents pouvoirs de l'État et entre les divers ministères et services aux échelons local, provincial et fédéral afin de progresser dans l'application de la Convention;
- La création ou la désignation, au sein de l'administration, d'un mécanisme de coordination chargé de faciliter l'action dans différents secteurs et à divers niveaux;
- La mise en place d'un dispositif de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention – institution nationale de défense des droits

de l'homme ou bureau d'un médiateur, par exemple. Ce dispositif devrait être conforme aux Principes de Paris, qui définissent les normes d'indépendance et les fonctions des institutions de cette nature, telles qu'elles ont été arrêtées par l'Assemblée générale.

Du point de vue de la promotion de la Convention, les points de contact et les mécanismes de coordination peuvent grandement contribuer à changer la donne. Les questions relatives au handicap relèvent traditionnellement d'un ministère qui est souvent celui de la santé ou celui des affaires sociales. Par voie de conséquence, certaines questions échappent parfois à la sphère d'influence du ministère dont elles relèvent pour l'essentiel, ce qui crée des cloisonnements et des divisions. Si, par exemple, l'éducation des enfants handicapés est du ressort du ministère des affaires sociales et non du ministère de l'éducation, ces enfants sont en-dehors du système général d'enseignement. Parce qu'ils sont de nature transversale, les droits des personnes handicapées touchent à de nombreux domaines différents, et notamment à la justice, à l'éducation, au travail, aux affaires extérieures, au logement, aux finances, au sport et à la culture. Les points de contact et les mécanismes de coordination permettent de faire en sorte:

- Qu'il existe un organe gouvernemental, ou plusieurs, *responsables* des droits des personnes handicapées (points de contact);
- Que les différents ministères et services (et d'autres organes) coordonnent leurs activités (mécanisme de coordination).

La Convention laisse une assez grande latitude quant à la forme de ces mécanismes, et les États peuvent les adapter en fonction de

la situation qui règne dans le pays. Le mécanisme de coordination peut, par exemple, compter des représentants de la société civile: c'est déjà le cas de bon nombre de conseils nationaux du handicap.

Il est très important que le dispositif national de mise en œuvre et de suivi de l'application de la Convention soit conforme aux Principes de Paris, car il constitue alors un instrument indépendant de soutien et de vérification de l'application. Nombreuses sont les fonctions que peuvent exercer les institutions de défense des droits de l'homme indépendantes; elles peuvent:

- Vérifier comment les pouvoirs publics s'acquittent des engagements pris au titre de la Convention;
- Adresser aux autorités nationales des recommandations quant aux mesures à prendre pour améliorer la mise en œuvre;
- Étudier et promouvoir l'harmonisation des lois nationales relatives au handicap;
- Formuler des avis sur les propositions et les projets de loi relatifs au handicap pour en assurer la conformité à la Convention;
- Favoriser la ratification d'instruments relatifs au handicap – par exemple, encourager les autorités à ratifier le Protocole facultatif se rapportant à la Convention si elles ne l'ont pas déjà fait;
- Mieux faire connaître les droits des personnes handicapées et la lutte contre la discrimination liée au handicap;
- Recevoir les plaintes de particuliers et de groupes qui invoquent des violations des dispositions de la Convention;

- Formuler des programmes d'éducation aux droits de l'homme;
- Contribuer à l'établissement des rapports au Comité des droits des personnes handicapées;
- Coopérer à l'échelon régional ou international avec d'autres institutions nationales de défense des droits de l'homme.

Il existe encore d'autres moyens d'application et de suivi de la Convention que ceux qu'elle mentionne; on peut citer à titre d'exemple les tribunaux et les organes de défense des consommateurs. Les tribunaux assurent la protection judiciaire des droits des personnes handicapées, leur permettant d'obtenir des décisions exécutoires lorsqu'une violation est avérée. Cela peut être particulièrement utile lorsqu'un particulier, un groupe ou une organisation de la société civile décident d'engager une action pour qu'elle fasse jurisprudence. La décision judiciaire peut alors avoir des répercussions considérables, et entraîner une modification de la législation ou un changement des mentalités. Néanmoins, la justice peut être lente et les recours coûteux, de sorte que les personnes tentées de s'engager dans un procès doivent déterminer si l'affaire mérite l'investissement en temps et en argent qu'elle nécessite.

Au niveau *international*, la Convention institue deux mécanismes:

- Le Comité des droits des personnes handicapées, organe conventionnel indépendant qui compte 18 membres et dont la fonction essentielle est d'examiner les rapports des États parties sur les mesures qu'ils ont prises, en même temps que des rapports parallèles de la société civile, et d'instaurer un dialogue constructif avec

les États parties pour renforcer l'application de la Convention. Le Comité peut également recevoir des communications au titre du Protocole facultatif et effectuer des enquêtes sur d'éventuelles violations graves et systématiques de la Convention;

- La Conférence des États parties, qui se réunit au moins une fois tous les deux ans pour étudier toute question liée à la mise en œuvre de la Convention.

Ces mécanismes seront analysés plus avant dans d'autres modules de formation. Il pourrait cependant être utile d'étudier le processus d'établissement des rapports et de voir comment ce processus ainsi que l'examen des rapports par le Comité peuvent contribuer à la mise en œuvre. Il faudra peut-être adapter le débat en fonction des caractéristiques des participants: si, par exemple, ce sont principalement des représentants de l'administration, l'échange de vues pourrait être centré sur la manière dont l'établissement du rapport peut les aider à faire respecter la Convention. L'élaboration du rapport peut être l'occasion pour les représentants de l'État de:

- S'interroger sur les lois et politiques nationales afin d'en vérifier à la fois la conformité à la Convention et l'impact sur les personnes handicapées;
- Détecter des lacunes dans le dispositif juridique et politique;
- S'assurer que des points de contact et des mécanismes de coordination ont été désignés au sein de l'administration et qu'ils fonctionnent convenablement;
- Déceler les déficits de financement au sein des ministères et des programmes

qui seraient de nature à retarder la mise en œuvre;

- Établir à la faveur du processus de rédaction des partenariats avec d'autres acteurs tels que les organisations de personnes handicapées;
- Et...

Si les participants appartiennent principalement à la société civile, ils pourraient débattre de la manière dont celle-ci peut: i) influencer sur le rapport de l'État; ii) rédiger à l'intention du Comité un rapport parallèle qui offre un panorama plus ample de la situation des personnes handicapées et de la jouissance de leurs droits que le tableau brossé dans le rapport national.

Si les participants appartiennent au système des Nations Unies, ils pourraient se demander comment les équipes de pays des Nations Unies peuvent informer le Comité. Ils ne savent peut-être pas que des renseignements peuvent être communiqués confidentiellement au Comité. Le débat pourrait porter principalement sur le point de savoir comment les recommandations du Comité peuvent renforcer la programmation des Nations Unies et nourrir la programmation future, y compris les analyses et les programmes de pays.

K. Participation et intégration des personnes handicapées et des organisations représentatives

La participation et l'intégration effectives des personnes handicapées n'est qu'un des principes généraux de la Convention. Il est cependant particulièrement important compte tenu de l'invisibilité traditionnelle de bon nombre de personnes handicapées dans

la prise des décisions qui les concernent. Il peut donc être utile de développer ce principe si le temps disponible le permet.

Les notions de participation et d'intégration entières et effectives supposent que chacun puisse prendre pleinement part aux sphères publique et privée de la vie de la société et aux décisions qui influent sur son existence.

Participation. Pour être effective, la participation doit aller au-delà de la simple consultation préalable à un choix ou une décision déjà arrêtés. La participation effective doit être aussi active que possible, de manière que les personnes handicapées soient associées au processus de décision et aux initiatives correspondantes. Elle comporte également un élément de reddition des comptes. Les responsables devraient prendre en considération les propositions et les idées émises par les personnes handicapées, soit en modifiant leur action, leur initiative ou leur décision, soit, si ce n'est pas possible, en expliquant pourquoi ils ne peuvent pas le faire.

Intégration. Il ne s'agit pas simplement de placer physiquement les personnes handicapées avec les autres, dans les mêmes espaces (les classes, par exemple). Ce qu'il faut, c'est que la société dans son ensemble évolue et s'adapte de sorte que ces personnes puissent participer dans des conditions d'égalité avec les autres. Dans la classe, par exemple, il faudra peut-être modifier le plan des cours pour l'adapter aux besoins des élèves qui sont sourds, ou changer des activités de manière qu'elles développent les aptitudes de chaque élève, handicapé ou non.

Grâce à la participation et à l'intégration:

- Les besoins et les préoccupations des personnes handicapées sont mieux compris et les solutions peuvent être plus efficaces;

- Les personnes handicapées peuvent soulever les questions qui les préoccupent et demander des comptes aux responsables;
- Elles deviennent plus visibles; elles peuvent tirer profit de l'expérience des autres et évoluer à leur contact, et réciproquement.

La participation et l'intégration ne sont pas des événements ponctuels; ce sont des processus qui durent tout au long de la vie.

De plus, **les personnes handicapées devraient avoir l'occasion de prendre des décisions qui ne sont pas nécessairement liées au handicap ni à leur propre situation.** L'accessibilité est parfois réalisée à l'occasion d'activités qui concernent spécifiquement les personnes handicapées (une réunion sur leurs droits, par exemple). Ces personnes ont cependant, comme toutes les autres, de nombreux centres d'intérêt. Ainsi, une personne handicapée souhaitera peut-être participer à des réunions qui n'ont aucun rapport avec le handicap, et l'accessibilité devrait donc s'étendre à ces activités-là aussi. Le principe de participation et d'intégration doit donc être entendu dans un sens très large.

Une société civile très motivée, formée de personnes handicapées et de représentants de leurs organisations, d'organisations non gouvernementales généralistes et d'institutions nationales de défense des droits de l'homme, a joué d'emblée un rôle moteur dans la rédaction de la Convention.

Conformément à la pratique des débats relatifs aux droits de l'homme, des organisations non gouvernementales, dont des organisations représentatives des personnes handicapées, ont été accréditées auprès du Comité spécial chargé de rédiger

la Convention et ont participé à ses réunions. L'Assemblée générale s'est toujours montrée favorable à une participation active des organisations de personnes handicapées aux travaux du Comité spécial.

Une large coalition d'organisations de personnes handicapées et d'organisations non gouvernementales a constitué l'International Disability Caucus (IDC), porte-parole des organisations de personnes handicapées de toutes les régions du monde. Un de ses membres a affirmé que son propos était d'«ouvrir la voie à des changements qui mettront fin aux discriminations et assureront l'exercice de nos libertés et de nos droits».

La participation des organisations de personnes handicapées et d'autres organisations non gouvernementales à la rédaction du texte de la Convention a atteint un niveau probablement sans précédent dans les négociations relatives aux instruments des droits de l'homme des Nations Unies. À la dernière session du Comité spécial, quelque 800 membres d'organisations de personnes handicapées étaient inscrits. Au-delà des négociations, ces organisations ont été activement associées à la «vie» de la Convention – de la cérémonie de signature, tenue le 30 mars 2007, aux débats annuels du Conseil des droits de l'homme sur la Convention, en passant par les travaux du Comité des droits des personnes handicapées et de la Conférence des États parties.

Quel a donc été le rôle des organisations de personnes handicapées? L'International Disability Caucus (IDC) a été constamment un acteur majeur et a exprimé à la table des négociations les préoccupations des organisations nationales, régionales et internationales de la société civile. Les organisations de personnes handicapées ont pris une part essentielle à la rédaction du

projet du groupe de travail qui a servi de base au texte final, fruit de la collaboration de 27 gouvernements, de 12 organisations non gouvernementales et organisations de personnes handicapées, et d'une institution nationale de défense des droits de l'homme.

Le texte final de la Convention a été l'aboutissement de négociations véritablement inclusives. Nombre des vues exprimées et des suggestions faites par la société civile, notamment par les organisations de personnes handicapées et surtout par l'intermédiaire de l'IDC, ont été incorporées au texte. Des propositions de fond formulées par l'IDC, concernant par exemple la nécessité de veiller à consulter les personnes handicapées lors de l'élaboration des politiques et de la prise des décisions, font partie intégrante de la Convention.

C'est principalement aussi à l'IDC et aux institutions nationales de défense des droits de l'homme qu'est due la présence de la disposition relative à l'application et au suivi au niveau national qui exige des États parties la création d'un mécanisme national indépendant de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention.

Rien pour nous sans nous!

Le mot d'ordre «Rien pour nous sans nous» se fonde sur le principe de la participation et s'inscrit dans l'action menée par les organisations de personnes handicapées à travers le monde pour obtenir la pleine participation et l'égalisation des chances **pour, par et avec** les personnes handicapées. L'idée fondamentale est que celles-ci doivent toujours être directement associées à la planification des stratégies et des politiques qui auront des répercussions directes sur leur existence.

Pour reprendre les mots prononcés par le représentant d'une institution nationale de défense des droits de l'homme avant l'adoption de la Convention: «La participation active de la société civile a **tout particulièrement** contribué à donner à la Convention une orientation claire et une grande pertinence; elle a également permis d'en mener rapidement la rédaction à bon terme (...) C'est à cette ouverture et à ce souci d'inclusion que le texte de la Convention, malgré sa relative longueur, doit son puissant magnétisme.».

Le rôle clé de la société civile n'a pas pris fin avec l'adoption de la Convention; il se poursuit à travers sa mise en œuvre. Les personnes handicapées prennent une part déterminante à sa promotion et aux activités d'information qui s'y rapportent. Le nouveau paradigme sur lequel elle se fonde s'inspire du souci de comprendre et de partager les points de vue des personnes handicapées. Celles-ci contribuent aussi de manière décisive à l'examen et à la proposition de mesures nationales.

L. Que peuvent faire les différents acteurs pour promouvoir la Convention?

Les acteurs étatiques

- ✓ Ratifier la Convention;
- ✓ Une fois que la Convention est ratifiée, le faire savoir;
- ✓ Traduire la Convention dans les langues locales et la mettre à disposition sous des formes accessibles;
- ✓ S'assurer qu'un point de contact a été désigné au sein de l'administration;

- ✓ Envisager la mise en place d'un dispositif de coordination;
- ✓ Désigner un mécanisme indépendant de mise en œuvre et de suivi de l'application;
- ✓ Examiner et réformer les lois et politiques, et prendre de premières mesures pour commencer à donner effet à la Convention (pour de plus amples précisions, voir le module 4);
- ✓ Et...

Les organisations de personnes handicapées

Les personnes handicapées et les organisations qui les représentent peuvent promouvoir la Convention de nombreuses manières; elles peuvent par exemple:

- ✓ Évaluer les lois et politiques nationales ainsi que les activités des pouvoirs publics et autres acteurs à la lumière du texte de la Convention afin d'en assurer la conformité à celui-ci et d'obtenir la mise en œuvre progressive des dispositions de la Convention;
- ✓ Prendre la Convention pour repère afin d'évaluer la jouissance effective des droits des personnes handicapées et d'informer à ce sujet;
- ✓ Utiliser la Convention comme un instrument de plaidoyer – assurer, par exemple, la couverture médiatique de la signature et de la ratification de la Convention ainsi que des rapports au Comité pour appeler l'attention sur la situation des personnes handicapées;
- ✓ Utiliser la Convention comme norme objective et internationalement reconnue

pour rappeler aux États leurs responsabilités vis-à-vis des personnes handicapées, en soulignant que les pouvoirs publics sont les principaux responsables de la satisfaction des droits de ces personnes, même si d'autres acteurs (secteur privé, communauté internationale, organisations non gouvernementales, etc.) jouent eux aussi un rôle important;

- ✓ S'appuyer sur la Convention pour obtenir la mise en place des mécanismes nationaux de promotion et de suivi prévus par l'article 33, afin que l'application ait davantage de chances d'être fructueuse et durable;
- ✓ Coopérer avec les autorités pour les encourager à adresser leur rapport au Comité en temps voulu et participer à la rédaction de ce rapport;
- ✓ Fournir au Comité des rapports parallèles pour qu'il ait une vision aussi complète que possible de la situation des personnes handicapées dans le pays, ainsi que des domaines où des recommandations claires sont le plus nécessaires et où elles seront probablement le plus efficaces;
- ✓ Et...

Les organisations de la société civile (autres que les organisations de personnes handicapées)

Les organisations de la société civile comme celles qui défendent les droits de l'homme ou qui œuvrent en faveur du développement ont un rôle important à jouer dans la promotion et le suivi de l'application de la Convention. Elles peuvent:

- ✓ Envisager de faire systématiquement une place aux droits des personnes handicapées dans leurs propres programmes;
- ✓ Se demander si elles ne devraient pas créer un programme spécifiquement consacré aux droits des personnes handicapées;
- ✓ Renforcer la capacité des organisations de personnes handicapées;
- ✓ Faire figurer des informations sur les droits de personnes handicapées dans leurs rapports alternatifs aux organes conventionnels des Nations Unies;
- ✓ Et...

Les institutions nationales de défense des droits de l'homme

Pour promouvoir la Convention, les institutions nationales de défense des droits de l'homme peuvent:

- ✓ Faire préciser le nom de l'institution (ou des institutions) désignée(s) pour être le dispositif national d'application et de suivi;
- ✓ Faire connaître la Convention;
- ✓ Entreprendre des travaux de recherche relatifs aux droits des personnes handicapées;
- ✓ Réserver une place à la Convention dans leurs activités et leurs rapports annuels;
- ✓ Faire figurer des informations sur les droits des personnes handicapées dans leurs rapports alternatifs aux organes conventionnels des Nations Unies;
- ✓ Et...

Les équipes de pays des Nations Unies

Les équipes de pays des Nations Unies peuvent elles aussi contribuer à la promotion de la Convention; dans cette perspective, elles peuvent:

- ✓ Intégrer l'application de la Convention aux programmes de pays;
- ✓ Mettre en place un programme spécifiquement destiné à aider l'État à ratifier et appliquer la Convention;
- ✓ Renforcer les capacités des organisations de personnes handicapées;
- ✓ Donner des informations au Comité au moment où elles font rapport;
- ✓ Envisager de créer un programme et d'en demander le financement au titre du Fonds d'affectation spéciale multidonateurs créé dans le cadre du Partenariat des Nations Unies pour la promotion des droits des personnes handicapées.

Le Partenariat des Nations Unies pour la promotion des droits des personnes handicapées et son Fonds d'affectation spéciale ont été mis en place en 2011 pour soutenir les programmes pilotés par les Nations Unies, principalement à l'échelon national mais aussi au niveau régional et mondial, en vue de la ratification et de l'application de la Convention. Les organismes fondateurs sont l'Organisation internationale du Travail (OIT), le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), le Département des affaires économiques et sociales (DAES) de l'ONU, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS)⁹.

⁹ Pour de plus amples renseignements, voir <http://mdf.undp.org/factsheet/fund/RP000> (site consulté le 8 octobre 2012).

MODULE 3 – LA RATIFICATION

Introduction

La Convention a été ratifiée par un grand nombre d'États en quelques années seulement. Le 1er octobre 2013, elle comptait 137 parties contractantes, et le Protocole facultatif, 78. En d'autres termes, plus de la moitié des États de la planète avaient consenti à être liés par la Convention. Il reste encore, cependant, à obtenir l'adhésion de la totalité des pays. Le module 3 présente les principaux concepts et les grandes étapes du processus de ratification, afin d'aider à former et à motiver les représentants des pouvoirs publics, de la société civile et des institutions nationales de défense des droits de l'homme des pays qui n'ont pas encore ratifié la Convention.

Dans un cours de formation sur ce sujet, il importe de faire comprendre que la ratification d'un instrument international est un processus complexe qui varie d'un pays à l'autre. Tout d'abord, des acceptions différentes sont données au terme lui-même, ce qui peut être source de confusion. Ainsi, le mot peut désigner l'adoption de l'instrument à l'échelon national (par le parlement, par exemple) mais aussi l'acte international d'adhésion à l'instrument. De plus, certains pays adhèrent à une convention plus qu'ils ne la ratifient, et le terme de ratification pourrait être moins adapté que celui d'adhésion. En même temps, l'instrument est sujet à confirmation officielle par des organisations d'intégration régionale telles que l'Union européenne. Le mot de ratification a tendance à

servir de fourre-tout; entendu au sens strict, il est peut-être plus pertinent dans certains régimes politiques que dans d'autres.

Ensuite, les conditions indispensables à la ratification varient d'un pays à l'autre. Certains États font précéder la ratification de débats nationaux approfondis tandis que d'autres ratifient le texte d'abord et organisent ces débats ensuite. D'autres encore ratifient un instrument international sans autre formalité à l'échelle nationale.

L'animateur qui présente le module 3 doit donc connaître le régime en vigueur dans le pays et adapter le module en conséquence.

A. Le processus national de ratification

La loi et la pratique constitutionnelles régissent les divers aspects du processus de ratification qui se déroule généralement (mais pas toujours) à l'échelon national avant la ratification ou l'adhésion au niveau international. À noter que la Convention ne prescrit aux États aucun processus national spécifique de ratification.

Dans l'ensemble, il existe deux modalités de ratification nationale, qui sont fonction du rôle joué par le pouvoir législatif. Dans les pays de droit civil, la ratification prend la forme d'une approbation de l'instrument par le législateur. Après le vote, la loi portant ratification est transmise au pouvoir exécutif en vue de sa promulgation, de sa publication

et de son dépôt auprès du dépositaire de l'instrument. Ainsi, l'Argentine, le Chili, la Croatie, l'Équateur, l'Espagne, la Hongrie, le Mali, le Niger et le Panama ont ratifié la Convention au moyen d'une loi adoptée par le parlement. Le Mexique l'a ratifiée par l'approbation d'une des chambres du parlement.

Dans la plupart des pays qui ont une tradition de *common law*, ainsi que dans d'autres régimes, la ratification d'un instrument peut se faire par une décision du pouvoir exécutif. Si le parlement intervient, c'est à titre consultatif, ce qui signifie qu'un vote n'est pas nécessaire. C'est ainsi que le Bangladesh, la Nouvelle-Zélande et la Thaïlande ont ratifié la Convention par décision du pouvoir exécutif.

Quelles que soient les différences entre ces deux modalités et les spécificités des régimes nationaux, ces processus internes offrent d'importantes occasions de sensibiliser l'opinion et de faire mieux comprendre l'instrument à l'étude. De fait, les étapes qui précèdent et qui suivent la ratification influent sur la phase suivante – celle de l'application – par exemple en permettant de détecter les vides juridiques et autres et de mobiliser un soutien.

Certains États font faire une analyse nationale des avantages et des défis liés à la ratification. En pareil cas, ses auteurs évaluent les convergences entre la législation et les politiques nationales, d'une part, et la convention, d'autre part; ils mettent en évidence, notamment, les raisons qui militent en faveur de la ratification et de l'application, et les obligations et les dépenses qui en découleraient. Au cours de la phase préparatoire interne, l'analyse nationale accompagne la proposition de ratification. Tout examen préalable à la ratification devrait faire partie d'un processus d'étude des lois existantes et de la législation envisagée, appelé à se poursuivre

pendant l'application. Idéalement, les résultats de l'analyse commanditée par les autorités, et conçue sous l'angle de l'intérêt national, devraient à terme être rendus publics.

De même, les États devraient faire précéder la ratification de consultations d'une ampleur suffisante. C'est au demeurant ce que prescrit la Convention elle-même, dont le paragraphe 3 de l'article 4 se lit comme suit:

Dans l'élaboration et la mise en œuvre des lois et des politiques adoptées aux fins de l'application de la présente Convention, ainsi que dans l'adoption de toute décision sur des questions relatives aux personnes handicapées, les États Parties consultent étroitement et font activement participer ces personnes, y compris les enfants handicapés, par l'intermédiaire des organisations qui les représentent.

Même si l'État n'est pas lié par cette disposition parce qu'il n'est pas encore devenu partie à la Convention, l'organisation de consultations publiques sur la ratification est une bonne pratique qui peut influencer sur l'application ultérieure de l'instrument. La consultation peut faire de la ratification davantage qu'un geste politique en direction de la communauté internationale et améliorer réellement la situation sur le terrain.

Si des consultations ont lieu, elles devraient tenir compte de tout l'éventail des parties prenantes à la ratification. Les représentants de l'administration devraient être consultés. Cependant, nombre de services administratifs ont un rôle à jouer dans la réalisation des droits des personnes handicapées, et les consultations peuvent se dérouler à différents niveaux – administrations centrales, provinciales et municipales, par exemple. De même, les consultations peuvent cibler non seulement les ministères

des affaires sociales et de la santé, dont relèvent généralement les questions liées au handicap, mais aussi des ministères tels que ceux de l'éducation, de la justice, de l'intérieur ou des finances, qui auront à participer à la mise en œuvre de la Convention.

Dans le débat relatif à la ratification, les personnes handicapées devraient avoir voix au chapitre à la fois directement et par l'intermédiaire de leurs organisations. Les consultations devraient prendre en considération la diversité des handicaps. Les personnes handicapées ne forment pas un groupe monolithique: leurs handicaps sont variés (psychosociaux, intellectuels, physiques, sensoriels) et elles sont elles-mêmes diverses (hommes, femmes, enfants, personnes autochtones, personnes âgées, etc.). Les consultations devraient tenir compte de cette variété dans toute la mesure du possible.

L'opportunité de soutenir, y compris financièrement, la participation des organisations de personnes handicapées aux consultations devrait être mûrement pesée. Parmi les États qui s'engagent dans le processus de ratification, certains – pays en développement ou pays qui traversent une crise, par exemple – peuvent avoir du mal à élargir les consultations faute de moyens financiers suffisants. Force est alors de tirer le meilleur parti possible de ressources limitées. Mais la consultation doit avoir lieu, non seulement pour assurer la participation et l'intégration des personnes handicapées, mais aussi parce que celles-ci peuvent avoir des propositions à faire quant à l'utilisation la plus efficace de ressources modiques en vue de l'application progressive de la Convention.

D'autres acteurs de la société civile, comme les organisations non gouvernementales qui se préoccupent des droits de l'homme ou du développement, devraient également être consultés. S'il existe une

institution nationale de défense des droits de l'homme, elle devrait pouvoir s'exprimer; elle peut également contribuer aux travaux de recherche sur les droits des personnes handicapées et à l'analyse des lois et politiques.

Le processus de ratification devrait être inclusif et représentatif de la société dans son ensemble, groupes minoritaires et opposition politique compris; il ne devrait pas porter la marque d'un programme politique. Cela tient notamment à ce principe du droit international qui veut que les autorités successives d'un pays soient également liées par tout instrument international déjà ratifié. Le danger est que le pouvoir en place soit tenté d'exclure certains acteurs, comme l'opposition politique, pour pouvoir prendre ses décisions plus librement. À terme, cependant, cela pourrait nuire à l'application de la Convention, qui ne se poursuivrait pas en cas de changement de gouvernement.

Le processus de ratification de l'Australie offre un bon exemple des différentes étapes à parcourir. L'Australie a signé la Convention en mars 2007 et l'a ratifiée en juillet 2008. L'exercice national a comporté un examen approfondi de toute la législation du Commonwealth, des États et des Territoires destiné à déterminer si le pays pouvait se conformer à tous les articles de la Convention. Le Ministère de la famille, du logement, des services de proximité et des affaires autochtones et le Ministère de la justice, en consultation avec les organisations nationales de personnes handicapées ainsi qu'avec les conseils consultatifs et les services juridiques spécialisés dans le domaine du handicap, ont présenté au Gouvernement un rapport sur l'impact de la ratification. Les auteurs du rapport y ont dressé la liste des avantages et des inconvénients de la ratification de la Convention et de son Protocole facultatif, analysé la compatibilité des lois

australiennes avec les obligations découlant de la Convention, décrit l'impact économique, environnemental, social et culturel de la ratification, définit un moyen adéquat de transcrire directement la Convention dans le droit national et procède à un examen comptable des lois, politiques et programmes.

La préparation de la ratification n'est pas seulement un processus conduit par les autorités nationales. La société civile peut également plaider en faveur de la ratification. À vrai dire, son intervention peut être un déclencheur particulièrement efficace de l'action gouvernementale. À cette fin, la société civile et d'autres acteurs peuvent:

- Se documenter:
 - ✓ Apprendre comment la Convention peut être transposée dans le droit national;
 - ✓ S'informer sur les effets et les coûts de la ratification;
 - ✓ Déterminer les manières dont la ratification peut répondre aux besoins des personnes handicapées.
- Former:
 - ✓ Notamment les décideurs par des réunions, des courriels, des lettres, des appels téléphoniques et des visites, en soulignant que le handicap est une question de droits de l'homme;
 - ✓ Notamment la collectivité locale en encourageant la tenue de débats nationaux et de causeries dans les écoles et dans la collectivité;
- Mobiliser des partenaires et des alliés tels que d'autres groupes de personnes handicapées, des organisations de défense des droits de l'homme et des mouvements sociaux, et à ce titre:

- ✓ Mettre en exergue l'importance de la question;
- ✓ Lancer une campagne commune en faveur de la ratification;
- ✓ Suggérer des actions concrètes auxquelles ces partenaires puissent s'associer;
- ✓ Constituer un réseau, et notamment mettre en place des canaux de communication et d'échanges d'information (par la création d'un site web, par exemple).
 - Faire pression:
 - ✓ Écrire au Gouvernement en lui demandant instamment de signer et de ratifier la Convention;
 - ✓ Parler de la Convention avec des parlementaires;
 - ✓ Rencontrer les interlocuteurs habituels dans les ministères, les organismes locaux et nationaux, etc.
 - Assurer le suivi:
 - ✓ Adresser des lettres de remerciement aux fonctionnaires et autres partenaires;
 - ✓ Évaluer le succès des stratégies et des messages.

Le Service de la lutte antimines des Nations Unies et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) ont élaboré un dossier de sensibilisation pour aider les centres de lutte antimines à plaider en faveur de la ratification de la Convention. Dans l'encadré ci-dessous figure le modèle d'une lettre qui peut être envoyée à des parties prenantes pour promouvoir la ratification.

[NOM ET ADRESSE DE L'EXPÉDITEUR]

[NOM ET ADRESSE DU FONCTIONNAIRE DESTINATAIRE]

[DATE]

[Monsieur] [Madame],

La Convention relative aux droits des personnes handicapées est entrée en vigueur le 3 mai 2008. Le 30 mars 2007, jour où elle a été ouverte à la signature, elle comptait 82 signataires: c'est le chiffre le plus élevé jamais enregistré à la date d'ouverture à la signature d'une convention des Nations Unies. Le texte complet de cet instrument est disponible à l'adresse suivante: www.un.org/disabilities. La Convention:

- Fixe des normes internationales concernant les droits et les libertés des personnes handicapées;
- Clarifie l'application aux personnes handicapées de ces principes des droits de l'homme que sont l'intégration, la non-discrimination, l'accessibilité et la participation;
- Offre aux pouvoirs publics un modèle sûr dont ils peuvent s'inspirer pour l'élaboration des lois et politiques nationales;
- Institue des mécanismes efficaces de suivi de la réalisation des droits des personnes handicapées;
- Prescrit des mécanismes nationaux de mise en œuvre et de suivi de la Convention.

La Convention marque un changement de modèle dans la manière de penser le handicap et de percevoir les personnes handicapées. Ces personnes cessent d'être les «objets» du dévouement de personnes charitables, de traitements médicaux et de la protection sociale pour devenir les «sujets» de droits, capables de prendre des décisions et de jouer un rôle actif dans la société.

La Convention est le premier instrument majeur des droits de l'homme de ce siècle; elle est une conquête historique pour les 650 millions de personnes handicapées qui vivent dans le monde. Elle offre certainement [au] [à la] [NOM DU PAYS] une importante occasion de s'acquitter de ses obligations vis-à-vis de ses citoyens. Nous serons heureux de travailler avec vous sur ces questions, et sommes prêts à vous apporter le soutien dont vous pourriez avoir besoin.

Je vous prie d'agréer, [Monsieur] [Madame], l'assurance de ma considération distinguée.

[NOM DU SIGNATAIRE ET DE L'ORGANISATION]

B. Le processus international de ratification

Au niveau international, les États ou les organisations d'intégration régionale (comme l'Union européenne) qui se proposent de devenir parties à la Convention doivent exprimer leur consentement à être liés par ses dispositions. L'article 43 prévoit que ce consentement peut être exprimé par la ratification, l'adhésion ou la confirmation formelle. L'«organisation d'intégration régionale» s'entend de toute organisation constituée par des États souverains d'une région donnée, à laquelle ses États membres ont transféré des compétences dans les domaines régis par la Convention (art. 44).

Il est important à ce stade de définir certains termes. Pour nombre d'États, l'expression du consentement comprend la signature et la ratification:

- a) **La signature** de la Convention est l'acte par lequel un État ou une organisation d'intégration régionale exprime son intérêt à l'égard du traité et son intention d'y devenir partie. Les États et les organisations d'intégration régionale ne sont pas liés par leur signature. Cependant, ils doivent, conformément à la Convention de Vienne sur le droit des traités (art. 18), s'abstenir d'actes qui priveraient la Convention de son objet et de son but;

b) **La ratification** consiste dans le dépôt, par une lettre officielle, de l'instrument de ratification auprès du Secrétaire général des Nations Unies, dépositaire de la Convention en vertu de l'article 41 de celle-ci.

Par le dépôt de son acte de ratification, l'État fait connaître au niveau international son consentement à être lié par un instrument. Comme les autres actes de consentement, la ratification rend les normes internationales des droits de l'homme consacrées par cet instrument juridiquement contraignantes vis-à-vis de l'État considéré, et lui impose de rendre compte à la communauté internationale des mesures prises pour harmoniser sa législation, ses politiques et ses pratiques avec ces normes internationales. Comme on le verra, la portée de cette formalité diffère d'un pays à l'autre.

Pour certains États, le consentement s'exprime en une seule étape: c'est l'**adhésion**. Celle-ci consiste dans le dépôt d'un instrument d'adhésion auprès du dépositaire et a les mêmes effets juridiques que la ratification; à la différence de celle-ci, cependant, elle n'est pas précédée de la signature.

En ce qui concerne les organisations d'intégration régionale, le processus comprend lui aussi deux étapes comparables à celles exposées ci-dessus, la signature par l'organisation étant suivie d'une **confirmation formelle**.

Les États et les organisations d'intégration régionale peuvent décider de ratifier ou d'adhérer à la fois à la Convention et à son Protocole facultatif, ou à la Convention seulement. Leur intention à cet égard doit être signifiée dans l'instrument établi et déposé. Pour pouvoir signer et ratifier le Protocole, il faut avoir signé et ratifié la Convention, mais les

deux formalités peuvent être accomplies au cours de la même cérémonie de signature.

C. Réserves, interprétations et déclarations

Au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion, les États et les organisations d'intégration régionale souhaitent parfois adapter l'application de l'instrument en émettant une réserve. La Convention de Vienne sur le droit des traités définit la réserve comme suit (art. 2, par. 1.d)):

L'expression «réserve» s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet État.

Les États peuvent aussi faire des déclarations au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion. Par une déclaration, un État fait connaître son interprétation d'une question contenue dans la Convention ou d'une disposition de celle-ci.

Les réserves et déclarations peuvent parfois indiquer qu'un État n'est pas résolu à donner pleinement effet à la Convention: il peut par exemple invoquer une divergence de principes culturels pour dissimuler son manque de volonté politique. Dans d'autres cas, elles peuvent traduire sa crainte légitime et sérieuse que les ressources nationales ne lui permettent pas de répondre aux obligations découlant de la Convention. Les États peuvent être tentés de formuler des réserves pour gagner du temps. Ils peuvent décider de modifier certaines des dispositions les plus rigoureuses ou d'en limiter la portée

afin d'éviter d'être blâmés par la communauté internationale pour ne pas appliquer la Convention convenablement. Si les réserves sont inévitables, il importe de tout faire pour que leurs incidences soient aussi réduites que possible. Vagues ou précises, elles méritent une attention particulière lors du suivi de l'application d'un instrument. Ainsi par exemple, le Comité des droits des personnes handicapées peut, par ses interprétations qui font autorité, circonscrire la portée apparemment générale et indéterminée de certaines réserves.

En tout état de cause, les réserves ne doivent jamais être encouragées, et l'animateur devrait trouver le moyen, eu égard à la composition de son auditoire, de le faire clairement comprendre lors de la présentation du module 3.

L'article 46 de la Convention autorise les parties à formuler des réserves à condition qu'elles ne soient pas incompatibles avec l'objet et le but de l'instrument. Si un État a des objections, il les notifie au Secrétaire général des Nations Unies, qui en distribue le texte. Les objections à une déclaration portent généralement sur le point de savoir si celle-ci est purement interprétative ou si elle est en réalité une réserve qui modifierait les effets juridiques de l'instrument. L'État qui élève une objection demande parfois que l'État auteur de la déclaration précise ses intentions. Si ce dernier convient qu'il a formulé une réserve et non une déclaration, il peut éventuellement retirer sa réserve; dans le cas contraire, il confirme qu'il ne s'agit que d'une déclaration.

Une fois que le texte d'une réserve leur a été communiqué, les États parties disposent de 12 mois pour faire connaître leurs objections, ce délai commençant à courir à la date

du dépôt de la notification de la réserve ou à la date à laquelle l'État ou l'organisation d'intégration régionale a exprimé son consentement à être lié par le traité, si cette deuxième date est ultérieure. Lorsqu'un État formule une objection à une réserve et la communique au Secrétaire général après l'expiration du délai de 12 mois, le Secrétaire général en distribue le texte comme étant une «communication». La formulation d'une objection ne contraint pas un État à retirer sa réserve. Elle exerce cependant une certaine pression politique sur lui et peut le conduire à la retirer de son plein gré, immédiatement ou après un certain temps. De plus, l'objection à une réserve pourrait conduire un État à considérer que l'instrument est sans effet entre lui-même et l'État auteur de la réserve – du moins en ce qui concerne la disposition qui fait l'objet de la réserve.

Les organes conventionnels cherchent systématiquement à réduire la portée des réserves et à en encourager le retrait. C'est ainsi que le Comité des droits de l'homme a exposé sa position dans son observation générale n° 24 (1994) sur les questions touchant les réserves formulées au moment de la ratification du Pacte ou des Protocoles facultatifs y relatifs ou de l'adhésion à ces instruments, ou en rapport avec des déclarations formulées au titre de l'article 41 du Pacte. Se fondant sur le fait que les réserves incompatibles avec l'objet et le but de l'instrument ne sont pas autorisées, le Comité indique les domaines dans lesquels les réserves lui paraissent inadmissibles. En font partie les articles considérés comme définissant des normes impératives. Le Comité se demande si les réserves à des droits non susceptibles de dérogation sont autorisées. De même, il juge irrecevables les réserves aux dispositions qui créent les mécanismes d'appui à la jouissance des droits, comme

le droit à des voies de recours. C'est à lui, estime-t-il, qu'il appartient de déterminer si une réserve est compatible avec l'objet et le but de l'instrument, en partie parce que cette décision n'est pas du ressort des États parties s'agissant d'instruments relatifs aux droits de l'homme, et en partie parce que le Comité ne peut manquer de faire cette évaluation dans l'exercice de ses fonctions.

Les parties prenantes qui cherchent à soutenir les organes conventionnels, à enrichir l'examen périodique universel et/ou à coopérer avec les autorités nationales qui engagent ou terminent la procédure de ratification devraient plaider en faveur d'une ratification sans réserve.

Point important, les réserves existantes peuvent être modifiées. Le changement peut consister en un retrait partiel, en la création de nouvelles exclusions ou en la modification des effets juridiques de certaines dispositions (ce qui équivaut à la formulation d'une nouvelle réserve). Un État ou une organisation d'intégration régionale peuvent à tout moment retirer une réserve qu'ils ont formulée à la Convention ou au Protocole facultatif. Le retrait doit être fait par écrit et être signé par le chef de l'État, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères, ou par une personne pleinement habilitée à cet effet par l'une de ces autorités. Comme les réserves, les déclarations peuvent être modifiées ou retirées.

Des États parties ont formulé un certain nombre de réserves et de déclarations dont quelques-unes ont suscité des objections d'autres États parties.

- Au sujet de la notion de «consentement» et de ses incidences, l'Australie a déclaré entendre «que la Convention autorise l'assistance ou le traitement obligatoire,

y compris les mesures prises pour traiter un handicap mental lorsqu'un tel traitement est nécessaire, en dernier recours et sous réserve de garanties». La France et les Pays-Bas ont fait savoir qu'à leur sens le «consentement» s'entend: 1) du consentement donné par une personne capable de consentir; 2) dans le cas des personnes incapables de consentir, de l'autorisation donnée par leur représentant ou par l'autorité ou l'organisme prévus par la loi.

- Malte, Monaco et la Pologne ont émis des réserves et des déclarations indiquant que la Convention ne serait pas interprétée comme conférant un droit à l'avortement.
- La République arabe syrienne a affirmé «comprendre» que le fait d'être signataire de la Convention «n'entraîne en aucune manière une reconnaissance d'Israël ni une entrée en relations avec Israël, sous quelque forme ou selon quelque modalité que ce soit, à propos de la Convention».
- L'Azerbaïdjan a déclaré «qu'il sera impossible de garantir la conformité avec les dispositions de la Convention dans ses territoires occupés par la République d'Arménie jusqu'à ce que ces territoires soient libérés de cette occupation».
- La France et plusieurs autres États ont élevé des objections à la déclaration par laquelle la République islamique d'Iran avait indiqué qu'elle ne se sentait pas liée par les dispositions de la Convention jugées incompatibles avec les lois iraniennes. D'après la France, la République islamique d'Iran a «formulé une réserve de portée générale et indéterminée. En effet, cette réserve présente

un caractère vague, en tant qu'elle ne précise ni les dispositions de la Convention qui sont visées, ni les règles de droit interne que la République islamique d'Iran entend faire privilégier. Dès lors, elle ne permet pas aux autres États parties de connaître la portée de l'engagement de la République islamique d'Iran et est susceptible de priver les dispositions de la Convention de tout effet.»

- L'Autriche, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque, la Slovaquie et la Suède ont exprimé leur objection à la réserve par laquelle El Salvador avait affirmé souscrire à la Convention et à son Protocole facultatif «pour autant que les dispositions desdits instruments ne portent pas atteinte ni ne contreviennent aux règles, normes et principes énoncés dans la Constitution de la République d'El Salvador, en particulier à ses principes fondamentaux». De l'avis de ces États, la réserve était incompatible avec l'objet et le but de la Convention du fait qu'elle ne précisait pas l'étendue de la dérogation.
- L'Espagne, le Portugal, la République tchèque et la Suède ont élevé une objection à la déclaration interprétative par laquelle la Thaïlande avait indiqué que l'article 18 de la Convention s'appliquait sous réserve des lois, réglementations et pratiques nationales. Selon ces États, la Thaïlande avait formulé une réserve qui ne permettait pas de savoir clairement dans quelle mesure elle acceptait les obligations découlant de l'article 18 de la Convention, ce qui suscitait des doutes sur sa volonté de réaliser le but et l'objet de la Convention s'agissant du droit de circuler librement et du droit à une nationalité.

D. La transcription de la Convention dans le droit de l'État qui la ratifie

En procédant à la ratification, l'État consent à être lié par la Convention, qui entre en vigueur pour lui. Pour autant, elle ne vient pas automatiquement à faire partie de sa législation.

Il existe essentiellement deux grands modes de transposition des conventions dans le droit national; ils répondent généralement à des traditions juridiques différentes, et le système applicable est souvent inscrit dans la constitution nationale.

Les pays *monistes* partent du principe que le droit national et le droit international forment un seul ordre juridique. Le droit international n'a pas besoin d'être transcrit dans le droit national: la ratification incorpore immédiatement un instrument international au système national. Ses dispositions peuvent être directement appliquées par les juges et invoquées par les ressortissants du pays, au même titre que la législation nationale. Un juge peut frapper de nullité une norme nationale si elle est en contradiction avec les règles internationales. Dans certains États, le droit international prime toujours, tandis que d'autres appliquent le principe *lex posterior derogat legi priori*. Dans certains États parties à la Convention, comme l'Argentine, le Chili, le Costa Rica, la Croatie, l'Espagne, la Hongrie, le Mali, le Niger, le Qatar et la Slovénie, les dispositions de la Convention acquièrent directement force juridique et sont en principe immédiatement applicables, y compris par les juridictions de l'ordre judiciaire. Des particuliers qui ont invoqué devant les tribunaux la violation de droits sanctionnés par d'autres instruments, comme le Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels, ont obtenu des dédommagements ou une réparation.

Dans les pays *dualistes*, les ordres juridiques international et national sont considérés comme distincts. Les instruments internationaux des droits de l'homme auxquels ces États sont parties ne sont pas applicables en tant que tels dans l'ordre national, et des textes doivent être adoptés pour transcrire l'instrument dans le droit national. Si certains États parties ont apporté des modifications à la législation existante pour se mettre en conformité avec la Convention, il semble que les mesures prises jusqu'à présent ne permettent pas de donner directement effet à la Convention dans le système juridique interne.

Si un pays dualiste ne transpose pas un instrument international dans le droit national, par exemple par négligence ou parce que la ratification ou l'adhésion obéissent à des motivations purement politiques, l'application de cet instrument est incertaine. Si l'État ne transcrit pas la Convention dans son ordre juridique après l'avoir ratifiée, les personnes qui ont le plus besoin de la protection qu'elle apporte n'en bénéficieront pas nécessairement. Parmi les pays dualistes figurent l'Afrique du Sud, l'Australie, le Canada, l'Inde, le Kenya, le Malawi, le Royaume-Uni et la Zambie.

Les organes conventionnels ont souvent recommandé que les États transcrivent les instruments des droits de l'homme dans le droit national pour qu'ils produisent tous leurs effets. C'est ainsi que, dans son observation générale n° 31 (2004) relative à la nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, le Comité des droits de l'homme, tout en relevant que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne faisait pas expressément obligation aux États parties d'incorporer ses dispositions, a cependant exprimé l'avis «que les droits garantis par le Pacte sont susceptibles d'être mieux protégés dans les États où le Pacte fait partie

de l'ordre juridique interne automatiquement ou par voie d'incorporation expresse», et a invité les États parties à agir en conséquence.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a exprimé des vues analogues dans son observation générale n° 9 (1998) relative à l'application du Pacte au niveau national: «les normes internationales contraignantes relatives aux droits de l'homme devraient s'appliquer directement et immédiatement dans le cadre du système juridique interne» et «même si le Pacte n'oblige pas formellement les États à incorporer ses dispositions dans la législation interne, une telle démarche est souhaitable».

Dans les pays où il faut que la loi renvoie aux dispositions d'un instrument ou les reproduise, les magistrats ont parfois trouvé des moyens ingénieux d'exploiter les normes internationales. On peut citer le cas de l'Afrique du Sud, qui n'est pas partie au Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels, mais dont la Cour constitutionnelle s'est appuyée sur les observations générales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels pour interpréter la portée de ces droits au regard de la Constitution sud-africaine.

E. La place de la Convention dans le système juridique des États

Dans les États où la Convention est directement applicable, il lui a été assigné différents niveaux dans la hiérarchie des lois. Le Costa Rica, par exemple, place les conventions au même niveau que la Constitution. En Argentine, le parlement a été saisi d'un projet de loi tendant à situer la Convention au niveau de la Constitution, à l'instar des autres instruments des droits de l'homme. Dans plusieurs pays, comme la Croatie, le Mali, le Mexique

et le Niger, les instruments internationaux des droits de l'homme auxquels l'État est partie sont au-dessus des lois nationales.

Les organes conventionnels ont souvent demandé que la place des instruments internationaux des droits de l'homme dans la hiérarchie des lois internes soit clarifiée. Ils ont systématiquement exprimé leur satisfaction aux États qui leur ont attribué le même niveau qu'à leur constitution, ce qui n'est pas toujours le cas.

Dans son observation générale n° 31 (2004), le Comité des droits de l'homme a expressément souligné la force des instruments des droits de l'homme, qui «découle directement du principe énoncé à l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, aux termes duquel un État partie "ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité"». Et c'est, a ajouté le Comité, «le même principe qui joue afin d'empêcher que les États parties invoquent les dispositions de leur droit constitutionnel ou d'autres aspects de leur droit interne pour justifier le fait qu'ils n'ont pas exécuté les obligations découlant du Pacte ou qu'ils ne leur ont pas donné effet».

Les réserves formulées par les États qui ne reconnaissent pas la prééminence de la Convention relative aux droits des personnes handicapées en cas de conflit entre ses dispositions et celles de leur constitution pourraient être source de difficultés au regard de l'article 27 de la Convention de Vienne. C'est pourquoi même les États dotés d'un système dualiste devraient à tout le moins s'abstenir d'invoquer la législation nationale pour ne pas respecter la Convention, même si leurs ressortissants ne peuvent se prévaloir des dispositions de celle-ci devant les juridictions nationales sans une intervention supplémentaire du parlement.

F. Promouvoir la ratification: les rôles des différents acteurs

Pouvoir exécutif

- ✓ Consulter les ministères de tutelle;
- ✓ Désigner un point de contact pour la ratification;
- ✓ Organiser une consultation nationale;
- ✓ Examiner les lois et politiques;
- ✓ Rechercher toutes les lacunes de la protection;
- ✓ Procéder à une analyse sous l'angle de l'intérêt national;
- ✓ Faire de la ratification un objectif national;
- ✓ Répertorier les bonnes pratiques dans la région;
- ✓ Demander l'assistance de l'Organisation des Nations Unies;
- ✓ Et?

Parlement

- ✓ Vérifier si le gouvernement entend ratifier la Convention;
- ✓ Utiliser les procédures parlementaires (questions au ministre, par exemple) pour favoriser la ratification;
- ✓ Présenter une proposition de loi;
- ✓ Encourager le débat parlementaire;
- ✓ Mobiliser l'opinion publique;
- ✓ Dissuader de formuler des réserves et des déclarations;

- ✓ Faire mieux connaître la Convention et le processus de ratification;
 - ✓ Encourager la ratification de la Convention et de son Protocole facultatif;
 - ✓ Et?
- Société civile*
- ✓ Former une coalition en faveur de la ratification;
 - ✓ Prendre contact avec des organisations de la société civile internationales;
 - ✓ Définir un calendrier et une stratégie de persuasion des pouvoirs publics;
 - ✓ Lancer une campagne médiatique de sensibilisation;
 - ✓ Organiser une conférence nationale;
 - ✓ Élaborer un programme aux fins de la ratification et rechercher des moyens de financement;
 - ✓ Rencontrer des représentants du parlement, des ministères de tutelle, de l'institution de défense des droits de l'homme, etc.;
 - ✓ Soulever la question de la ratification auprès de la communauté des donateurs;
 - ✓ Demander ce que fait l'Organisation des Nations Unies;
 - ✓ Et?
- Institution nationale de défense des droits de l'homme*
- ✓ Mener des recherches sur les droits des personnes handicapées;
 - ✓ Soulever la question de la ratification dans les rapports annuels au parlement;
- ✓ Publier des communiqués de presse en faveur de la ratification;
 - ✓ Sensibiliser la collectivité;
 - ✓ Coopérer avec les organisations de personnes handicapées au sujet de la ratification;
 - ✓ Développer ses propres compétences relatives à la Convention;
 - ✓ Et?
- Équipe de pays des Nations Unies*
- ✓ Débattre de la ratification avec les partenaires gouvernementaux;
 - ✓ Répertorier les bonnes pratiques dans la région;
 - ✓ Faire mieux connaître la Convention;
 - ✓ Donner des avis spécialisés au gouvernement et aux partenaires de la société civile;
 - ✓ Apporter une assistance technique aux points de contact nationaux et à l'institution nationale de défense des droits de l'homme;
 - ✓ Soulever la question de la ratification auprès de la communauté internationale;
 - ✓ Soutenir la ratification à travers les médias;
 - ✓ Élaborer un programme d'appui à la ratification;
 - ✓ Soutenir et promouvoir la participation des organisations de la société civile, et en particulier des organisations de personnes handicapées;
 - ✓ Et?

MODULE 4 – LES MESURES D'APPLICATION

Introduction

Quelles sont les mesures d'application requises par la Convention?

L'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention indique en termes généraux les mesures à prendre pour la pleine réalisation des droits des personnes handicapées sans discrimination. Il impose aux États d'adopter:

Toutes mesures appropriées d'ordre législatif, administratif ou autre pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la présente Convention.

Trois aspects au moins de cet alinéa méritent d'être soulignés. Tout d'abord, il s'agit d'adopter «**toutes**» les mesures appropriées. L'application devrait donc être intégrale, en ce qu'elle devrait comprendre toutes les mesures possibles ayant trait à la Convention. L'article 4 énonce certaines d'entre elles, qui seront analysées en plus grand détail par la suite. De plus, bon nombre d'articles de la Convention définissent des mesures d'application spécifiques concernant des droits particuliers. Il n'est pas inutile d'examiner l'un des articles afin de comprendre les types de mesures nécessaires pour mettre la Convention en pratique. L'expression «"toutes" mesures appropriées» peut aussi être comprise comme conférant une certaine marge de manœuvre: aucune possibilité n'est exclue, et les États peuvent choisir des modes d'ap-

plication de la Convention qui varient en fonction de leur système juridique et de leurs caractéristiques culturelles.

Ensuite, l'article exige l'adoption de toutes les mesures «**appropriées**». En d'autres termes, les mesures doivent satisfaire aux principes et obligations consacrés par la Convention. Elles doivent respecter la Convention et en promouvoir les principes. Elles doivent y être conformes. Enfin, l'article fait expressément mention non seulement des mesures législatives et administratives, mais aussi de mesures d'un «**autre**» ordre. Il suit ainsi la pratique adoptée dans les autres instruments des droits de l'homme. Si les mesures juridiques et administratives sont importantes pour donner effet à une convention internationale, les dispositions nécessaires à la mise en œuvre d'un instrument des droits de l'homme sont bien plus vastes: elles touchent à l'éducation, au financement, au développement, aux programmes sociaux, à la mise en place de structures administratives et au système judiciaire, pour ne citer que quelques exemples. Les mesures adoptées doivent donc être larges pour que l'application de la Convention soit effective. Imaginer que la Convention requiert uniquement des dispositions juridiques (sans mesures financières), c'est s'exposer à adopter de bonnes lois qui resteront lettre morte.

Les mesures d'application pertinentes sont nombreuses; il est possible par exemple de:

- Désigner au sein de l'administration des points de contact, des mécanismes de coordination et d'autres institutions appelés à contribuer à la mise en œuvre;
- Veiller à ce que les lois et les budgets cadrent avec la Convention;
- S'assurer que les lois, les politiques et les institutions sont entièrement financées;
- Fournir des services qui intègrent les personnes handicapées;
- Faire mieux connaître la Convention;
- Former des professionnels;
- Recueillir des données et mener des recherches, des analyses et des enquêtes sur les droits des personnes handicapées;
- Étudier et mettre au point des technologies accessibles;
- Garantir des recours utiles en cas de violation des droits.

Le présent module étudie une série de mesures d'application, telles qu'une réforme de la législation conçue de manière que les textes et les politiques respectent entièrement la Convention, y compris par la prestation de services adéquats et la mise en place de structures administratives.

Nombre des mesures d'application examinées dans le présent module demandent du temps et des moyens financiers. Les participants voudront sans doute savoir quelles mesures pratiques ils pourraient prendre immédiatement après la ratification ou même à l'issue de leur formation. Il est donc utile, avant d'étudier chaque mesure d'application de façon plus approfondie, d'envisager quelques

initiatives susceptibles d'être prises sans délai afin d'engager le processus de mise en œuvre. Elles pourront consister par exemple à:

- ✓ Désigner un point de contact au sein de l'administration;
- ✓ Désigner des points de contact dans les ministères de tutelle;
- ✓ Former des coalitions d'organisations de la société civile, y compris d'organisations de personnes handicapées, à l'appui de la Convention, ou y adhérer;
- ✓ Publier un communiqué de presse relatif à la ratification de la Convention;
- ✓ Traduire le texte de la Convention dans les langues locales et le présenter sous des formes accessibles;
- ✓ Plaider en faveur de l'application aux échelons national, régional et local;
- ✓ Examiner les lois, les politiques et les budgets;
- ✓ Sensibiliser les différents acteurs (prestataires de services, avocats, magistrats, fonctionnaires, parlementaires, etc.);
- ✓ Examiner l'accessibilité des équipements/services publics;
- ✓ Mener une étude initiale de la situation des personnes handicapées dans le pays;
- ✓ Détecter les lacunes dans les connaissances ou les capacités relatives à la Convention.

A. Mise en place de structures administratives en vue de l'application de la Convention

Les structures requises par la Convention (art. 33)

Avant d'examiner de plus près différentes mesures d'application, il est bon de se reporter brièvement à l'article 33, qui en prescrit trois particulièrement adaptés (voir également le module 6), consistant en la mise en place de points de contact, de dispositifs de coordination et de mécanismes indépendants de suivi de l'application.

Points de contact: L'article 33 requiert, au paragraphe 1, la désignation, au sein de l'administration, d'un ou de plusieurs points de contact chargés des questions relatives à la mise en œuvre de la Convention. Le texte ne précise pas la nature des points de contact (ministère, service ministériel, personne ou autre).

Dispositif de coordination: Le même paragraphe exige des États parties qu'ils envisagent dûment de créer ou désigner, au sein de leur administration, un dispositif de coordination chargé de faciliter les actions liées à l'application de la Convention. Bien que sa création soit facultative, un tel dispositif peut être utile, en obtenant que tous les ministères et les administrations de tous les niveaux (central, provincial et local) travaillent ensemble à l'application de la Convention, et que les questions relatives au handicap ne restent pas cantonnées au sein d'un seul et même ministère (comme celui de la santé ou des affaires sociales).

Les points de contact et le dispositif de coordination assurent l'existence dans le

pays d'une autorité constamment responsable de l'application. Cela ne suffit pas en soi à garantir l'efficacité de cette application: encore faut-il que le point de contact ou le mécanisme de coordination disposent des moyens financiers et des connaissances spécialisées nécessaires. Une participation effective des personnes handicapées et des organisations qui les représentent devrait également contribuer à l'efficacité des points de contact et du dispositif de coordination – sans laquelle il est à craindre que personne ne porte la responsabilité d'inscrire les normes internationales de la Convention dans la réalité nationale et de leur donner véritablement un sens.

Voici quelques éléments qu'il convient d'avoir à l'esprit:

- ✓ Veiller à ce que le point de contact et/ou le dispositif de coordination soient clairement mis en place, par exemple par la loi;
- ✓ Veiller à ce que le point de contact et/ou le dispositif de coordination disposent d'un personnel suffisant;
- ✓ Veiller à ce que le point de contact et/ou le dispositif de coordination disposent de fonds pour pouvoir s'acquitter de leurs fonctions;
- ✓ Veiller à ce que le point de contact et/ou le dispositif de coordination soient suffisamment proches des principaux décideurs pour qu'il soit donné suite à leurs avis concernant l'application et la coordination;
- ✓ Veiller à ce que le point de contact et/ou le dispositif de coordination ne soient pas relégués dans un ministère ou un service investi de peu d'autorité; dans le

cas contraire, veiller à ce que le point de contact soit suffisamment haut placé pour pouvoir agir et à ce qu'il soit relié par un dispositif de coordination efficace à d'autres ministères compétents, de manière que l'action en faveur de la Convention soit interministérielle;

- ✓ Établir clairement dans le mandat du point de contact qu'il est là pour faciliter la mise en œuvre mais qu'il n'est pas la seule institution administrative responsable de celle-ci (s'il l'était, cela pourrait avoir pour effet de marginaliser la Convention et son application, alors que le but visé est la prise en compte systématique des droits des personnes handicapées dans tous les domaines);
- ✓ Définir les mandats du point de contact et du dispositif de coordination afin que leurs rôles soient clairs;

Le point de contact aura sans doute notamment pour fonctions initiales:

- ✓ D'inventorier les lois et stratégies dans la perspective d'une réforme juridique;
- ✓ De veiller à ce que d'autres autorités (ministères, parlement, etc.) soient informées de la ratification;
- ✓ D'alerter les organisations de personnes handicapées et celles de la société civile dans son ensemble en prévision de la tenue de consultations efficaces sur l'application de la Convention;
- ✓ De mettre en place une équipe spéciale interministérielle sur la Convention;
- ✓ De prendre contact avec d'autres niveaux administratifs (central et local, par exemple);

- ✓ De dresser la liste des initiatives en cours et de déterminer les ministères qui en sont responsables;
- ✓ De veiller à ce qu'un budget soit alloué à son activité dans le plan de travail pour l'année suivante;
- ✓ D'organiser une conférence ou une consultation nationales;
- ✓ De prendre contact avec les agences de presse afin de mettre en relief l'action menée par le gouvernement pour donner effet à la Convention;
- ✓ De traduire la Convention dans les langues locales;
- ✓ De s'informer sur les directives énoncées par le Comité des droits des personnes handicapées en vue de l'établissement des rapports.

Dispositif indépendant de suivi: Le paragraphe 2 de l'article 33 porte principalement, quant à lui, sur la création d'une structure indépendante chargée de superviser l'application de la Convention. Il prescrit aux États de maintenir, renforcer, désigner ou créer un ou plusieurs mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention. En créant un tel mécanisme, les États doivent tenir compte des «Principes applicables au statut et au fonctionnement des institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme», connus sous le nom de Principes de Paris. En d'autres termes, les mécanismes doivent répondre aux normes internationalement convenues d'indépendance, de pluralité et de fonctionnement.

Autres institutions participant à l'application de la Convention

Les tribunaux: Les États parties sont également tenus de promouvoir une connaissance adéquate de la Convention parmi le personnel qui contribue au fonctionnement de la justice, conformément à l'article 13. Celui-ci se lit ainsi: «Afin d'aider à assurer l'accès effectif des personnes handicapées à la justice, les États Parties favorisent une formation appropriée des personnels concourant à l'administration de la justice, y compris les personnels de police et les personnels pénitentiaires.». Il s'agit notamment de former les juges et les avocats aux droits des personnes handicapées et aux obligations internationales contractées par les États parties à la Convention, afin que les litiges soient traités conformément au droit international. De plus, les tribunaux devraient être physiquement accessibles aux personnes handicapées; il en va de même de l'information relative à la procédure (documents en braille, sites web accessibles avec un lecteur d'écran, interprétation dans la langue des signes au tribunal, etc.).

Les parlements: Les parlements ont un rôle déterminant à jouer dans l'application de la Convention, en adoptant des lois mais aussi en demandant au pouvoir exécutif de rendre des comptes sur les politiques et les stratégies adoptées ainsi que sur les services fournis. Les parlements prennent également une part importante au processus budgétaire. Si la Convention ne les cite pas, les renforcer en assurant leur accessibilité et en sensibilisant les parlementaires aux droits des personnes handicapées et à l'importance de celles-ci en tant qu'électeurs peut influencer grandement sur la mise en œuvre de la Convention.

La participation de la société civile

La Convention dispose aussi que la **société civile**, et en particulier les personnes handicapées et les organisations qui les représentent, devraient participer pleinement à tous les aspects du suivi, de même qu'elles devraient être associées à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques, des programmes et des lois adoptés aux fins de l'application de la Convention, conformément à l'article 4.

Ces dispositions soulèvent deux questions au moins:

- a) La société civile, et en particulier les personnes handicapées et les organisations qui les représentent devraient être associées au processus de suivi engagé par le mécanisme indépendant prévu à l'article 33 (et, idéalement, à l'activité des points de contact et du dispositif de coordination);
- b) La société civile a elle-même un rôle à jouer dans le suivi de la Convention, indépendamment des autres mécanismes de l'article 33.

B. Lois, politiques et budgets

La réforme législative

Reformer les lois: une obligation

L'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention impose aux États parties de «prendre toutes mesures appropriées, y compris des mesures législatives, pour modifier, abroger ou abolir les lois, règlements, coutumes et pratiques qui sont source de discrimination envers les personnes handicapées».

De plus, les États s'engagent à adopter des mesures appropriées d'ordre législatif et administratif, et (art. 4, par. 1 c)) à prendre en compte la protection et la promotion des droits de l'homme des personnes handicapées dans toutes les politiques.

D'où l'importance, pour la mise en œuvre de la Convention, d'un examen approfondi des lois et politiques nationales en vue:

- De modifier ou d'abolir les lois discriminatoires;
- D'adopter de nouvelles mesures législatives pour assurer l'application future.

L'examen des lois et politiques (existantes) est une obligation qui s'impose à tous les États. Même lorsque la Convention est directement applicable, il faut s'assurer que tout le droit national, y compris la réglementation régionale et le droit coutumier, est mis en conformité avec elle.

Quelques moyens d'assurer la conformité à la Convention

L'article 4 et d'autres dispositions de la Convention citent quelques-uns des éléments à avoir à l'esprit lors de l'examen et de la réforme des lois; il convient:

- ✓ D'incorporer aux lois internes des renvois explicites à la Convention, afin qu'il y ait des liens clairs entre les normes internationales et nationales, et que les différentes normes de la Convention viennent à faire partie intégrante du droit national;
- ✓ De veiller à ce que la conception du «handicap» soit conforme à l'interprétation donnée par la Convention et, par conséquent, à l'approche sociale/fondée sur les droits de l'homme – donc de

s'assurer que le «handicap» est entendu comme le résultat de l'interaction entre l'«incapacité» d'une personne et un environnement défavorable;

- ✓ De définir la «discrimination» conformément à la Convention. L'article 2 de celle-ci donne de «la discrimination fondée sur le handicap» une définition élargie, qui englobe toute distinction, exclusion ou restriction ayant pour objet ou pour effet de compromettre ou de réduire à néant les droits des personnes handicapées. Il s'agit là d'une acception très large des termes, laquelle exige au moins l'interdiction de la discrimination liée au handicap dans tous les domaines, mais aussi l'adoption de mesures juridiques qui empêchent la discrimination tout court ainsi que de dispositions destinées à promouvoir l'égalité entre les personnes handicapées et les autres;
- ✓ D'examiner non seulement la législation qui touche spécifiquement ou exclusivement aux droits des personnes handicapées, mais aussi toutes les lois pertinentes. C'est important, car nombre de domaines du droit et de la politique peuvent influencer sur la jouissance des droits des personnes handicapées, y compris lorsque ni ces personnes ni le handicap ne sont cités. Il convient de se pencher sur les textes suivants:
 - La constitution;
 - Les lois et règlements relatifs à la non-discrimination;
 - Les lois et règlements relatifs au handicap en général;
 - La réglementation en matière de tutelle;

- Le droit pénal;
- Les lois et politiques relatives à l'éducation;
- Les lois et politiques relatives à la santé;
- Les lois et politiques de protection sociale;
- Les lois et règlements dans le domaine de la construction;
- Les lois et politiques du travail;
- Les lois et politiques relatives au respect de la vie privée;
- Les lois et règlements électoraux;
- Les lois et politiques en matière d'immigration;
- Les lois et politiques de protection de l'enfance;
- Les lois relatives à propriété intellectuelle;
- ✓ D'identifier les titulaires de droits et, en particulier, de s'assurer que la diversité des handicaps est prise en compte, si bien que la législation n'exclut aucun de ces «titulaires». Il devrait donc être clair que la législation et la politique nationales protègent les personnes qui ont des handicaps physiques, des handicaps mentaux ou psychosociaux, des handicaps intellectuels ou des handicaps sensoriels (personnes sourdes, aveugles ou sourdes et aveugles);
- ✓ De désigner les acteurs responsables, notamment aux divers niveaux de l'administration et sans oublier les acteurs privés, en définissant clairement leurs responsabilités. Deux aspects méritent d'être soulignés à cet égard; il y a lieu en effet de s'assurer:
 - Que la réforme s'étend à tous les niveaux – local, provincial et central – de l'administration. Le paragraphe 1 d) de l'article 4 fait obligation aux États de veiller à ce que les pouvoirs publics et les institutions agissent conformément à la Convention. Font partie des pouvoirs publics non seulement les autorités centrales, mais aussi les autorités provinciales et locales, qui jouent souvent un rôle important dans des domaines comme la prestation de services aux personnes handicapées;
 - Que la réglementation s'applique au secteur privé. L'alinéa e) du paragraphe 1 de l'article 4 enjoint aux États de prendre toutes mesures appropriés pour *éliminer la discrimination fondée sur le handicap pratiquée par toute personne, organisation ou entreprise privée*. Les particuliers comme les organisations et entreprises ont des obligations envers les personnes handicapées, dont la moindre est de ne pratiquer aucune discrimination;
- ✓ De mettre en place le dispositif institutionnel de promotion et de protections des droits des personnes handicapées. L'article 33 prévoit trois instruments d'application et de suivi: des points de contact au sein de l'administration, des mécanismes de coordination faisant également partie de l'administration et des mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de la

Convention. D'autres institutions, comme les commissions parlementaires et l'appareil judiciaire, ont également un rôle à jouer, que la loi peut préciser;

- ✓ De prévoir des textes d'application, des mesures administratives et des mesures budgétaires. C'est fondamental pour le succès de la réforme législative. Il sera bien souvent difficile, sinon impossible, de donner effet à des lois qui ne sont pas assorties de directives quant à leur application et de ressources humaines ou financières.

À noter que ce sont les normes les plus élevées de protection qui doivent primer: si les dispositions de la Convention sont moins rigoureuses sur tels ou tels points que la législation en vigueur, c'est bien entendu celle-ci qui doit s'appliquer. Au cours des consultations avec les organisations de personnes handicapées qui ont eu lieu en Australie, il a été signalé que la Convention pourrait être interprétée comme exigeant des acteurs non étatiques un respect moins strict que celui auquel sont astreints les acteurs publics. Compte tenu du très grand rôle que le secteur privé joue en Australie dans la fourniture de biens et de services publics – en assurant, par exemple, la mise au point et l'offre de services, d'aides et d'appareils spécifiques à chaque type de handicap – et dans la formation des attitudes sociales, les organisations de personnes handicapées ont demandé au Gouvernement de déclarer que l'Australie ne se bornerait pas à «promouvoir» «favoriser» ou «encourager» les acteurs non étatiques à respecter les droits énoncés dans la Convention, et qu'elle pourrait dans certaines situations exiger que le secteur privé assume des responsabilités sur les mêmes bases que les acteurs publics.

Garantir des recours utiles

Pour que les droits aient un sens, il faut qu'il existe des recours utiles en cas de violation, et les lois doivent habiliter les juridictions à recevoir des plaintes pour atteintes aux droits. Cette prescription est implicite dans la Convention et figure systématiquement dans les autres grands instruments des droits de l'homme. Il importe que les personnes handicapées victimes d'une discrimination dans quelque domaine que ce soit puissent saisir la justice. Par voie de conséquence, des recours devraient exister pour tous les droits de l'homme – civils et politiques aussi bien qu'économiques, sociaux et culturels. La possibilité de recours en cas de violation devrait être sanctionnée par la loi, et la législation devrait définir les voies de ces recours.

Qui dit recours pense généralement en premier lieu aux recours judiciaires. De ce point de vue, le monisme présente peut-être des avantages. L'État moniste qui ratifie la Convention est automatiquement lié par ses principes et ses objectifs. Les ressortissants de cet État, y compris les personnes handicapées, à qui tels ou tels droits sont déniés, par exemple parce que la législation nationale est faible sur ce point, peuvent invoquer la Convention devant toute juridiction nationale, et demander au magistrat d'appliquer cet instrument et de frapper la loi nationale de nullité. Le juge n'a pas à attendre que la Convention soit transcrite dans le droit national: puisqu'elle a été ratifiée, ses dispositions sont, en principe, directement applicables. À l'évidence, le monisme n'a d'avantages que dans la mesure où les magistrats sont compétents et familiarisés avec les normes internationales et les droits de l'homme.

Même dans les États où la Convention n'est pas directement applicable, la ratification ou l'adhésion encouragent la magistrature à interpréter la législation nationale conformément à ses dispositions. En la transposant dans le droit national, les États dualistes permettent à leurs tribunaux de l'appliquer dans les décisions qu'ils rendent.

Mais d'autres voies de recours doivent aussi être envisagées. Tout d'abord, elles peuvent parfois être mieux adaptées. Ainsi, il vaudra peut-être mieux faire traiter les difficultés liées à la prestation de services par des tribunaux spécialisés dans le droit de la consommation ou par des organes de recours administratifs – commissions nationales des droits de l'homme, médiateurs, commissions de l'égalité, commissaires aux droits des personnes handicapées, etc. Ce sont des instances moins intimidantes, auxquelles il est parfois beaucoup plus facile d'accéder, y compris sans avocat, et dont les interventions peuvent se révéler moins coûteuses. De même, la médiation et l'arbitrage peuvent être préférables dans certains cas, car ils sont moins conflictuels et proposent des solutions (réparations) acceptables pour toutes les parties. L'inspection du travail et l'inspection scolaire peuvent être des moyens d'engager la responsabilité des employeurs et des personnels de l'éducation, et d'offrir ainsi des solutions (réparations) plus rapides, moins coûteuses et, en définitive, plus efficaces que les recours judiciaires.

Ensuite, d'autres recours pourraient être plus rapides et plus sûrs. Dans certains pays, l'appareil judiciaire fonctionne mal ou ne dispose pas de ressources suffisantes pour offrir véritablement des recours utiles. En pareil cas, les citoyens peuvent n'avoir guère confiance dans les tribunaux et renoncer à porter plainte pour atteinte à leurs droits.

Des recours plus accessibles pourraient venir remplacer des procédures à l'issue incertaine.

Enfin, des formes traditionnelles de justice pourraient être préférables, en particulier dans des régions rurales défavorisées. Nombreux sont les pays où les tribunaux sont rares en dehors de la capitale et des principaux centres urbains. La situation est alors particulièrement critique pour les personnes handicapées qui vivent dans des régions reculées. Si la pauvreté ou l'extrême pauvreté y règnent, il peut devenir impossible de se déplacer librement et de se rendre dans une zone urbaine pour obtenir les services d'un conseil ou une autre forme d'aide. Néanmoins, les systèmes traditionnels ne sont pas toujours la panacée pour les personnes handicapées en raison des préjugés et de la stigmatisation dont elles sont l'objet. Les décisions risquent alors de répondre à des conceptions traditionnelles qui isolent les personnes handicapées ou qui leur accordent un traitement inégal. Aussi faudrait-il associer les autorités traditionnelles, y compris les anciens et les membres influents de la collectivité, aux programmes de sensibilisation et y inclure des éléments relatifs à la non-discrimination et à la participation aux recours locaux.

Les acteurs

Voici une liste non exhaustive des acteurs qui devraient participer à l'examen et à la réforme des lois:

- ✓ Les commissions parlementaires – commission des droits de l'homme, par exemple;
- ✓ Le ministère de la justice ou le bureau du procureur général;

- ✓ Les ministères sectoriels – affaires sociales, santé, éducation, travail, intérieur, etc.;
- ✓ Les points de contact et le dispositif de coordination;
- ✓ L'institution nationale de défense des droits de l'homme, la commission de l'égalité, le médiateur, etc.;
- ✓ Les organisations de personnes handicapées;
- ✓ D'autres organisations de la société civile, comme les ONG de défense des droits de l'homme, celles qui se préoccupent du développement, etc.;
- ✓ Les organismes des Nations Unies, les organisations régionales qui défendent les droits de l'homme, comme le Conseil de l'Europe, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, la Commission interaméricaine des droits de l'homme, etc.;
- ✓ Les spécialistes internationaux de la Convention;
- ✓ Les milieux universitaires;
- ✓ Les organismes internationaux de développement.

La méthode

Chaque État aura sa propre méthode de réforme des lois et des politiques. Il y a cependant certains principes à respecter pour que les personnes handicapées et les autres acteurs concernés soient associés au processus et pour que celui-ci soit efficace.

Point important, l'article 4, paragraphe 3, souligne que les États devraient consulter et

faire activement participer les personnes handicapées, par l'intermédiaire des organisations qui les représentent, à l'élaboration des lois et des politiques d'application de la Convention et aux autres décisions qui les concernent. Leur participation doit donc sous-tendre toute la réforme des lois et des politiques.

Les **étapes** de l'examen et de la réforme des lois sont notamment les suivantes:

- ✓ Recenser toutes les lois qui ont un rapport direct ou indirect avec la Convention (voir la section suivante);
- ✓ Étudier la conformité des lois à la Convention;
- ✓ Mener une analyse sous l'angle de l'intérêt national, comprenant une consultation ouverte;
- ✓ Organiser une audition publique au parlement;
- ✓ Évaluer les sortes de lois nécessaires – par exemple, une loi générale sur le handicap et/ou une loi relative à la non-discrimination, et/ou des lois sectorielles comportant des dispositions relatives aux droits des personnes handicapées;
- ✓ Rédiger des amendements aux lois;
- ✓ Débattre des amendements au parlement;
- ✓ Envisager de rédiger un plan national d'action en faveur des droits de l'homme;
- ✓ Adopter des lois/règlements d'application;
- ✓ Assurer le financement des nouvelles dispositions;

- ✓ Faire figurer un compte rendu de l'examen des lois et des modifications apportées à la législation dans le rapport initial au Comité des droits des personnes handicapées.

Les politiques

Les lois transposent les engagements internationaux dans le droit national et entraînent souvent de véritables améliorations de la situation des droits de l'homme sur le terrain.

Souvent, cependant, les politiques permettent d'accélérer la mise en œuvre. Si les lois énoncent des droits et des obligations, les politiques peuvent fixer les étapes à franchir pour atteindre les objectifs aux échéances prévues et respecter ainsi les engagements pris. Les politiques sont particulièrement utiles pour la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels. Mais elles le sont aussi pour l'exercice des droits civils et politiques (l'amélioration de l'administration de la justice, par exemple). Parmi les nombreuses politiques en rapport avec l'application de la Convention, on peut citer:

- ✓ La stratégie nationale de développement (ou de réduction de la pauvreté);
- ✓ Les stratégies de développement sectorielles (santé, éducation, protection sociale, populations vulnérables, etc.);
- ✓ La stratégie nationale et le plan d'action relatifs aux droits de l'homme;
- ✓ La stratégie et le plan d'action relatifs aux droits des personnes handicapées;
- ✓ Le plan de préparation et de réaction aux catastrophes.

Les politiques ne sont pas des interventions ponctuelles; elles comportent plusieurs phases, à savoir:

- **Le diagnostic:** Il faut un diagnostic pour dresser la liste des points forts, des faiblesses, des possibilités à exploiter et des écueils à éviter. Ainsi, il convient d'analyser la stratégie nationale de développement pour déterminer si les programmes de développement tiennent compte des droits des personnes handicapées, si le développement leur est accessible, si les auteurs des programmes de développement créent par inadvertance des barrières supplémentaires (du fait, par exemple, de la construction d'écoles inaccessibles), etc.;
- **La formulation:** Le diagnostic posé, il devient possible de formuler la politique. Il convient de choisir des indicateurs et des objectifs intermédiaires réalistes. La formulation devrait être conçue de sorte qu'il y ait autant de liens que possible avec des dispositions précises de la Convention. La politique de l'éducation devrait renvoyer à l'article 24 de manière à reconnaître expressément le droit à l'éducation inclusive et à comporter tant des activités de formation des maîtres en matière d'inclusion que des services éducatifs spécifiques à l'intention des personnes handicapées – soutien dans la salle de classe, documentation en braille et enseignement de la langue des signes, par exemple. Les personnes handicapées et les organisations qui les représentent devraient participer activement à toutes les étapes de la formulation des politiques;
- **L'adoption:** Les autorités nationales devraient adopter la politique et la

rendre publique. La transparence est très importante. Elle permet à la société civile, et notamment aux personnes handicapées, de savoir dans quelle mesure le processus de consultation a effectivement influé sur la politique adoptée, et elle encourage l'application de celle-ci car chacun sait en quoi elle consiste et peut concourir à sa mise en œuvre;

- **L'application:** La politique devrait être appliquée conformément aux stratégies et au plan d'action. L'application devrait respecter les principes de la Convention: elle devrait éviter la discrimination (inclure les personnes handicapées, ne pas créer de nouvelles barrières, respecter la diversité des handicaps – physiques, sensoriels, mentaux et intellectuels, par exemple), être aussi participative que possible, être transparente, s'accompagner d'une reddition des comptes, promouvoir l'égalité entre hommes et femmes, etc.;
- **L'évaluation:** L'application devrait faire l'objet d'études visant à déterminer si les objectifs intermédiaires ont été atteints. L'évaluation est importante en soi, car elle met en évidence ce qui a réussi et ce qui n'a pas fonctionné, permettant ainsi

d'ajuster la politique suivie. Elle peut en outre nourrir les rapports de l'État au Comité.

Ce qui précède correspond à bien des égards à ce qu'il est convenu d'appeler l'approche fondée sur les droits de l'homme. Cette approche comporte trois dimensions majeures:

- ✓ Elle insiste sur la participation, la non-discrimination, la transparence et la reddition des comptes. La Convention conforte ces principes et en ajoute d'autres (voir l'article 3), tels que l'intégration, le respect de l'autonomie, l'accessibilité, le respect de la différence et celui du développement des capacités de l'enfant;
- ✓ Elle établit un lien explicite entre les politiques et la réalisation des normes en matière de droits de l'homme (promouvoir l'enseignement inclusif et l'enseignement primaire gratuit et obligatoire, par exemple);
- ✓ Elle se propose de faire en sorte que les politiques renforcent la capacité des titulaires de droits de faire respecter leurs droits, et celle des responsables de s'acquitter de leurs obligations.

Les recommandations du Rapport mondial sur le handicap relatives aux stratégies nationales et aux plans d'action

Neuf recommandations sont formulées dans le *Rapport mondial sur le handicap*¹⁰. Nous les reproduisons ici pour illustrer la manière dont la Convention pourrait être appliquée à travers le monde. Les mesures qui y sont préconisées ne sont cependant pas les seules que les États devraient prendre pour donner effet à la Convention.

Certaines recommandations ont trait à la réforme des lois et des politiques.

Recommandation 3: Adopter une stratégie nationale et un plan d'action sur le handicap

[...] Une stratégie nationale spécifique au handicap énonce une vision consolidée et globale sur le long terme pour améliorer le bien-être des personnes handicapées et devrait couvrir à la fois la politique et les programmes généraux et les services spécifiques aux personnes handicapées.

L'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de la stratégie nationale devraient réunir un large éventail de secteurs et de parties prenantes [...].

La stratégie et le plan d'action doivent se fonder sur une analyse de la situation et prendre en compte certains facteurs, comme la prévalence du handicap, les besoins en services, la situation sociale et économique, l'efficacité et les lacunes des services existants, les barrières sociales et environnementales. [...] Le plan d'action opérationnalise la stratégie à court et à moyen terme en établissant des mesures concrètes et des délais de mise en œuvre, en définissant des objectifs, en désignant les institutions responsables, ainsi qu'en planifiant et en affectant les ressources nécessaires.

Des mécanismes sont nécessaires pour établir clairement l'attribution des responsabilités concernant la coordination, la prise de décisions, le suivi régulier, l'établissement de rapports ainsi que le contrôle des ressources.

Recommandation 4: Impliquer les personnes handicapées

Les personnes handicapées ont une compréhension et une connaissance uniques de leur handicap et de leur situation. Pour l'élaboration et la mise en œuvre de la politique, de la législation et des services, les personnes handicapées doivent être consultées et participer activement au processus.

Les organisations de personnes handicapées pourraient nécessiter un renforcement de leurs capacités et un appui afin qu'elles puissent mieux soutenir l'émancipation [...] de leurs membres et défendre leurs intérêts.[...]

Les personnes handicapées ont le droit d'exercer un contrôle sur leur vie et doivent par conséquent être consultées sur les questions qui les concernent directement, qu'il s'agisse de santé, d'éducation, de réadaptation ou de vie dans la communauté. Un soutien à la prise des décisions pourra parfois être nécessaire pour permettre à certaines personnes de communiquer leurs besoins et leurs choix.

¹⁰ Organisation mondiale de la Santé et Banque mondiale, *Rapport mondiale sur le handicap* (Genève, 2012).

Les mesures budgétaires considérées dans la perspective de la réforme de la législation et des politiques

Les mesures budgétaires sont des aspects essentiels de la plupart des lois et politiques. Si certaines de celles-ci – comme celles qui prohibent des comportements tels que la discrimination ou la torture – n’ont pas besoin d’être financées, la plupart de celles qui ont trait aux droits de l’homme exigent des fonds; cela est particulièrement vrai de celles qui se rapportent aux droits économiques, sociaux et culturels. Il importe surtout d’avoir à l’esprit que certaines dispositions:

- ✓ Ne coûtent rien à mettre en œuvre;
- ✓ Peuvent être source d’économies (ainsi, la conception universelle évite l’adaptation ultérieure);
- ✓ Peuvent être appliquées en utilisant différemment les fonds existants (il peut suffire de réaffecter des crédits pour financer l’enseignement inclusif à la place d’une éducation séparée);
- ✓ Peuvent être mises en œuvre par une meilleure utilisation des fonds disponibles (d’où l’importance d’une planification budgétaire transparente et de la justification de l’emploi des fonds);
- ✓ Peuvent requérir peu de fonds additionnels (la sensibilisation par des campagnes publiques est relativement peu coûteuse mais peut être très efficace);
- ✓ Peuvent exiger des fonds supplémentaires (services de réadaptation, services de soins à domicile, etc.).

L’obligation de l’État de fournir des budgets

Les décideurs doivent se demander si les lois et les politiques ont des incidences financières et, dans l’affirmative, prévoir des budgets suffisants. Comme cela a été indiqué plus haut, le parlement et le pouvoir exécutif devraient, avant d’adopter des lois et des politiques, indiquer explicitement le montant des ressources qui seront consacrées à leur application. Certaines mesures ont beaucoup plus de chances de réussir lorsqu’elles sont assorties de ressources financières (et humaines).

La disposition clé de la Convention concernant le financement est contenue au paragraphe 2 de l’article 4 (obligations générales): *Dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels, chaque État Partie s’engage à agir, au maximum des ressources dont il dispose et, s’il y a lieu, dans le cadre de la coopération internationale, en vue d’assurer progressivement le plein exercice de ces droits, sans préjudice des obligations énoncées dans la présente Convention qui sont d’application immédiate en vertu du droit international.*

Cette obligation est souvent mal comprise. Elle ne signifie pas que la réalisation des aspects des droits économiques, sociaux et culturels qui nécessitent des ressources ou un financement peut être indéfiniment différée. Au demeurant, la Comité des droits économiques, sociaux et culturels a affirmé que ces droits font naître des obligations fondamentales dont il faut s’acquitter immédiatement quel qu’en soit le coût. C’est le cas, par exemple, de l’obligation de fournir des médicaments essentiels abordables au titre du droit à la santé.

Toutefois, lorsque des ressources sont nécessaires et qu’une réalisation progressive se justifie:

- L'État doit prendre immédiatement des mesures pour établir le budget et un plan d'action comprenant un calendrier;
 - Des objectifs intermédiaires assortis d'un échéancier devraient être fixés pour orienter la mise en œuvre progressive;
 - Des indicateurs de la réalisation de ces objectifs intermédiaires devraient être définis;
 - Des fonds devraient être affectés de telle sorte que les mesures nécessaires à la réalisation de ces objectifs puissent être prises;
 - Le plan d'action devrait faire l'objet d'un suivi à l'aide des indicateurs sélectionnés pour déterminer si l'application est en bonne voie.
- Compte tenu des difficultés que les États les plus pauvres éprouvent à appliquer la Convention (en raison des ressources nécessaires), le paragraphe 2 de l'article 4 et l'article 32 soulignent l'aide que peut apporter la coopération internationale. L'alinéa d) de l'article 32.1 prescrit aux États de prendre des mesures appropriées et efficaces de coopération internationale, et notamment *d'apporter, s'il y a lieu, une assistance technique et une aide économique.*
- Comment les politiques nationales de développement répondent-elles aux dispositions de la Convention?
 - Quel est le degré de cohérence entre l'élaboration des politiques et le processus budgétaire?
 - Dans quelle mesure les budgets sont-ils cohérents avec les objectifs prioritaires, les normes et les buts de la Convention, y compris du point de vue de leur impact souhaité et de leur impact réel (qui sont eux-mêmes fonction de la réalisation progressive des droits et du volume maximum de ressources disponibles)?
 - Dans quelle mesure les budgets sont-ils cohérents à la fois avec les dispositions de la Convention et avec les priorités fixées à l'échelon national?
 - Dans quelle mesure la budgétisation est-elle inclusive et transparente, et appelle-t-elle une justification de l'utilisation des fonds?
 - Dans quelle mesure la budgétisation tient-elle compte des rôles des titulaires de droits, de la société civile et de l'État ainsi que de la relation dynamique entre eux?

La budgétisation des droits des personnes handicapées

La «budgétisation des droits de l'homme» et de préoccupations connexes, comme celle de l'égalité des sexes, retiennent de plus en plus l'attention. L'expérience acquise dans ces domaines fournira d'utiles indications pour la budgétisation de la Convention. Voici quelques questions à se poser pour mesurer la cohérence entre les budgets et les lois et politiques à appliquer:

Une des difficultés qu'il y a à faire concorder la budgétisation avec les processus législatif et politique tient à l'asymétrie des parties prenantes. Ainsi, l'asymétrie entre le ministère des finances, le ministère de la planification, les ministères sectoriels, le parlement et la société civile peut influencer sur l'adéquation des budgets aux politiques et sur la prise en considération des principes des droits de l'homme dans l'élaboration des uns et des autres (par exemple, sur le degré de participation de la société civile).

Les recommandations du Rapport mondial sur le handicap relatives au financement

Le *Rapport mondial sur le handicap* donne des exemples de mesures de financement qui peuvent être utiles, et indique les domaines où des fonds sont nécessaires.

Recommandation 6: Prévoir un financement suffisant et améliorer l'accessibilité économique

[...] Il faut un financement suffisant et durable des services publics pour s'assurer qu'ils couvrent bien tous les bénéficiaires ciblés et que les prestations sont de bonne qualité. La sous-traitance des services, l'établissement de partenariats publics-privés et la dévolution de budgets aux personnes handicapées afin de leur donner le contrôle sur leurs soins, peuvent contribuer à une amélioration de la prestation des services.

Au cours de l'élaboration de la stratégie nationale et des plans d'action qui en découlent, l'accessibilité économique et la pérennisation des mesures proposées doivent être prises en compte et suffisamment financées [...].

Pour améliorer l'accessibilité économique des biens et services destinés aux personnes handicapées et pour compenser les dépenses supplémentaires associées au handicap, [...] il faudrait envisager d'étendre la couverture de l'assurance maladie et des assurances sociales, en veillant à ce que les personnes handicapées démunies et vulnérables bénéficient de programmes de protection ciblés sur la pauvreté, et d'instaurer des exonérations de frais, des réductions tarifaires pour les moyens de transport et des diminutions des taxes et droits à l'importation d'aides techniques.

C. Des services accessibles à tous

La prestation de services, complément de la réforme de la législation, des politiques et du budget

Les lois et les politiques sont des facteurs très importants de la transposition de la Convention dans le système juridique et politique national. Elles doivent cependant s'accompagner de mesures pratiques qui concrétisent les normes pour les personnes handicapées. Les prestataires

de services, publics et privés, peuvent faire en sorte que les personnes handicapées aient accès aux équipements, biens et services auxquels ils ont droit en vertu de la Convention.

Secteurs concernés

Nombreux sont les articles de la Convention dont l'application suppose la prestation de services; citons:

- ✓ Les situations de risque et les crises humanitaires (art. 11);
- ✓ L'accompagnement pour la prise des décisions (art. 12);

- ✓ L'administration de la justice (art. 13);
- ✓ L'accompagnement des victimes de violence et de maltraitance (art. 16);
- ✓ L'aide à la conduite d'une vie autonome (art. 19);
- ✓ La facilitation de l'accès à des aides à la mobilité, des appareils, des technologies et une aide humaine (art. 20);
- ✓ La communication des informations sous des formes accessibles (art. 21);
- ✓ L'offre de services de santé de la procréation (art. 23);
- ✓ L'accompagnement, y compris personnalisé, dans le système d'enseignement général (art. 24);
- ✓ La prestation de services de santé et de soins de santé (art. 25);
- ✓ L'offre de services et de programmes d'adaptation et de réadaptation (art. 26);
- ✓ Le soutien à l'emploi et à la formation professionnelle favorisant l'inclusion (art. 27);
- ✓ L'accès à des services, appareils et autres aides qui assurent un niveau de vie adéquat et à la protection sociale (art. 28);
- ✓ L'accompagnement aux fins de la participation à la vie politique, y compris le vote (art. 29);
- ✓ L'accès à la vie récréative, au tourisme, aux loisirs et au sport (art. 30).

La prestation de services à la lumière de la Convention

La prestation de services existait bien avant l'adoption de la Convention. Elle doit cependant se conformer aux principes et aux normes de cette dernière si l'on veut qu'elle contribue à sa mise en œuvre. Cela signifie qu'elle doit répondre aux principes généraux énoncés à l'article 3: les services, par exemple, ne doivent faire aucune distinction à raison du handicap; ils doivent respecter l'égalité entre hommes et femmes, promouvoir l'autonomie individuelle et assurer la participation et l'intégration des personnes handicapées. La prestation de services qui renforcent la ségrégation des personnes handicapées n'est en principe pas conforme à la Convention.

De plus, la prestation de services devrait répondre aux normes spécifiques contenues dans les articles de fond de la Convention. Ainsi, au titre de l'article 25 relatif au droit à la santé, les professionnels de la santé devraient dispenser aux personnes handicapées des soins de la même qualité que ceux administrés aux autres, et notamment obtenir leur consentement libre et éclairé. L'administration d'office d'un traitement qui serait due au handicap n'est pas conforme à la Convention.

La mise en place de services favorisant l'inclusion

Qu'il faille mettre en place des services non discriminatoires et favorisant l'inclusion des personnes handicapées ne signifie pas que les mêmes services soient nécessaires à tout le monde tout le temps. Comme d'autres aspects de la Convention, la question de la prestation des services requiert une double démarche: d'un côté, la Convention exige

que les personnes handicapées puissent accéder aux services ordinaires dans des conditions d'égalité avec les autres; d'un autre côté, un accompagnement spécifique est parfois nécessaire pour qu'elles puissent jouir des mêmes droits que les autres.

Trois sortes de services sont nécessaires à la mise en œuvre de la Convention:

- **Les services ordinaires:** il s'agit des services utilisés par l'ensemble de la population et conçus à son intention. Il importe que ces services favorisent l'intégration et soient accessibles aux personnes handicapées. À vrai dire, l'accessibilité est déterminante: si les équipements, les biens, les services, les transports, l'information et les technologies sont accessibles, nombre de personnes handicapées peuvent jouir de leurs droits et vivre dans la collectivité de manière autonome, comme leurs concitoyens. Voici quelques exemples de services ordinaires:

- L'enseignement inclusif;
- Les soins de santé primaire rendus pleinement accessibles (information, communication et environnement physique);

- **Les services d'accompagnement:** ce sont les services qui aident directement les personnes handicapées à surmonter les barrières qu'elles rencontrent, afin de renforcer leur participation à la vie de l'ensemble de la société. Si le principe de l'accès aux services ordinaires veut que les mêmes services soient accessibles à toutes les personnes, handicapées ou non, celui de l'accès à des services d'accompagnement exige que

la prestation de services adaptés aux personnes handicapées (mais non aux personnes qui ne le sont pas). On peut citer à titre d'exemples:

- La fourniture de fauteuils roulants et d'aides à la mobilité pour permettre à une personne à la mobilité réduite d'accéder à la collectivité;
- L'aide personnelle destinée à faciliter l'accomplissement des tâches quotidiennes;
- Le soutien à la prise de décisions d'ordre juridique pour aider les personnes handicapées à conclure des contrats, rédiger leur testament etc. dans des conditions d'égalité avec les autres.

- **Les services spécifiques:** certains de ces services préparent les personnes handicapées à s'intégrer à la société tandis que d'autres remplacent les services ordinaires ou les services d'accompagnement lorsque la personne ne peut pas prendre pleinement sa place dans la collectivité. En pareil cas, les services devraient toujours viser l'intégration et éviter l'isolement. Exemple:
 - Les centres de jour pour les personnes ayant un handicap intellectuel sévère.

Les acteurs de la prestation de services

Quantité d'acteurs participent à la prestation de services – ordinaires, d'accompagnement ou spécifiques – aux personnes handicapées:

- ✓ Des administrations, notamment aux échelons local ou municipal;

- ✓ Les personnes qui concourent à l'administration de la justice – conseils, juges, personnel pénitentiaire, police, avocats défenseurs de l'intérêt général, etc.;
- ✓ Des entreprises;
- ✓ Des prestataires de services non gouvernementaux – organisations à but non lucratif et ONG, par exemple;
- ✓ Les médias;
- ✓ Les professionnels de la santé;
- ✓ Les personnels de l'éducation;
- ✓ Les inspecteurs du travail;
- ✓ Les syndicats;
- ✓ Les organisations patronales.

Le rôle de l'État

S'agissant de la réforme de la législation et des politiques, l'État est à l'évidence l'acteur principal, mais en ce qui concerne la prestation de services, le secteur privé et la société civile nationale et internationale sont également parties prenantes. Pour ce qui est de l'État, les autorités centrales ont un rôle de régulation et de prestation de services, mais d'autres administrations, municipales et locales notamment, doivent également intervenir.

Quel est donc le rôle de l'État?

La responsabilité de l'État est primordiale: Les instruments des droits de l'homme font de l'État le principal responsable de la promotion, la protection et l'application de la Convention.

L'État doit:

1. **S'acquitter de ses obligations en tant que principal responsable:** Les obligations découlant de la Convention pèsent

avant tout et surtout sur l'État. Le texte tout entier énonce les responsabilités qu'a l'État de promouvoir, protéger et garantir les droits des personnes handicapées. Cela ne signifie pas que l'État doit fournir les services lui-même. C'est la raison pour laquelle la Convention indique qu'il s'engage, par exemple, à «promouvoir», «encourager» ou «faciliter» la prestation de services. Il y a des cas, cependant, où il doit fournir lui-même des services – par exemple dans les régions reculées, dans celles où les entreprises privées ne sont pas implantées parce que l'activité économique n'y est pas rentable, ou dans les zones que les organisations à but non lucratif ne parviennent pas à atteindre.

2. **Réglementer le secteur privé:** Lorsque des acteurs privés fournissent certains services, il est inutile que l'État en fasse autant; il a cependant l'obligation de réglementer les organisations privées qui les proposent. C'est ce qu'affirme en particulier le paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention:

*Les États parties s'engagent à ...
e) Prendre toutes mesures appropriées pour éliminer la discrimination fondée sur le handicap pratiquée par toute personne, organisation ou entreprise privée.*

La signification très large que la Convention donne au terme de «discrimination» signifie que l'obligation de l'État de réglementer le secteur privé (y compris les particuliers) ne se limite pas aux cas de discrimination directe. Elle englobe aussi la discrimination indirecte (par exemple, lorsque des personnes handicapées sont exclues dans la pratique

parce que des équipements sont inaccessibles ou que les services nécessaires ne sont pas proposés).

La Convention traite aussi de domaines précis dans lesquels l'État devrait réguler le secteur privé:

- ✓ **Accessibilité** (art. 9): *Les États Parties prennent également des mesures appropriées pour... faire en sorte que les organismes privés qui offrent des installations ou des services qui sont ouverts ou fournis au public prennent en compte tous les aspects de l'accessibilité par les personnes handicapées;*
- ✓ **Liberté d'expression et accès à l'information** (art. 21): *Les États Parties prennent toutes mesures appropriées pour que les personnes handicapées puissent exercer le droit à la liberté d'expression et d'opinion ... [et à cette fin ils] demandent instamment aux organismes privés qui mettent des services à la disposition du public, y compris par le biais de l'Internet, de fournir des informations et des services sous des formes accessibles aux personnes handicapées et que celles-ci puissent utiliser;*
- ✓ **Santé** (art. 25): *Les États parties ... exigent des professionnels de la santé qu'ils dispensent aux personnes handicapées des soins de la même qualité que ceux dispensés aux autres, notamment qu'ils*

obtiennent le consentement libre et éclairé des personnes handicapées concernées; à cette fin, les États Parties mènent des activités de formation et promulguent des règles déontologiques pour les secteurs public et privé de la santé de façon, entre autres, à sensibiliser les personnels aux droits de l'homme, à la dignité, à l'autonomie et aux besoins des personnes handicapées;

- ✓ **Emploi** (art. 27): *Les États parties ... favorise[nt] l'emploi de personnes handicapées dans le secteur privé en mettant en œuvre des politiques et mesures appropriées, y compris le cas échéant des programmes d'action positive, des incitations et d'autres mesures.*

3. **Réglementer les différents niveaux de l'administration:** L'administration centrale doit également réglementer sa propre activité de prestation de services et celle des autres niveaux administratifs. En vertu de l'alinéa d) du paragraphe 1 de l'article 4, l'État s'engage à veiller à ce que les pouvoirs publics et les institutions agissent conformément à la présente Convention. Les «pouvoirs publics» doivent être entendus au sens large comme comprenant les autorités des différents ministères centraux, mais aussi – nous l'avons déjà indiqué – tous les rouages de l'administration, y compris aux échelons provincial et local.

Les recommandations du Rapport mondial sur le handicap relatives aux services

Le *Rapport* contient deux recommandations ayant trait aux services:

Recommandation 1: Permettre l'accès à tous les systèmes et services ordinaires

Les personnes handicapées ont des besoins ordinaires: santé et bien-être, sécurité économique et sociale, acquisition et développement des compétences [...]. Ces besoins peuvent et doivent être satisfaits à travers les programmes et services ordinaires. L'inclusion transversale non seulement répond aux exigences des droits de l'homme des personnes handicapées, mais elle se révèle également plus efficace.

L'inclusion transversale du handicap dans l'ensemble des services et programmes ordinaires est le processus par lequel les gouvernements et les autres acteurs garantissent que les personnes handicapées participent à égalité avec les autres à toute activité ou service destiné au grand public, comme l'éducation, la santé, l'emploi et les services sociaux. Les obstacles à la participation doivent être identifiés et éliminés. Pour y parvenir, des modifications de la législation, des politiques, des institutions et de l'environnement peuvent se révéler nécessaires.

L'inclusion transversale du handicap impose un engagement à tous les niveaux: elle doit être envisagée dans tous les secteurs et être incluse dans la législation, les politiques, les stratégies et les programmes, nouveaux ou existants. L'adoption de la conception universelle et la mise en place d'aménagements raisonnables sont deux stratégies importantes. Cette inclusion suppose aussi une planification efficace, des ressources humaines et des investissements financiers suffisants, le tout s'accompagnant de mesures spécifiques comme des programmes et services ciblés pour veiller à ce que les divers besoins des personnes handicapées soient correctement satisfaits.

Recommandation 2: Investir dans des programmes et services spécifiques pour les personnes handicapées

En plus des services ordinaires, certaines personnes handicapées peuvent avoir besoin d'accéder à des mesures spécifiques: réadaptation, services de soutien ou formation, par exemple. La réadaptation, y compris les aides techniques comme les fauteuils roulants, les aides auditives [...], améliore le niveau fonctionnel et l'autonomie. Une gamme de services de soutien et d'assistance bien réglementés peut satisfaire les besoins de soins et permettre à ces personnes d'être autonomes et de participer à la vie économique, sociale et culturelle de leur communauté. La réadaptation et la formation professionnelles peuvent leur ouvrir des débouchés sur le marché du travail.

S'il doit y avoir davantage de services, il y a aussi besoin de services multidisciplinaires de meilleure qualité, plus accessibles, plus flexibles, mieux intégrés et bien coordonnés, en particulier dans les moments de transition, comme lors du passage des services de l'enfance à ceux de l'adulte. Il faut examiner les programmes et services existants pour évaluer leurs performances et apporter des changements pour améliorer leur couverture, leur efficacité et leur efficience. Ces changements doivent se fonder sur des éléments factuels solides, être adaptés à la culture et aux contextes locaux et être testés localement.

D. Sensibilisation et formation

Autre mesure d'application importante: la sensibilisation, notamment par la formation. Le handicap étant le produit de l'interaction entre une incapacité et un environnement inhospitalier – cet environnement étant compris comme englobant non seulement le milieu physique mais aussi les préjugés et les informations négatives ou inaccessibles – la sensibilisation et la formation sont des moyens essentiels de modifier cet environnement.

Sensibilisation

L'article 8 est entièrement consacré à la sensibilisation; il énonce toute une série de mesures que les États devraient prendre, notamment pour:

- ✓ Sensibiliser l'ensemble de la société, y compris au niveau de la famille, afin de promouvoir le respect des droits des personnes handicapées;
- ✓ Combattre les stéréotypes, les préjugés et les pratiques dangereuses;
- ✓ Mieux faire connaître les capacités et les contributions des personnes handicapées.

Pour y parvenir, les États peuvent recourir à des campagnes d'information de l'opinion, au système éducatif, aux médias et à des programmes de sensibilisation.

D'autres articles enjoignent aux États de donner des informations aux personnes handicapées, ce qui est aussi une forme de sensibilisation. Ainsi, les États s'engagent à:

- ✓ Fournir aux personnes handicapées des informations accessibles concernant

les aides à la mobilité, les appareils et accessoires et les technologies d'assistance, ainsi que les autres formes d'assistance, services d'accompagnement et équipements (art. 4);

- ✓ Mettre à la disposition des personnes handicapées des informations et des services éducatifs sur les moyens d'éviter, de reconnaître et de dénoncer les cas d'exploitation, de violence et de maltraitance (art. 16);
- ✓ Assurer l'accès des personnes handicapées, de façon adaptée à leur âge, à l'information et à l'éducation en matière de procréation et de planification familiale (art. 23);
- ✓ Fournir aux enfants handicapés et à leur famille, à un stade précoce, un large éventail d'informations pour que ces enfants aient des droits égaux en ce qui concerne la vie de famille (art. 23).

Formation

L'article 4 souligne l'importance de la formation. L'État est tenu de **promouvoir la formation** des professionnels et personnels qui travaillent auprès des personnes handicapées aux droits reconnus dans la Convention, de façon à améliorer la prestation des aides et des services.

La Convention encourage la formation au sein de la collectivité tout entière, et notamment celle de différents personnels ainsi que des personnes handicapées. S'agissant des premiers, elle favorise:

- ✓ La formation des parties prenantes aux questions d'accessibilité (art. 9);

- ✓ La formation des personnels concourant à l'administration de la justice, y compris les personnels de police et les personnels pénitentiaires (art. 13);
 - ✓ La formation aux techniques de mobilité des personnels spécialisés qui travaillent auprès des personnes handicapées (art. 20);
 - ✓ La formation des cadres et personnels éducatifs à tous les niveaux (cette formation comprenant la sensibilisation aux handicaps et l'utilisation des modes de communication améliorée et alternative ainsi que des techniques et matériels pédagogiques adaptés aux personnes handicapées) (art. 24);
 - ✓ La formation des professionnels de la santé et la promulgation de règles de déontologie à l'usage des secteurs public et privé de la santé (art. 25);
 - ✓ La formation des professionnels et des personnels qui travaillent dans les services d'adaptation et de réadaptation (art. 26);
 - ✓ La formation dans le cadre de la coopération internationale (art. 32).
- Pour ce qui est de la formation des personnes handicapées – et sans compter le droit à l'éducation lui-même – la Convention contient des dispositions concernant:
- ✓ La formation aux techniques de mobilité (art. 20);
 - ✓ La formation professionnelle et la formation continue (art. 24 et 27);
 - ✓ La formation permettant aux personnes handicapées et à leur famille qui vivent dans la pauvreté d'accéder à l'aide (art. 28);
 - ✓ La formation nécessaire pour que les personnes handicapées puissent organiser et mettre au point des activités sportives et récréatives qui leur soient spécifiques, et y participer (art. 30).

Les recommandations du *Rapport mondial sur le handicap* relatives à la sensibilisation

Le *Rapport* contient deux recommandations utiles pour l'application des dispositions de la Convention qui ont trait à la sensibilisation et à la formation.

Recommandation 5: Développer les ressources humaines

[...] Les capacités des ressources humaines peuvent être améliorées par une éducation, une formation et un recrutement efficaces. Un examen des connaissances et des compétences du personnel dans les domaines concernés peut être le point de départ pour l'élaboration de mesures propres à améliorer ces compétences. Une formation adéquate sur le handicap, intégrant les principes des droits de l'homme, doit être incluse dans les programmes de formation et dans les procédures d'agrément en vigueur. Une formation continue en cours d'emploi doit être assurée pour les praticiens en place qui assurent et gèrent les services. Par exemple, le fait de renforcer les capacités des agents de soins de santé primaires et d'assurer la disponibilité de personnel spécialisé quand cela est nécessaire contribue à fournir aux personnes handicapées des soins efficaces et abordables.

De nombreux pays disposent de trop peu de personnel travaillant dans des domaines tels que la réadaptation [...]. La mise au point de normes pour la formation des différents types et niveaux de personnel [...] peut aider à combler les lacunes.[...] Dans certains contextes et certains secteurs, des mesures pour fidéliser le personnel peuvent être pertinentes.

Recommandation 7: Améliorer la sensibilisation du grand public et la compréhension du handicap

Le respect et la compréhension mutuels contribuent à l'instauration d'une société inclusive. Il est par conséquent crucial d'améliorer la compréhension du handicap par le grand public, de lutter contre les perceptions négatives et de représenter le handicap de manière impartiale. [...]

Collecter de l'information sur les connaissances, les perceptions et les attitudes relatives au handicap peut aider à identifier les difficultés de compréhension du grand public, difficultés qui peuvent être surmontées grâce à l'éducation et à l'information du public. Les gouvernements, les organisations de bénévoles et les associations de professionnels devraient envisager de mener des campagnes de marketing social pour modifier les attitudes vis-à-vis de certaines questions à l'origine de stigmatisations, comme le VIH, les problèmes de santé mentale et la lèpre. La participation des médias est indispensable tant pour le succès de ces campagnes que pour diffuser des exemples positifs présentant des personnes handicapées et leur famille.

E. Recherche et développement

La recherche a eu d'importantes incidences sur la vie des personnes handicapées. Les innovations technologiques fondées sur le principe de la conception universelle les aident à mener une vie autonome au sein de la collectivité. Les statistiques et le rassemblement de données aident l'État et les autres acteurs à comprendre les obstacles auxquels elles sont confrontées et, par là, à mieux cibler les mesures d'application.

La Convention mentionne les travaux de recherche dans plusieurs domaines:

- ✓ **Biens, services, équipements et installations de conception universelle:** l'article 4 enjoint aux États d'entreprendre ou d'encourager la recherche et le développement de biens, services, équipements et installations de conception universelle qui devraient nécessiter le minimum possible d'adaptation et de frais pour répondre aux besoins spécifiques des personnes handicapées. Les États sont également tenus d'encourager l'offre et l'utilisation de ces biens et

services et de promouvoir la conception universelle par l'élaboration de normes et de directives;

- ✓ **Nouvelles technologies, y compris les technologies de l'information et de la communication, les aides à la mobilité, les appareils et accessoires et les technologies d'assistance:** l'article 4 prescrit aussi aux États d'entreprendre ou d'encourager la recherche et le développement de nouvelles technologies ainsi que d'en promouvoir l'offre et l'utilisation;
- ✓ **Formulation des politiques:** l'article 31 (statistiques et collecte de données) impose aux États de recueillir des informations appropriées, y compris des données statistiques et des résultats de la recherche, qui leur permettent de formuler et d'appliquer des politiques visant à donner effet à la Convention.

Enfin, à l'échelle internationale, les États parties ont l'obligation collective de faciliter la coopération dans le domaine de la recherche et l'accès aux connaissances scientifiques et techniques (art. 32).

Les recommandations du Rapport mondial sur le handicap relatives à la recherche

Le *Rapport mondial sur le handicap* contient deux recommandations à ce sujet:

Recommandation 8: Améliorer la collecte des données sur le handicap

Sur le plan international, des méthodologies de collecte des données sur les personnes handicapées doivent être mises au point, testées dans différentes cultures et appliquées de manière systématique. Les données doivent être standardisées et comparables au niveau international pour permettre d'obtenir des points de référence et de suivre les progrès des politiques concernant le handicap et l'application de la [Convention] au niveau national comme international.

Sur le plan national, le handicap doit être inclus dans la collecte des données. Des définitions uniformes, fondées sur la [Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé], peuvent permettre d'obtenir des données comparables sur le plan international.[...] Dans un premier temps, on peut recueillir les données des recensements nationaux en appliquant les recommandations du Groupe de Washington des Nations Unies sur le handicap et de la Commission de statistique des Nations Unies. Une approche rentable et efficace consiste à inclure les questions sur le handicap, ou un module sur le handicap, dans les enquêtes existantes [...]. Les données doivent également être ventilées en fonction des caractéristiques démographiques [...] pour dévoiler les grandes lignes, les tendances et les informations sur certains sous-groupes de personnes handicapées.

Des enquêtes consacrées au handicap peuvent aussi donner des informations plus complètes sur les caractéristiques du handicap, telles que la prévalence, les problèmes de santé qui y sont associés, l'utilisation et les besoins de services, notamment de réadaptation.

Recommandation 9: Renforcer et soutenir la recherche sur le handicap

La recherche est essentielle pour améliorer la compréhension des problèmes liés au handicap par le grand public, orienter les politiques et les programmes et allouer efficacement les ressources.

[Le Rapport mondial sur le handicap] recommande plusieurs domaines de recherche sur le handicap, parmi lesquels: l'impact des facteurs environnementaux (politique, environnement physique, attitudes) sur le handicap et les moyens de mesurer cet impact; la qualité de vie et le bien-être des personnes handicapées; [...] les solutions qui permettent de surmonter [les obstacles] dans différents contextes; [...].

[...] Il faut former un nombre suffisant de chercheurs sur le handicap. Les compétences doivent être renforcées dans un certain nombre de disciplines, telles que l'épidémiologie, les études sur le handicap, la santé et la réadaptation, l'éducation, l'économie, la sociologie et les politiques publiques. Le développement de connaissances et les possibilités de recherche au niveau international, ainsi que l'établissement de liens entre les universités des pays en développement et celles des pays à revenu intermédiaire ou élevé, peuvent aussi être utiles.

F. Suivi de l'application

Bien qu'il ne soit pas toujours assimilé à une mesure d'application, le suivi joue également un rôle clé. Il permet de connaître les mesures d'application qui ont donné de bons résultats et celles qui n'ont pas abouti. Il aide à affiner les lois, politiques et autres mesures d'application, et à utiliser au mieux les budgets disponibles. Il contribue aussi à dévoiler les atteintes aux droits de l'homme, de manière à permettre l'indemnisation des victimes et, en principe, à éviter la répétition de ces manquements.

Les rapports des États parties au Comité des droits des personnes handicapées occupent une place essentielle dans ce processus. La société civile et les institutions de défense des droits de l'homme peuvent elles aussi informer le Comité, au moyen de ce qu'il est convenu d'appeler des rapports alternatifs. Les rapports des États et les rapports alternatifs sont analysés en détail dans le module 7.

En plus du suivi international, il peut y avoir un suivi national. Il ressort du *Manuel de formation sur le monitoring des droits de l'homme*¹¹ du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme que le suivi des droits de l'homme est une expression de sens large, comprenant la collecte active, la vérification, l'analyse et l'usage d'informations afin d'évaluer et de traiter des questions relatives aux droits de l'homme. Ce suivi s'exerce dans la durée. L'expression englobe aussi la collecte, la vérification et l'usage d'informations pour résoudre les problèmes des droits de l'homme qui se posent à propos des lois, politiques, programmes et budgets ainsi que d'autres interventions.

Plusieurs aspects de cette définition méritent d'être soulignés:

- Le suivi est un *processus*, qui va de la collecte à la vérification puis à l'utilisation de l'information;
- La collecte de l'information peut se rapporter à de nombreuses *situations*: des situations ponctuelles (incidents ou événements) ou des situations durables (prestation des services dans les hôpitaux psychiatriques, écoles, lieux de travail inaccessibles, et ainsi de suite);
- Le suivi porte non seulement sur les situations mais aussi sur *les lois, les politiques et les budgets*. Comme la ratification d'un instrument des droits de l'homme exige une modification de la législation et des politiques, il importe que le suivi comprenne aussi un examen des lois, politiques et stratégies ainsi que des budgets, destiné à déterminer jusqu'à quel point ils sont conformes aux normes et principes de cet instrument;
- Le suivi fait intervenir plusieurs *acteurs*. Il porte sur la situation des droits et de leurs titulaires, ainsi que sur le respect des obligations et sur la situation des responsables. Il faut donc qu'y participent non seulement les personnes handicapées dont les droits peuvent être en cause, mais aussi les acteurs de l'administration (personnels des ministères, autorités locales et autres), afin que: a) le degré de respect des obligations puisse être apprécié, b) tous les points de vue soient examinés et l'information, vérifiée;
- Le suivi a un *objet*. Les informations collectées devraient servir à améliorer le respect des droits et des obligations. Si un droit a été violé, elles devraient tendre à proposer des solutions et des réparations à la victime, et aider les

¹¹ Série sur la formation professionnelle n° 7/Rev.1 (Publication des Nations Unies, à paraître).

acteurs de l'administration à respecter pleinement ce droit à l'avenir;

- Le suivi peut se faire à différents *stades*. Il commence généralement avec la collecte de l'information primaire, celle qui émane directement de la source. Mais il peut aussi faire appel à des sources secondaires. C'est ainsi que le Comité des droits des personnes handicapées exerce son suivi sur la base des rapports périodiques des États parties et des rapports alternatifs présentés par la société civile et les institutions nationales de défense des droits de l'homme.

Le suivi porte principalement sur:

- **Les lois, les politiques, les budgets et les programmes.** La Convention exige l'examen et, en règle générale, la réforme d'une série de lois, de politiques et de stratégies: il pourra s'agir, par exemple, de faire en sorte que les lois anti-discrimination protègent contre la discrimination fondée sur le handicap et que d'autres lois, comme celles qui ont trait à la santé, à l'éducation ou à la construction, ne contiennent aucune discrimination de cette nature. Comme, de plus, la Convention requiert une affectation adéquate des ressources, les budgets peuvent eux aussi faire l'objet d'un suivi. De surcroît, il y a tout lieu de craindre que des programmes et stratégies comme les stratégies nationales de développement ou les stratégies en cas de crise humanitaire portent atteinte aux droits de personnes handicapées si ces droits ne sont pas systématiquement pris en compte. Tous ces processus peuvent être surveillés;
- **Les incidents et les événements.** Ils peuvent être source de violations

individuelles des droits de l'homme et il importe que celles-ci fassent l'objet d'une surveillance. Les données à ce sujet peuvent provenir des victimes elles-mêmes. Elles peuvent aussi émaner des informations diffusées par les médias ainsi que d'autres sources, dont les procédures judiciaires. C'est là un domaine qui est traditionnellement au cœur du suivi des droits de l'homme;

- **Les situations et les lieux.** Il y a parfois des situations – en matière de prestation de services, par exemple – ou des lieux – certaines institutions, par exemple – qui peuvent poser des problèmes du point de vue des droits de l'homme. Le degré d'accessibilité des écoles pourrait être surveillé, en vue de l'identification des principaux obstacles à l'éducation inclusive. Des enquêtes sur les entreprises pourraient faire ressortir les questions à résoudre pour rendre l'emploi inclusif et assurer l'aménagement raisonnable du lieu de travail. Même en l'absence d'allégations de violations individuelles (événements), le suivi pourrait révéler des violations ou contribuer à les prévenir.

N'importe quel acteur peut suivre la situation des droits des personnes handicapées. Toutefois, certains d'entre eux ont des responsabilités particulières:

- **États.** Comme cela a déjà été signalé, l'État est tenu de rendre compte au Comité des mesures qu'il a prises pour appliquer la Convention;
- **Institutions nationales de défense des droits de l'homme.** En vertu de l'article 33, les institutions nationales de défense des droits de l'homme ont un rôle à jouer dans la promotion, la protection et le suivi de l'application des dispositions

de la Convention. Cette fonction est étudiée plus avant dans le module 6. Qu'il suffise ici de souligner que ces institutions doivent se conformer aux Principes de Paris, ce qui signifie qu'elles doivent être habilitées à présenter au pouvoir exécutif, au parlement et à d'autres autorités des rapports traitant notamment: de la conformité de la législation aux normes des droits de l'homme; de tout cas de violation des droits de l'homme; de la situation des droits de l'homme; de leurs vues sur les réactions des pouvoirs publics à la situation des droits de l'homme. Les mécanismes nationaux de prévention mis en place conformément au Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou châtements cruels, inhumains ou dégradants devraient envisager de faire une place aux droits des personnes handicapées dans leurs activités de suivi;

- **Société civile/organisations de personnes handicapées.** Le paragraphe 3 de l'article 33 dispose que la société civile et, en particulier, les personnes handicapées et les organisations qui les représentent sont associées et participent pleinement au suivi de la Convention. Elles doivent donc prendre part à la surveillance organisée, par exemple, par le mécanisme indépendant ou par les autorités nationales. De plus, la société civile, et en particulier les personnes handicapées et les organisations qui les représentent, devraient suivre et défendre de leur propre initiative les droits des personnes handicapées;
- **Autres acteurs de la société civile.** L'article 33, paragraphe 3, mentionne la société civile en général. Les organisations de la société civile qui ne représentent pas les personnes handicapées ont elles aussi un rôle à jouer dans le suivi de la Convention. Ainsi, les ONG

de défense des droits de l'homme devraient s'intéresser aux droits des personnes handicapées dans leur travail de suivi de la situation générale des droits de l'homme. Si elles ne le faisaient pas, les personnes handicapées pourraient se trouver exclues des mesures prises ensuite pour résoudre les difficultés et réparer les torts causés;

- **Organisations intergouvernementales.** Certaines organisations intergouvernementales ont une fonction de suivi. C'est le cas en particulier des bureaux extérieurs du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et des unités des missions de paix qui sont spécialisées dans les droits de l'homme. Plusieurs unités sur le terrain, comme celles du Timor-Leste et de la Sierra Leone, participent activement au suivi de l'application de la Convention. De plus, des organisations régionales telles que le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe (OSCE) contrôlent les élections, et il importe de veiller à ce que leurs activités tiennent compte elles aussi des droits des personnes handicapées.

Comme l'indique l'article 31 relatif aux statistiques et à la collecte de données, les États, en recueillant des informations adéquates, des données chiffrées et des résultats de la recherche, peuvent formuler et appliquer des politiques qui donnent effet à la Convention. La mise en œuvre de cette dernière peut être accélérée par des politiques fondées sur des données factuelles, sur les résultats du suivi et sur les faits signalés à l'échelon national, ainsi que sur les rapports présentés au Comité des droits des personnes handicapées et sur les observations finales de celui-ci.

MODULE 5 – LA DISCRIMINATION FONDÉE SUR LE HANDICAP

Introduction

Pratiquer une discrimination, c'est traiter une personne ou une chose différemment. L'expression n'est pas nécessairement négative: discriminer, cela peut consister à faire preuve de jugement. Néanmoins, le terme de discrimination peut également désigner le comportement de celui qui traite certaines personnes de manière inéquitable en raison de leurs caractéristiques. C'est cette seconde acception qui intéresse le droit des droits de l'homme.

La Déclaration universelle des droits de l'homme reconnaît que *Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation*. Cet énoncé concis a été repris dans les législations et constitutions nationales, dans des accords régionaux et dans des instruments des Nations Unies. Mais que signifie-t-il dans la pratique? La discrimination peut prendre de nombreuses formes: elle peut être très ouverte, inscrite dans la loi ou occulte. Elle est souvent le produit de préjugés, de disparités économiques et sociales, et d'idées préconçues d'ordre culturel ou religieux. Pour combattre la discrimination, il faut combattre ces visions négatives.

La discrimination fondée sur le handicap frappe aujourd'hui une grande partie de la population mondiale. C'est une des principales difficultés rencontrées par les personnes handicapées et par leurs proches. Elle se manifeste sous différentes formes et peut avoir des effets désastreux sur leur existence et, par extension, sur le reste de la société. Dans son observation générale n° 5 (1994), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels indique ce qui suit:

[...] **les personnes souffrant d'un handicap** font depuis toujours l'objet d'une discrimination qui se manifeste sous diverses formes – qu'il s'agisse des tentatives de discrimination odieuse telles que le déni aux enfants souffrant de handicap de la possibilité de suivre un enseignement, ou des formes plus subtiles de discrimination que constituent la ségrégation et l'isolement imposés matériellement ou socialement. [...] Ce sont aussi bien la négligence, l'ignorance, les préjugés et les idées fausses que l'exclusion, la différenciation ou la ségrégation pures et simples, qui bien souvent empêchent les personnes souffrant d'un handicap de jouir de leurs droits économiques, sociaux ou culturels sur la base de l'égalité avec le reste des êtres humains. **C'est dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, du logement, des transports, de la vie culturelle et en ce qui concerne l'accessibilité des lieux**

et services publics que les effets de cette discrimination se font particulièrement sentir. (C'est nous qui soulignons)

Si l'observation générale porte spécifiquement sur les droits économiques, sociaux et culturels, elle pourrait s'appliquer aussi bien aux droits civils et politiques. Nombreux sont par exemple les pays où les personnes handicapées ne sont toujours pas autorisées à voter et n'ont pas la capacité juridique de se marier ou de conclure un contrat d'achat ou de vente d'un bien immobilier.

Il est difficile d'analyser la discrimination sans s'intéresser aussi au concept d'égalité. Dans le droit des droits de l'homme, la non-discrimination et l'égalité sont réellement les deux faces d'une même pièce. En luttant contre la discrimination, nous espérons lutter contre les facteurs qui, dans la société, génèrent l'inégalité. Et en combattant les facteurs qui sont source d'inégalité, nous espérons prévenir la discrimination.

Il peut néanmoins y avoir, dans l'étude des relations entre non-discrimination et égalité, une certaine confusion sur le sens du mot «égalité». Celui-ci est souvent compris comme désignant des réalités qui sont identiques ou équivalentes. Dans le cas des droits de l'homme, il ne signifie aucunement que toutes les personnes sont identiques. Il veut dire qu'elles ont toutes les mêmes droits. Pour que deux personnes aient les mêmes droits, il faut parfois qu'elle soit traitées différemment en raison de leurs différences intrinsèques (par exemple, lorsqu'elles sont de sexes différents, qu'elles n'ont pas le même patrimoine linguistique, qu'elles n'appartiennent pas toutes deux à une minorité ou qu'elles ont des incapacités différentes).

Traiter différemment deux personnes dans de telles conditions peut créer la confusion et susciter des allégations de discrimination. Or il ne s'agit pas de discrimination. Il s'agit de la simple reconnaissance du fait que les personnes sont différentes mais qu'elles ont les mêmes droits; pour faire de l'égalité une réalité, il faut parfois procéder différemment selon les personnes dont il s'agit.

A. Les formes de discrimination prohibées

Le droit relatif à la non-discrimination fait intervenir un certain nombre de concepts qu'il importe de comprendre.

Les discriminations de jure et de facto

La discrimination de jure (inscrite dans la loi)

Le droit des droits de l'homme prohibe la discrimination consacrée par la législation. Dans certains pays, la loi électorale interdit aux personnes ayant une incapacité mentale et placées sous tutelle de voter. Dans le droit des droits de l'homme, c'est un exemple de discrimination fondée sur le handicap. Il s'agit d'une distinction faite par la loi en raison du handicap mental qui a pour but et pour effet de réduire à néant, pour certaines personnes handicapées, la reconnaissance du droit de vote.

La discrimination de facto (exercée dans la pratique)

Les personnes sont protégées non seulement contre la discrimination inscrite dans les textes, mais aussi contre celle qui s'exerce dans la pratique. Ainsi, elles sont protégées contre les décisions prises par les employeurs

sur la base de stéréotypes ou d'idées préconçues quant aux aptitudes ou à l'efficacité du personnel handicapé. L'employeur qui refuse de promouvoir une personne handicapée parce qu'il a la conviction, sans preuve aucune, que son handicap l'empêchera d'exercer les fonctions de son nouveau poste commet, a priori, une discrimination de facto. C'est là une distinction fondée sur le handicap qui a pour but et pour effet de porter atteinte au droit au travail (y compris au déroulement de la carrière).

Les discriminations directe et indirecte

La discrimination directe

Il y a discrimination directe lorsqu'une personne est traitée moins favorablement qu'une autre, qui se trouve dans la même situation, pour un motif lié au handicap. Ainsi, le refus d'admettre un élève handicapé dans le système général d'enseignement équivaut à une discrimination directe. Imaginons un instant qu'une entreprise ait pour principe de n'embaucher aucune personne ayant un dos fragile, quelles que soient les fonctions du poste à pourvoir. Cette règle fait subir une discrimination illégitime aux personnes handicapées qui sont en mesure de s'acquitter de ces fonctions: elles sont traitées de manière inéquitable par rapport à d'autres candidats au poste en raison de leur handicap.

La discrimination indirecte

La discrimination est dite indirecte dans le cas des lois, politiques ou pratiques qui paraissent neutres mais qui ne tiennent pas compte de la situation particulière des personnes handicapées – et qui, de ce fait, leur font du tort directement ou ont un impact

disproportionné sur l'exercice de leurs droits. Ainsi, l'imposition par un employeur à tous ses salariés d'une seule et même heure de déjeuner pourrait constituer une discrimination envers une personne handicapée tenue de prendre un médicament à heure fixe ou de se reposer périodiquement pendant la journée. Alors que cette obligation s'applique apparemment à tout le personnel et ne vise pas les personnes handicapées, elle a un effet discriminatoire. Combattre la discrimination indirecte aide à remonter jusqu'aux partis pris qui sont à la racine de la discrimination et de l'exclusion. À noter que la discrimination indirecte est parfois difficile à prouver.

Des formes multiples de discrimination

La Convention rappelle dans son préambule «les difficultés que rencontrent les personnes handicapées, qui sont exposées à des formes multiples ou aggravées de discrimination fondées sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale, ethnique, autochtone ou sociale, la fortune, la naissance, l'âge ou toute autre situation». Une femme handicapée, par exemple, peut être victime d'une discrimination fondée non seulement sur le handicap mais aussi sur le sexe.

Prenons le cas d'une femme déplacée dans son propre pays qui fuit une guerre. Elle est très pauvre, appartient à une minorité ethnique et souffre d'un handicap physique. C'est là un scénario courant dans bon nombre de pays en proie à des conflits et des crises humanitaires. Cette femme pourrait être victime de discriminations multiples en raison de son sexe, sa condition sociale et son handicap. Les femmes sont souvent

exposées aux violences sexuelles lors des conflits. Les personnes handicapées sont elles aussi fréquemment victimes de violences sexuelles parce qu'elles sont cachées, qu'on ne s'occupe pas d'elles ou qu'elles ont parfois davantage de mal à communiquer. Il s'ensuit que les femmes handicapées courent des risques multiples de violences sexuelles en cas de conflit, en particulier lorsque les stratégies de préparation ne tiennent pas compte d'elles.

La discrimination systémique

Malheureusement, la discrimination est souvent systémique. L'approche du handicap fondée sur l'approche caritative et sur l'approche médicale est encore profondément ancrée dans toutes les sociétés, à tous les niveaux. Faire évoluer la discrimination systémique est un travail de longue haleine. C'est en partie pour la combattre que l'article 8 de la Convention prescrit aux États de sensibiliser la société à la situation des personnes handicapées et de promouvoir le respect de leurs droits et de leur dignité.

La discrimination par association

Les proches non handicapés d'une personne handicapée peuvent eux aussi être victimes de la discrimination liée au handicap. C'est le cas par exemple d'une femme que son employeur licencie lorsqu'il découvre qu'elle a un fils malentendant, parce qu'il part du principe qu'elle aura besoin de temps pour s'occuper de lui. Elle n'est pas handicapée, mais elle subit une discrimination du fait du handicap de son fils. En d'autres mots, elle est victime d'une discrimination fondée sur le handicap qui réduit à néant son droit de travailler.

Le harcèlement

Il y a harcèlement lorsqu'une personne est ridiculisée ou qu'elle est l'objet d'observations désobligeantes ou d'autres vexations en raison de son handicap. La législation devrait protéger contre le harcèlement. L'article 27, alinéa b), de la Convention mentionne explicitement la protection contre le harcèlement dans le travail et dans l'emploi. La pratique du supérieur hiérarchique qui chargerait systématiquement une personne handicapée de tâches subalternes alors que d'autres personnes non handicapées auraient des fonctions plus complexes et plus intéressantes pourrait être qualifiée de harcèlement.

Le traitement différencié justifié

Si toutes les discriminations sont interdites, il est parfois légitime de traiter deux personnes différemment en raison du handicap. Prenons le cas d'un homme souffrant d'un violent mal de dos qui l'empêche de se courber, et qu'une entreprise refuse de recruter comme moquettiste parce qu'il est incapable s'acquitter de la tâche principale – poser de la moquette.

Un traitement différencié n'est pas toujours discriminatoire. Les critères d'appréciation du traitement différencié *justifié* sont à rechercher dans d'autres domaines du droit des droits de l'homme:

- a) Les critères de la différenciation doivent être *raisonnables et objectifs*;
- b) Le traitement différencié doit avoir un *but légitime*, c'est-à-dire conforme aux principes des droits de l'homme.

Si une personne ne peut pas effectuer un travail et qu'aucun aménagement raisonnable n'est possible, un traitement différencié est justifiable.

B. La définition de la discrimination dans la Convention

La Convention définit à l'article 2 la discrimination dans les termes suivants:

On entend par «discrimination fondée sur le handicap» toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le handicap qui a pour objet ou pour effet de compromettre ou réduire à néant la reconnaissance, 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 dans les domaines politique, économique, social, culturel, civil ou autres. La discrimination fondée sur le handicap comprend toutes les formes de discrimination, y compris le refus d'aménagement raisonnable.

Pour mieux comprendre cette définition, il est bon d'en reprendre les différents éléments un à un.

Distinction, exclusion ou restriction

La discrimination s'entend de toute *distinction*, ainsi que de l'*exclusion* ou d'une *restriction* pratiquées à cause du handicap. Il s'ensuit que les actes constitutifs de la discrimination sont très divers.

- La «distinction» peut être une différenciation faite expressément entre deux personnes en raison du handicap. Si, par exemple, des enfants ayant certains handicaps intellectuels doivent se soumettre à la stérilisation forcée tandis que les autres enfants n'y sont pas obligés, il s'agit d'une distinction discriminatoire;

- Il y a «exclusion» lorsqu'une personne ne peut pas pénétrer dans un espace ou participer à une activité en raison de son handicap. Une politique qui ne permet pas à un enfant handicapé de suivre le même enseignement que les autres est une exclusion qui pourrait constituer une discrimination;
- La «restriction» est une limitation du droit des personnes de participer à certains aspects de la vie civile, culturelle, économique, politique ou sociale. Ainsi, une loi spécifiant que les personnes handicapées ne peuvent pas, en principe, prendre part aux élections législatives pourrait être une restriction discriminatoire.

Fondée sur le handicap

La Convention emploie l'expression «discrimination fondée sur le handicap». Cette formule va plus loin que celle de «discrimination à l'égard des personnes handicapées», car elle met l'accent non seulement sur la protection de ces personnes, mais aussi sur la nécessité de combattre (et, en définitive, d'éliminer) la discrimination elle-même, qu'elle vise les personnes handicapées ou n'importe qui d'autre. Par conséquent, la discrimination fondée sur le handicap cible non seulement les personnes handicapées mais aussi les personnes qui, pour une raison ou pour une autre, sont associées aux personnes handicapées (discrimination par association).

Cela est conforme à l'approche sociale/fondée sur les droits de l'homme du handicap adoptée par la Convention. Au lieu de chercher à «protéger les personnes handicapées», ce qui pourrait dans certaines situations répondre à une approche caritative, la Convention vise à combattre la

discrimination, c'est-à-dire les attitudes et l'environnement défavorables qui rendent les personnes handicapées vulnérables ou qui les marginalisent. Le but est d'aller jusqu'au cœur du problème. Si une personne subit une discrimination en raison de ce qui est perçu comme une déficience, c'est le signe que des préjugés existent, et le droit des droits de l'homme cherche à s'attaquer à ces idées préconçues. Ce faisant, il nous donne à imaginer un monde sans discrimination.

Objet ou effet

L'article 2 précise que ces distinctions, exclusions ou restrictions sont des violations si elles ont:

- a) Pour *objet* (intention discriminatoire); ou
- b) Pour *effet* (résultat objectif, *voulu ou non*),

de compromettre ou réduire à néant la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice de tous les droits des personnes handicapées.

L'*intention* n'est pas une condition indispensable à l'existence d'une discrimination. Ce qui compte, c'est ce que vit la personne victime de celle-ci. L'irréflexion et la négligence peuvent avoir un effet tout aussi discriminatoire, voire davantage, qu'une discrimination délibérée.

La mention de l'objet et de l'effet souligne que la Convention interdit la discrimination tant *directe* qu'*indirecte*. Si certains actes – des restrictions apportées au droit de vote des personnes ayant des incapacités intellectuelles, par exemple – instaurent directement une discrimination, celle-ci tient souvent au fait que deux personnes placées dans des situations différentes sont traitées

de la même manière. Construire un escalier à l'entrée d'un hôpital, c'est traiter de la même façon les personnes handicapées et les autres, mais le résultat est discriminatoire puisque, contrairement à celles qui peuvent marcher, les personnes qui se déplacent dans un fauteuil roulant ne peuvent pas pénétrer dans l'hôpital. Il n'y a apparemment aucune discrimination (l'hôpital est ouvert à tous), mais l'effet est discriminatoire. La Convention s'oppose aussi à la *discrimination indirecte*.

La reconnaissance, la jouissance ou l'exercice

La protection contre la discrimination s'étend non seulement à la reconnaissance – par la loi par exemple – des droits des personnes handicapées, mais aussi à la jouissance de ces droits (à la possibilité de bénéficier sans entrave de libertés comme celle de ne pas être soumis à la torture ni à des sévices) et à leur exercice (à la capacité de prendre des mesures pour faire valoir un droit comme celui de pénétrer dans une école et d'y suivre un enseignement ou celui de refuser tel ou tel traitement médical). Cela rappelle l'interdiction, au sujet d'autres droits de l'homme, de la discrimination de jure (discrimination contenue dans la législation et dans les politiques) aussi bien que de facto (discrimination dans la pratique).

La jouissance des droits de l'homme «sur la base de l'égalité avec les autres»

La Convention ne tend pas à instaurer de nouveaux droits au bénéfice des personnes handicapées; elle vise à combattre la discrimination, c'est-à-dire les obstacles et les conceptions qui empêchent ces personnes de jouir de leurs droits. Le but ultime est que

chacun, handicapé ou non, puisse jouir des mêmes droits de l'homme.

Tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel, civil ou autres

La Convention combat la discrimination relative à tous les droits de l'homme, qu'ils soient civils, culturels, économiques, politiques ou sociaux, et dans tous les domaines. Il est arrivé, et il arrive encore, que des personnes et même des États aient tendance à faire passer certains droits avant d'autres. Pendant la guerre froide, par exemple, les pays à économie de marché mettaient souvent l'accent sur les droits civils et politiques, tandis que les pays à économie planifiée insistaient sur les droits économiques, sociaux et culturels. S'agissant du handicap, l'attention s'est toujours portée davantage sur la protection des droits économiques, sociaux et culturels que sur celle des droits civils et politiques. La Convention affirme clairement que la protection contre la discrimination comprend *tous* les droits dans *tous* les domaines.

Le refus d'aménagement raisonnable

La définition assimile le refus d'aménagement raisonnable à une forme de discrimination. Afin de promouvoir l'égalité et d'éliminer la discrimination, les États parties doivent tout faire pour que l'aménagement raisonnable soit assuré.

L'«aménagement raisonnable», ce sont, par exemple, les adaptations apportées au lieu de travail, à un établissement d'enseignement, à un centre de soins ou à un service de transports pour lever les obstacles qui empêchent une personne handicapée

de participer à une activité ou de bénéficier de services sur la base de l'égalité avec les autres. Dans le milieu professionnel, cela peut exiger de modifier les locaux, d'acquiescer ou de modifier du matériel, de fournir les services d'un lecteur ou d'un interprète, d'assurer une formation ou une supervision adéquates, d'adapter les méthodes d'essai ou de supervision, d'aménager les horaires ou de confier à une autre personne une partie des fonctions attachées à un poste.

Si la Convention prescrit que des aménagements soient apportés en fonction des besoins particuliers d'une personne handicapée, elle qualifie ces aménagements de *raisonnables*. Si l'aménagement fait supporter une charge disproportionnée ou induit à la personne ou à l'organisme qui est supposé le réaliser, le renoncement ne constitue pas une discrimination.

Dans un certain nombre de pays, la loi énonce les éléments à prendre en compte pour déterminer si l'aménagement sollicité constitue un fardeau disproportionné. Ce sont notamment:

- La faisabilité des changements requis;
- Le coût;
- La nature, la taille et les ressources de l'organisme supposé procéder à l'aménagement;
- Les possibilités d'obtenir d'autres soutiens financiers;
- Les incidences du point de vue de l'hygiène et de la sécurité du travail;
- L'impact sur l'activité de l'organisme.

L'aménagement raisonnable est une modification apportée au bénéfice et à la demande d'une personne. Ainsi, le salarié

qui a été victime d'un accident de la circulation et qui a besoin de certaines modifications pour pouvoir continuer à travailler peut demander un aménagement raisonnable à son employeur. *L'aménagement raisonnable est différent de l'accessibilité générale de l'article 9*, dont les dispositions s'adressent, non pas nécessairement à des personnes (même si, à l'évidence, c'est à des personnes qu'elles bénéficient) mais à la collectivité dans son ensemble. Si les États doivent généraliser l'accessibilité progressivement, une personne peut demander un aménagement raisonnable immédiatement et porter plainte s'il n'est pas réalisé.

C'est aux États que la Convention impose la charge d'assurer l'aménagement raisonnable. Comme, cependant, c'est bien souvent dans le secteur privé que celui-ci s'impose, les États devraient contraindre ce secteur par la loi à procéder à des aménagements raisonnables.

C. Manifestations de la discrimination

Il est à espérer que l'adoption de la Convention fera régresser partout dans le monde les différentes formes de discrimination auxquelles les personnes handicapées se heurtent depuis longtemps.

Les personnes handicapées ont été considérées comme des êtres anormaux, des émanations du mal ou des curiosités de la nature. Elles ont été exécutées, isolées du reste de la population ou contraintes de subir des expérimentations médicales. Elles ont été ridiculisées, raillées, accusées de porter malheur. Elles ont souvent été tenues pour des êtres inférieurs que seul Dieu pouvait considérer comme égaux à leurs congénères et qui, à ce titre, méritaient la sympathie et la pitié.

La discrimination évolue, mais ne recule pas nécessairement. En 2006, lors de l'adoption de la Convention, Kofi Annan, Secrétaire général des Nations Unies, déclarait ce qui suit:

«Trop souvent, ceux qui vivent avec un handicap ont été considérés comme des sujets de gêne et, au mieux, de condescendance et de charité ... Même s'ils jouissent des mêmes droits que d'autres sur le papier, en réalité, ils ont souvent été marginalisés et se sont vu refuser les chances que d'autres tiennent pour acquises.».

Voici quelques exemples:

- *L'anéantissement des «inaptes»*: la discrimination et le droit à la vie. L'une des formes les plus graves de discrimination fondée sur le handicap a été perpétrée au XX^e siècle, sous le régime nazi. Elle visait les personnes ayant un handicap physique ou mental: à l'instar d'autres groupes supposés inférieurs, elles étaient exterminées ou stérilisées, obligées de subir des expérimentations et d'autres atrocités. Les personnes mentalement ou physiquement «inaptes» ont fait l'objet de programmes de stérilisation et d'euthanasie. Elles étaient présentées à des fonctionnaires des services de santé qui décidaient de pratiquer ou non la stérilisation forcée. Le Ministère de l'intérieur demandait également aux médecins et aux sages-femmes de signaler tous nouveau-nés présentant de graves handicaps. Étaient visés notamment les enfants de moins de trois ans atteints de pathologies ou de handicaps tels que la trisomie 21, l'hydrocéphalie, la paralysie cérébrale ou l'«idiotie». Pendant cette période, quelque 250 000 personnes

handicapées ont été tuées, et 450 000 autres ont été stérilisées;

- D'autres États ont également adopté des lois et des politiques autorisant la stérilisation. Des milliers de personnes handicapées ont été stérilisées de force. La pratique de la stérilisation se fondait sur la théorie de l'eugénisme, très prisée au début du XX^e siècle, qui prônait la régulation de la qualité de la race, la reproduction de personnes et de caractéristiques sélectionnées, et l'élimination de groupes indésirables;
- *Le déni de la capacité juridique*: la discrimination et l'égalité devant la loi. Partout dans le monde, des régimes juridiques ont estimé – et beaucoup estiment encore – légitime de ne pas reconnaître la personnalité juridique aux personnes ayant des handicaps intellectuels, mentaux ou sensoriels. Dans la pratique, cela revient à dénier à ces personnes une large gamme de droits de l'homme – notamment la capacité de prendre des décisions, de signer des contrats, de voter, de se marier, d'hériter, d'administrer des biens personnels, de faire valoir ses droits devant la justice et de choisir un traitement médical;

Les tuteurs n'agissent pas toujours dans l'intérêt des personnes handicapées qu'ils représentent. Ils peuvent même abuser de l'autorité dont ils sont investis et violer les droits des personnes sous tutelle. Lorsqu'une personne n'a pas la capacité juridique, les interventions médicales forcées (médicaments, chirurgie et stérilisation) et les expérimentations peuvent être menées sans son consentement libre et éclairé. C'est ainsi que les femmes et les jeunes filles ayant

des handicaps intellectuels sont souvent victimes d'une stérilisation forcée;

- *La privation de liberté due au handicap*. Le handicap a été considéré comme un motif légitime de privation de liberté. En affirmant qu'une personne peut être dangereuse pour elle-même ou pour des tiers, ou qu'elle a besoin d'être soignée, l'État peut la placer dans une institution, parfois pour la vie entière. Des autorités nationales ont adopté des lois et des politiques en présumant que la prise en charge institutionnelle est préférable pour les personnes handicapées. Dans d'autres cas, les personnes handicapées sont isolées de la société et vivent recluses au domicile familial;
- *Le handicap et le genre: des formes multiples de discrimination*. Les hommes et les femmes ne vivent pas leur handicap de la même manière: les femmes handicapées peuvent être victimes d'une double discrimination, liée à leur sexe et à leur handicap. Ainsi, les femmes et les filles handicapées des zones rurales n'ont qu'un accès très limité à l'enseignement de quelque niveau que ce soit, et des possibilités réduites de gagner leur vie. Écoles, routes et moyens de transport sont souvent inaccessibles. Il se peut donc que les parents ne soient pas en mesure d'envoyer leur enfant handicapé à l'école. Ces obstacles peuvent être aggravés par une discrimination sexiste dans les collectivités où les mentalités constituent déjà un frein à la scolarisation des filles. D'où un taux élevé d'analphabétisme parmi les fillettes handicapées et des enfances perdues, puisque ces fillettes n'ont pas d'échanges avec d'autres enfants dans un milieu éducatif;

- *La discrimination et le droit à l'éducation.* Les enfants handicapés ont été exclus de l'enseignement et parfois même considérés comme impossibles à éduquer. Il a été avancé que les personnes ayant certains handicaps (mentaux, cognitifs et même physiques) ne peuvent pas suivre l'enseignement dispensé dans les écoles ordinaires. Souvent, les décisions sont prises sans qu'aient été formés des spécialistes ou des enseignants capables de faciliter ou d'assurer un apprentissage par les pairs entre enfants handicapés et non handicapés. Par voie de conséquence, les enfants handicapés sont placés dans des écoles spéciales, qui n'insistent pas suffisamment sur l'excellence. Comme un préjugé voudrait que les enfants handicapés ralentissent la progression des autres, les parents décident parfois d'inscrire leur enfant dans une école spéciale ou de le garder à la maison. Lorsque la discrimination est omniprésente, prendre des décisions qui vont à l'encontre de la propension discriminatoire générale peut être perçu comme dangereux et, en définitive, comme contraire aux intérêts de l'enfant handicapé. Pourtant, céder ne fait que renforcer la stigmatisation et la discrimination;
- *Données culturelles et stigmatisation: la discrimination et le droit à la vie culturelle.* Dans certains environnements culturels, le handicap peut passer pour être une sanction divine, le résultat d'un acte de sorcellerie ou un échec déshonorant de la famille. Cela peut entraîner une réprobation sociale, une marginalisation et même une frustration qui engendre la violence familiale. Les personnes handicapées, y compris les enfants, peuvent décider de quitter la collectivité dont elles font partie pour

migrer vers la ville et y acquérir une certaine indépendance. Elles risquent néanmoins d'être réduites à la mendicité ou d'être exploitées de quelque autre manière parce qu'elles sont analphabètes et qu'elles ont peu de débouchés. Celles qui ne peuvent pas se déplacer librement risquent d'être cachées par les membres de leur famille, ou de vivre au milieu de la collectivité dans des conditions très précaires;

Dans certains villages d'Haïti, les parents qui donnent naissance à un enfant ayant un handicap physique ou mental se croient punis pour un péché qu'ils auraient commis. Les conséquences sont graves: il arrive que le père fréquente d'autres femmes pour montrer qu'il n'est pas à l'origine du handicap. Et que l'enfant doit vivre reclus, loin des regards de son entourage;

Au Cambodge, quantité d'enfants et d'adultes, principalement des zones rurales, ont perdu un membre par suite de l'explosion d'une mine. Avoir un handicap est considéré comme socialement déshonorant et oblige souvent à vivre en marge de la société. Aujourd'hui encore, il arrive que les vendeurs du marché ne fassent aucun cas des personnes handicapées et que celles-ci doivent demander l'aide d'une tierce personne pour parvenir à se faire servir;

- *L'inaccessibilité: la discrimination et le droit de circuler librement/l'autonomie de vie.* Les barrières physiques et technologiques, et celles qui ont trait à l'information empêchent les personnes handicapées de participer pleinement à la société sur la base de l'égalité avec les autres. L'inaccessibilité est également

liée à la perpétuation de préjugés qui voudraient que les personnes handicapées soient, par exemple, lentes, moins intelligentes que les autres ou incapables de prendre des décisions. Pour assurer à ces personnes l'égalité des droits, il est crucial d'améliorer l'accessibilité de l'environnement bâti, des technologies de l'information et de la communication, des moyens de transport et autres équipements, et des biens et services proposés au public.

D. Lier la non-discrimination et l'égalité: mesures spécifiques

Pour combattre la discrimination, il ne suffit pas de l'interdire. Il faut aussi remonter jusqu'à la source de la discrimination indirecte – faire disparaître les partis pris qui sont à l'origine même de la discrimination – en favorisant l'égalité. Aussi des mesures spécifiques sont-elles souvent nécessaires pour contribuer à instaurer l'égalité au bénéfice des personnes confrontées à la discrimination, dont les personnes handicapées. Ces mesures particulières en faveur d'une personne handicapée ne sont pas considérées comme discriminatoires: elles constituent un traitement différencié justifié. C'est ce que reconnaît la Convention, dont l'article 5, paragraphe 4, se lit ainsi:

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.

La Convention reconnaît donc que, pour assurer l'égalité effective avec les autres personnes, il peut parfois être nécessaire

d'adopter des mesures spécifiques aux personnes handicapées.

Ces mesures peuvent être pérennes – construction en milieu urbain de garages accessibles aux véhicules transportant des personnes handicapées, par exemple – ou temporaires – quotas d'emploi de travailleurs handicapés, par exemple. Ces deux types de mesures sont autorisés par la Convention et ne constituent pas une discrimination au sens de son article 2.

Des mesures spécifiques en faveur d'une personne ou d'un groupe peuvent parfois provoquer le ressentiment d'autres personnes, qui les jugent injustes, voire discriminatoires. Elles ne sont cependant légitimes que dans la mesure où elles remédient au déséquilibre entre les personnes handicapées et les autres dans la jouissance des droits de l'homme. Une fois l'égalité réalisée, elles ne sont plus nécessaires.

La disposition précitée de l'article 5 doit être lue en parallèle avec les dispositions spécifiques de la Convention qui visent à prévenir la discrimination et à promouvoir l'égalité dans la jouissance d'un large éventail de droits – par exemple en matière de mariage, de famille, de fonction parentale et de relations personnelles (art. 23), d'éducation (art. 24), de santé (art. 25), d'emploi (art. 27), de niveau de vie et de protection sociale (art. 28), et de participation à la vie publique et à la vie politique (art. 29).

Prenons par exemple le droit au travail, reconnu à l'article 27. La Convention impose aux États parties d'employer des personnes handicapées dans le secteur public et d'en favoriser l'emploi dans le secteur privé, y compris par des programmes d'action positive. Il s'agit là de mesures spécifiques qui visent à remédier au sous-emploi des

personnes handicapées dans un domaine où l'État a une influence directe par sa politique de l'emploi. En cherchant activement à engager des personnes handicapées, l'État peut promouvoir l'égalité dans la jouissance du droit au travail. En prescrivant au secteur privé de mettre en place des programmes d'action positive ou en l'y encourageant, l'État peut exercer indirectement une influence sur l'emploi.

Parmi les programmes d'action positive figure notamment l'instauration de quotas, qui consiste à imposer aux entreprises, sous peine d'amende, de compter cinq pour cent par exemple de personnes handicapées parmi leur personnel. La Convention n'exige pas l'application de quotas. Celle-ci a des avantages et des inconvénients. Elle peut conduire à l'adoption de mesures purement symboliques, les employeurs recrutant n'importe quelle personne handicapée à n'importe quel niveau dans le seul but d'atteindre le quota prescrit, ou payant l'amende pour se soustraire à cette obligation. Mais les quotas peuvent aussi procurer des débouchés aux personnes handicapées, assurant leur autonomie économique et ouvrant la voie à la jouissance d'autres droits. Comme la Convention mentionne les programmes d'action positive sans en préciser la nature, mieux vaut essayer de choisir ceux qui ont le plus de chances d'améliorer durablement la situation des personnes handicapées et l'exercice de leur droit au travail. Dans certains cas, le système des quotas pourra donner de bons résultats, et dans d'autres non.

Dans sa recommandation générale n° 25 (2004), relative aux mesures temporaires spéciales (art. 4.1), le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes cite un certain nombre de mesures spécifiques en faveur des personnes

handicapées dont il est possible de s'inspirer. Ce sont:

- ✓ Les programmes de solidarité ou d'assistance;
- ✓ L'affectation et/ou la redistribution de ressources;
- ✓ Le traitement préférentiel;
- ✓ Le recrutement, l'embauche et la promotion ciblés;
- ✓ Les objectifs chiffrés assortis de délais;
- ✓ Les systèmes de quotas.

E. Qui est responsable?

Si une personne handicapée est victime d'une discrimination, qui en est l'auteur? Et qui est responsable?

Voici quelques exemples:

- Une passagère change de compartiment parce qu'être assise à côté d'une personne atteinte de trisomie 21 la met mal à l'aise;
- Des parents gardent leur jeune enfant autiste à la maison parce que l'école locale n'offre aucune possibilité d'éducation inclusive;
- Une banque privée refuse un prêt à une personne ayant un handicap mental;
- Dans une grande entreprise, une salariée ayant une paralysie cérébrale demande à changer de poste, et l'employeur refuse sans donner d'explication;
- Une personne ayant un handicap physique est maltraitée chez elle et signale le fait à la police, mais celle-ci refuse d'intervenir;

- Dans un pays exposé aux catastrophes naturelles, un programme de préparation aux crises humanitaires établi sous l'égide de l'ONU omet de mentionner les personnes handicapées;
- Une personne malvoyante ne peut pas poser sa candidature à un poste de spécialiste des droits de l'homme parce que le permis de conduire fait partie des conditions exigées dans la description de ce poste.

Dans ces exemples, y a-t-il un responsable, et qui est-ce? La passagère, la famille, la banque, la direction de l'entreprise, la direction des ressources humaines? S'agissant de discrimination, différents niveaux de responsabilité peuvent être discernés, mais c'est avant tout à l'État que les obligations incombent.

États

Les signataires de la Convention sont des États et des organisations d'intégration régionale. Cet instrument impose aux États parties des obligations spécifiques aux fins de la protection, de la promotion et de la réalisation des droits des personnes handicapées.

De plus, les États s'engagent, en vertu de l'article 32, à prendre des mesures appropriées et efficaces de coopération internationale à l'appui des efforts déployés à l'échelon national pour donner effet à la Convention. Si les États sont les principaux responsables de la mise en œuvre des droits des personnes handicapées sur leur territoire, ils doivent également coopérer avec d'autres États. Ils ont des responsabilités extraterritoriales en vue de la promotion, la protection et la réalisation des droits des personnes handicapées.

Organisations internationales et régionales

Voilà qui soulève la question de la responsabilité d'organisations internationales comme l'ONU, la Banque mondiale, le Conseil de l'Europe, etc. L'article 32 fait d'elles des partenaires de la coopération internationale. De même, les institutions spécialisées et d'autres organes des Nations Unies sont habilités à se faire représenter au Comité des droits des personnes handicapées. Cela montre clairement que les organisations internationales ont un rôle à jouer dans la coopération internationale destinée à promouvoir la Convention. Il pourrait toutefois arriver qu'elles pratiquent elles-mêmes une discrimination. Si c'est, en fin de compte, à leurs États membres qu'il appartient d'éviter pareille éventualité, ces organisations ont elles aussi un rôle à jouer à l'appui de la Convention, même si ce rôle n'est pas clairement défini.

Entreprises privées

Les États parties, y compris leurs institutions et services, peuvent violer les droits par action ou par omission. Mais si les États sont les responsables principaux de l'application de la Convention, ce ne sont pas les acteurs étatiques sinon les entreprises privées qui mettent en œuvre bon nombre de ses dispositions. Le secteur privé joue un rôle très important dans la prestation des services requis (éducation, traduction dans la langue des signes, téléphones portables équipés de systèmes de transmission de la voix de plusieurs locuteurs, etc.).

En vertu de l'article 4, les États parties doivent s'assurer que le secteur privé respecte les droits des personnes handicapées. Ils doivent donc veiller à l'existence de

mécanismes permettant de suivre l'activité de ce secteur et s'assurer que les politiques publiques relatives, par exemple, à l'éducation, à l'emploi et à la santé répondent au principe de non-discrimination et sont suivies par les acteurs privés.

Prestataires de services

La Convention mentionne aussi des services spécifiques tels que l'accompagnement pour l'exercice de la capacité juridique (art. 12), l'aide personnelle nécessaire à l'autonomie de vie (art. 19), les services d'enseignants (art. 24) et ceux de professionnels de la santé (art. 25). Les prestataires de services prennent une part importante à la réalisation des conditions nécessaires pour que les personnes handicapées jouissent pleinement de leurs droits de l'homme. Mais ils peuvent également pratiquer, délibérément ou non, une discrimination à l'égard de ces personnes. Aussi l'État doit-il s'attacher à ce que les prestataires de services connaissent la Convention et contribuent à son application, par exemple en prenant des mesures appropriées pour employer des enseignants, y compris des enseignants handicapés, qui ont une qualification en langue des signes ou en braille et pour former des spécialistes et des personnels de l'éducation à tous les niveaux.

Particuliers et familles

L'article 4 impose aussi aux États de prendre des dispositions pour éliminer la discrimination pratiquée par qui que ce soit. Cela suppose l'application de peines adéquates et d'autres mesures judiciaires. Dans cette perspective, il faut également, comme l'indique l'article 8, «sensibiliser l'ensemble de la société, y compris au niveau de la famille, à la situation des personnes handicapées

et promouvoir le respect des droits et de la dignité des personnes handicapées».

F. Que peuvent faire ces acteurs pour combattre la discrimination?

Le module 4 expose l'éventail des mesures qui contribuent à l'application de la Convention, à savoir: l'élaboration de lois et de politiques, l'affectation de ressources suffisantes, l'offre de services inclusifs, la sensibilisation et la formation de spécialistes et d'autres personnels, la recherche et le développement, l'instauration de voies de recours, et la mise en place de structures administratives. Les divers exemples esquissés dans la section précédente permettent de discerner certaines des initiatives que ces acteurs peuvent prendre pour combattre la discrimination.

- *Une passagère change de compartiment parce qu'être assise à côté d'une personne atteinte de trisomie 21 la met mal à l'aise. Si le comportement négatif de cette femme peut faire obstacle à la participation de la personne trisomique, il ne s'agit pas à strictement parler de discrimination. Il y a bien eu une distinction fondée sur le handicap, mais elle n'a pas porté atteinte à la jouissance d'un droit quelconque du passager trisomique. Néanmoins, l'État pourrait envisager de sensibiliser l'opinion pour promouvoir une société plus inclusive et dissiper la peur de l'autre en tant qu'il est différent;*
- *Des parents gardent leur jeune enfant autiste à la maison parce que l'école locale n'offre aucune possibilité d'éducation inclusive. L'absence de toute possibilité d'éducation inclusive réduit à néant le droit de l'enfant à l'éducation. L'État a l'obligation de faire en sorte que*

des services d'éducation inclusive soient proposés dans la région considérée, et de sensibiliser l'opinion à l'inclusion. Il devrait également veiller à ce que les lois et politiques prennent en compte les principes de l'éducation inclusive. Dans le même temps, le conseil d'établissement scolaire et les enseignants pourraient être chargés de veiller à ce que des services d'éducation inclusive soient effectivement proposés et à ce que les parents sachent qu'ils existent (si c'est bien le cas);

- *Une banque privée refuse un prêt à une personne ayant un handicap mental.* La question de savoir s'il y a eu discrimination est sujette à caution. En réalité, la banque peut ne pas préciser que son refus est dû au handicap et invoquer un prétexte pour le justifier. Qui plus est, il n'existe pas de droit de l'homme à un prêt bancaire. L'État est néanmoins tenu de légiférer pour que les banques privées ne pratiquent aucune discrimination liée au handicap. Il devrait également offrir des services d'accompagnement pour que la personne handicapée puisse exercer sa capacité juridique. Du reste, l'intervention du prestataire de ces services aurait peut-être suffi à empêcher que cette situation se crée, car elle aurait fait ressortir l'aptitude de la personne à exercer sa capacité juridique et à rembourser le prêt consenti;
- *Dans une grande entreprise, une salariée ayant une paralysie cérébrale demande à changer de poste, et l'employeur refuse sans donner d'explication.* Il peut y avoir eu un déni d'aménagement raisonnable équivalant à une discrimination. L'État a l'obligation de légiférer pour éviter que le secteur privé refuse un aménagement raisonnable à une personne handicapée. L'employeur doit procéder à l'aménagement dès lors qu'il n'est pas déraisonnable (c'est-à-dire qu'il ne constitue pas un fardeau indu);
- *Une personne ayant un handicap physique est maltraitée chez elle et signale le fait à la police, mais celle-ci refuse d'intervenir.* Il y a eu de la part de la police une exclusion liée au handicap qui porte atteinte au droit de ne pas subir de violences ni de sévices. L'État a l'obligation d'adopter des lois exigeant que la police protège les personnes handicapées contre la violence et la maltraitance ainsi que de sensibiliser et former la police de manière que les personnes handicapées puissent avoir accès à la justice;
- *Dans un pays exposé aux catastrophes naturelles, un programme de préparation aux crises humanitaires établi sous l'égide de l'ONU omet de mentionner les personnes handicapées.* Cette exclusion pourrait nuire à l'exercice de toute une série de droits de l'homme en cas de catastrophe, voire le réduire à néant, et a déjà porté atteinte au droit de prendre part à la conduite des affaires publiques. Les États devraient, à l'échelle internationale, s'assurer que la coopération internationale est accessible aux personnes handicapées et qu'elles y sont pleinement intégrées. Ils devraient notamment s'employer à obtenir de l'ONU qu'elle respecte les droits des personnes handicapées dans les programmes de coopération internationale;
- *Une personne malvoyante ne peut pas poser sa candidature à un poste de spécialiste des droits de l'homme parce que*

le permis de conduire fait partie des conditions exigées dans la description de ce poste. Cela pourrait être assimilé à un traitement différencié légitime si la conduite d'un véhicule est un élément clé des fonctions du poste et que le permis de conduire est donc indispensable. C'est un traitement raisonnable fondé sur des critères objectifs (les conditions exigées par les fonctions et requises de tous les candidats) qui vise à respecter le droit au travail de tous les postulants.

Dans toutes ces situations, il importe de se demander ce que devraient faire non seulement l'État mais aussi la personne concernée. Celle-ci pourrait par exemple saisir la justice ou se tourner vers les institutions nationales de défense des droits de l'homme ou les dispositifs informels de résolution des conflits; elle pourrait aussi se faire aider par une organisation non gouvernementale ou tenter de persuader des personnalités politiques ou autres d'intervenir (par exemple en écrivant aux parlementaires locaux).

G. Le handicap, motif de discrimination prohibé dans les autres instruments des droits de l'homme

La Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont autant d'instruments qui protègent les personnes contre la discrimination. Celle-ci est visée à l'article 2 de ces instruments («toute autre situation»):

Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction

*aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de **toute autre situation** (Déclaration universelle).*

*Les États parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou **toute autre situation** (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels).*

La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille énoncent également l'obligation des États de combattre et d'éliminer la discrimination. Parmi ces instruments, seule la Convention relative aux droits de l'enfant cite le handicap au nombre des motifs prohibés de discrimination, et cela dans les termes suivants:

*Les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, **de leur incapacité**, de leur naissance ou de toute autre situation (art. 2).*

Dans son observation générale n° 20 (2009), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels explique que la catégorie «toute autre situation» comprend notamment:

- **Le handicap;**
- L'âge;
- La nationalité;
- La situation matrimoniale et familiale;
- L'orientation sexuelle et l'identité sexuelle;
- L'état de santé;
- Le domicile;
- La situation économique et sociale.

Dans son observation générale n° 5 (1994), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels donne une définition de la discrimination à l'égard des personnes handicapées. Le Comité contre la torture, dans son observation générale n° 2 (2007), fait figurer le «handicap physique ou mental» au nombre des motifs de discrimination, et le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes signale dans sa recommandation générale n° 18 (1991) que les femmes handicapées souffrent d'une «double discrimination». Dans le préambule de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, les États parties reconnaissent que «les enfants handicapés doivent jouir pleinement de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, sur la base de l'égalité avec les autres enfants» et rappellent «les obligations qu'ont contractées à cette fin les États Parties à la Convention relative aux droits de l'enfant».

La Convention n° 159 (1983) de l'Organisation internationale du Travail, qui porte sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, traite de l'égalité des chances, de l'égalité de traitement et de la non-discrimination. La Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, mérite également l'attention, surtout si on la lit conjointement avec les principes de l'éducation inclusive adoptés à la Conférence mondiale sur les besoins éducatifs spéciaux: accès et qualité (1994).

Parmi les instruments régionaux pertinents, citons la Convention interaméricaine pour l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les personnes handicapées, de l'Organisation des États américains, et, en ce qui concerne le Conseil de l'Europe, la Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne, et le «Plan d'action pour la promotion des droits et de la pleine participation des personnes handicapées à la société: améliorer la qualité de vie des personnes handicapées en Europe (2006-2015)».

La Convention relative aux droits des personnes handicapées est un nouvel instrument qui vise à éclairer et à affermir la lutte contre la discrimination liée au handicap. Même si un État ne l'a pas encore ratifiée, il n'en est pas moins tenu de prohiber cette forme de discrimination en application des autres instruments des droits de l'homme auxquels il a adhéré.

MODULE 6 – LES DISPOSITIFS NATIONAUX D'APPLICATION ET DE SUIVI

Introduction

La Convention relative aux droits des personnes handicapées prévoit la mise en place d'institutions et de mécanismes nationaux pour l'application et le suivi de la Convention à l'échelon national.

Les mécanismes nationaux d'application et de suivi, auxquels le présent module est consacré, sont exposés à l'article 33 de la Convention. Ce sont:

Les points de contact: L'article 33, paragraphe 1, aborde la question de l'application à l'échelon national en prescrivant la désignation d'un ou de plusieurs points de contact au sein de l'administration. La Convention ne précise pas la nature du point de contact (ministère, service ministériel, fonctionnaire, ou autre). Mais cette disposition signifie à tout le moins que les questions afférentes à la Convention ne devraient pas être rattachées uniquement aux relations internationales et, à ce titre, relever du seul ministère des affaires étrangères; il devrait y avoir une entité spécialisée qui se consacre entièrement à la mise en œuvre de l'instrument au niveau national.

Le dispositif de coordination: Dans ce même paragraphe, la Convention enjoint aux États d'envisager de créer ou de désigner, au sein de l'administration, un dispositif de coordination qui facilite les actions liées à l'application de cet instrument. Même

si elle est facultative, la mise en place de ce dispositif peut se révéler utile. Les questions relatives au handicap relèvent habituellement d'un seul ministère, celui de la santé ou celui des affaires sociales. Dès lors, il arrive que l'éducation des enfants handicapés soit du ressort du ministère des affaires sociales et non de celui de l'éducation, ce qui a tendance à exacerber l'exclusion et à favoriser la ségrégation. Comme la Convention traite de tous les droits, son application devrait incomber à toute une série de ministères – ceux de l'intérieur, de la justice, de l'éducation, du travail, etc. Un dispositif de coordination peut contribuer à éviter que la mise en œuvre de la Convention soit l'affaire exclusive d'un seul ministère et favoriser le partage des responsabilités.

Mécanisme indépendant de mise en œuvre et de suivi de l'application: Le paragraphe 2 de l'article 33 est consacré, quant à lui, à la mise en place d'une structure chargée de superviser l'application de la Convention. Il prescrit aux États de maintenir, renforcer, désigner ou créer un ou plusieurs mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention. Point important, les États doivent, ce faisant, tenir compte «des principes applicables au statut et au fonctionnement des institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme», appelés Principes de Paris. Ces principes sont analysés plus loin de manière plus approfondie, mais il importe

de relever à ce stade tout l'intérêt qu'ils présentent pour le bon fonctionnement d'un mécanisme national de suivi véritablement indépendant, comme l'exige la Convention.

La Convention dispose aussi que la **société civile**, en particulier les personnes handicapées et les organisations qui les représentent, devrait participer pleinement à tous les aspects de cette fonction de suivi – de même qu'à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques, des programmes et des lois destinés à donner effet à la Convention (art. 4).

La mention de la société civile soulève au moins deux questions:

- a) La société civile, en particulier les personnes handicapées et les organisations qui les représentent, devrait être associée au travail de suivi mené par le mécanisme indépendant visé à l'article 33 (et aussi, idéalement, à l'activité des points de contact et du dispositif de coordination);
- b) La société civile a elle-même un rôle à jouer dans le suivi de l'application de la Convention, indépendamment des autres mécanismes mis en place conformément à l'article 33.

Outre le dispositif spécifique de promotion, de protection et de suivi de l'application établi en vertu de la Convention, les **parlements** ainsi que les **juridictions nationales** peuvent jouer un rôle clé dans la promotion et la protection des droits consacrés par la Convention. Mais d'autres mécanismes encore, et notamment les **inspections du travail** et les **inspections de l'enseignement** devraient y contribuer, prenant en compte les droits des personnes handicapées dans leurs fonctions générales de surveillance.

La présence dans la Convention d'un article détaillant la structure et les fonctions du dispositif national d'application et de suivi illustre la tendance des instruments des droits de l'homme à renforcer le suivi national du respect de ces droits. Avant la Convention relative aux droits des personnes handicapées, le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants prescrivait lui aussi aux États parties de mettre en place des mécanismes nationaux de prévention.

A. Points de contact et dispositif de coordination au sein de l'administration

Les États parties à la Convention ayant des systèmes administratifs et des modes d'organisation différents, l'article relatif aux points de contact et aux mécanismes de coordination est souple, et donc adaptable.

Mais comme d'autres instruments internationaux – le Programme d'action mondial pour les personnes handicapées et les Règles pour l'égalisation des chances des handicapés, par exemple – exigent eux aussi la mise en place d'institutions semblables, il est utile d'examiner les enseignements qui peuvent en être tirés pour l'application de l'article 33.

Le(s) point(s) de contact

- Lorsqu'il existe des points de contact pour les questions relatives au handicap, il est important de leur donner un mandat explicite relatif à la Convention. Il convient également de le réexaminer afin de s'assurer qu'il est suffisamment large pour s'étendre à tous les aspects de la mise en œuvre de la Convention.

- En vue d'une application efficace de la Convention, il pourrait être opportun d'adopter une double démarche, et de désigner des points de contact dans la plupart ou dans la totalité des services administratifs/ministères ainsi qu'un point de contact principal responsable de la mise en œuvre au sein du gouvernement.
- Outre les points de contact fonctionnels au sein des ministères concernés, l'État pourrait en créer à différents niveaux de l'administration – local, régional et fédéral ou national.
- Le ou les points de contact devraient avoir notamment pour mandat de faire mieux connaître la Convention au sein du ministère chargé d'en coordonner l'application, de participer à l'élaboration d'un plan d'action pour la mise en œuvre de la Convention, de suivre l'application de celle-ci et d'en rendre compte à leur hiérarchie (*à noter toutefois que cette fonction de suivi ne se substitue pas à celle qui est prévue au paragraphe 2*).
- S'il est décidé de nommer un point de contact principal, voici quelques considérations à prendre en compte:
 - Premièrement, le choix du point de contact doit répondre à la nouvelle approche qui sous-tend la Convention, c'est-à-dire à l'abandon des approches médicale et caritative en faveur d'une approche fondée sur les droits de l'homme. Il ne convient donc pas de choisir le ministère de la santé, car cela conforterait l'idée que le handicap est une question médicale. De même, et aux fins de l'adoption de l'approche fondée sur les droits de l'homme, il y a peut-être lieu de revenir sur cette pratique de la majorité des États parties qui consiste à placer le point de contact au ministère de la protection sociale ou du travail. Il serait possible par exemple de désigner comme point de contact le ministère de la justice et des droits de l'homme (qui dans certains pays est aussi, de toutes manières, celui des affaires sociales);
 - Deuxièmement, il faut que l'application de la Convention bénéficie d'une impulsion venue du sommet de l'État. L'idéal serait de placer le point de contact au cœur du pouvoir ou à proximité – cabinet du président ou du premier ministre, ou bureau du conseil des ministres, par exemple. Certains États l'ont déjà fait. Si un ministère est désigné point de contact alors que le ministre ne fait pas partie du conseil des ministres, l'application de la Convention risque de s'en ressentir;
 - Troisièmement, l'élaboration et la coordination d'une politique nationale cohérente relative à la Convention devraient être au centre du mandat du point de contact. À ce titre, celui-ci devrait promouvoir, orienter, informer et conseiller le gouvernement sur les questions qui touchent à l'application de la Convention, sans nécessairement la mettre en œuvre lui-même en fournissant des services d'accompagnement aux personnes handicapées. Son mandat pourrait également comprendre la coordination de l'action gouvernementale relative à l'élaboration des rapports, au suivi, à la sensibilisation et à la

liaison avec le dispositif indépendant de suivi visé au paragraphe 2 de l'article 33;

- Quatrièmement, c'est à travers le point de contact que devrait s'opérer la communication entre la société civile, y compris les organisations de personnes handicapées, et le gouvernement à propos de l'application de la Convention;
- Cinquièmement, le point de contact devrait être doté de ressources et d'un personnel technique suffisants. Son ancrage dans un grand ministère pourrait les lui assurer.

Le *Guide à l'usage des parlementaires sur la Convention relative aux droits des personnes handicapées et son Protocole facultatif*¹² propose d'attribuer au(x) point(s) de contact les fonctions suivantes:

- Conseiller le chef de l'État ou du gouvernement, les décideurs et les planificateurs de programmes au sujet de l'élaboration de politiques, de lois, de programmes et de projets eu égard à leur impact sur les personnes handicapées;
- Coordonner les activités des divers ministères et services administratifs dans les domaines des droits de l'homme et des droits des personnes handicapées;
- Coordonner les activités relatives aux droits de l'homme et aux droits des personnes handicapées aux échelons fédéral, national et régional ainsi qu'aux niveaux des États, des provinces et des administrations locales;
- Revoir les stratégies et les politiques pour s'assurer que les droits des personnes handicapées sont respectés;
- Coordonner la rédaction, la révision ou la modification des lois pertinentes;
- Mieux faire connaître la Convention et le Protocole facultatif au sein de l'administration;
- Faire en sorte que la Convention et le Protocole facultatif soient traduits dans les langues locales et publiés sous des formes accessibles;
- Élaborer un plan d'action en vue de la ratification de la Convention;
- Suivre l'application du plan d'action concernant les droits de l'homme et les droits des personnes handicapées;
- Coordonner l'élaboration du rapport initial et des rapports périodiques de l'État;
- Sensibiliser le public aux questions liées au handicap et aux droits des personnes handicapées;
- Renforcer les capacités de l'administration dans les domaines intéressant les personnes handicapées;
- Assurer et coordonner la collecte de données et de statistiques afin de faciliter la programmation des politiques et l'évaluation de leur mise en œuvre;
- Veiller à ce que les personnes handicapées soient associées à l'élaboration des politiques et des lois qui les concernent;
- Encourager les personnes handicapées à participer aux organisations constituées et à la société civile, et encourager la création d'organisations de personnes handicapées.

¹² *De l'exclusion à l'égalité: Réalisation des droits des personnes handicapées* (2007).

Le mécanisme de coordination

La création, au sein de l'administration, d'un mécanisme de coordination en plus des points de contact reste facultative mais est encouragée par la Convention.

Ce mécanisme de coordination peut, par exemple, prendre la forme d'un groupe interministériel constitué de représentants des ministères chargés de coordonner la mise en œuvre de la Convention entre les différents services, secteurs et niveaux de l'administration. Compte tenu de l'ampleur de la portée de la Convention, tous les ministères auront à participer, à un titre ou à un autre, à tel ou tel aspect de son application.

Certains mécanismes de coordination comprennent des représentants de différents ministères ainsi que d'organisations de personnes handicapées, d'autres organisations de la société civile, du secteur privé et des syndicats. Leur mission est souvent centrée, notamment, sur l'élaboration de politiques, la promotion du dialogue relatif au handicap et la sensibilisation.

À noter que le mécanisme de coordination pourrait se révéler particulièrement utile dans les pays où l'administration est décentralisée, comme les États fédéraux, par exemple.

Les formateurs devraient tenter de donner aux participants suffisamment d'exemples de mécanismes nationaux et régionaux qui soient parlants pour eux.

B. Mécanismes nationaux indépendants d'application et de suivi

La Convention enjoint aux États non seulement de mettre en place les institutions susmentionnées, mais aussi de maintenir,

renforcer, désigner ou créer un dispositif «de promotion, de protection et de suivi de l'application» de la Convention.

Les États parties peuvent choisir d'instituer des mécanismes spécifiques ou d'assigner la fonction de suivi à des services existants. De plus, l'article 33 ne prescrit aucun mode d'organisation particulier, et les États parties sont libres de donner au dispositif national de suivi la structure la mieux adaptée à leur système politique et à leur organisation.

Quelle que soit la structure adoptée, l'article 33 prévoit que le dispositif de suivi de l'application doit remplir trois grandes conditions:

1. L'État doit **maintenir, renforcer, désigner ou créer** un dispositif comprenant **un ou plusieurs mécanismes**;
2. Ce ou ces mécanismes doivent tenir compte des **Principes de Paris**. Cela ne signifie pas que le dispositif doive comprendre uniquement des structures conformes à ces principes; cela veut dire, cependant, qu'il doit en comporter au moins une;
3. La **société civile**, en particulier les personnes handicapées et les organisations qui les représentent doivent être associées et participer pleinement à la fonction de suivi (art. 33.3).

C. La structure du dispositif de suivi: possibilités et préférences – un ou plusieurs mécanismes

Un État partie devrait tout d'abord se demander s'il est préférable de désigner (et maintenir, voire renforcer) un mécanisme

existant, ou de créer un dispositif entièrement nouveau. Voici quelques éléments qui devraient retenir tout particulièrement son attention:

- ✓ *Les ressources humaines et financières.*
La question des ressources humaines et financières influera bien entendu sur la décision que prendra l'État de modifier ou d'élargir les fonctions d'un dispositif existant, ou au contraire d'un créer un de toutes pièces. Dans certains cas, il sera peut-être plus rentable de créer une nouvelle structure répondant aux objectifs de la Convention que de repenser les missions, les spécialités et le mode opératoire d'une institution existante; dans d'autres, l'institution nationale de défense des droits de l'homme, le médiateur ou un organisme spécialisé seront suffisamment souples pour s'adapter à de nouvelles fonctions;
- ✓ *L'importance attachée à la Convention.*
Pour que le dispositif soit pleinement fonctionnel, l'importance attachée au nouveau modèle instauré par la Convention est tout aussi importante que les ressources. Le dispositif national devrait être un organe novateur de défense des droits de l'homme, et ses fonctions de promotion, de protection et de suivi, faire écho aux principes de la Convention. Des personnes handicapées doivent faire partie des commissaires et/ou du personnel recrutés. L'organe doit être ouvert à la participation des personnes handicapées et des organisations qui les représentent (voir plus loin) et donner toutes garanties d'intégrité, d'indépendance et d'expertise dans le suivi du respect des droits de l'homme;

- ✓ *Une double démarche.* Il est reconnu, dans la coopération pour le développement, qu'il faut tantôt des mesures de développement spécifiques en faveur des personnes handicapées, et tantôt une prise en compte systématique des droits de ces personnes dans les programmes, projets et autres activités de développement ordinaires. La même logique s'applique au suivi de l'application de Convention. Une connaissance spécifique de la Convention, de son approche sociale/fondée sur les droits de l'homme et de ses principes généraux est essentielle pour que le travail de suivi respecte ses dispositions. Par exemple, les Principes pour la protection des personnes atteintes de maladie mentale et pour l'amélioration des soins de santé sont encore couramment appliqués dans les activités ordinaires de défense des droits de l'homme, alors qu'ils sont contestés par des spécialistes des droits des personnes handicapées et qu'ils sont parfois en contradiction avec les dispositions de la Convention. C'est pourquoi il peut être préférable soit d'assurer la pleine participation de spécialistes des droits des personnes handicapées soit d'instituer un commissaire à la défense de ces droits ou quelque autre mécanisme autonome plutôt que de confier à un dispositif existant de défense des droits de l'homme les fonctions de suivi prévues à l'article 33.

De plus, l'État doit se demander si son dispositif national comprendra un ou plusieurs mécanismes. Il est possible d'attribuer la fonction de suivi:

1. À **une seule entité** c'est-à-dire à un mécanisme indépendant

Le lien que le paragraphe 2 de l'article 33 établit entre le dispositif et les Principes de Paris milite en faveur de l'attribution de la fonction de suivi à une institution nationale de défense des droits de l'homme. Cette attribution serait certainement conforme à la Convention.

Plus de 100 institutions nationales de défense des droits de l'homme ont été créées à ce jour. Elles sont dénommées, selon les cas, commissions des droits de l'homme, médiateurs ou instituts.

2. À un dispositif comprenant plus d'un mécanisme indépendant

La Convention prévoit la possibilité de désigner plus d'un mécanisme indépendant.

D. Les Principes de Paris et la Convention

Un atelier international d'institutions de défense des droits de l'homme organisé à Paris en 1991 a élaboré des recommandations qui sont devenues par la suite les Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme, connus aujourd'hui sous le nom de Principes de Paris.

La Convention, au paragraphe 2 de l'article 33, exige que les États parties tiennent compte de ces principes lors de la désignation ou de la création des mécanismes de promotion, de protection et de suivi de l'application de ses dispositions. Au regard de la Convention, les Principes de Paris soulèvent les questions suivantes.

Compétences et responsabilités

Générales:

- ✓ Le mécanisme a-t-il été chargé de promouvoir et protéger les dispositions de la Convention?
- ✓ Son mandat est-il aussi large que possible?
- ✓ Son mandat est-il inscrit dans une loi ou dans la constitution?
- ✓ La loi portant création du mécanisme fixe-t-elle sa composition et ses compétences/son mandat?

Particulières:

- ✓ Son mandat habilite-t-il le mécanisme à connaître de toute affaire relative à la promotion et à la protection des droits des personnes handicapées sans en être saisi par une autre instance?
- ✓ Le mécanisme peut-il favoriser et assurer l'harmonisation des lois et politiques nationales avec la Convention?
- ✓ Le mécanisme peut-il encourager la ratification d'autres instruments des droits de l'homme, comme le Protocole facultatif à la Convention?
- ✓ Le mécanisme peut-il concourir à l'élaboration des rapports de l'État aux organes de l'ONU et aux organismes régionaux tels que le Comité des droits des personnes handicapées ou la Conférence des États parties, et exprimer son opinion à ce sujet?
- ✓ Le mécanisme peut-il contribuer à la formulation de programmes d'éducation aux droits des personnes handicapées?

- ✓ Le mécanisme peut-il mieux faire connaître les droits des personnes handicapées et la Convention, y compris en combattant toutes les formes de discrimination fondées sur le handicap?

Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme

- ✓ La composition du mécanisme est-elle pluraliste? Compte-t-il, en particulier, des spécialistes des divers types de handicap?
- ✓ La composition du mécanisme tient-elle compte et/ou est-elle l'expression: de la société civile, des courants de la pensée philosophique ou religieuse, du monde universitaire et de la communauté des spécialistes, du parlement?
- ✓ Même si ce n'est pas une obligation, le mécanisme comprend-il des représentants de services administratifs qu'il associe à ses délibérations à titre consultatif?
- ✓ Le mécanisme dispose-t-il de pouvoirs suffisants pour permettre une coopération efficace avec les organisations non gouvernementales, notamment celles qui représentent les personnes handicapées?
- ✓ Le mécanisme est-il financé de manière à disposer de son propre personnel et de ses propres locaux, si bien que les pouvoirs publics ne peuvent exercer une tutelle financière de nature à porter atteinte à son indépendance?
- ✓ La composition du mécanisme est-elle fixée par un texte officiel qui énonce la durée précise du mandat de ses membres?

Méthodes

- ✓ Le mécanisme peut-il examiner librement toute question entrant dans ses compétences?
- ✓ Le mécanisme peut-il entendre toute personne et obtenir tous renseignements nécessaires pour établir les faits dans les situations relevant de ses compétences?
- ✓ Le mécanisme peut-il s'adresser à l'opinion, y compris en rendant publiques ses avis et ses recommandations?
- ✓ Le mécanisme peut-il se réunir périodiquement?
- ✓ Le mécanisme peut-il créer des groupes de travail et mettre en place des sections locales ou régionales?
- ✓ Le mécanisme peut-il se concerter avec d'autres organismes chargés de promouvoir et de défendre les droits de l'homme?
- ✓ Le mécanisme peut-il établir et maintenir des relations avec les personnes handicapées et avec les organisations qui les représentent?

Principes additionnels concernant le statut de commissions ayant une compétence quasi juridictionnelle

Il est possible d'autoriser un mécanisme à examiner les plaintes et les requêtes individuelles dont les auteurs invoquent, par exemple, une violation des droits d'une personne handicapée. En pareil cas, la compétence de ce mécanisme devrait reposer sur quatre principes, c'est-à-dire qu'il devrait:

- ✓ Rechercher une solution amiable par la conciliation;
- ✓ Informer les requérants de leurs droits et des voies de recours dont ils disposent;
- ✓ Prendre connaissance des plaintes et des requêtes et les transmettre aux autorités compétentes;
- ✓ Adresser des recommandations aux autorités compétentes.

Pour que les Principes de Paris s'appliquent pleinement au dispositif national de l'article 33, il faut que l'accès à la justice soit assuré. À cet égard, l'article 13 exige que les États parties:

- Assurent l'accès effectif des personnes handicapées à la justice, sur la base de l'égalité avec les autres, y compris par le biais d'aménagements procéduraux et d'aménagements en fonction de l'âge;
- Favorisent une formation appropriée des personnels concourant à l'administration de la justice, y compris les personnels de police et les personnels pénitentiaires.

En ce qui concerne l'accessibilité et l'aménagement, il s'agira par exemple:

- ✓ D'assurer l'accès au bâtiment où le mécanisme est installé;
- ✓ De diffuser les rapports, les documents d'information, les recommandations, les matériels de formation, etc. sous des formes accessibles;
- ✓ D'assurer l'accès au site web du mécanisme;
- ✓ D'adopter des programmes d'action positive pour promouvoir l'emploi de personnes handicapées;

- ✓ D'assurer des aménagements raisonnables au bénéfice de certains membres du personnel du mécanisme;
- ✓ D'appliquer des mesures d'accessibilité telles que l'interprétation dans la langue des signes pendant les auditions publiques.

E. Fonctions du dispositif national de suivi

Le dispositif indépendant est supposé **promouvoir, protéger et suivre** l'application de la Convention. L'image 10 du diaporama informatisé donne quelques exemples de fonctions visant à promouvoir et protéger les droits des personnes handicapées et à en surveiller le respect.

F. Participation et association de la société civile et des personnes handicapées

Par le paragraphe 3 de l'article 4, les États parties s'engagent à consulter étroitement les personnes handicapées et les organisations qui les représentent et à les faire activement participer à l'élaboration et la mise en œuvre des lois et politiques adoptées aux fins de l'application de la Convention et à toutes décisions relatives aux droits de ces personnes.

Le paragraphe 3 de l'article 33 exige que la société civile – en particulier les personnes handicapées et les organisations qui les représentent – soit associée et participe pleinement à la fonction de suivi.

Cela signifie à tout le moins que les structures nationales créées en vertu de l'article 33 devraient s'employer à associer et à faire participer à leur activité les personnes

handicapées et les organisations qui les représentent. Aucune indication n'est donnée quant aux modalités possibles ou souhaitables de cette participation. Le formateur pourrait inviter les participants à débattre de ces modalités, dont voici quelques exemples:

- ✓ La présence de ces personnes/organisations au sein du dispositif, des points de contact et des mécanismes de coordination nationaux;
- ✓ La consultation des organisations représentatives lors de l'élaboration des lois portant création des divers mécanismes et des règlements d'application;
- ✓ La consultation des organisations représentatives à propos de la nomination des principales personnalités;
- ✓ La consultation des organisations représentatives lors de l'élaboration des plans de travail annuels;
- ✓ L'organisation périodique, à l'intention des personnes handicapées et des organisations qui les représentent, de réunions consacrées à l'activité des mécanismes nationaux;
- ✓ La constitution d'un groupe consultatif comprenant les organisations représentatives;
- ✓ La production sous des formes accessibles de rapports, de recommandations et d'autres documents relatifs au suivi;
- ✓ Des équipements, des biens et des services ouverts aux personnes handicapées grâce à l'application de normes rigoureuses d'accessibilité;
- ✓ La prise en compte de la diversité des handicaps dans les activités destinées à promouvoir la consultation et la participation;

Bien d'autres domaines se prêtent à la consultation des personnes handicapées et de leurs organisations et à leur participation active à l'application et au suivi de la Convention. L'activité collective permettra sans doute d'en mettre en évidence.

G. Parlements

En plus des instruments spécifiques de suivi instaurés par la Convention, le parlement, par son rôle de supervision, contribue grandement à garantir le respect des droits de l'homme des personnes handicapées. Voici quelques-uns des principaux mécanismes parlementaires dont il est possible de tirer parti.

Les commissions parlementaires

Les commissions parlementaires supervisent l'exécutif. Pour pouvoir jouer efficacement leur rôle, elles doivent pouvoir arrêter leur propre ordre du jour et être en mesure de contraindre les ministres et les hauts fonctionnaires à comparaître devant elles pour répondre aux questions qui peuvent leur être posées. Elles peuvent interroger ministres et fonctionnaires sur la mise en place des dispositifs nationaux ou sur tout autre sujet touchant à l'application de la Convention et à son suivi.

Les commissions d'enquête

Une commission d'enquête est créée lorsque se pose une question d'intérêt public dont certains aspects dépassent le cadre du mandat d'une commission parlementaire. Ce peut être le cas de certaines violations des droits des personnes handicapées – institutionnalisation forcée, traitement forcé ou exclusion systématique de l'enseignement ordinaire, par exemple.

L'interpellation directe des ministres

L'interpellation directe des ministres est possible dans les pays où ils sont membres du parlement. Les questions peuvent être posées oralement ou par écrit et mettent le gouvernement dans l'obligation de s'expliquer. Les personnes handicapées, les organisations qui les représentent ou les mécanismes indépendants prévus à l'article 33 peuvent prendre contact avec des parlementaires locaux ou avec des membres de commissions parlementaires qui se préoccupent des droits de l'homme en vue de l'interpellation des ministres chargés de l'application de la Convention.

Le contrôle des nominations par l'exécutif

Autre mécanisme de supervision particulièrement utile dans les pays où les ministres ne sont pas membres du parlement: l'examen minutieux des nominations aux postes de haut rang. Dans le cas de la nomination de médiateurs, de commissaires aux droits de l'homme et de membres du conseil des ministres, il est tout à fait indiqué que le parlement cherche à s'enquérir des connaissances de l'intéressé et de ses positions sur les questions relatives au handicap.

La supervision d'organismes publics non gouvernementaux

Le parlement supervise également l'action d'organismes indépendants auxquels le gouvernement confie des fonctions publiques – par exemple, un travail de réglementation ou la prestation de services de première ligne. Il s'agit notamment d'organes chargés de réguler les secteurs de la santé et de la sécurité, de prestataires de services, de services d'utilité publique et d'autres orga-

nismes dont les activités peuvent avoir une incidence directe sur les droits des personnes handicapées.

Le contrôle budgétaire et financier

Le parlement exerce une influence considérable sur les politiques publiques aux stades tant de la préparation du budget que de l'engagement des dépenses, puisque c'est lui qui tient les cordons de la bourse. Au cours du processus budgétaire, il peut étudier et contrôler l'impact du budget proposé sur différents groupes sociaux, comme celui des personnes handicapées.

H. Juridictions nationales

Les tribunaux nationaux peuvent eux aussi jouer un grand rôle dans l'application et le suivi de la Convention.

- ✓ Les tribunaux nationaux contribuent à protéger les droits consacrés par la Convention. Si les personnes handicapées qui s'estiment victimes d'une violation de leurs droits doivent pouvoir avoir accès aux institutions de défense des droits de l'homme et aux autres mécanismes visés à l'article 33, elles doivent aussi pouvoir obtenir une décision exécutoire d'un tribunal.
- ✓ Les tribunaux nationaux contribuent à l'interprétation et à l'application nationales de la Convention. Les affaires dont ils sont saisis sont la pierre de touche de l'application de la Convention à l'échelle nationale. Les décisions qu'ils rendent contribuent à élucider la signification des normes internationales dans le contexte national.
- ✓ Leur action est complémentaire de celle des mécanismes de l'article 33. Si, en

particulier, une affaire est particulièrement importante ou complexe, le mécanisme national peut saisir les tribunaux nationaux pour qu'elle soit étudiée à fond et fasse l'objet d'une décision exécutoire.

La jurisprudence nationale:

- ✓ Permet de réfléchir aux domaines où des progrès dans la réalisation des droits des personnes handicapées ont été enregistrés, et à ceux où des problèmes continuent de se poser (en particulier lorsqu'un même grief s'exprime dans plusieurs affaires);
- ✓ Renforce le respect des droits des personnes handicapées. Une décision favo-

nable n'offre pas seulement réparation au plaignant; elle déclenche souvent une réforme législative et une clarification de la loi. De plus, elle peut contribuer à mieux faire connaître les droits des personnes handicapées et la Convention, et éviter ainsi la répétition de violations du même ordre.

Le formateur peut envisager de rechercher dans la jurisprudence les décisions rendues dans des affaires concernant les personnes handicapées. Il peut exposer brièvement l'affaire puis encourager les participants à débattre des différentes manières dont le pouvoir judiciaire a pu affermir et protéger les droits des personnes handicapées.

MODULE 7 – L'ÉTABLISSEMENT DES RAPPORTS AU COMITÉ DES DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES: LE RAPPORT DE L'ÉTAT ET LES RAPPORTS ALTERNATIFS

Introduction

L'objet du présent module est de donner aux États, à la société civile et aux institutions nationales de défense des droits de l'homme des précisions sur l'établissement des rapports au Comité des droits des personnes handicapées. Conformément à l'article 35 de la Convention, chaque État partie doit présenter un rapport initial dans les deux années qui suivent l'entrée en vigueur de la Convention pour lui, puis des rapports complémentaires au moins tous les quatre ans, et tous autres rapports demandés par le Comité. La société civile et l'institution nationale de défense des droits de l'homme ont un rôle décisif à jouer dans ce processus en fournissant des informations qui complètent celles communiquées par l'État partie. Le présent module traite du contenu du rapport de l'État et des rapports alternatifs, de l'élaboration des rapports, de leur présentation au Comité, et des suites à apporter aux observations finales et aux recommandations du Comité.

A. Les rapports des États

1. Le Comité des droits des personnes handicapées

Avant de s'intéresser aux rapports, il importe de bien comprendre la nature et le rôle du Comité des droits des personnes

handicapées, lequel reçoit et examine les rapports des États et des autres parties prenantes. Il est institué par l'article 34. Il s'agit d'un organe conventionnel formé de 18 experts indépendants siégeant à titre personnel. Ce sont des personnalités élues par les États parties à la Convention lors des réunions de la Conférence des États parties, qui possèdent notamment:

- Une haute autorité morale;
- Une compétence et une notoriété reconnues dans le domaine sur lequel porte la Convention.

Lors de l'élection de ces experts, les États parties devraient tenir compte d'une série de principes énoncés à l'article 34, à savoir:

- Une répartition géographique équitable;
- La représentation des différentes formes de civilisation;
- La représentation des principaux systèmes juridiques;
- Une représentation équilibrée des sexes;
- La participation d'experts handicapés.

Le dernier critère – celui de la participation d'experts handicapés – est une innovation de la Convention attestant que les personnes handicapées sont fréquemment exclues la prise des décisions qui les

concernent. Dans le même esprit, les États parties sont invités à tenir dûment compte, lorsqu'ils désignent leurs candidats, de la disposition énoncée au paragraphe 3 de l'article 4. Celle-ci prescrit aux États parties de consulter étroitement et de faire activement participer les personnes handicapées – enfants compris – et les organisations qui les représentent à l'adoption des décisions qui les concernent (et en particulier à celles qui ont trait aux lois et aux politiques). Si la disposition à ce sujet est formulée dans des termes relativement peu contraignants – puisque les États sont seulement *invités* à tenir compte du paragraphe 3 de l'article 4 lors de la désignation de leurs candidats – elle n'en indique pas moins que la désignation des candidats ne devrait pas être laissée à la seule appréciation des gouvernements, et que d'autres sphères de la société ont un rôle à jouer dans la composition du Comité et des raisons de s'y intéresser.

Les experts du Comité sont élus pour un mandat de quatre ans, renouvelable une fois.

La principale mission du Comité est de recevoir des rapports détaillés de chaque État partie à la Convention (voir plus loin).

De plus, en vertu du Protocole facultatif, le Comité a compétence pour:

- Recevoir des communications (plaintes) et formuler des recommandations à leur sujet (voir le module 8);
- Effectuer une enquête dans un pays lorsqu'il est informé par des renseignements crédibles de violations graves ou systématiques de la Convention (voir le module 8).

Le Comité mène aussi des travaux thématiques. Il:

- Organise des **journées de débat général** sur différents thèmes. Il a déjà consacré des journées de débat à la capacité juridique et à l'accessibilité, et une demi-journée aux femmes et aux filles handicapées;
- Adopte des **observations générales**. Une observation générale est une déclaration faisant autorité sur certains thèmes ou articles de la Convention, qui peut aider les États parties à élaborer leurs rapports au Comité en précisant ce que signifient telles ou telles dispositions. Le Comité envisage actuellement de rédiger, à la suite des journées de débat qu'il a eues sur ces sujets, des observations générales sur l'accessibilité, la capacité juridique, et les filles et les femmes handicapées.

Enfin, le Comité a des pouvoirs concernant sa propre administration. Ainsi:

- Il élit son/sa président(e), adopte ses méthodes de travail et son règlement intérieur, etc.;
- Il procède à des échanges de vues avec des représentants de la société civile, des institutions nationales des droits de l'homme et des organismes des Nations Unies sur des questions relatives à l'application et au suivi de la Convention;
- Il se consulte avec d'autres organes conventionnels pour renforcer le dispositif qu'ils forment et harmoniser leurs méthodes de travail.

2. L'obligation des États de présenter des rapports

Aux termes du paragraphe 1 de l'article 35, «Chaque État Partie présente au Comité, par l'entremise du Secrétaire

général de l'Organisation des Nations Unies, un rapport détaillé sur les mesures qu'il a prises pour s'acquitter de ses obligations en vertu de la présente Convention et sur les progrès accomplis à cet égard, dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente Convention pour l'État Partie intéressé.».

Après le rapport initial, l'État partie doit présenter un rapport tous les quatre ans au moins, et chaque fois que le Comité en fait la demande. Les rapports qui suivent le rapport initial sont souvent dits périodiques. La disposition selon laquelle le Comité peut demander des rapports à tout moment a été ajoutée pour permettre à celui-ci de réagir à des situations particulières qui requièrent son attention en-dehors du cycle quadriennal.

3. Le cycle d'établissement des rapports

Le cycle d'établissement des rapports est celui que prévoient tous les instruments des droits de l'homme. L'important est de se souvenir qu'il s'agit d'un cycle. L'établissement du rapport n'est pas, ou en tout cas ne devrait pas être, un événement ponctuel mais un processus en plusieurs étapes, consistant à :

- Rédiger le rapport à la faveur de consultations menées à l'intérieur de l'administration et entre elle et des partenaires tels que la société civile et les institutions de défense des droits de l'homme, et le présenter;
 - Préparer et apporter les réponses à la liste des points à traiter;
 - Participer à la réunion du Comité et avoir avec lui un dialogue constructif sur la mise en œuvre;
 - Donner suite aux vues et recommandations du Comité;
- Se préparer à rendre compte, dans le cycle suivant, des défis rencontrés depuis le dernier dialogue avec le Comité et de l'application des recommandations de celui-ci.

Le fait que les États parties sont invités à établir leurs rapports selon une procédure ouverte et transparente, en tenant compte des dispositions du paragraphe 3 de l'article 4, peut constituer une importante différence par rapport aux normes des autres instruments. Comme nous l'avons déjà indiqué, cet article prescrit aux États parties de consulter étroitement et de faire activement participer les personnes handicapées – y compris les enfants – et les organisations qui les représentent à l'adoption des décisions qui les concernent (et en particulier à celles qui ont trait aux lois et aux politiques). S'agissant de l'élaboration du rapport, les États – nous l'avons déjà dit – sont seulement invités à tenir dûment compte de cette prescription. Mais cela indique une fois encore que ce processus d'élaboration (et à vrai dire toute l'activité du cycle d'établissement des rapports) ne devrait pas être uniquement l'affaire des pouvoirs publics; il est légitime que d'autres sphères de la société s'y intéressent.

4. Les documents à établir

L'État doit établir principalement deux documents:

- Conformément aux directives harmonisées concernant l'établissement des rapports destinés aux organes conventionnels, le **document de base commun** devrait contenir des données générales sur l'État faisant rapport, exposer le cadre général de la protection et de la promotion des droits de l'homme, et fournir des données ventilées selon le

sexe, l'âge, les principaux groupes de population et le handicap, ainsi que des informations sur la non-discrimination et l'égalité et les recours utiles¹³;

- **Le document spécifique à la Convention** soumis au Comité des droits des personnes handicapées ne devrait pas reproduire les informations figurant dans le document de base commun ni simplement énumérer ou décrire les textes législatifs adoptés par l'État partie. Il devrait au contraire contenir des informations spécifiques sur la mise en œuvre, en droit et en fait, des articles 1^{er} à 33 de la Convention, avec des données analytiques qui éclairent l'évolution récente de la législation et de la pratique ayant des incidences sur le plein exercice des droits reconnus dans la Convention par toutes les personnes handicapées qui vivent sur le territoire ou sous la juridiction de l'État partie, quel que soit le type de leur handicap. Ce document devrait en outre contenir des données détaillées sur les mesures de fond prises pour atteindre les objectifs précités de même que sur les progrès ainsi accomplis. Les informations devraient, le cas échéant, être mises en perspective avec les politiques et la législation concernant les personnes non handicapées. Dans tous les cas, il faudrait indiquer les sources des données.

5. La méthodologie

Il n'y a pas à strictement parler de méthode particulière que les États devraient adopter pour l'établissement de leurs rapports. Il pourrait cependant leur être utile de procéder comme suit:

- Désignation d'un groupe responsable de l'élaboration: normalement, le point de contact ou le mécanisme institués en application de l'article 33 de la Convention auront un rôle à jouer dans l'établissement du rapport. Dès le début de l'élaboration de ce dernier, le point de contact et/ou le mécanisme de coordination devraient recenser les ministères et les services qui contribuent à l'application de la Convention, car ils doivent être associés au travail à accomplir. Compte tenu de l'importance de la participation de la société civile, il est utile aussi de faire intervenir certains de ses représentants. Le groupe responsable de l'établissement du rapport peut constituer un petit groupe de rédaction et le charger d'établir un avant-projet;
- Examen initial des questions clés: le groupe responsable de l'élaboration devrait examiner la Convention et des documents tels que lois et politiques ainsi que toutes études réalisées, afin de dresser la liste des questions à aborder dans le rapport;
- Analyse juridique et collecte de données: les rédacteurs devraient avant tout examiner les lois, politiques et stratégies afin de déterminer dans quelle mesure elles sont conformes à la Convention. Des études, rapports d'enquêtes, statistiques et autres documents devraient être rassemblés pour étayer l'analyse juridique à l'aide de données factuelles et de chiffres révélateurs de la situation des personnes handicapées au moment considéré;
- Analyse et élaboration du projet de rapport: un avant-projet peut être élaboré sur la base de l'analyse juridique et des données recueillies. Ces données

¹³ Pour de plus amples renseignements, voir le document HRI/GEN/2/Rev.5, chap. I.

ne devraient pas être simplement reproduites; elles devraient être analysées au regard des dispositions de la Convention afin de montrer jusqu'à quel point celles-ci sont appliquées et de faire apparaître les défis à relever;

- Consultation au sein de l'administration et mise au point du rapport: le projet de rapport devrait être distribué au groupe élargi pour vérifier qu'il traduit la position de tous les représentants concernés de l'administration. Celle-ci devrait également envisager de communiquer le projet à la société civile afin de respecter les dispositions de l'article 33, qui prescrit la participation des personnes handicapées au suivi de l'application de la Convention. Le projet pourrait également être mis à la disposition de l'institution nationale de défense des droits de l'homme ou du dispositif indépendant institué en vertu de l'article 33.

6. Contenu: les directives relatives à l'établissement des rapports¹⁴

Pour conseiller les États parties sur la forme et le contenu à donner à leurs rapports, le Comité a émis des directives destinées à en faciliter l'élaboration, à en assurer l'exhaustivité et à permettre une présentation uniforme. Si les directives sont respectées, il sera d'autant moins nécessaire au Comité de demander des renseignements complémentaires en vertu de l'article 36 de la Convention ou du paragraphe 3 de l'article 36 de son Règlement intérieur.

Pour ce qui est des droits énoncés dans la Convention, le document spécifique à l'instrument devrait indiquer:

- Si l'État partie a adopté des politiques, des stratégies et un cadre juridique national pour la réalisation de chaque droit proclamé par la Convention, en identifiant les ressources disponibles à cet effet et les modalités d'utilisation de ces ressources qui présentent le meilleur rapport coût-efficacité;
- Si l'État partie a adopté une législation complète contre la discrimination à l'égard des personnes handicapées afin de donner effet aux dispositions pertinentes de la Convention;
- Si des mécanismes en place permettent de suivre les progrès accomplis sur la voie de la pleine réalisation des droits énoncés dans la Convention, notamment si des indicateurs et des critères connexes nationaux concernant chaque droit consacré par la Convention ont été adoptés, en complément des informations fournies conformément à l'appendice 3 des directives harmonisées et compte tenu du cadre et des tableaux d'indicateurs illustratifs établis par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH)¹⁵;
- Si des mécanismes en place permettent de veiller à ce que les obligations incombant à l'État partie en vertu de la Convention soient pleinement intégrées dans ses actions en tant que membre d'organisations internationales;
- Si chaque droit énoncé dans la Convention est transcrit et directement applicable dans l'ordre juridique interne, des

¹⁴ CRPD/C/2/3.

¹⁵ Pour de plus amples renseignements, voir le document HRI/MC/2008/3 et *Indicateurs des droits de l'homme: Guide pour mesurer et mettre en œuvre* (Publication des Nations Unies, n° de vente 13.XIV.2).

exemples précis d'affaires judiciaires pertinentes étant cités à l'appui;

- De quels recours, judiciaires ou autres, disposent les victimes pour obtenir réparation quand des droits que leur reconnaît la Convention ont été violés;
- Les obstacles structurels ou les autres grands obstacles imputables à des facteurs échappant au contrôle de l'État partie qui entravent la pleine réalisation des droits énoncés dans la Convention, en fournissant en outre des détails sur les mesures prises pour les surmonter;
- Des données statistiques sur l'exercice de chaque droit énoncé dans la Convention, des données ventilées par sexe, âge, type de handicap (physique, sensoriel, intellectuel ou mental), origine ethnique, population urbaine/rurale et autres catégories pertinentes, portant sur les quatre dernières années, à des fins de comparaison.

Le document spécifique à l'instrument devrait être remis sur support électronique accessible et sur papier.

Le rapport devrait s'inspirer des paragraphes 24 à 26 et 29 des directives harmonisées.

Le format de ce document spécifique à l'instrument devrait être en conformité avec les paragraphes 19 à 23 des directives harmonisées. Le rapport initial ne devrait pas dépasser 60 pages et les documents ultérieurs spécifiques à l'instrument devraient se limiter à 40 pages. Les paragraphes devraient être numérotés en continu.

Il ressort des directives qu'il serait souhaitable de donner au rapport la structure générale suivante:

1. Articles 1^{er} à 4
2. Dispositions spécifiques:
 - a) Égalité et non-discrimination
 - b) Sensibilisation
 - c) Accessibilité
 - d) Droit à la vie
 - e) Situations de risque et crises humanitaires
 - f) Reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité
 - g) Accès à la justice
 - h) Liberté et sécurité de la personne
 - i) Droit de ne pas être soumis à la torture
 - j) Droit de ne pas être soumis à l'exploitation, à la violence et à la maltraitance
 - k) Protection de l'intégrité de la personne
 - l) Droit de circuler librement et nationalité
 - m) Vie autonome et inclusion dans la société
 - n) Mobilité personnelle
 - o) Liberté d'expression
 - p) Respect de la vie privée
 - q) Respect du domicile et de la famille
 - r) Éducation
 - s) Santé
 - t) Adaptation et réadaptation
 - u) Travail et emploi
 - v) Niveau de vie adéquat et protection sociale

- w) Participation à la vie politique et à la vie publique
- x) Participation à la vie culturelle
- 3. Situation spécifique des garçons, des filles et des femmes handicapés
- 4. Obligations spécifiques
 - a) Statistiques et collecte de données
 - b) Coopération internationale
 - c) Dispositif national d'application et de suivi

Les directives du Comité énoncent les éléments que les États parties devraient fournir à propos de chaque disposition.

Le rapport initial du Pérou (CRPD/C/PER/1), dont un extrait est reproduit ci-dessous, constitue un bon exemple, car l'État partie a traité chacun des points énoncés dans les directives du Comité. S'agissant de l'article 29, par exemple, le tableau ci-après indique, dans la colonne de gauche, les directives, et dans celle de droite, les

mesures prises. L'exemple est intéressant à deux titres au moins:

- Tout d'abord, l'État partie prend la peine d'aborder chacun des points soulevés dans les directives;
- Ensuite, les informations fournies ne paraissent pas répondre aux questions du Comité. Ainsi, la réponse sur le premier point – indiquer la législation et les mesures tendant à garantir l'exercice des droits politiques – signale uniquement l'existence d'un dispositif législatif, sans mentionner expressément les personnes ayant un handicap mental ou intellectuel; elle ne précise pas non plus si la loi garantit effectivement aux personnes handicapées la jouissance des droits politiques. Elle se contente de citer l'existence d'un dispositif législatif qui facilite le vote des personnes handicapées (ce qui n'est pas exactement la même chose). Tout cela illustre l'importance du dialogue constructif avec le Comité, qui permet de lever ce genre d'ambiguïtés.

23. Article 29: Participation à la vie politique et à la vie publique

81. Cet article garantit la jouissance des droits politiques aux personnes handicapées.

| Indications à donner | Progrès réalisés |
|---|---|
| <p>La législation et les mesures tendant à garantir aux personnes handicapées, en particulier à celles présentant une déficience mentale ou intellectuelle, les droits politiques, en signalant, le cas échéant, les limitations existantes et les mesures prises pour y remédier</p> | <p>Depuis décembre 2009, date de l'adoption par le Congrès de la République de la loi n° 29478, le Bureau électoral national dispose du cadre juridique nécessaire pour accorder aux personnes handicapées des facilités afin qu'elles puissent voter.</p> |
| <p>Les mesures prises pour permettre à toutes les personnes handicapées d'exercer leur droit de vote, seules ou en se faisant aider par une personne de leur choix</p> | <p>La carte nationale d'identité est l'unique titre exigé pour voter. Son utilisation est obligatoire pour tous les citoyens et le Registre national de l'état civil a adopté un décret en vertu duquel la carte nationale d'identité est délivrée gracieusement aux personnes handicapées, après accréditation.</p> |
| <p>Les mesures prises pour assurer la pleine accessibilité des procédures, locaux et matériels électoraux</p> | <p>En vertu de la loi n° 29478, le Bureau électoral national tient un registre des personnes handicapées, qui peut être consulté sur la page web de cette institution, en vue de faciliter l'accès au vote, notamment de la manière suivante: a) élaboration de cartes d'électeur en braille pour les aveugles; b) installation de tables de vote au rez-de-chaussée des bureaux de vote; c) transfert temporaire des tables de vote situées aux étages supérieurs afin d'éviter aux personnes handicapées d'avoir à monter des escaliers; d) signalisation des bureaux de vote pour orienter les personnes handicapées et diffusion des mesures adoptées pour faciliter l'accès aux bureaux de vote.</p> |
| <p>Les indicateurs mis en place pour déterminer si les personnes handicapées exercent pleinement leur droit de participer à la vie politique et à la vie publique</p> | <p>Entre 2004 et 2007, 10 758 personnes handicapées ont exercé leur droit de vote.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Au total, entre 2003 et le 5 mars 2010, 67 729 cartes nationales d'identité ont été gratuitement délivrées à des personnes handicapées, dont 38 805 à des adultes et 28 924 à des mineurs. |

| Indications à donner | Progrès réalisés |
|--|---|
| <p>Le soutien apporté, le cas échéant, aux personnes handicapées pour la création et la gestion d'organisations de défense de leurs droits et intérêts aux niveaux local, régional et national</p> | <p>Depuis 2001, le Conseil national pour l'intégration des personnes handicapées (CONADIS) tient un registre d'associations, d'ONG et de syndicats qui œuvrent en faveur des personnes handicapées et s'occupent de leurs problèmes; dans plusieurs de ces organisations, ce sont des parents ou des membres de la famille qui siègent au conseil d'administration. À ce jour, 310 institutions sont inscrites au Registre national, ce qui leur permet de conclure des accords, de bénéficier de la coopération internationale et de favoriser l'insertion sociale de leurs membres.</p> |

7. La liste des points à traiter

Une fois que le Comité a reçu le rapport de l'État partie, celui de ses membres qui est rapporteur pour ce pays l'étudie, et le Comité décide, avec le concours du rapporteur, s'il y manque des informations. Le Comité adresse ensuite à l'État partie une liste des points à traiter afin qu'il complète les renseignements contenus dans le rapport. En règle générale, les États parties répondent à cette liste par écrit, avant le dialogue constructif avec le Comité.

La liste des points à traiter est normalement arrêtée par le Comité à la session qui précède le dialogue constructif avec l'État partie. Cela laisse à ce dernier le temps de réagir. Cela laisse également au Comité le temps de réfléchir aux renseignements supplémentaires communiqués par le pays et de décider s'il dispose désormais de suffisamment d'informations sur tel ou tel sujet, ou s'il faut reprendre la question au cours du dialogue constructif.

Le rapport de la Tunisie illustre le fonctionnement du système de la liste des points

à traiter. Dans son rapport initial, la Tunisie avait donné des renseignements sur les droits des enfants handicapés, mais ils étaient centrés principalement sur la santé et l'éducation. Elle n'avait pas donné d'informations sur la protection des enfants contre la violence et l'exploitation. Le Comité en a donc sollicité. Dans sa réponse (CRPD/C/TUN/Q/1/Add.1), la Tunisie a indiqué ce qui suit:

16. Des associations ont demandé que des efforts accrus soient déployés dans les domaines législatif, administratif, social, éducatif, culturel et autres pour prévenir de telles pratiques.

17. Nous souhaiterions signaler à ce sujet que le Code de la protection de l'enfant, promulgué par la loi n° 92 du 9 novembre 1995, garantit aux enfants en général et aux enfants handicapés en particulier le droit de ne pas être soumis à différentes formes d'exploitation, de violence ou de

maltraitance. En application du Code, l'exploitation sexuelle ou économique et la maltraitance habituelle d'enfants sont considérées comme des situations difficiles qui requièrent une intervention rapide tant des agents de protection de l'enfance que des juges de la famille pour protéger les enfants.

Délégués à la protection de l'enfance

18. Les délégués à la protection de l'enfance sont des experts des questions sociales qui interviennent chaque fois que la santé physique ou mentale ou la sécurité d'un enfant est compromise en raison de l'environnement dans lequel il vit ou parce qu'il est exposé à différentes formes de maltraitance ou d'exploitation.

19. Le corps des délégués à la protection de l'enfance est un des principaux dispositifs de protection sociale des enfants en danger; il existe un délégué par province, et davantage si nécessaire pour assurer une intervention rapide et efficace, et empêcher que du tort soit fait aux enfants.

20. Compte tenu de l'importance des mécanismes de signalement pour le renforcement du rôle de la société dans la protection des enfants contre différentes formes de violence, de maltraitance et d'exploitation, le Code de la protection de l'enfant dispose que toutes les situations difficiles doivent être signalées à un délégué à la protection de l'enfance, en particulier lorsque la santé physique ou mentale d'un

enfant ou sa sécurité sont menacées ou lorsqu'il y a un risque d'exploitation économique.

21. Signe de l'importance de ce dispositif pour la protection des enfants en danger, les personnes tenues au secret professionnel, bien qu'elles ne soient pas dans l'obligation de signaler les situations à risque, bénéficient, si elles le font, d'une impunité qui les protège dès lors qu'elles ont agi de bonne foi, et cela même si l'information donnée se révèle inexacte.

Juges de la famille

22. Dans les affaires où un enfant handicapé risque d'être victime d'exploitation, de violence ou de maltraitance, les juges de la famille sont tenus de prendre la décision voulue pour le soustraire à la situation difficile dans laquelle il se trouve, eu égard à son intérêt supérieur, que tous les tribunaux, les autorités administratives et les institutions publiques ou privées de protection de l'enfance doivent prendre en considération dans toute initiative concernant un enfant.

23. Lorsque c'est la famille de l'enfant qui est à l'origine de la violence, de l'exploitation ou de la maltraitance, le juge de la famille peut décider de le sortir du milieu familial et de le placer dans une famille d'accueil, une institution sociale ou éducative spécialisée, ou un centre de formation ou d'enseignement. Il peut aussi ordonner qu'un enfant qui a subi des traumatismes physiques ou psychologiques pour avoir été victime de l'exploitation, de

violences ou de maltraitance reçoive un traitement médical qui assure sa réinsertion sociale.

24. L'enfant victime de violences criminelles se trouve dans une situation difficile qui appelle l'intervention d'un juge de la famille; celui-ci a alors pour mission de rechercher les causes profondes de cette situation et les conditions dans lesquelles l'enfant a subi ces violences.

Il est intéressant de constater que l'État partie donne des informations sur son dispositif de protection de l'enfance en général, mais peu de renseignements sur la protection des enfants handicapés eux-mêmes. Si ce dispositif doit bien entendu s'appliquer aux enfants handicapés, il existe toute une série de raisons pour lesquelles les lois et les politiques devraient traiter spécifiquement de la protection des enfants handicapés. Pour ne citer qu'un exemple, les adultes peuvent éprouver des difficultés à communiquer avec des enfants qui sont sourds, ce qui peut à son tour exposer plus particulièrement ces enfants à la violence et à la maltraitance parce qu'ils ne sont pas en mesure de chercher à se faire protéger.

Si l'État partie n'a pas pleinement répondu à la question du Comité, il lui a tout de même fait connaître l'existence d'un dispositif de protection de l'enfance, ce qui a permis au Comité de poser des questions plus précises pendant sa session et, ainsi, d'utiliser au mieux le temps limité dont il dispose.

8. La session du Comité

L'État partie se présente ensuite devant le Comité pour nouer avec lui un dialogue constructif, à l'issue duquel le Comité formule

des observations finales et des recommandations à l'adresse de l'État partie.

Le Comité tient actuellement deux sessions par an, qui comportent chacune de nombreuses questions à l'ordre du jour. À compter du début de 2014, il y aura au total cinq semaines de séances plénières et deux semaines de réunions de groupes de travail de présession. La première journée s'ouvre ordinairement par des allocutions inaugurales prononcées par le/la président(e) et un représentant du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH). Viennent ensuite des débats en séance plénière, auxquels participent les représentants d'institutions et d'organismes des Nations Unies tels que l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), l'Organisation internationale du Travail (OIT) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), ainsi que du HCDH, puis des représentants de la société civile. Le Comité peut également se réunir en séance privée pour préparer le dialogue avec un État partie.

Le Comité s'entretient ensuite avec l'État partie. Le dialogue est divisé en deux séances de trois heures, qui se tiennent deux jours différents. La première étape est la présentation par l'État partie, suivie d'un exposé liminaire du rapporteur du Comité pour le pays considéré. Après quoi les membres du Comité prennent la parole pour faire part de leurs réflexions au sujet du rapport de l'État partie et poser des questions supplémentaires. Le dialogue se poursuit en trois phases, avec une série de questions posées par les membres du Comité, suivie des réponses de l'État partie. À plusieurs reprises au cours de la journée, les représentants de l'État partie reçoivent le temps de répondre. Ensuite, le Comité se réunit en séance privée pour débattre de ses observations finales et recommandations, ce qui demande également un certain temps.

En plus des dialogues constructifs qu'il a avec les États parties, le Comité étudie les communications qui lui sont présentées au titre du Protocole facultatif, ainsi que des questions qui requièrent son attention, comme son rapport à l'Assemblée générale (selon les sessions), le renforcement des organes conventionnels, ses méthodes de travail, la rédaction d'observations générales ou la préparation des futures journées de débat général.

Les observations finales sont conçues sur le même modèle que celles des autres organes conventionnels. À l'exposé des aspects positifs de la mise en œuvre par l'État partie succède l'énoncé des «facteurs et difficultés entravant la mise en œuvre de la Convention» et des «principaux sujets de préoccupation et recommandations». Ces derniers sont exprimés sous la forme d'observations suivies de recommandations et adoptent la même structure que le rapport, à savoir articles 1^{er} à 4, droits spécifiques, et obligations spécifiques.

L'exemple déjà cité de la Tunisie permet de remarquer que les préoccupations du Comité semblaient persister au stade de la liste des points à traiter et que les réponses de l'État partie n'avaient pas suffi à les dissiper. Dans ses observations finales (CRPD/C/TUN/CO/1), le Comité indiquait ce qui suit:

Enfants handicapés (art. 7)

16. Le Comité juge particulièrement préoccupant le faible taux de signalement des cas de maltraitance habituelle d'enfants, y compris d'enfants handicapés, qui peuvent être en situation de danger, compte tenu des résultats obtenus dans le cadre de l'enquête en

grappes à indicateurs multiples (MICS 2006), dont il ressortait que 94 % des enfants âgés de 2 à 14 ans étaient soumis chez eux à des méthodes de discipline violentes, qu'il s'agisse de violence verbale ou physique ou de privations.

17. Le Comité recommande à l'État partie:

- a) **D'évaluer l'ampleur du phénomène de la violence à l'encontre des garçons et des filles handicapés et de réunir systématiquement des données ventilées (voir plus loin, par. 39) en vue de mieux le combattre;**
- b) **De veiller à ce que les établissements qui prennent en charge des enfants handicapés soient dotés de personnel ayant reçu une formation spécialisée conforme aux normes en vigueur et à ce que ces établissements fassent l'objet d'une surveillance et d'une évaluation régulières, et d'instaurer des mécanismes de plainte accessibles aux enfants;**
- c) **D'instaurer des mécanismes de suivi indépendants;**
- d) **De prendre des mesures pour remplacer la prise en charge institutionnelle des garçons et des filles handicapés par une prise en charge communautaire de ces enfants.**

9. Le suivi

Une fois adoptées, les observations finales sont presque immédiatement placées sur le site web du Haut-Commissariat des

Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) (www.ohchr.org).

Cependant, l'État partie a un rôle clé à jouer dans le suivi. Aux termes du paragraphe 4 de l'article 36 de la Convention :

Les États Parties mettent largement leurs rapports à la disposition du public dans leur propre pays et facilitent l'accès du public aux suggestions et recommandations d'ordre général auxquelles ils ont donné lieu.

Les États devraient donc à tout le moins rendre les observations finales publiques. Ils devraient en outre chercher à donner suite aux recommandations, d'autant qu'ils auront à rendre compte de leur application quatre ans plus tard.

Ayant ces responsabilités à l'esprit, l'État pourrait :

- ✓ Publier un communiqué de presse consacré au dialogue et aux observations finales;
- ✓ Tenir une conférence de presse portant sur les observations finales;
- ✓ Veiller à ce que le point de contact, le mécanisme de coordination et le dispositif indépendant national reçoivent copie des observations finales;
- ✓ Organiser une table ronde pour étudier les observations finales avec la société civile et l'institution nationale de défense des droits de l'homme;
- ✓ Établir un plan de mise en œuvre des recommandations assorti de délais et précisant les noms des organismes responsables;

- ✓ Demander si nécessaire l'appui de l'équipe de pays des Nations Unies pour la mise en œuvre.

Depuis avril 2012, le Comité a mis au point une procédure de suivi. Il choisit deux ou trois recommandations – celles dont l'application lui paraît être de la plus importante pour améliorer la situation des personnes handicapées dans le pays – et demande à l'État partie de lui faire rapport dans les 12 mois qui suivent sur les mesures prises pour leur donner effet.

10. L'utilité de l'établissement des rapports

Il importe de garder à l'esprit que l'élaboration du rapport n'est pas une activité ponctuelle ni une tâche qui doit être menée à bien uniquement pour remplir une obligation découlant de la Convention. Elle est une pièce maîtresse de toute l'application. Faire rapport au Comité est à la fois une fin en soi et un moyen de renforcer la mise en œuvre. L'établissement du rapport peut notamment servir à :

- ✓ Faire le point de l'application à la date considérée;
- ✓ Identifier les points forts et les enjeux de l'application;
- ✓ Rechercher l'aide d'experts internationaux en vue de la mise en œuvre;
- ✓ Améliorer la collecte et l'analyse des données relatives aux personnes handicapées;
- ✓ Améliorer la compréhension de la Convention à la faveur de la rédaction du rapport;
- ✓ Renforcer la coordination au sein de l'administration (la coordination nécessaire

à l'établissement du rapport peut améliorer la coordination interne aux fins de la mise en œuvre);

- ✓ Consolider le dialogue et les partenariats avec la société civile et les institutions nationales de défense des droits de l'homme en vue de la mise en œuvre;
- ✓ Confronter l'expérience acquise dans l'application de la Convention avec celle d'autres pays grâce à la diffusion du rapport national;
- ✓ Et...

B. Les rapports alternatifs

1. La contribution de la société civile/de l'institution nationale de défense des droits de l'homme au cycle d'établissement des rapports

L'établissement du rapport au Comité n'est pas une activité ponctuelle ou sans lendemain. C'est un processus, aux différents stades duquel les organisations de la société civile et les institutions nationales de défense des droits de l'homme peuvent apporter leur contribution. La participation des organisations représentatives des personnes handicapées mérite une attention toute particulière, compte tenu des dispositions des articles 35.4 et 4.3 de la Convention. Les différentes étapes où les organisations de la société civile et les institutions nationales de défense des droits de l'homme peuvent exercer une influence sont les suivantes:

- **La rédaction du rapport de l'État partie** – L'État est responsable de l'élaboration du rapport initial et des rapports périodiques. Dans certains pays, il informe de l'établissement du rapport la société

civile et les institutions nationales des droits de l'homme, lesquelles peuvent organiser une consultation des principales organisations ou faire circuler le projet de rapport pour examen. Certains pays reproduisent les vues exprimées par la société civile en annexe au rapport. Même s'il n'existe aucune pratique de ce genre, les organisations de la société civile et les institutions nationales de défense des droits de l'homme peuvent tenter de se faire entendre lors de l'élaboration du rapport et de la détermination de son contenu, en prenant l'attache des points de contact de la Convention au sein de l'administration, ou du mécanisme de coordination, s'il en existe un;

- **Préparer la liste des points à traiter** – Sur la base du rapport de l'État partie, le Comité établira une liste de points à traiter afin que cet État se prépare au dialogue constructif. L'État partie devrait également répondre à la liste des points à traiter avant la session, car cela contribue à centrer le débat. Les organisations de la société civile peuvent fournir des informations au moment où l'État partie présente son rapport: cela influe sur la liste des points à traiter qui est communiquée à cet État pour qu'il prépare le dialogue constructif. Elles peuvent aussi apporter des réponses à la liste des points à traiter, permettant ainsi au Comité de disposer du volume d'informations le plus vaste possible;
- **La session du Comité** – Pendant la session du Comité, les organisations de la société civile et les institutions nationales de défense des droits de l'homme peuvent prendre une part active aux travaux. En règle générale, le Comité entend celles qui ont des liens avec le

pays auteur du rapport à l'étude, afin de prendre connaissance de leurs aspirations et de leurs sujets de préoccupation. Des personnes peuvent également saisir l'occasion de leur passage à Genève pour s'entretenir avec des membres du Comité de différentes questions d'application qui se posent à l'échelon national. Les organisations de la société civile et les institutions nationales de défense des droits de l'homme peuvent aussi assister au dialogue avec l'État partie. Cela peut les aider à mieux comprendre comment le Comité a conçu ses différentes observations finales, ce qui peut à son tour faciliter l'exercice ultérieur du suivi au niveau national;

- **Le suivi des observations finales** – Même si la responsabilité ultime de l'application des observations finales incombe aux pouvoirs publics, les organisations de la société civile et les institutions nationales de défense des droits de l'homme ont une mission essentielle à remplir. C'est ce que nous allons voir dans les paragraphes qui suivent.

2. Un rapport alternatif, pour quoi faire?

Les rapports alternatifs sont, pour la société civile et les institutions nationales de défense des droits de l'homme, un moyen – dont l'importance ne doit pas être sous-estimée – de faire entendre leur voix lors de l'établissement des rapports. Il n'y a pas à proprement parler de définition du rapport alternatif, et il n'y a pas non plus de structure à suivre rigoureusement. En règle générale, le rapport alternatif apporte au Comité des renseignements complémentaires par rapport à ceux fournis par l'État partie, afin qu'il dispose d'une quantité d'informations aussi ample que possible.

Le rapport alternatif ne prend pas nécessairement le contre-pied du rapport de l'État partie; il apporte simplement des éléments complémentaires ou un éclairage différent sur certaines questions traitées dans le rapport national. Si, toutefois, celui-ci ne fournit pas les renseignements les plus précis ou les plus récents, il peut les porter à la connaissance du Comité.

En apportant un complément d'information, les rapports alternatifs ont pour objectif ultime de contribuer à assurer aux observations finales et aux recommandations la plus grande pertinence possible afin de faciliter la mise en œuvre future.

3. La structure du rapport

Rien n'oblige à donner au rapport alternatif une structure plutôt qu'une autre; ses rédacteurs devraient cependant chercher à adopter une méthode qui aide le Comité à comprendre comment le rapport a été établi et qui fasse ressortir aussi clairement que possible les questions que la société civile et les institutions de défense des droits de l'homme veulent porter à l'attention du Comité, ainsi que les solutions envisageables.

Voici une structure possible, qui s'inspire en grande partie des directives du Comité pour l'établissement des rapports:

1. Résumé synoptique récapitulant l'essentiel des préoccupations, des progrès et des recommandations;
2. Table des matières;
3. Méthode d'élaboration du rapport, y compris le mode de collecte des données et la liste des organisations ayant contribué à l'établissement et à la mise au point finale du texte;

4. Analyse de la situation – politique, économique, sociale, culturelle – de nature à aider le Comité à mettre le rapport en perspective;

5. Questions clés:

a) Articles 1^{er} à 4: objet, définitions, principes généraux et obligations générales;

b) Articles 5 à 30: droits spécifiques;

c) Articles 6 et 7: garçons, filles et femmes handicapés;

d) Articles 31 à 33: obligations spécifiques relatives aux données et aux statistiques, à la coopération internationale et à l'application ainsi qu'aux dispositifs de suivi au niveau national;

6. Recommandations, aussi précises et ciblées que possible. Elles n'ont pas besoin d'être nombreuses.

4. La méthodologie: former une coalition en vue de l'établissement d'un rapport alternatif

Même si ce n'est pas une obligation, il peut être utile de former une coalition de parties prenantes nationales pour l'élaboration du rapport alternatif. Cela facilite la tâche du Comité en lui offrant, dans un seul document, une vue d'ensemble des différentes préoccupations de la société civile à travers tout le pays. De plus, former une coalition pour la rédaction du rapport:

✓ Facilite la constitution d'alliances de parties prenantes de la société civile qui peuvent travailler à d'autres questions. Les organisations de la coalition peuvent, par exemple, non seulement

élaborer le rapport alternatif, mais aussi coopérer en vue de l'application des recommandations du Comité;

✓ Permet aux parties prenantes de comprendre les questions qui se posent dans des domaines autres que le leur. Ainsi, une organisation qui s'occupe de la prestation de services aux personnes ayant un handicap physique sera informée des préoccupations d'une organisation qui défend les droits des détenus souffrant d'incapacités psychosociales. Ce travail concerté permet de connaître l'activité d'autres groupes de personnes handicapées et de définir des domaines d'activité communs, tels que le plaidoyer;

✓ Permet aux groupes de tirer pleinement parti de l'ensemble de leurs connaissances et de leur expertise. Ainsi, une organisation spécialisée dans la protection des droits des personnes handicapées à l'échelon national pourrait créer un partenariat avec une organisation de défense des droits de l'homme en général, qui aurait une grande expérience de l'établissement de rapports à l'intention des organes conventionnels. En unissant leurs efforts, les deux organisations peuvent contribuer à l'efficacité du processus et donner au rapport alternatif toute son utilité;

Voici quelques exemples de questions à se poser lors de la formation d'une coalition:

✓ Tous les types de handicap sont-ils représentés?

✓ La coalition donne-t-elle une image aussi fidèle que possible de la diversité de la société – hommes et femmes, enfants, personnes âgées, minorités raciales et ethniques, personnes autochtones, etc.?

- ✓ La coalition connaît-elle suffisamment bien le système des rapports aux organes conventionnels?
- ✓ La coalition est-elle en mesure de se concerter avec le groupe le plus large possible?

5. Le contenu: les droits spécifiques

Il est souhaitable que le rapport alternatif suive les directives du Comité pour l'établissement des rapports. Si tel est le cas, il est conforme à la pratique du Comité – et harmonisé avec le rapport de l'État partie dès lors que celui-ci a respecté les directives pour la rédaction de son rapport. Ainsi que cela a déjà été signalé, le Comité a groupé comme suit les droits et obligations découlant de la Convention:

- Définitions, principes généraux et obligations générales;
- Droits spécifiques;
- Droits de femmes, des garçons et des filles handicapés;
- Obligations spécifiques, à savoir données et statistiques, coopération internationale et dispositifs d'application et de suivi au niveau national.

Les directives pour l'établissement des rapports contiennent également une liste des questions à traiter à propos des diverses dispositions regroupées sous ces rubriques.

Ainsi, les directives relatives à l'article 5, égalité et non-discrimination, se lisent comme suit:

Cet article reconnaît que toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à l'égale protection et à l'égal bénéfice de la loi.

Dans leur rapport les États parties devraient indiquer:

- *Si les personnes handicapées peuvent utiliser la loi pour protéger ou défendre leurs intérêts sur la base de l'égalité avec les autres personnes;*
- *Les mesures utiles prises pour garantir aux personnes handicapées une protection juridique égale et efficace contre toutes les formes de discrimination, y compris en apportant des aménagements raisonnables;*
- *Les politiques et programmes, y compris des mesures d'action positive, tendant à assurer l'égalité de facto aux personnes handicapées, en tenant compte de leur diversité.*

En réponse à ces questions, l'Espagne a fourni les renseignements suivants dans son rapport initial (CRPD/C/ESP/1, par. 15 et 16, c'est nous qui soulignons):

15. L'article 5 de la Convention correspond tout à fait dans l'ordre juridique espagnol à la Constitution espagnole de 1978 et à la loi (n° 51/2003) relative à l'égalité des chances, à la non-discrimination et à l'accessibilité universelle pour les handicapés citée ci-dessus, dont le chapitre II traite de l'égalité des chances. Concrètement, cette loi envisage l'atteinte au droit à l'égalité des chances (définie à l'article premier) et établit deux types de mesures que doivent mettre en pratique les pouvoirs publics pour l'éviter: la lutte contre la discrimination et les mesures volontaires de correction. En son article 10, elle charge le Gouvernement de fixer les conditions fondamentales

de l'accessibilité et de la non-discrimination dans toute une série de domaines. **Néanmoins, avec l'entrée en vigueur de la Convention, on procède à la révision de la législation** et il y a déjà un projet de modification des articles 10 et 18 de la loi (n° 14/1986) générale relative à la santé, qui vise à inclure dans celle-ci le handicap parmi les motifs de discrimination dont nul ne peut être l'objet.

16. L'entrée en vigueur de la loi relative à l'égalité des chances, à la non-discrimination et à l'accessibilité universelle pour les personnes handicapées et de ses règlements d'application, d'une part, et des dispositifs de contrôle et de sanction, d'autre part, constitue le fondement qui rend possibles et garantit l'égalité et la non-discrimination et dote le système d'une protection effective contre toute discrimination. La réglementation spéciale et l'élaboration de plans et de programmes d'action dans les divers domaines incombent aux ministères, qui n'ont plus qu'à s'adapter aux nouvelles dispositions.

En résumé:

- La législation espagnole assure le plein respect de l'article 5;
- Certaines lois, telle la loi générale relative à la santé, demandent cependant à être révisées à la lumière de la Convention;
- La législation, les dispositifs de contrôle et les sanctions imposées en cas de violation de la loi forment un régime qui garantit efficacement l'égalité et la non-discrimination.

Le rapport alternatif offre au Comité une réponse plus développée à ses questions, ainsi que des informations complémentaires. Il signale que:

- La protection offerte par la législation espagnole contre la discrimination n'est pas conforme à la Convention car elle ne s'applique qu'aux personnes pourvues d'un certificat indiquant un taux d'incapacité de plus de 33 pour cent (mais le gouvernement a exprimé son intention d'abroger cette disposition);
- La protection administrative et juridique contre la discrimination n'est pas efficace. Il existe bien des mécanismes de contrôle et un système de sanctions, mais ils se heurtent à deux obstacles:
 - Il n'y a aucune donnée attestant que le système de répression des infractions est appliqué, si bien qu'on ne connaît pas son efficacité. Les 10 plaintes déposées sont restées sans suite;
 - Les procédures sont longues (11 à 26 mois), de sorte que le préjudice peut devenir irréparable.

6. Les recommandations

Il est important que les rapports alternatifs proposent au Comité des initiatives à prendre – des questions qu'il pourrait poser aux représentants de l'État partie, par exemple. Ils peuvent également proposer des recommandations à faire figurer dans les observations finales. L'important est de ne pas perdre de vue que les recommandations devraient être aussi claires et ciblées que possible, de manière que l'État partie puisse les appliquer et rendre compte de leur mise en œuvre dans le rapport périodique

suivant. Des recommandations vagues ou générales peuvent être déroutantes et rester lettre morte ou recevoir une application purement formelle.

Les recommandations devraient notamment:

- ✓ Être claires;
- ✓ Ne préconiser chacune qu'une mesure;
- ✓ Préciser qui doit les mettre en œuvre;
- ✓ Dans la mesure du possible, se prêter à la quantification;
- ✓ Lorsqu'il y a lieu, préciser le délai d'application;
- ✓ Se rapporter à un enjeu particulier de la mise en œuvre;
- ✓ N'être ni vagues ni générales;

Toujours à propos de l'article 5, le rapport alternatif espagnol formule deux séries de recommandations.

Ayant affirmé que certaines personnes handicapées sont exclues de la protection contre la discrimination, il propose que l'attention se porte non pas sur les taux d'incapacité mais sur la vulnérabilité:

Il importe, non seulement d'étendre la protection contre la discrimination comme le veut la Convention, mais aussi de prendre en considération la situation des personnes qui, tout en ayant un handicap permanent et des difficultés manifestes à faire reconnaître et à exercer leurs droits (notamment leurs droits au travail et à l'éducation, qui sont deux exemples flagrants sans être les seuls), ne remplissent pas les critères de la définition

administrative du handicap. À cet égard, le Comité espagnol de représentants des personnes handicapées [CERMI] a déjà fait valoir que certains groupes particulièrement vulnérables dont la loi ne s'occupe pas (les personnes ayant une intelligence limitée, par exemple) devraient bénéficier d'une reconnaissance administrative, et il est nécessaire que l'État identifie les situations de grande vulnérabilité et adopte les mesures requises pour élargir la protection des droits des personnes en situation de handicap conformément à la [Convention].

Au sujet de l'affirmation que les mécanismes de supervision et de sanction ne sont pas complètement efficaces, le rapport alternatif recommande:

- *De faire figurer des indicateurs de l'efficacité des systèmes de protection telle qu'elle ressort des suites disciplinaires et judiciaires apportées aux cas de violation;*
- *S'agissant de la protection judiciaire des droits fondamentaux, principalement dans le domaine du contentieux administratif et en matière civile, d'accélérer les procédures ou de mettre en place des mesures de protection immédiates (par voie d'ordonnance ou d'une procédure analogue);*
- *De faire en sorte que le système d'infractions et de sanctions instauré par la loi relative à l'égalité*

des chances, à la non-discrimination et à l'accessibilité universelle pour les personnes handicapées (LIONDAU) soit étendu au niveau régional et prenne véritablement effet;

- *De promouvoir le système d'arbitrage prévu par la LIONDAU;*
- *D'étendre le bénéfice de **la gratuité de la justice**, sans aucune restriction financière, à toutes les demandes de protection d'un droit fondamental qui a été violé en raison du handicap.*

Ces recommandations sont utiles, mais elles ne remplissent pas toutes les critères suggérés plus haut. Prenons par exemple celle qui préconise

De faire figurer des indicateurs de l'efficacité des systèmes de protection telle qu'elle ressort des suites disciplinaires et judiciaires apportées aux cas de violation.

D'une manière générale, cette recommandation est utile:

- ✓ Elle est claire;
- ✓ Elle appelle une quantification;
- ✓ Elle se rapporte à un enjeu de la mise en œuvre;
- ✓ Elle n'est ni vague ni générale.

Elle se trouverait améliorée:

- Si elle précisait quelle institution publique devrait être chargée d'élaborer les indicateurs;
- Si elle fixait une échéance pour la mise au point des indicateurs.

7. Collecte et analyse des données

Plusieurs sources de données peuvent être utiles pour l'élaboration du rapport alternatif:

- ✓ Lois et politiques. Comme le rapport de l'État partie, le rapport alternatif devrait fournir au Comité des renseignements sur le contexte juridique et politique considéré dans ses rapports avec l'application de la Convention. Il faut pour cela faire le point de la législation et analyser les lacunes. On pourra utilement s'inspirer de la publication sur l'étude de la législation que le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDC) fera paraître prochainement, et qui se propose d'aider à analyser le degré de conformité de la législation nationale à la Convention;

- ✓ Étude des sources secondaires. Les organisations de la société civile n'ont ni le temps ni les ressources nécessaires pour collecter des données nouvelles. Pour surmonter cette difficulté, elles peuvent notamment exploiter des sources secondaires fiables telles que:

Les rapports de l'institut national de statistique – résultats des recensements ou rapports spéciaux, par exemple;

Les données émanant des ministères de l'éducation, de la santé, de la justice, des affaires sociales ou des transports;

Les rapports des organismes des Nations Unies et de la Banque mondiale, qui peuvent contenir des renseignements sur les personnes handicapées ou même leur être spécialement consacrés;

Le cas échéant, les rapports de recherche des institutions nationales de défense des droits de l'homme;

Les résultats des travaux de recherche et des enquêtes réalisés par le monde universitaire à propos des droits des personnes handicapées;

- ✓ Informations relatives aux plaintes (contentieux judiciaires, plaintes au médiateur, etc.). Elles peuvent indiquer si les particuliers ont recours aux mécanismes existants et si ces derniers sont utiles. L'analyse des plaintes peut également faire apparaître ceux des aspects de la mise en œuvre qui sont source de difficultés récurrentes;
- ✓ Travaux de recherche des organisations de la société civile elles-mêmes. Ces organisations peuvent parfois entreprendre elles-mêmes des recherches en vue de l'élaboration du rapport alternatif. Des méthodes telles que les enquêtes sur les ménages peuvent fournir des données quantitatives, tandis que des entretiens avec les principaux experts et avec des groupes représentatifs de la diversité des handicaps peuvent apporter d'importantes informations qualitatives de nature à enrichir le rapport – par exemple en montrant comment se pose concrètement, pour une personne handicapée, la question du respect de ses droits de l'homme dans le contexte national.

8. Présentation du rapport au Comité

Les auteurs devraient présenter leur rapport alternatif au Comité à temps pour que celui-ci puisse l'examiner dans son intégralité. Ils peuvent le faire:

- ✓ Au moment de la présentation du rapport de l'État partie. Compte tenu cependant des délais requis pour l'examen des rapports des États parties par le Comité, cette méthode pourrait contraindre les auteurs à actualiser le rapport alternatif avant le dialogue constructif;
- ✓ Avant la session du Comité qui précède l'examen du rapport de l'État partie. Si, par exemple, le rapport de l'État partie doit être étudié à la dixième session, le rapport alternatif devrait parvenir au secrétariat du Comité avant la neuvième session pour pouvoir influencer sur la liste des points à traiter;
- ✓ Avant la session elle-même. Dans ce cas, le rapport alternatif parvient encore à temps pour influencer sur le dialogue constructif avec l'État partie, tout en étant parfaitement d'actualité.

Le rapport doit être envoyé au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, secrétariat du Comité des droits des personnes handicapées, à l'adresse électronique suivante: crpd@ohchr.org.

Les organisations de la société civile peuvent aussi envisager d'assister:

- ✓ Soit à la session du Comité qui précède le dialogue constructif avec l'État partie. *l'International Disability Alliance* organise à l'intention des membres du Comité, à l'heure du déjeuner, un débat ouvert au public sur les questions qui ont trait à l'État partie dont le rapport sera examiné à la session suivante;
- ✓ Soit à la session où a lieu le dialogue constructif. Le Comité réserve alors du temps pour s'entretenir avec les organisations de la société civile et les

institutions nationales de défense des droits de l'homme avant le dialogue constructif afin de connaître leurs vues. Ces réunions se tiennent ordinairement à huis clos.

9. Suivi de la session du Comité

Isolément ou en partenariat avec les autorités, les organisations de la société civile peuvent donner suite aux observations finales et aux recommandations du Comité de nombreuses manières. Elles peuvent, par exemple:

- ✓ Publier un communiqué de presse pour diffuser les observations finales et les recommandations;
- ✓ Pérenniser la coalition constituée pour la rédaction du rapport alternatif et organiser des réunions afin de définir la stratégie à suivre pour faire avancer l'application des observations finales;
- ✓ Rencontrer des fonctionnaires des ministères compétents pour s'assurer de la mise au point d'un plan de travail en vue de l'application des observations finales;
- ✓ Rencontrer des parlementaires pour appeler leur attention sur celles des recommandations qui requièrent une réforme législative et une révision des politiques;
- ✓ Rencontrer l'équipe de pays des Nations Unies pour encourager les organismes des Nations Unies à plaider en faveur de l'application des observations finales et à prendre les recommandations du Comité en compte dans la programmation;
- ✓ Organiser une conférence nationale pour faire mieux connaître les observations finales;
- ✓ Organiser des ateliers sur certaines questions;
- ✓ Recenser les recommandations que la société civile pourrait contribuer à mettre en œuvre;
- ✓ Suivre l'application des recommandations dans le temps pour éviter que les efforts se relâchent;
- ✓ Rendre compte de la mise en œuvre au Comité ainsi qu'à d'autres organes internationaux, dans le cadre par exemple de l'examen périodique universel.

MODULE 8 – LE PROTOCOLE FACULTATIF

Introduction

Le présent module expose les aspects fondamentaux des deux procédures instituées par le Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées, à savoir les communications et les enquêtes. Il détaille les étapes de chacune de ces procédures et analyse certains des avantages du Protocole facultatif pour le renforcement des droits des personnes handicapées.

A. Le Comité des droits des personnes handicapées

La Convention crée, à l'article 34, le Comité des droits des personnes handicapées. C'est un organe international formé d'experts indépendants et investi de plusieurs fonctions, dont les membres sont élus au cours des réunions de la Conférence des États parties, lesquelles se tiennent à New York. À la différence des conférences des États parties à d'autres instruments des droits de l'homme, celle des États parties à la Convention débat aussi de questions de fond relatives à la mise en œuvre de la Convention.

Les États parties élisent les experts au scrutin secret parmi les candidats présentés par eux. Ils tiennent compte, lors de l'élection, des compétences et de l'expérience des experts dans le domaine des droits de l'homme et du handicap, ainsi que des

principes d'une répartition géographique équitable, de la représentation des différentes formes de civilisation et des principaux systèmes juridiques, de la représentation équilibrée des sexes et de la participation d'experts handicapés. Chaque expert siège à titre personnel: il ne représente ni l'État qui a soumis sa candidature ni ceux qui l'ont élu. Il est indépendant¹⁶. Pour que son indépendance soit assurée, il ne participe ni à l'examen des rapports de son pays ni au dialogue constructif avec lui.

B. Les responsabilités du Comité qui découlent de la Convention

Lorsqu'ils deviennent parties à la Convention, les États s'engagent à présenter au Comité des **rapports périodiques** sur les mesures qu'ils ont prises pour lui donner effet (art. 35). Ils présentent leur rapport initial dans les deux années qui suivent l'entrée en vigueur de la Convention pour eux. Les rapports ultérieurs sont présentés une fois tous les quatre ans au moins et chaque fois que le Comité en fait la demande.

Le Comité engage un **dialogue constructif** avec les États parties et émet des observations finales et des recommandations destinées à

¹⁶ Pour de plus amples renseignements sur le Comité et sur les fonctions qui lui sont dévolues par la Convention, voir le module 7.

améliorer et à renforcer la mise en œuvre de la Convention. D'autres parties prenantes, comme les institutions nationales de défense des droits de l'homme et les organisations de la société civile, peuvent également prendre part à ce dialogue. C'est ainsi que les organisations de personnes handicapées peuvent présenter au Comité des rapports alternatifs. Ces rapports peuvent être extrêmement utiles car ils expriment les vues de la société civile sur la mise en œuvre, offrant ainsi au Comité un tableau plus complet de la situation concernant l'application de la Convention.

Le Comité peut aussi tenir des **jours de débat général**, ouvertes au public, au cours desquelles il échange des vues sur des questions d'ensemble liées à la Convention. Il a déjà consacré des jours de débat général à la capacité juridique et à l'accessibilité, et une demi-journée aux femmes et aux filles handicapées.

Le Comité diffuse également des **observations générales** relatives à certaines dispositions de la Convention ou à certaines questions. Ce sont des déclarations faisant autorité, qui clarifient des questions soulevées par l'application de la Convention. Les observations d'autres organes conventionnels se sont révélées particulièrement importantes, offrant des orientations succinctes pour la mise en œuvre de dispositions spécifiques de l'instrument considéré. Ainsi, les observations générales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels ont exercé une importante influence à l'échelon national, précisant les dispositions du Pacte, qui sont très générales. Les tribunaux de plusieurs pays de différents continents se sont reportés à ces observations générales pour appliquer le Pacte à des cas individuels.

C. Les responsabilités du Comité qui découlent du Protocole facultatif

Le Protocole facultatif est un instrument juridique international distinct, rattaché à la Convention des droits des personnes handicapées. Il a été adopté en même temps qu'elle, le 13 décembre 2006. Il fait l'objet d'une ratification ou d'une adhésion séparées. Pour devenir partie au Protocole facultatif, un État doit déjà être partie à la Convention. Il est permis de formuler des réserves au Protocole facultatif du moment qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'objet et le but de la Convention et du Protocole.

Le Protocole est facultatif en ce que les États ne sont pas tenus de le ratifier lorsqu'ils ratifient la Convention. Toutefois, le droit à un recours ou à une réparation est fondamental pour la pleine jouissance de tous les droits, comme le reconnaissent, par exemple, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Cela vaut pour les personnes handicapées comme pour toutes les autres. Les organes conventionnels recommandent toujours la ratification des protocoles facultatifs afin d'assurer la pleine protection des droits.

En devenant parties au Protocole facultatif, les États reconnaissent que le Comité a compétence pour recevoir les plaintes de particuliers (appelées communications) qui invoquent une violation de l'une quelconque des dispositions de la Convention. Le Protocole facultatif (art. 6) offre également au Comité la possibilité de faire une enquête s'il reçoit des renseignements crédibles indiquant des violations graves ou systématiques de la Convention sur le territoire d'un État partie. Les États peuvent, au moment où ils signent ou

ratifient le Protocole facultatif, déclarer qu'ils ne reconnaissent pas au Comité compétence pour mener des enquêtes (art. 8).

D. Informations fondamentales sur la procédure des communications

La procédure énoncée dans le Protocole facultatif à propos des communications individuelles est semblable à celle qu'instituent les autres instruments des droits de l'homme. Elle permet à des particuliers et à des groupes de particuliers qui s'estiment victimes d'une violation de l'une quelconque des dispositions de la Convention de porter leurs griefs à l'attention du Comité. Afin d'éviter les malentendus, il n'est pas inutile de donner d'emblée quelques informations fondamentales sur ce qu'est le Protocole et sur ce qu'il n'est pas.

L'examen des communications est ce qu'il est convenu d'appeler une procédure quasi judiciaire. Il ressemble à bien des égards à l'examen judiciaire des plaintes, mais présente aussi d'importantes différences avec lui:

- La procédure est écrite et, à la différence de ce qui se passe devant un tribunal, il n'y a pas d'audiences. Les parties ne sont pas représentées devant le Comité par des avocats; elles n'ont pas non plus besoin d'être présentes. Tout se passe par correspondance;
- Les membres du Comité sont des experts indépendants, et non des juges;
- Le Comité formule au sujet des communications des avis et des recommandations qui, contrairement aux décisions de justice, ne sont pas exécutoires. Leur

application dépend de la volonté politique de l'État partie et des pressions qui s'exercent sur les différents acteurs à l'échelon national. Le Comité ne peut les contraindre à exécuter.

Fait intéressant, le Comité reçoit de nombreuses communications. La plupart d'entre elles, cependant, ne peuvent être enregistrées, car elles ne remplissent pas les conditions fondamentales de recevabilité (nombre de communications, par exemple, mettent en cause les États-Unis, qui ne sont partie ni à la Convention ni à son Protocole facultatif).

E. La procédure des communications: de la plainte à la résolution

La procédure est la suivante:

- S'ils estiment que les droits que leur reconnaît la Convention ont été violés par un État partie, les particuliers peuvent s'adresser au Comité. Ils font parvenir leur plainte au Groupe des requêtes du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, CH-1211 Genève 10, par courrier électronique à l'adresse petitions@ohchr.org ou par télécopie (en cas d'urgence) au numéro +41 22 917 90 22;
- La communication est enregistrée. Elle doit pour cela remplir les conditions fondamentales de recevabilité c'est-à-dire, notamment, indiquer le nom de l'État partie au Protocole facultatif. Dans le cas contraire, elle n'est pas enregistrée et le Groupe des requêtes peut demander un complément d'informations à l'auteur;
- Toute communication enregistrée est portée à l'attention de l'État partie concerné;

- L'État partie peut soumettre par écrit au Comité, dans un délai de six mois, des explications éclaircissant la question et indiquant les mesures qu'il pourrait avoir prises pour remédier à la situation;
- Le Comité transmet à chacune des parties les informations fournies par l'autre, et donne à chacune d'elles la possibilité de formuler dans un certain délai ses observations au sujet de l'argumentation développée par l'autre partie;
- Le Comité peut, s'il y a lieu, prescrire l'adoption de mesures conservatoires destinées à éviter qu'un dommage irréparable soit causé au particulier ou au groupe de particuliers concernés. Cela ne signifie pas, cependant, qu'il considère la communication comme recevable ou comme fondée. Il pourrait prescrire des mesures conservatoires puis décider que la communication est irrecevable et ne prendre aucune autre initiative;
- Le Comité étudie la recevabilité de la communication;
- Si la communication est recevable, le Comité l'examine au fond. Cela signifie qu'il détermine s'il y a eu ou non violation de la Convention. Si la communication est irrecevable, les parties en sont informées et la procédure est close;
- La recevabilité et le fond peuvent être examinés ensemble ou séparément;
- Après avoir étudié la communication, le Comité fait connaître ses suggestions et recommandations éventuelles à l'État partie et à l'auteur de la communication;
- Les vues du Comité sur la recevabilité et sur fond sont rendues publiques;

- Si le Comité constate une violation, il suit les mesures prises par l'État, par exemple dans le cadre de l'examen des rapports périodiques futurs.

Le Comité a adopté à ce jour des constatations sur trois communications: *H. M. c. Suède* (communication n° 3/2011), *Szilvia Nyusti et Péter Takács c. Hongrie* (communication n° 1/2010) et *Zsolt Bujdosó et cinq autres ressortissant hongrois c. Hongrie* (communication n° 4/2011)¹⁷.

H. M. c. Suède (communication n° 3/2011)

1. Les faits

L'auteur, que son handicap a fini par contraindre à rester alitée, ne pouvait pas quitter son domicile pour être transportée à l'hôpital ou dans un centre de réadaptation car son handicap la rendait trop vulnérable. Le seul traitement qui pouvait arrêter la progression de la maladie était une hydrothérapie que l'auteur, dans sa situation, ne pouvait suivre que dans une piscine intérieure, à son domicile. L'auteur avait donc demandé un permis pour la construction d'une extension de sa maison sur le terrain qui lui appartenait et dont une partie se trouvait dans une zone inconstructible. Sa demande avait été rejetée à tous les niveaux de la justice administrative du pays au motif qu'elle allait à l'encontre de la réglementation et qu'il n'était pas possible d'autoriser un écart même mineur par rapport au plan détaillé et à la loi de l'État partie sur la planification et la construction.

¹⁷ En ce qui concerne la jurisprudence du Comité, voir www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Jurisprudence.aspx (site consulté le 24 septembre 2013).

2. La requête

L'auteur affirmait être victime d'une violation par la Suède de ses droits au titre des articles 1^{er} (objet), 2 (définitions), 3 (principes généraux), 4 (obligations générales), 5 (égalité et non-discrimination), 9 (accessibilité), 10 (droit à la vie), 14 (liberté et sécurité de la personne), 19 (autonomie de vie et inclusion dans la société), 20 (mobilité personnelle), 25 (santé), 26 (adaptation et réadaptation) et 28 (niveau de vie adéquat et protection sociale) de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Elle estimait que les décisions des organes administratifs et des tribunaux de l'État partie étaient discriminatoires, car elles ne tenaient pas compte de ses droits à l'égalité des chances en matière de réadaptation et d'amélioration de son état de santé, la privant ainsi de son droit à une qualité de vie adéquate. Elle demandait donc au Comité de déterminer si ses besoins en matière de réadaptation et de soins liés à son handicap l'emportaient sur l'intérêt public tel qu'il était protégé par le comité local du logement et défini par la loi sur la planification et la construction.

3. Les observations de l'État partie sur la recevabilité et sur le fond

Selon l'État partie, la plainte de l'auteur n'était pas étayée par le minimum de preuves requis aux fins de la recevabilité, et devait être déclarée irrecevable conformément à l'alinéa e) de l'article 2 du Protocole facultatif. L'État partie affirmait en outre que l'auteur n'avait fait qu'invoquer un certain nombre d'articles de la Convention sans indiquer en quoi les droits qui en découlaient avaient été violés; par conséquent, l'État partie ne pouvait rien faire de plus qu'expliquer en termes généraux en quoi la législation

suédoise répondait aux exigences de ceux de ces articles qui pouvaient être pertinents en l'espèce. L'État partie estimait donc que la communication devait être déclarée irrecevable car dénuée de fondement, les griefs de l'auteur au titre de différents articles de la Convention ne présentant pas le niveau minimum de justification requis.

4. La décision

Le Comité a noté que l'auteur avait invoqué une violation des articles 9, 10, 14 et 20 de la Convention, sans cependant démontrer comment ces dispositions auraient pu être enfreintes. Il a donc considéré que ces griefs n'avaient pas été suffisamment justifiés aux fins de la recevabilité, et qu'ils étaient donc irrecevables en vertu de l'alinéa e) de l'article 2 du Protocole facultatif. Il a estimé que les allégations de l'auteur au titre des articles 3, 4, 5, 19, 25, 26 et 28 de la Convention avaient été suffisamment étayées pour être recevables et a entrepris leur examen au fond. Le Comité a relevé que les informations dont il disposait montraient que l'état de santé de l'auteur était critique et qu'une piscine d'hydrothérapie à son domicile était essentielle et constituait un moyen efficace – le seul efficace dans son cas – de répondre à ses besoins en matière de santé. Les modifications et les ajustements nécessaires requéraient donc une dérogation par rapport au plan d'occupation des sols afin d'autoriser la construction d'une piscine d'hydrothérapie. Se référant aux définitions que la Convention donne de la «discrimination fondée sur le handicap» et de l'«aménagement raisonnable», le Comité a constaté que l'État partie n'avait pas indiqué que cette dérogation imposerait une «charge disproportionnée ou induue», ce qui aurait pu rendre la demande d'aménagement déraisonnable. S'agissant des articles 25 (santé)

et 26 (adaptation et réadaptation), le Comité a relevé qu'en rejetant la demande de permis de construire de l'auteur, l'État partie n'avait pas pris en compte les circonstances particulières et les besoins spécifiques de l'auteur dus à son handicap. Le Comité était donc d'avis que les décisions rendues par les autorités nationales, qui avaient refusé d'accorder une dérogation au plan d'occupation des sols pour permettre la construction d'une piscine d'hydrothérapie, étaient disproportionnées et avaient eu un effet discriminatoire qui avait nui à l'accès de l'auteur, en tant que personne handicapée, aux soins de santé et à l'aide à la réadaptation que son état de santé exigeait.

5. Les conclusions

Le Comité a estimé que l'État partie ne s'était pas acquitté des obligations qui lui incombaient en vertu des paragraphes 1 et 3 de l'article 5, de l'alinéa b) de l'article 19, et des articles 25 et 26 de la Convention, lus séparément et conjointement avec les alinéas b), d) et e) de l'article 3, et avec l'alinéa d) du paragraphe 1 de l'article 4. Étant parvenu à cette conclusion, le Comité n'a pas estimé nécessaire d'examiner les griefs que l'auteur tirait de l'article 28 de la Convention.

Szilvia Nyusti et Péter Takács c. Hongrie (communication n° 1/2010)

1. Les faits

Les auteurs étaient des personnes malvoyantes qui avaient conclu, auprès de l'établissement de crédit OTP Bank Zrt. (OTP), des conventions de compte courant privé les autorisant à utiliser des cartes bancaires. Toutefois, les auteurs ne

pouvaient pas utiliser les distributeurs automatiques de billets d'OTP en toute autonomie, car ces automates ne portaient pas d'inscriptions en braille, ne donnaient pas d'instructions audio et n'offraient aucune assistance vocale pour la réalisation d'opérations par carte bancaire. Des frais annuels liés aux services et aux transactions par carte bancaire leur étaient facturés comme aux autres clients. Or, à la différence des clients voyants, ils étaient dans l'incapacité d'utiliser les services des distributeurs et bénéficiaient donc de services moindres pour des frais identiques. Les auteurs avaient saisi le tribunal de première instance, qui avait jugé que la conduite de la banque avait entraîné une discrimination directe et que, ce faisant, OTP avait porté atteinte au droit des auteurs à la dignité de leur personne et à l'égalité de traitement. Le tribunal avait précisé deux éléments qui étaient controversés. D'une part, il avait considéré que, lorsque les services étaient fournis à un grand nombre de clients, la loi sur l'égalité de traitement s'appliquait à toutes les relations civiles, que les parties à ces relations soient des opérateurs du secteur public ou du secteur privé. D'autre part, il avait jugé que les propositions de contrat faites avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'égalité de traitement étaient elles aussi régies par les dispositions de la loi, puisque le but de celle-ci était de rendre le principe de non-discrimination applicable à toute relation à laquelle un grand nombre de clients pourraient être parties prenantes. Il avait ordonné d'aménager certains distributeurs. Il avait en outre accordé aux auteurs une réparation financière du préjudice, eu égard au fait qu'OTP avait récemment acheté de nouveaux distributeurs qui n'étaient pas susceptibles d'aménagements et n'avait pris aucune mesure pour faciliter l'accès des auteurs aux services offerts par les distributeurs, même après l'entrée en vigueur de la loi sur l'égalité de traitement.

Les auteurs avaient fait appel du jugement de première instance, réclamant que tous les distributeurs automatiques de billets soient rendus accessibles. Ils soutenaient que leurs activités ne sauraient être limitées aux seules villes dans lesquelles, en application de la décision du tribunal de première instance, des distributeurs devaient devenir accessibles. Ils avaient également demandé une indemnisation plus importante. La cour d'appel avait rejeté leur recours, confirmant les conclusions du tribunal de première instance. Les auteurs avaient donc saisi la Cour suprême d'un recours en révision de la décision de la cour d'appel municipale. La Cour suprême les avait déboutés.

2. La requête

Les auteurs affirmaient être victimes d'une violation par l'État partie des droits qu'ils tenaient des articles 5 (par. 2 et 3), 9 et 12 (par. 5) de la Convention. Ils faisaient observer que la cour d'appel et la Cour suprême, en décidant de ne pas intervenir dans une relation contractuelle à long terme entre eux-mêmes et OTP pour imposer à cette banque, comme ils le demandaient, une obligation d'égalité de traitement, n'avaient pas respecté l'obligation incombant à l'État partie, en vertu du paragraphe 2 de l'article 5 de la Convention, d'interdire toutes les discriminations fondées sur le handicap et de garantir aux personnes handicapées une égale et effective protection juridique contre toute discrimination, quel qu'en soit le fondement.

3. Les observations de l'État partie sur la recevabilité et sur le fond

L'État partie a informé le Comité qu'il ne contesterait pas la recevabilité de la communication. Sur le fond, il déclarait que le

jugement rendu par la Cour suprême, qui se fondait sur les réglementations hongroises en vigueur, était juste. Il ajoutait cependant que le problème soulevé dans la communication était réel et méritait d'être réglé équitablement, faisant trois suggestions qui devaient permettre de trouver une solution acceptable pour toutes les parties. Premièrement, des mesures devaient être prises afin de modifier l'accessibilité des distributeurs et autres services bancaires, non seulement pour les aveugles mais aussi pour les personnes souffrant d'autres handicaps. Deuxièmement, étant donné son coût et sa faisabilité technique, cet objectif ne pouvait être atteint que progressivement, en mettant à disposition et en installant de nouveaux distributeurs qui faciliteraient avant tout l'accessibilité physique et l'accessibilité en matière d'information et de communication. Troisièmement, bien que la communication eût trait aux services d'une banque particulière, les obligations susmentionnées devaient être respectées par toutes les institutions financières hongroises. Compte tenu de ces considérations, le Secrétaire d'État aux affaires sociales et familiales et à la jeunesse auprès du Ministère des ressources nationales avait adressé à OTP une lettre priant la banque de l'informer de ses projets et engagements concernant ses distributeurs automatiques. Le Secrétaire d'État avait suggéré à OTP de veiller en priorité à l'avenir, dans le cadre de sa politique d'achats, à l'accessibilité des nouveaux distributeurs. L'obligation d'assurer l'accessibilité ne devant pas s'imposer à une seule banque, le Secrétaire d'État avait également pris contact avec le Président de l'Autorité hongroise de surveillance financière en lui demandant de voir quels outils de réglementation et quelles incitations pourraient être adoptés pour l'ensemble des institutions financières.

4. La décision

Le Comité a noté que les auteurs invoquaient une violation des dispositions du paragraphe 5 de l'article 12 de la Convention sans toutefois donner d'arguments quant à la manière dont ces dispositions avaient pu être enfreintes, étant donné que, d'après les informations dont il était saisi, leur capacité juridique à contrôler leurs finances n'avait pas été limitée. Le Comité a donc considéré que cette partie de la communication était insuffisamment étayée aux fins de la recevabilité, et l'a déclarée irrecevable en vertu de l'alinéa e) de l'article 2 du Protocole facultatif. Il a estimé que les griefs tirés de l'article 5 (par. 2 et 3) et de l'article 9 de la Convention avaient été suffisamment étayés aux fins de la recevabilité. En l'absence d'autres obstacles à la recevabilité, le Comité a déclaré ces griefs recevables et est passé à l'examen de la communication au fond.

Sur le fond, le Comité a relevé que la plainte initiale des auteurs contre OTP portait principalement sur l'absence d'aménagement raisonnable, c'est-à-dire sur le fait qu'OTP ne prévoyait pas de mesures particulières pour aménager certains de ses distributeurs situés à proximité du domicile des auteurs eu égard à leurs déficiences visuelles. Le Comité a noté en outre que les recours des auteurs devant la cour d'appel municipale et la Cour suprême, ainsi que la communication dont ils avaient saisi le Comité, allaient plus loin et mettaient en avant une réclamation plus large, à savoir le problème de l'inaccessibilité pour les personnes atteintes de déficiences visuelles de l'ensemble du réseau des distributeurs exploités par OTP. Les auteurs ayant choisi d'inscrire la communication qu'ils avaient soumise au Comité dans le cadre de cette réclamation plus large, le Comité a considéré que la totalité des griefs des auteurs devaient

être examinés au titre de l'article 9 de la Convention et qu'il n'était donc pas nécessaire d'évaluer séparément si les obligations de l'État partie découlant des paragraphes 2 et 3 de l'article 5 de la Convention avaient été remplies.

À cet égard, le Comité a rappelé qu'aux termes de l'alinéa e) du paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention, les États parties s'engagent à «prendre toutes mesures appropriées pour éliminer la discrimination fondée sur le handicap pratiquée par toute personne, organisation ou entreprise privée». À cette fin, les États parties sont tenus, conformément à l'article 9 de la Convention, de prendre les mesures appropriées pour assurer aux personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, l'accès notamment aux services d'information, de communication et autres services, y compris les services électroniques, en identifiant et en éliminant les obstacles et barrières à l'accessibilité. Les États parties doivent en particulier prendre les mesures adéquates pour élaborer et promulguer des normes nationales minimales et des directives relatives à l'accessibilité des installations et services ouverts ou fournis au public et contrôler l'application de ces normes et directives (art. 9, par. 2 a), de la Convention), et faire en sorte que les organismes privés qui offrent des installations ou services ouverts ou fournis au public prennent en compte tous les aspects de l'accessibilité aux personnes handicapées (art. 9, par. 2 b)).

5. Les conclusions

Tout en accordant toute l'attention voulue aux mesures prises par l'État partie afin d'améliorer l'accessibilité des distributeurs automatiques exploités par OTP et d'autres institutions financières pour les personnes souffrant de handicaps visuels ou autres, le

Comité a observé qu'aucune de ces mesures n'avait assuré l'accessibilité des services de carte bancaire offerts par les distributeurs exploités par OTP aux auteurs ou autres personnes se trouvant dans une situation similaire. Le Comité a considéré en conséquence que l'État partie ne s'était pas acquitté des obligations lui incombant en vertu du paragraphe 2 b) de l'article 9 de la Convention.

**Zsolt Bujdosó et cinq
ressortissants hongrois
c. Hongrie (communication
n° 4/2011)**

1. Les faits

Les noms des auteurs avaient été automatiquement radiés des listes électorales parce qu'ils étaient placés sous tutelle partielle ou totale en raison de leurs handicaps intellectuels. Par voie de conséquence, ils n'avaient pu participer ni aux élections législatives ni aux élections municipales organisées en 2010, et ils étaient toujours privés du droit de vote au moment où ils ont présenté leur communication. Ils affirmaient n'avoir accès à aucun recours véritablement utile, les tribunaux n'étant pas habilités à examiner et à rétablir le droit de vote d'une personne. Ils auraient seulement pu déposer une requête afin de recouvrer leur capacité juridique, mais cela n'était ni possible ni souhaitable car ils reconnaissaient avoir besoin d'aide pour gérer leurs affaires dans certains domaines de leur existence. Ils ne pouvaient pas non plus déposer une plainte au titre de la procédure électorale parce que les tribunaux nationaux n'avaient pas le pouvoir de les faire réinscrire sur les listes électorales, leur radiation de ces listes étant fondée sur la Constitution.

2. La requête

Les auteurs affirmaient que la Hongrie avait porté atteinte à leurs droits au titre des dispositions de l'article 29 (participation à la vie politique et à la vie publique), lu seul et conjointement avec l'article 12 (reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité) de la Convention. Ils faisaient valoir qu'ils étaient en mesure de comprendre les enjeux politiques et de participer aux élections s'ils y étaient autorisés. Ils soutenaient que l'interdiction automatique qui les frappait était injustifiée. Ils demandaient à l'État partie de procéder aux modifications nécessaires du cadre juridique interne, et de leur accorder une indemnisation pour préjudice moral, de façon équitable.

3. Les observations de l'État partie

L'État partie ne contestait pas la recevabilité de la communication. Dans ses observations sur le fond, il indiquait que, depuis que la plainte avait été déposée, des modifications importantes avaient été apportées à la législation. En particulier, la disposition constitutionnelle qui privait automatiquement du droit de vote toutes les personnes placées sous tutelle avait été abrogée. Le nouveau texte permettait de dissocier la question du suffrage de celle de la tutelle et enjoignait aux juges de se prononcer sur le droit de vote des intéressés en tenant compte de la situation personnelle de ces derniers, leur décision étant sujette à réexamen. En vertu des nouvelles dispositions, une personne pouvait recouvrer le droit de vote sans que son placement sous tutelle fût remis en cause. L'État partie indiquait pour conclure qu'en adoptant ces modifications, il avait mis sa législation en conformité avec l'article 29 de la Convention. En conséquence, il enga-

geait le Comité à rejeter la demande de modification de la législation et d'indemnisation pour préjudice moral déposée par les auteurs.

4. L'intervention d'un tiers

Le Projet sur le handicap de la Harvard Law School a soumis une intervention, en qualité de tiers, en faveur des auteurs de la communication. Il a fait valoir qu'au-delà des réclamations des auteurs, soumettre des personnes handicapées à une évaluation individualisée de leur aptitude à voter constituait en soi une violation de l'article 29 de la Convention, et que le droit de vote ne devrait jamais faire l'objet d'une évaluation de la proportionnalité ni d'une justification.

5. La décision

Le Comité a considéré la communication comme recevable étant donné que l'État partie n'élevait aucune objection liée à l'épuisement des recours internes, qu'il n'avait mis en évidence aucune voie de recours particulière qui aurait été ouverte aux auteurs, et que ceux-ci avaient suffisamment étayé les griefs tirés des articles 29 et 12 de la Convention.

Le Comité a constaté que l'État partie s'était contenté de décrire la nouvelle législation sans montrer comment ce régime affectait les auteurs en particulier, ni dans quelle mesure il respectait les droits qu'ils tenaient de l'article 29 de la Convention. Il a constaté également que l'État partie n'avait pas apporté de réponse au grief des auteurs selon lequel ils n'avaient pas pu voter et étaient toujours privés du droit de vote malgré les modifications législatives adoptées. Le Comité a également précisé que l'article 29 ne prévoyait aucune restriction raisonnable et n'autorisait d'excep-

tion pour aucune catégorie de personnes handicapées, et qu'en conséquence, même une restriction fondée sur une évaluation individualisée constituait une discrimination fondée sur le handicap. Il a conclu que l'évaluation de l'aptitude des individus était discriminatoire par nature (puisqu'elle ciblait uniquement les personnes handicapées), et considéré qu'une telle mesure n'était ni légitime ni proportionnée. Il a rappelé à cet égard que, conformément à l'article 29 de la Convention, l'État partie était tenu d'adapter ses procédures électorales en faisant en sorte que les personnes présentant un handicap intellectuel soient aptes à voter, sur la base de l'égalité avec les autres. Enfin, le Comité a rappelé qu'en vertu de l'article 12, les États parties avaient une obligation positive de prendre les mesures nécessaires pour permettre aux personnes handicapées d'exercer dans les faits leur capacité juridique.

6. Les conclusions

Le Comité a conclu que la radiation des noms des auteurs des listes électorales et le fait que l'État partie n'avait pas adapté ses procédures électorales enfreignaient l'article 29, lu seul et conjointement avec l'article 12. Il a conclu également que la nouvelle législation, dans la mesure où elle autorisait les tribunaux à priver les personnes ayant un handicap intellectuel de leur droit de voter et de se faire élire, était contraire aux dispositions de l'article 29. Le Comité a donc recommandé que l'État partie accorde aux auteurs une indemnisation appropriée pour le préjudice moral qu'ils avaient subi du fait de la privation de leur droit de vote, et prenne des mesures pour empêcher que des violations analogues se reproduisent à l'avenir, y compris en apportant les modifications requises à sa législation.

Avant l'entrée en vigueur de la Convention et de son Protocole facultatif, des communications relatives aux droits des personnes handicapées ont été examinées par des systèmes régionaux de protection des droits de l'homme ainsi que par d'autres organes conventionnels des Nations Unies, comme le Comité des droits de l'homme. Deux exemples, empruntés, l'un à la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe, et l'autre, à celle du Comité des droits de l'homme, sont proposés dans les paragraphes qui suivent.

Comité européen des droits sociaux

Autisme Europe c. France, réclamation n° 13/2002

1. Les faits

D'après la législation de l'État, les personnes autistes peuvent fréquenter les établissements d'enseignement ordinaires, soit à titre individuel (scolarisation individuelle) dans des classes ordinaires avec l'assistance d'un personnel auxiliaire spécialisé, soit en groupe (scolarisation collective) dans le cadre de classes d'intégration scolaire (niveau primaire) ou d'unités pédagogiques d'intégration (niveau secondaire). Les personnes qui, du fait de la gravité de leur autisme, ne sont pas en mesure d'intégrer le système scolaire ordinaire peuvent recevoir un enseignement spécial dans une institution spécialisée. La scolarisation individuelle est financée par le budget général de l'éducation, tandis que la scolarisation collective est financée par l'assurance maladie. Autisme-Europe a fait valoir que le Gouvernement n'avait pas pris, dans la pratique, suffisamment de mesures en faveur de l'éducation des enfants et des adultes autistes en

raison d'insuffisances identifiables – quantitatives et qualitatives – concernant tant la scolarisation ordinaire que ce qu'il était convenu d'appeler le secteur éducatif spécialisé.

2. La plainte

Autisme-Europe soutenait que le fait de ne pas avoir pris les mesures nécessaires pour assurer le droit à l'éducation des enfants et des adultes autistes avait porté atteinte au droit des personnes handicapées à l'indépendance, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté, au droit des enfants et des jeunes à la protection sociale, juridique et économique, et à l'interdiction de la discrimination.

3. La décision

Le Comité a rappelé que, pour mettre en œuvre la Charte, les États parties étaient tenus de prendre non seulement des mesures juridiques, mais aussi des mesures pratiques afin de donner pleinement effet aux droits qui y étaient reconnus. Lorsque la réalisation de l'un de ces droits était exceptionnellement complexe et particulièrement coûteuse, un État partie se devait de prendre des mesures pour que les objectifs énoncés dans la Charte soient atteints dans un délai raisonnable, avec des progrès mesurables, et dans toute la mesure compatible avec l'utilisation maximale des ressources disponibles. En agissant ainsi, les États devraient tenir compte des incidences que les mesures choisies pouvaient avoir sur des groupes particulièrement vulnérables, ainsi que sur les autres personnes qu'elles touchaient, en particulier les familles des personnes vulnérables. À la lumière des faits de l'espèce, le Comité a observé que le Gouvernement avait continué à utiliser une définition de l'autisme plus restrictive que celle adoptée par l'Organisation

mondiale de la Santé, et que les statistiques officielles permettant de mesurer de manière rationnelle les progrès accomplis au fil du temps demeuraient insuffisantes. En outre, la proportion d'enfants autistes scolarisés dans les établissements d'enseignement général ou spécialisé était nettement inférieure à celle des autres enfants – handicapés ou non –, et il existait une insuffisance chronique en matière de soins et d'appui aux adultes autistes. Pour ces raisons, le Gouvernement n'avait pas réalisé de progrès suffisants pour développer la scolarisation des personnes autistes. Le Comité a également observé que les établissements spécialisés dans l'éducation et les soins aux enfants handicapés – en particulier les enfants autistes – n'étaient généralement pas financés par le même budget que les écoles ordinaires. Toutefois, cette situation ne pouvait être assimilée à une discrimination dans la mesure où c'était aux États eux-mêmes qu'il appartenait de décider des modalités de financement.

4. Les conclusions

Le Comité a déclaré que le Gouvernement ne respectait pas la Charte.

Comité des droits de l'homme M. G. c. Allemagne, communication n° 1482/2006

1. Les faits

Trois membres de la famille de l'auteur avaient engagé des actions contre l'auteur devant les tribunaux chargés des affaires civiles et des affaires familiales. L'auteur avait adressé de nombreuses et volumineuses communications aux tribunaux et fait appel de chaque décision qu'elle considé-

rait comme défavorable. Les membres de sa famille avaient cherché à obtenir de la justice une ordonnance enjoignant à l'auteur de ne pas faire certaines déclarations et réclamant des dommages-intérêts. Le tribunal, sans avoir entendu l'auteur en personne, avait ordonné à celle-ci de se faire examiner par un médecin afin de déterminer si elle était capable de prendre part à une procédure judiciaire. Il avait estimé que le comportement qu'elle avait adopté au cours du procès, notamment les communications nombreuses et très volumineuses qu'elle avait adressées au tribunal, soulevait des doutes quant à sa capacité de prendre part à la procédure. Le tribunal lui ayant enjoint de passer un examen médical, l'auteur avait contesté cette décision, affirmant qu'il n'y avait aucune raison objective d'ordonner un tel examen et invoquant le fait qu'elle n'avait pas été entendue avant que l'ordonnance soit rendue. Ayant perdu son affaire, elle avait saisi deux instances supérieures, dont la Cour constitutionnelle fédérale, qui l'avaient toutes deux déboutée.

2. La plainte

L'auteur s'estimait victime de violations de l'article 7 (droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains, cruels ou dégradants), de l'article 17 (droit au respect de la vie privée) et de l'article 14, paragraphe 1 (droit à un procès équitable), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Au sujet de l'article 7, elle affirmait que l'injonction de passer un examen médical était un traitement «dégradant» en ce qu'elle suscitait des sentiments de peur, d'angoisse et d'infériorité de nature à avilir la victime. S'agissant de l'article 17, elle faisait valoir qu'un examen médical forcé constituait une atteinte à la vie privée ou à l'intégrité de la personne, et que c'était seulement dans des circonstances excep-

tionnelles et pour des raisons impérieuses qu'une personne pouvait être contrainte de se soumettre à des examens médicaux ou psychiatriques sans son consentement exprès. À propos, enfin, de l'article 14, paragraphe 1, elle soutenait que le refus du tribunal de l'entendre ou de la voir en personne avant d'ordonner un examen médical constituait une violation de son droit à un procès équitable, l'audience publique étant un élément essentiel des garanties de la régularité de la procédure.

3. Les observations de l'État sur la recevabilité et sur le fond

L'État contestait la recevabilité de la communication, faisant valoir qu'elle constituait un abus du droit de présenter des communications pour plusieurs motifs, dont le fait que l'auteur omettait de signaler que l'ordonnance du tribunal concernait uniquement l'action engagée contre des membres de sa famille et non sa capacité juridique à tous les autres égards. Sur le fond, l'État considérait que la communication était «manifestement dénuée de fondement». Il affirmait que rien n'obligeait l'auteur à se soumettre à un examen psychiatrique: elle pouvait refuser de se laisser examiner par l'expert, dont l'avis se fonderait alors sur le dossier. L'État ajoutait que l'auteur aurait la possibilité d'être entendue par le tribunal lorsque celui-ci en viendrait à évaluer l'avis de l'expert; toutefois, la procédure n'était pas encore parvenue à ce stade.

4. La décision

Le Comité des droits de l'homme a examiné conjointement la recevabilité et le fond. En ce qui concerne la recevabilité, il a considéré que l'auteur n'avait pas montré que l'invitation à se soumettre à l'examen

d'un expert soulevait en soi des questions au titre de l'article 7 et que, par conséquent, cette partie de la communication était irrecevable. De même, le Comité a estimé que l'auteur n'avait pas suffisamment étayé le grief tiré du paragraphe 1 de l'article 14. Il a constaté que l'auteur avait étayé ses griefs au titre de l'article 17 aux fins de la recevabilité et que l'État n'avait pas contesté ses allégations.

5. Les conclusions

Le Comité a noté que le fait de soumettre une personne à une injonction de subir un examen ou un traitement médical sans son consentement ou contre sa volonté était une immixtion dans sa vie privée, qui pouvait constituer une atteinte illégale à son honneur et à sa réputation. Pour qu'une immixtion soit justifiée, il fallait qu'elle satisfasse à plusieurs conditions, à savoir être prévue par la loi, être conforme aux dispositions, aux buts et aux objectifs du Pacte, et être raisonnable eu égard aux circonstances de l'espèce. Le Comité a constaté que l'injonction du tribunal n'était pas raisonnable, car elle exigeait, soit que l'auteur subisse l'examen médical prescrit, soit que le spécialiste donne son avis d'expert en se fondant uniquement sur le dossier existant, sans que l'auteur eût été entendu. Il a conclu que les droits garantis par l'article 17, lu conjointement avec le paragraphe 1 de l'article 14, avaient été violés. Il a constaté que l'État était tenu d'assurer à l'auteur un recours utile et de veiller à ce que des violations analogues ne se reproduisent pas. Il a demandé à recevoir de l'État, dans un délai de cent quatre-vingts jours, des renseignements sur les mesures prises pour donner effet à ses constatations. Il a également invité l'État à rendre publiques ces constatations.

Il est intéressant d'étudier ces deux affaires, qui précèdent l'adoption de la Convention, à la lumière des principes et des normes de celle-ci. La seconde soulève des questions particulièrement complexes. Fait important, la manière de procéder du tribunal, qui met en doute la capacité juridique de l'auteur, serait sujette à caution en vertu de la Convention car elle ne respecte pas la capacité juridique dans des conditions d'égalité avec les autres personnes (le handicap mental servant peut-être de base à un déni de la capacité juridique de l'auteur concernant l'affaire). Comment cette affaire

aurait-elle été tranchée par le Comité des droits des personnes handicapées en application du Protocole facultatif se rapportant à la Convention?

F. Liste des points à vérifier lors de la présentation d'une communication

Le Comité a fourni (CRPD/C/5/3/Rev.1) d'utiles indications sur les renseignements à faire figurer dans une communication pour qu'elle puisse être enregistrée. La liste en est reproduite dans l'encadré ci-après:

Directives pour la présentation de communications au Comité des droits des personnes handicapées en application du Protocole facultatif se rapportant à la Convention

1. Renseignements sur l'auteur (les auteurs) de la communication

- Nom de famille
- Prénom(s)
- Date et lieu de naissance
- Nationalité/citoyenneté
- Sexe
- Tout autre renseignement permettant d'identifier la personne (ou les personnes) susmentionnée(s) (lorsque les renseignements demandés ci-dessus ne sont pas disponibles)
- Adresse actuelle
- Adresse postale à utiliser pour la correspondance confidentielle (si elle est différente de l'adresse actuelle)
- Numéro de téléphone fixe ou mobile (le cas échéant)
- Adresse électronique (le cas échéant)

- Télécopie (le cas échéant)
- Si la communication est présentée au nom de la ou des victime(s) présumée(s), il conviendra d'obtenir le consentement de ces personnes. Sinon, exposer les raisons pour lesquelles la communication est présentée sans leur consentement.

2. Renseignements sur la ou les victimes présumées

- Nom de famille
- Prénom(s)
- Date et lieu de naissance
- Nationalité/citoyenneté
- Sexe
- Indiquer, s'il y a lieu, si la personne concernée présente un handicap et, si c'est le cas, préciser la nature de ce handicap
- Tout autre renseignement permettant d'identifier la ou les personnes concernées (lorsque les renseignements demandés ci-dessus n'ont pas été fournis)
- Adresse actuelle
- Adresse postale pour la correspondance confidentielle (si elle est différente de l'adresse actuelle)
- Numéro de téléphone fixe ou mobile (le cas échéant)
- Adresse électronique (le cas échéant)
- Télécopie (le cas échéant)
- S'il s'agit d'un groupe de personnes qui affirment être des victimes, fournir, comme cela a été fait plus haut, des renseignements essentiels permettant d'identifier chacune d'elles.

3. Renseignements sur l'État partie mis en cause dans la communication

- Nom de l'État partie (pays)

4. Objet de la communication

5. Nature de la violation ou des violations présumées

Fournir des renseignements détaillés à l'appui de la requête, en particulier:

- Décrire la violation ou les violations présumées de droits en indiquant les actions ou les omissions justifiant la communication
- Donner des renseignements sur la personne ou les personnes qui ont commis la violation ou les violations présumées de droits
- La date ou les dates des violations
- Le lieu ou les lieux des violations
- Dans la mesure du possible, indiquer quelles dispositions de la Convention sont considérées comme ayant été violées. Si la communication renvoie à plusieurs dispositions, présenter chaque aspect de la requête séparément.

6. Actions engagées en vue d'épuiser les recours internes

Relater les actions qui ont été engagées en vue d'épuiser les recours internes prévus dans l'État partie où se sont produites la violation ou les violations présumées de droits protégés par la Convention, par exemple, pour obtenir un règlement par des voies judiciaires ou administratives. Toute plainte parvenant au Comité devra avoir été soumise préalablement à la justice interne.

Indiquer en particulier:

- L'action ou les actions engagées par la victime ou les victimes présumées en vue d'épuiser les recours internes et, par exemple, les décisions des tribunaux internes
- L'autorité ou l'organisme qui a été saisi
- Le tribunal qui a examiné la plainte (le cas échéant)
- La date ou les dates des procédures
- Le lieu ou les lieux des procédures
- La personne qui a introduit le recours ou obtenu un règlement
- Les principaux éléments de la décision finale de l'autorité, de l'organisme ou du tribunal qui a été saisi

- Si les recours internes n'ont pas été épuisés, expliquer pourquoi de façon détaillée.

Note: Joindre à la communication des copies de tous les documents pertinents, notamment des décisions judiciaires ou administratives ou des lois nationales ayant un rapport avec l'affaire en cause, ou résumer ces dernières dans l'une des langues de travail du secrétariat (anglais, espagnol, français ou russe).

7. Autres procédures internationales

Indiquer si la même question a été examinée ou est en cours d'examen au titre d'une autre procédure internationale d'examen ou de règlement. Si c'est le cas, fournir les renseignements suivants:

- Type(s) de procédure(s)
- Organisme(s) saisi(s)
- Date(s) des procédures
- Lieu(x) des procédures
- Résultats (le cas échéant)

Note: Joindre des copies de tous les documents pertinents.

8. Demandes concrètes/Réparation

Indiquer quelles demandes de réparation concrètes sont soumises à l'attention du Comité.

9. Date, lieu et signature

Date de la communication:

Lieu d'émission de la communication:

Signature de l'auteur, des auteurs et/ou de la victime ou des victimes présumées:

10. Liste des documents joints

Note: Ne pas envoyer d'originaux, n'envoyer que des copies.

Les dix points de cet encadré sont importants. Il convient cependant d'appeler l'attention sur quelques questions particulières.

Qui peut saisir le Comité?

Tout ressortissant d'un État partie qui a accepté la compétence du Comité peut adresser une communication au secrétariat de celui-ci. Les groupes de particuliers peuvent eux aussi présenter des communications. En d'autres mots, deux personnes ou davantage peuvent s'associer pour adresser au Comité une communication dans laquelle elles allèguent une atteinte à leurs droits.

De plus, une communication peut être formulée au nom d'un particulier ou d'un groupe. Cela signifie qu'un proche, une organisation non gouvernementale, un centre de consultations juridiques d'intérêt collectif ou un autre organisme peut présenter une communication au nom d'une personne. Le règlement intérieur du Comité précise simplement que les communications peuvent être présentées au nom d'un particulier ou d'un groupe de particuliers (art. 69). Comme l'indiquent clairement les informations données plus haut, l'auteur d'une communication présentée au nom d'une ou de plusieurs victimes présumées doit établir qu'il a obtenu leur consentement (un mandat, par exemple), ou exposer les raisons pour lesquelles la communication est présentée sans leur consentement.

Contre quelle autorité?

L'État défendeur doit avoir accepté la compétence du Comité en ratifiant le Protocole facultatif.

Quel doit être le sujet de la communication?

La communication doit alléguer une violation de l'une des dispositions de la

Convention. À noter qu'il peut s'agir de n'importe quelle «disposition». Les auteurs doivent veiller à préciser quelles dispositions ont à leur sens été enfreintes et quelles répercussions la violation présumée a eues pour eux.

Comment?

La procédure des communications est écrite et confidentielle; il n'y a pas d'audiences. Néanmoins, le Protocole facultatif n'exclut pas une procédure orale, et le Comité pourrait recevoir des communications orales, même s'il est peu probable que cela se produise jamais.

G. Recevabilité

Le Protocole facultatif fixe des conditions rigoureuses de recevabilité (art. 1^{er} et 2) qui doivent être remplies avant que le Comité puisse se prononcer sur le fond. L'article 1^{er} énonce les critères fondamentaux auxquels une communication doit satisfaire pour que le Comité l'accepte et l'examine. Si elle n'y répond pas, le secrétariat du Comité ne peut pas l'enregistrer, et elle n'atteint même pas le stade de l'examen de la recevabilité. En cas de doute au moment de l'enregistrement, le Comité pourrait avoir à étudier lui-même la conformité de la communication à certains de ces critères au stade de l'examen de la recevabilité. Exprimés sous forme interrogative, ces critères sont les suivants:

- La communication émane-t-elle d'un particulier ou d'un groupe de particuliers? En d'autres mots, l'auteur a-t-il **qualité** pour présenter la communication en vertu du Protocole facultatif? Dans la négative, le Comité la rejettera pour des raisons de forme. Si un auteur soumet une communication sans démontrer qu'il

- agit au nom d'une personne ou d'un groupe de personnes – sans fournir un mandat, par exemple – il n'a pas qualité pour saisir le Comité;
- La personne ou le groupe affirment-ils être **victimes** d'une violation de la Convention? Il faut en effet que la communication désigne nommément une personne ou un groupe de personnes dont des droits n'ont pas été respectés. Il n'est pas possible de formuler un grief d'ordre général contre un État, par exemple au nom de la collectivité dans son ensemble, en lui reprochant d'avoir manqué à ses obligations, mais sans démontrer que quelqu'un a été victime de ce manquement;
 - Le demandeur est-il ressortissant de l'État? Il doit y avoir un lien entre la victime et l'État partie mis en cause dans ses allégations;
 - L'État a-t-il ratifié le Protocole facultatif? Si l'État n'a pas reconnu que le Comité a compétence pour recevoir et examiner les communications, le Comité ne peut étudier aucune communication dirigée contre cet État.
 - Une autre procédure internationale d'enquête ou de règlement a-t-elle déjà été engagée à propos de la communication? Le but de ce critère est de s'assurer qu'aucun organe régional ou international n'étudie une communication ayant trait à une question qui est en cours d'examen (procédures simultanées) ou qui a déjà été examinée (procédures successives) par une autre instance internationale.
 - Tous les recours internes disponibles sont-ils épuisés? C'est là une importante règle de droit, qui s'applique également à d'autres mécanismes de règlement des différends. Son propos est de donner aux autorités nationales – le plus souvent à des tribunaux – la possibilité de se pencher les premières sur les allégations de violations des droits de l'homme. De fait, un des objectifs importants des procédures de communications est de renforcer les mécanismes nationaux de protection des droits de l'homme, auxquels l'accès est plus facile, qui offrent généralement aux victimes des recours plus rapides et dont les décisions sont exécutoires.

L'article 2 énonce les conditions de recevabilité. Elles s'appliquent aux communications qui sont enregistrées et que le Comité prend en considération. Comme cela a été indiqué plus haut, le Comité pourrait décider que la communication ne remplit finalement pas les conditions de recevabilité et qu'il n'y a donc pas lieu de l'examiner au fond.

- La victime présumée est-elle anonyme? Si elle l'est, le Comité ne peut pas admettre la communication. À noter cependant que l'identité de l'auteur peut toujours rester confidentielle s'il en fait la demande.

Le Protocole facultatif fait de l'épuisement des recours internes une condition essentielle de la recevabilité. Aussi est-il important que les auteurs donnent autant de renseignements que possible à ce sujet dans leurs communications. Comme cela a déjà été signalé, la communication peut indiquer la nature et la date de l'action engagée, l'instance devant laquelle elle l'a été, le contenu de la décision définitive, etc. Il est également arrivé que le Comité demande pourquoi les recours internes n'avaient pas été épuisés. Il faut dire en effet qu'en vertu

de l'alinéa d) de l'article 2, cette condition peut parfois être écartée – lorsque la procédure de recours excède des délais raisonnables ou qu'il est improbable que le requérant obtienne réparation par ce moyen. La même évolution s'observe dans d'autres domaines du droit international. La Cour européenne des droits de l'homme, par exemple, exige que les recours internes aient été épuisés pour autant que les conditions d'«accessibilité» et d'«effectivité» soient remplies. Le système interaméricain admet trois exceptions à la règle: 1) la législation nationale ne comporte pas de procédure régulière pour le grief considéré; 2) la partie qui invoque une violation de ses droits n'a pas pu avoir accès à des voies de recours internes ou a été empêchée de les épuiser; 3) le prononcé d'un jugement définitif dans le système de recours internes a demandé des délais injustifiés.

- La communication est-elle manifestement mal fondée ou insuffisamment motivée? Ce critère permet au Comité d'exclure les communications qui sont contraires à l'objet et aux buts de la Convention.
- Les faits sont-ils postérieurs à l'entrée en vigueur du Protocole facultatif à l'égard de l'État partie? Le Comité ne peut tenir un État pour responsable de faits intervenus avant qu'il ait accepté la procédure des communications.

H. Mesures conservatoires

En cas d'urgence, le Comité peut, après avoir reçu une communication et avant d'adopter ses constatations, prier un État partie de prendre certaines mesures conservatoires afin d'éviter que la victime de la viola-

tion présumée ne subisse un préjudice irréparable. Les mesures conservatoires visent à répondre à des situations exceptionnelles ou qui mettent en danger la vie de quelqu'un. Par exemple, dans la grande majorité des affaires examinées par le Comité des droits de l'homme, des mesures conservatoires ont été appliquées dans les cas de condamnation à mort ou d'expulsion qui risquaient d'entraîner une violation des dispositions relatives au droit à la vie et au droit de ne pas être soumis à la torture. Lorsque le Comité accorde des mesures conservatoires, il peut les confirmer ou les annuler dans sa décision finale.

I. Examen au fond et communication des constatations et des recommandations du Comité

Le Comité examine le fond d'une communication soit après avoir étudié sa recevabilité soit en même temps. Certains organes conventionnels étudient le fond et la recevabilité simultanément, et d'autres successivement. L'avantage d'un examen simultané est qu'il permet de gagner du temps. Le processus d'ensemble est le suivant.

L'étape suivante est celle de l'adoption par le Comité de sa décision ou de ses constatations relatives à une communication. Le Comité se fonde alors sur les renseignements écrits qui lui ont été communiqués par les deux parties et sur l'application de la Convention aux faits tels qu'il les a établis. Il transmet ensuite ses constatations et ses recommandations éventuelles à l'État partie intéressé et à l'auteur. S'il y a eu violation, il prie ordinairement l'État partie de prendre les mesures voulues pour y remédier. Bien entendu, la pratique du Comité à cet égard

n'est pas encore fermement établie. À en juger par celle des autres organes conventionnels, il pourrait ou bien se contenter de recommander à l'État partie d'offrir une «réparation appropriée», ou bien être plus précis et lui recommander par exemple de revoir certaines politiques, d'abroger une loi, de verser une indemnisation ou de prévenir d'autres violations.

L'article 75 du règlement intérieur du Comité dispose notamment que, dans les six mois suivant la date à laquelle les constatations concernant une communication lui ont été transmises, l'État partie intéressé fait parvenir au Comité une réponse écrite donnant des renseignements sur toutes les suites qui leur ont été apportées. Le Comité peut alors demander un complément d'information; il peut également inviter l'État partie à faire figurer des renseignements dans son rapport périodique au Comité.

Il convient de souligner qu'il existe un point de contact chargé de suivre la mise en œuvre des constatations du Comité. L'article 75 dispose aussi que le Comité peut désigner un rapporteur spécial ou un groupe de travail chargé de vérifier les mesures prises par les États parties pour donner effet à ses constatations et recommandations. Le rapporteur spécial ou le groupe de travail peuvent établir des contacts et prendre les mesures adéquates pour donner suite aux constatations; ils peuvent également recommander au Comité des initiatives à prendre. Ils peuvent, avec l'accord du Comité et de l'État partie, se rendre dans le pays et faire rapport au Comité.

J. L'enquête

La seconde procédure instaurée par le Protocole facultatif est celle de l'**enquête**. Elle permet au Comité d'étudier les rensei-

gnements crédibles indiquant qu'un État partie porte gravement ou systématiquement atteinte aux dispositions de la Convention. Les États parties peuvent, tout en ratifiant le Protocole facultatif, faire savoir par une déclaration et une réserve qu'ils n'acceptent pas cette procédure (art. 8). Ils peuvent lever leurs réserves ultérieurement.

Par rapport au système des communications, celui des enquêtes présente principalement les caractéristiques suivantes:

- Premièrement, pour lancer une enquête, le Comité n'a pas à attendre de recevoir une plainte officielle: il lui appartient d'engager la procédure (qui peut comprendre une visite dans l'État partie sous réserve du consentement de celui-ci);
- Deuxièmement, l'enquête n'est permise qu'en cas de violations graves ou systématiques des droits énoncés dans la Convention;
- Troisièmement, il n'est pas nécessaire qu'une victime se fasse connaître.

Une violation est dite *grave* lorsqu'elle enfreint de manière critique une ou plusieurs dispositions de la Convention: ce pourra être par exemple une discrimination qui menace la vie, l'intégrité ou la sécurité d'une personne. Elle est *systématique* en cas d'atteintes répétées d'une ampleur et d'une fréquence importantes, sans considération de l'intention. La violation peut résulter de lois, de politiques ou de pratiques. Des violations pourraient être «systématiques» sans être qualifiées de «graves».

La procédure est la suivante:

- ✓ *Réception de renseignements crédibles indiquant des violations graves ou systématiques*: le Comité reçoit des informa-

tions – qui, à en juger par l'expérience des autres organes conventionnels, émanent généralement d'ONG, même si ces organes peuvent réunir des renseignements de leur propre initiative, notamment auprès des organismes des Nations Unies (voir l'article 79 du règlement intérieur du Comité). À ce stade, le Comité devrait rechercher un complément d'information pour s'assurer que les renseignements reçus sont fiables;

- ✓ *Invitation à coopérer adressée à l'État partie*: si le Comité estime que les renseignements sont fiables, il invite l'État partie à coopérer à leur examen, notamment en communiquant des informations au Comité;
- ✓ *Désignation d'un ou de plusieurs membres du Comité chargés de mener l'enquête*: le Comité examine les observations formulées par l'État partie ainsi que tout renseignement supplémentaire fourni par des organisations gouvernementales, des organismes des Nations Unies, des organisations non gouvernementales ou des particuliers, et charge un ou plusieurs de ses membres de mener l'enquête. Il doit alors solliciter la coopération de l'État partie à tous les stades;
- ✓ *Visite dans le pays*: lorsque cela se justifie, le Comité peut réaliser une visite dans le pays, à condition que l'État partie donne son accord. À cette occasion, des auditions peuvent être organisées, là encore avec le consentement de l'État partie. Toutefois, la visite dans le pays n'est pas obligatoire, et le Comité peut enquêter sans que ses membres se rendent sur place;
- ✓ *Communication des résultats, observations et recommandations à l'État partie*: le Comité doit rédiger un rapport et le communiquer confidentiellement à l'État partie;
- ✓ *Présentation des observations de l'État partie dans les six mois*: l'État partie dispose de six mois pour présenter ses observations au Comité. Signalons que le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard de femmes peut rendre public son rapport final. Le silence tant de la Convention relative aux droits des personnes handicapées que du règlement intérieur du Comité à ce sujet porte à penser que le Comité peut faire de même;
- ✓ *Invitation à l'État partie de rendre compte des mesures prises*: le Comité peut inviter l'État partie à incorporer à son rapport périodique des précisions sur toutes mesures prises pour donner effet à ses conclusions. Le Comité fait figurer un exposé succinct de la procédure dans son rapport annuel.

Comme dans le cas des communications, il pourrait être utile aux participants de prendre connaissance d'une enquête. Malheureusement, les rapports d'enquête publics sont relativement peu nombreux, en raison du caractère confidentiel de la procédure. Les animateurs souhaiteront peut-être analyser l'enquête menée par le Comité sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes à propos de l'enlèvement, du viol et du meurtre de femmes à Ciudad Juárez (Mexique) (CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO).

K. Les avantages du Protocole facultatif

Aux plans tant de la procédure que du fond, le Protocole facultatif peut être un important moyen de protection des personnes handicapées et de renforcement des capacités nationales. Il présente des avantages non seulement pour les victimes de violations des droits de l'homme mais aussi pour les États. Il est vrai que ces derniers pourraient, à première vue, éprouver peu d'enthousiasme à l'égard de ce dispositif de réclamations et d'enquêtes. Pourtant, plus de la moitié des États qui ont ratifié la Convention ont également ratifié son Protocole facultatif, parce que celui-ci peut aussi leur être utile.

- Le Protocole facultatif peut être un moyen de renforcer les mécanismes nationaux de protection. Si les recours internes sont rapides et efficaces, les personnes auront moins besoin de saisir le Comité après avoir épuisé ces recours.
- Le Protocole facultatif peut également offrir un moyen de confirmer la politique de l'État. Les communications ne débouchent pas toutes sur une décision favorable à la victime. L'application de normes internationales à des cas particuliers ne va pas toujours de soi, car certaines situations concrètes ne se laissent pas aisément classer dans des catégories préétablies. Un État partie peut être persuadé de respecter les obligations qui découlent de la Convention, et une décision du Comité relative à une communication individuelle ou à une enquête peut venir conforter sa position.
- De même, le Protocole facultatif donne compétence au Comité pour confirmer ou remettre en cause les décisions des juridictions nationales. Le Comité fournira des principes directeurs aux tribunaux nationaux et aux autres mécanismes de protection des droits de l'homme en développant plus avant l'analyse du contenu tant des droits au sens de la Convention que des obligations des États qui y sont liées. La jurisprudence internationale peut également promouvoir la jurisprudence nationale.
- Le Protocole facultatif peut aussi aider les États à faire bouger les lignes. C'est ce qu'illustre par exemple la décision rendue par le Comité des droits de l'homme dans l'affaire *Toonen c. Australie*. Le Comité des droits de l'homme a estimé que la législation de l'État australien de Tasmanie relative à l'homosexualité était incompatible avec les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le Gouvernement fédéral d'Australie s'est servi de cette décision pour obtenir une réforme de cette législation.
- La procédure d'enquête prévue par le Protocole facultatif peut permettre de tirer parti de l'expertise internationale pour résoudre des problèmes difficiles ou qui restent posés depuis longtemps. En particulier, les visites de membres du Comité dans les pays peuvent faciliter une analyse plus objective et plus indépendante des problèmes, et contribuer à y apporter des solutions. D'une part, les experts internationaux peuvent s'inspirer de l'expérience d'autres pays. D'autre part, du fait de la compétence internationale et de l'indépendance des experts, l'enquête est moins politiquement marquée, puisqu'elle n'est liée ni au gouvernement ni à une autre force politique du pays.

- Les procédures du Protocole facultatif peuvent aussi clarifier les modalités d'application de la Convention à des cas précis. En étudiant l'application de la Convention à travers le prisme d'une communication individuelle ou d'une enquête, le Comité peut élargir et approfondir son interprétation de cet instrument et de sa signification, et, par là, affiner ses recommandations aux États (à tous les États, et pas uniquement à l'État défendeur) et mieux préciser les mesures qu'ils doivent prendre.
 - Les procédures contribuent à la transcription de la Convention dans le droit national. Les constatations et recommandations du Comité pourraient entraîner une réforme législative destinée à mettre la pratique de l'État en harmonie avec la Convention.
 - Le Protocole facultatif offre à la société civile un mécanisme de contentieux stratégiques en faveur de changements clés. Un procès peut coûter cher et l'issue en est toujours incertaine. Ce n'est donc pas toujours la voie choisie. Elle peut pourtant être utile dans certains cas, notamment dans celui des contentieux stratégiques. Les organisations de la société civile et les défenseurs de l'intérêt collectif ont différentes manières d'utiliser l'action en justice à des fins stratégiques. Ainsi, ils peuvent lancer une affaire ayant valeur de test pour élucider la loi. Celle-ci se trouve alors clarifiée non seulement pour les parties à cette affaire, mais pour quiconque se trouve dans la même situation. Engager une procédure de ce genre et faire éclaircir la loi peut prévenir bien des difficultés (et éviter d'autres procès) à l'avenir. Les organisations peuvent donc se servir du Protocole facultatif pour obtenir que le Comité se prononce sur des aspects cruciaux de l'application ou de l'interprétation de la Convention à l'échelon national.
 - Le Protocole facultatif peut protéger les victimes, effectives ou potentielles. Mécanisme international de détermination des responsabilités liées à la violation des droits consacrés par la Convention, il assure aux victimes présumées l'adoption de mesures conservatoires si la situation est critique et que leurs droits sont gravement menacés.
 - La procédure des plaintes est, pour les victimes, relativement facile à mettre en œuvre. Il n'y a aucun délai pour saisir le Comité (dès lors que la violation présumée n'a pas eu lieu avant que le Protocole facultatif prenne effet à l'égard de l'État partie) et la procédure peut être relativement rapide et simple, même si cela dépend en grande partie de la capacité du Comité. Il n'est pas nécessaire d'être représenté par un conseil et les décisions sont formulées par écrit.
- L. Le rôle des États, de la société civile et des équipes de pays des Nations Unies**
- Les États, la société civile et les équipes de pays des Nations Unies peuvent tous contribuer à promouvoir le Protocole facultatif et tirer parti de son application. En particulier, les États peuvent:
- *Ratifier le Protocole facultatif.* À l'évidence, les États devraient envisager de ratifier le Protocole facultatif;

- *Renforcer la mise en œuvre.* En ratifiant le Protocole facultatif, les États s'exposent à être l'objet de plaintes individuelles et d'enquêtes. Cela peut les dissuader de ne pas respecter la Convention. Les constatations relatives aux communications et aux enquêtes peuvent également indiquer les mesures qu'un État devrait prendre pour se conformer à ses obligations;
 - *Renforcer les voies de recours internes.* Le fait que les victimes présumées puissent faire appel au Comité peut inciter l'État partie à renforcer les recours internes (par exemple en mettant la justice nationale à même de faire respecter tous les droits) de telle sorte que le Comité n'ait pas du tout à être saisi;
 - *Fournir au Comité des renseignements en temps opportun.* Les États devraient participer activement aux procédures de communications et d'enquête en fournissant des renseignements précis et à jour, de manière que le Comité puisse agir en toute connaissance de cause;
 - *Donner suite aux recommandations.* Les États devraient veiller à donner suite aux recommandations afin d'offrir une réparation aux victimes mais aussi pour que le système des organes conventionnels soit respecté et efficace. Puisque ce sont eux qui l'ont créé, il est de leur intérêt qu'il fonctionne;
 - *Diffuser les constatations du Comité.* Les États devraient, à tout le moins, rendre publiques les constatations relatives aux communications de leur ressortissants. Ils devraient également envisager de diffuser les résultats des enquêtes menées au titre du Protocole facultatif car cela déclenchera un débat national qui devrait à son tour faciliter la mise en œuvre des recommandations et, en définitive, améliorer la jouissance des droits;
 - *Rendre compte du suivi.* Les États devraient veiller à rendre compte scrupuleusement des suites données aux recommandations dans leurs rapports périodiques ultérieurs au Comité.
- La société civile et les organisations de personnes handicapées ont une *part décisive* à prendre au renforcement de l'application nationale de la Convention en encourageant les États à ratifier le Protocole facultatif et en plaidant en faveur de la mise en œuvre des recommandations du Comité. En particulier, la société civile peut:
- *Favoriser la ratification du Protocole facultatif.* Les organisations de personnes handicapées et les organisations de la société civile peuvent jouer un rôle important en incitant les États à ratifier les instruments internationaux, y compris les protocoles facultatifs. C'est souvent sous leur pression que les États décident de ratifier. En promouvant la ratification, ces organisations peuvent aussi plaider en faveur de l'acceptation de la procédure d'enquête (c'est-à-dire de la non-formulation d'une déclaration en sens contraire au moment de la signature ou de la ratification);
 - *Aider les particuliers à porter plainte.* Les organisations de personnes handicapées et la société civile peuvent jouer un grand rôle en faisant connaître les procédures de communications et d'enquête, et en fournissant aux victimes les renseignements et, souvent, les ressources nécessaires au dépôt de leur plainte;
 - *Présenter des communications.* Les organisations de personnes handicapées

peuvent agir au nom des victimes. Il arrive que les personnes handicapées qui sont victimes de violations de leurs droits ne jouissent pas de la capacité juridique, soient peu instruites, vivent dans la pauvreté, etc. Le rôle des organisations représentatives n'en est alors que plus important. Comme cela a déjà été indiqué, l'organisation devra normalement démontrer qu'elle a le consentement de la victime au nom de qui elle agit;

- *Donner les renseignements requis lors des enquêtes.* Lorsque les violations sont graves ou systématiques, ce sont souvent les organisations de personnes handicapées qui disposent de la somme de renseignements nécessaires pour pouvoir brosser un tableau d'ensemble et fournir au Comité les éléments dont il a besoin;
- *Savoir comment l'État partie respecte les recommandations.* Les organisations de personnes handicapées peuvent être les yeux et les oreilles du dispositif de contrôle. Elles peuvent observer les changements (ou l'inaction) qui suivent les recommandations du Comité. Si rien n'est fait, elles peuvent en informer le Comité (par des communications ou des rapports alternatifs);
- *Diffuser la jurisprudence.* Les organisations de personnes handicapées peuvent faire connaître les décisions prises par les juridictions nationales pour faire respecter tant les droits de victimes que les recommandations et observations formulées par le Comité à propos des communications et à l'issue des enquêtes;
- *Rendre compte du suivi.* Les organisations de la société civile qui établissent des rapports alternatifs devraient envisager d'y faire figurer des renseignements sur les suites données aux constatations

et recommandations formulées en vertu du Protocole facultatif.

Les équipes de pays de Nations Unies peuvent soutenir la ratification du Protocole facultatif et aussi la mise en œuvre des suggestions et recommandations du Comité liées aux communications individuelles et aux enquêtes. Elles peuvent en particulier:

- *Promouvoir la ratification.* Les équipes de pays des Nations Unies peuvent s'employer à persuader les ministères avec lesquels elles travaillent de l'opportunité d'une ratification du Protocole facultatif. Elles peuvent par exemple rassembler les recommandations d'autres organes de protection des droits de l'homme qui préconisent la ratification du Protocole facultatif pertinent, et les utiliser lors de leurs échanges de vues avec leurs homologues gouvernementaux. Il est probable que le Comité (à l'instar d'autres organes conventionnels) recommandera la ratification du Protocole facultatif lors des examens périodiques des rapports des États parties. De même, l'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme, les procédures spéciales au cours de missions dans les pays, ou la Haut-Commissaire et même les organismes régionaux de protection des droits de l'homme recommanderont aux États concernés de ratifier le Protocole facultatif. Les équipes des Nations Unies peuvent s'appuyer sur ces recommandations pour promouvoir la ratification;
- *Réunir des renseignements sur la jurisprudence et la pratique nationales relatives aux protocoles facultatifs à d'autres instruments.* Dans les pays où les juridictions et les institutions nationales de défense des droits de l'homme ont déjà eu à connaître de plaintes liées à des handicaps, les États seront peut-être

mieux disposés à accepter le principe de la compétence des tribunaux concernant les droits protégés par la Convention. Les équipes de pays des Nations Unies peuvent rassembler et analyser les informations relatives aux cas déjà traités pour montrer comment les procédures judiciaires et quasi judiciaires peuvent améliorer la réalisation des droits de l'homme, y compris les droits des personnes handicapées;

- *Sensibiliser et former les acteurs nationaux*, tels que magistrats, étudiants en droit, fonctionnaires, organisations de personnes handicapées et organisations de la société civile de sorte qu'ils connaissent le Protocole facultatif, soient conscients de son importance pour leurs activités et plaident en faveur de la ratification. Si le Comité a émis des recommandations relatives à une communication ou à une enquête, la formation peut aider ces acteurs à trouver des moyens de promouvoir l'application. Les équipes de pays des Nations Unies peuvent aussi publier un communiqué de presse à l'occasion du jour anniversaire de l'entrée en vigueur des deux instruments (le 3 mai), de la Journée internationale des personnes handicapées (le 3 décembre) ou de l'anniversaire de la ratification de la Convention par l'État partie afin d'encourager celui-ci à ratifier le Protocole facultatif. Lorsque le Comité émet des suggestions et des recommandations à l'issue d'une enquête ou de l'examen d'une communication, l'équipe de pays peut encourager les autorités nationales à publier elles-mêmes un communiqué de presse ou à envisager de le faire;
 - *Fournir au Comité des renseignements fiables*. L'équipe de pays des Nations Unies peut utiliser le mécanisme d'en-
- quête afin de mettre en lumière une situation nationale trop sensible pour qu'elle intervienne directement. Elle peut ainsi s'en remettre au Comité pour mener une enquête indépendante qui permettra de traiter la question convenablement sans se trouver elle-même placée dans une situation difficile vis-à-vis du gouvernement;
 - *Aider à assurer le suivi*. Selon la nature des constatations et des recommandations du Comité et selon les connaissances et l'expérience de ses propres membres, l'équipe de pays des Nations Unies pourrait aider l'État partie à mettre en œuvre ces constatations et recommandations. Cela pourrait être particulièrement utile dans le cas des enquêtes, qui débouchent souvent sur des constatations et des recommandations de grande ampleur, portant sur toute une série d'aspects interdépendants de la mise en œuvre (à la différence des constatations relatives à une communication, qui peuvent avoir trait uniquement à l'indemnisation d'une personne);
 - *Diffuser les constatations et recommandations du Comité*. L'équipe de pays des Nations Unies pourrait placer les constatations et recommandations du Comité sur son site web et faire paraître un communiqué de presse lorsque des décisions sont rendues publiques;
 - *Faire rapport sur le suivi*. L'équipe de pays des Nations Unies peut aussi communiquer, publiquement ou confidentiellement, des informations au Comité au moment où l'État partie présente son rapport périodique. Elle peut donner au Comité de précieux renseignements sur les suites apportées aux constatations et recommandations formulées au titre du Protocole facultatif. Le Comité dispose ainsi d'informations de source sûre.

Printed at United Nations, Geneva
1357256 (F) – August 2014 – 1,131

HR/P/PT/19

United Nations publication
Sales No. F.14.XIV.2
ISSN 1020-4636

USD 25
ISBN 978-92-1-254179-2

