

LA CONVENTION INTERNATIONALE RELATIVE AUX DROITS DES PERSONNES HANDICAPEES

Claire de LA HOUGUE
Docteur en droit, membre du CRDH

Le 30 mars 2007, la Convention relative aux droits des personnes handicapées, unanimement saluée comme une avancée importante, est ouverte à la signature des Etats. Son texte, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 décembre 2006, est le fruit de négociations relativement rapides puisque le processus d'élaboration de ce nouvel instrument a commencé en décembre 2001. L'idée n'en était néanmoins pas récente, ayant cheminé au cours des deux précédentes décennies. L'objectif de la Convention n'est pas de créer des droits spécifiques pour une certaine catégorie de personnes mais bien d'assurer à tous la jouissance effective des droits garantis par les deux Pactes de 1966. Les organisations non gouvernementales et les institutions nationales des droits de l'homme, étroitement associées à l'élaboration du texte, participeront également au suivi de sa mise en œuvre.

I. - LES ORIGINES DE LA CONVENTION

Les premiers projets de convention sur les droits des personnes handicapées ont été élaborés dans les années 1980 mais, en l'absence de consensus, ils ont été abandonnés au profit d'un « droit mou » jusqu'à l'aube du XXI^e siècle.

A. - Sources anciennes

Les personnes handicapées, comme toutes les autres, sont titulaires de l'ensemble des droits protégés par les deux Pactes de 1966. Néanmoins, en pratique, elles sont souvent privées de leur jouissance effective. Cette constatation a conduit à la revendication d'une convention dès le début des années 1980 mais cette perspective a suscité la réticence de nombreux Etats, notamment européens, qui ne souhaitaient pas l'adoption d'un texte spécifique afin de ne pas fragmenter les droits de l'homme. Certaines organisations de personnes handicapées s'opposaient également à la création de droits particuliers qui aurait pu laisser croire qu'elles n'étaient pas des personnes comme les autres, jouissant des mêmes droits.

Après la Déclaration des droits des personnes handicapées du 9 décembre 1975 (A/RES/3447), la question de la protection des personnes handicapées s'est imposée sur la scène internationale en 1981, année internationale des personnes handicapées. Son principal résultat fut le Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées (A/37/351/Add.1 et Corr.1), adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 3 décembre 1982. Celui-ci souligne que les personnes handicapées ont les mêmes droits que les autres et, pour la première fois, que le handicap résulte de l'interaction entre la personne et le cadre de vie. Afin de mettre en œuvre le Programme, la décennie 1983-1992 fut proclamée décennie des Nations Unies pour les personnes handicapées. Une réunion d'experts eut lieu à Stockholm en 1987 pour examiner l'application du Programme à mi-parcours de la décennie et recommanda une convention internationale sur l'élimination de la discrimination à l'égard des personnes handicapées. La Suède et l'Italie firent des propositions en ce sens mais la nécessité d'une telle convention n'obtint pas le consensus.

En 1990, le Conseil économique et social (résolution 1990/26 du 24 mai 1990) autorisa la Commission du développement social à créer un groupe de travail chargé d'élaborer des règles pour l'égalisation des chances des enfants, des jeunes et des adultes handicapés, groupe créé le 20 février 1991 par la résolution 32/2 de la Commission du développement social. Ces règles, adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies le 4 mars 1994 (A/RES/48/96), étaient destinées à garantir aux personnes handicapées les mêmes droits et obligations qu'à leurs concitoyens en levant les obstacles qui les empêchaient d'en jouir effectivement. L'objectif était qu'elles deviennent des obligations de droit international coutumier. Un rapporteur spécial était institué pour assurer le suivi des règles.

B. - L'élaboration du texte

Ces différents instruments et engagements n'ont néanmoins pas suffi, comme le souligne le préambule de la Convention (§ k), à éliminer les obstacles que rencontrent les personnes handicapées à leur participation à la société. En 2000, le Haut Commissariat aux droits de l'homme demanda un rapport aux professeurs Gerard Quinn et Theresia Degener (publié en 2002) pour préciser la pertinence des six traités de base sur les droits de l'homme en relation avec le handicap, voir comment le système fonctionnait dans la pratique, et étudier comment les parties concernées pouvaient mieux utiliser les traités dans cette perspective, tandis qu'en décembre 2001, sur une proposition du Mexique, l'Assemblée générale des Nations Unies ouvrait le processus d'élaboration de la convention en créant un Comité spécial chargé d'examiner l'opportunité d'une telle convention et, le cas échéant, d'en rédiger le texte. Lors de sa huitième session, le 25 août 2006, le Comité spécial adopta à l'unanimité¹ le texte de la Convention qui fut alors transmis à un Comité de rédaction chargé de vérifier la formulation et de l'harmoniser avec les autres instruments internationaux. Le 5 décembre 2006, le Comité de rédaction recommanda à l'Assemblée générale d'adopter le projet de convention et de protocole facultatif, ce qui fut fait le 13 (A/RES/61/106).

¹ Seul le paragraphe u) du Préambule fit l'objet d'un vote séparé et fut adopté par 102 voix contre 5 avec 8 abstentions, en raison de l'allusion à la situation au Proche-Orient.

Une caractéristique de l'élaboration de la Convention relative aux droits des personnes handicapées est le rôle déterminant joué par les ONG. Celles-ci se sont regroupées dans une organisation informelle appelée *International Disability Caucus* (IDC) afin d'unifier leurs positions. Elles ont ainsi pu parler d'une seule voix et faire des propositions précises ce qui leur a donné un poids considérable. En conséquence de cette unité, le bureau du Comité spécial leur a reconnu une place importante tout au long de ses huit sessions et a pris en compte leurs propositions, de telle sorte que la formulation de nombreux articles provient directement des ONG. De leur côté les institutions nationales des droits de l'homme, qui étaient souvent très attentives à ce sujet dans le cadre interne – comme la Commission australienne qui a fait un travail pionnier –, ont été consultées par leur point de contact au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme en vue de suivre les négociations, avec des chefs de file régionaux, au nom de l'ensemble du réseau des institutions nationales.

II. - LE CONTENU DE LA CONVENTION

La Convention a pour but d'assurer la jouissance effective des droits déjà reconnus dans d'autres instruments internationaux. Sans en créer de nouveaux, elle précise ce que ces droits impliquent pour les personnes handicapées.

A. - L'objet du texte

Dans les années 1980, les différents projets envisageaient une Convention internationale sur l'élimination de la discrimination à l'égard des personnes handicapées, en référence aux conventions sur l'élimination de la discrimination raciale et de la discrimination à l'égard des femmes. Même si la non-discrimination fait partie des principes généraux de la présente convention (article 3-b, article 5) et est très présente tout au long du texte (28 occurrences du terme « discrimination »), le titre retenu est « *Convention relative aux droits des personnes handicapées* ». Plus général, il manifeste que ce texte ne se limite pas à la question de la discrimination, aussi essentielle soit-elle, mais englobe l'ensemble des droits des personnes concernées pour en assurer le caractère effectif. Plutôt qu'une formulation négative donc restrictive, c'est une formulation positive, appelant à agir en faveur d'une pleine participation des personnes handicapées à tous les domaines de la vie. Comme la loi française du 11 février 2005, elle traite donc de domaines très divers, tels que l'éducation, l'emploi ou la vie sportive et culturelle et prévoit de rendre accessible l'ensemble des structures, des services et des activités.

L'article premier de la Convention énonce son objet : « 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 ». Il est donc clair dès le commencement qu'il ne s'agit pas de créer des droits spécifiques mais d'en assurer la jouissance par une partie particulièrement vulnérable de la population. Le préambule montre d'ailleurs

l'ancrage du texte dans le droit international des droits de l'homme, reconnaissant que chacun, sans distinction, peut se prévaloir des droits énoncés dans la Charte internationale des droits de l'homme (§ b) et rappelant expressément les sept grands traités de protection des droits de l'homme (§ d).

Le second paragraphe du même article définit les personnes handicapées : « des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres ». L'idée d'une liste de handicaps a été écartée d'une part parce qu'elle n'aurait pas pu être exhaustive, d'autre part parce que, comme le souligne le préambule (§ e), la notion de handicap évolue. Les personnes handicapées ne sont pas définies essentiellement par une déficience, comme dans la Déclaration de 1975, mais à travers l'interaction entre leur incapacité et des barrières comportementales et environnementales. La perspective de l'ensemble du texte est donc posée dès l'abord : il s'agit d'une perspective « droits de l'homme ». Les personnes handicapées sont considérées comme sujets de droits, les mêmes que leurs concitoyens, et non comme objets de charité. Le but est de permettre leur « pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres ». Cette dernière expression, « sur la base de l'égalité avec les autres » revient comme un leitmotiv tout au long de la convention. Elle n'y apparaît pas moins de 37 fois ! Le rôle de la convention est d'explicitier les droits garantis par les Pactes, de montrer ce qu'ils impliquent, donc comment ils doivent être adaptés pour que les personnes handicapées en jouissent effectivement.

Par ce biais, sans créer de nouveaux droits, ce texte étend considérablement les obligations des Etats parties qui doivent prendre « *toutes les mesures appropriées pour faire en sorte que des aménagements raisonnables soient apportés* » (art. 5-3), d'autant plus que, selon l'article 2, le refus d'aménagement raisonnable constitue une discrimination. Par exemple, l'article 13 sur l'accès à la justice prévoit des aménagements procéduraux et la formation des personnels participant à l'administration de la justice ; selon l'article 21, les Etats doivent notamment accepter pour les démarches officielles des personnes handicapées le recours à des modes de communication adéquats, parmi lesquels le braille et la langue des signes. Ceux-ci sont prévus aussi par l'article 24 sur l'éducation qui mentionne également des mesures d'accompagnement individualisé. Selon l'article 29, les personnes handicapées doivent pouvoir participer pleinement à la vie politique et à la vie publique, « *directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis* », ce qui suppose entre autres de pouvoir voter à bulletin secret, donc dans des lieux accessibles, suivant des procédures et avec du matériel appropriés.

Outre leurs obligations générales en matière de promotion du plein exercice des droits, d'adaptation de leur législation, d'information, de formation ou de recherche, « *les Etats Parties [...] s'engagent à [...] prendre en compte la protection et la promotion des droits de l'homme des personnes handicapées dans toutes les politiques et dans tous les programmes* » (article 4-1-c). Tous les domaines sont ainsi concernés, en particulier ceux énoncés dans les articles suivants, que ce soit sur leur territoire ou dans le cadre de la coopération internationale, comme le précise l'article 32. Ceci est d'autant plus essentiel que 80 % des personnes handicapées vivent dans des pays en développement. La coopération n'est toutefois ni un préalable ni une condition de la mise en œuvre de la convention : l'article 32-2 précise qu'elle ne dispense pas les Etats de leurs obligations.

B. - Aperçu des droits

Après les premiers articles consacrés aux principes généraux, les articles 6 et 7 concernent respectivement les femmes et les enfants handicapés. La question de l'opportunité de ces articles s'est posée, puisqu'il existe des conventions spécifiques pour les femmes et les enfants, mais a été reconnue en raison de la multiplicité des discriminations auxquelles les expose le handicap. Les Etats s'engagent ensuite à « *prendre des mesures immédiates, efficaces et appropriées* » en vue de sensibiliser l'ensemble de la société à la question du handicap puis, selon l'article 9, ils prennent des mesures appropriées en vue d'assurer l'accessibilité de l'ensemble de l'environnement, non seulement matériel (voirie, transports, bâtiments, ...) mais aussi les services, l'information et la communication.

La suite du texte réaffirme l'applicabilité aux personnes handicapées des droits garantis par d'autres instruments internationaux, droits civils et politiques d'abord², économiques, sociaux et culturels ensuite. L'article 10 protège le droit à la vie « *sur la base de l'égalité avec les autres* ». Une question se pose néanmoins en ce qui concerne les enfants à naître : en de nombreux pays, ils font le plus souvent l'objet d'une interruption de grossesse lorsqu'un handicap est décelé, ce qui constitue manifestement une discrimination fondée sur le handicap. L'article 11, rappelant les obligations des Etats selon le droit humanitaire et les droits de l'homme, est consacré à « *la protection et la sûreté des personnes handicapées dans les situations à risque, y compris les conflits armés, les crises humanitaires et les catastrophes naturelles* ». Il fait partie des articles pour lesquels la participation des ONG a été décisive. Les négociations sur l'article 12, relatif à la reconnaissance de la personnalité juridique, ont été particulièrement délicates : certains Etats, notamment arabes, considéraient que la capacité juridique ne signifiait pas la capacité d'agir en justice. Ceci fut inscrit dans une note, ce qui avait pour effet de vider l'article de son contenu. Ce n'est que le 5 décembre 2006 que la note fut supprimée par le comité de rédaction. Cet article et le suivant, relatif à l'accès à la justice, pourraient obliger la France à revoir le projet de réforme des tutelles et des curatelles actuellement pendant.

Le droit à la liberté et la sécurité de la personne (art. 14) affirme « *qu'en aucun cas l'existence d'un handicap ne justifie une privation de liberté* », tandis que le droit de ne pas être soumis à la torture ni à des traitements inhumains ou dégradants (art. 15) interdit « *de soumettre une personne sans son libre consentement à une expérience médicale ou scientifique* ». Le droit de ne pas être soumis à l'exploitation, à la violence et à la maltraitance fait l'objet d'un article distinct qui exige que « *tous les établissements et programmes destinés aux personnes handicapées soient effectivement contrôlés par des autorités indépendantes* » (art. 16-3) et que les Etats facilitent le rétablissement, la réadaptation et la réinsertion sociale des victimes. Plusieurs articles visent à garantir la liberté de choix des personnes handicapées pour ce qui les concerne, qui figure parmi les principes généraux (art. 3-a) : droit de circuler librement (art. 18), autonomie de vie et inclusion dans la société (art. 19), mobilité personnelle (art. 20), respect de la vie privée, du domicile et de la famille (art. 22 et 23) qui garantit en particulier leurs droits en matière de mariage et de procréation. La « *santé sexuelle et génésique* », mentionnée à

² Sauf la participation à la vie politique et à la vie publique qui se trouve à la fin, article 29. La liberté de religion n'est pas mentionnée.

l'article 25-a) a suscité des oppositions, notamment des Etats-Unis, en raison de la référence implicite à l'avortement.

Les articles relatifs à l'éducation (art. 24), la santé (art. 25), l'adaptation (art. 26), l'emploi (art. 27), la protection sociale (art. 28) et la vie culturelle et récréative (art. 30) développent longuement les domaines qu'ils couvrent ainsi que les mesures et aménagements nécessaires pour empêcher la discrimination et assurer l'égalité effective, gardant à l'esprit que, selon l'article 2, le refus d'aménagement raisonnable constitue une discrimination. La Convention va donc plus loin que la loi du 11 février 2005 dont l'article 24, « *le refus de prendre des mesures appropriées [...] peut être constitutif d'une discrimination* », ne concernait que le droit du travail. Pour être en conformité avec la Convention, la France devra reconnaître que le refus d'aménagement raisonnable dans tous les domaines est (et non peut être) constitutif d'une discrimination, donc est passible des sanctions prévues à l'article 225-2 du Code pénal.

III. - LE CONTROLE DE LA MISE EN ŒUVRE

Comme les autres traités de protection des droits de l'homme, la Convention institue un mécanisme de contrôle mais elle compte aussi sur la participation des ONG et institutions nationales des droits de l'homme pour suivre son application.

A. - Les mécanismes institués

La Convention prévoit un mode de contrôle similaire à celui des précédents traités de droits de l'homme. Les articles 34 et suivants instituent un Comité des droits des personnes handicapées, composé de douze experts élus pour quatre ans, dix-huit experts après soixante ratifications. Contrairement à la convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, qui a été négociée par un groupe de travail de la Commission des droits de l'homme et prévoit une conférence de révision (art. 27) pour tenir compte des débats en cours sur la réforme des organes de traités, la convention relative aux droits des personnes handicapées a été négociée en vase clos à New York sans prévoir une telle clause de rendez-vous.

Chaque Etat partie soumet un rapport tous les quatre ans, rapport examiné par le Comité qui peut formuler des suggestions ou recommandations ou demander des renseignements complémentaires. Les rapports et les observations du Comité sont rendus publics.

Le droit de communication individuelle est reconnu dans le protocole additionnel. Chaque Etat partie au protocole additionnel reconnaît la compétence du Comité pour « *recevoir et examiner les communications présentées par des particuliers ou groupes de particuliers ou au nom de particuliers ou groupes de particuliers relevant de sa juridiction qui prétendent être victimes d'une violation par cet Etat Partie des dispositions de la Convention* » (art. 1-1). Le Comité informe l'Etat concerné qui répond dans les six mois. Le Comité examine les communications à huis clos et transmet ses suggestions ou recommandations éventuelles à l'Etat et au pétitionnaire (art. 5). Selon

L'article 6, le Comité peut également effectuer des enquêtes qui peuvent comporter, avec l'accord de l'Etat partie, des visites sur le territoire de cet Etat. L'enquête reste néanmoins confidentielle. On peut souligner qu'en prévoyant une possibilité de recours individuel ou collectif pour l'ensemble des droits garantis – certains restant très vagues et de nature « programmatrice » – la convention va beaucoup plus loin en termes de justiciabilité que les travaux en cours au sein du groupe de travail sur un protocole facultatif au droits économiques, sociaux et culturels. Le mécanisme retenu marque ainsi un précédent important.

L'article 38 prévoit en outre une coopération avec les autres organes et organismes des Nations unies pour améliorer l'efficacité et la cohérence dans la protection des droits. Alors que certains Etats, notamment du Tiers monde, souhaitaient voir la convention rattachée à New York, dans le cadre du développement social, avec l'assistance technique que cela implique, le Haut-Commissariat des Nations Unies a obtenu que la convention soit gérée à Genève, avec l'ensemble des grands instruments relatifs aux droits de l'homme, soulignant ainsi l'esprit qui anime la nouvelle convention³.

B. - Le rôle des acteurs non gouvernementaux

Le rôle des ONG et institutions nationales des droits de l'homme, crucial lors de la rédaction du texte, ne s'arrête pas là : l'article 33 de la Convention les associe explicitement au suivi de son application au niveau national. Chaque Etat partie doit en particulier avoir un dispositif de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention. « *En désignant ou en créant un tel mécanisme, [les Etats parties] tiennent compte des principes applicables au statut et au fonctionnement des institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme* » (art. 33-2), c'est-à-dire aux Principes de Paris, rédigés lors des premières rencontres internationales des Institutions nationales des Droits de l'homme en 1991 et adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1993 (A/RES/48/134). Tant les ONG, en particulier *Handicap International*, que les Institutions nationales des droits de l'homme annoncent leur volonté de mener une action concertée dans chaque Etat pour hâter la signature et la ratification du texte. La Convention devrait entrer en vigueur assez rapidement, puisqu'il suffit de vingt ratifications (art. 45) mais, pour qu'elle soit pleinement efficace, il faut qu'elle lie le plus grand nombre possible d'Etats.

ONG et institutions pourront ensuite contrôler la mise en place et l'application des programmes et mesures destinées à mettre en œuvre la Convention. L'article 4-3 prévoit d'ailleurs que les organisations représentant les personnes handicapées doivent participer à « *l'élaboration et la mise en œuvre des lois et politiques adoptées aux fins de l'application de la présente Convention* ». ONG et institutions pourront également fournir des « *renseignements crédibles* » au Comité, qui peut se fonder sur ces informations pour examiner l'application de la Convention dans les Etats n'ayant pas rendu leur rapport (art. 36-2) ou, dans les Etats parties au Protocole additionnel, effectuer une enquête (art. 6-2 du Protocole). Dans ces Etats, ces organisations pourront présenter des communications au Comité des personnes handicapées (art. 1-1).

³ De même, Mme Arbour a obtenu du Secrétaire général le transfert à Genève du comité contre la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) qui était basé à New York, auprès de la Commission de la condition de la femme (CWS).

Fait suffisamment rare pour être souligné, ce texte semble faire l'unanimité parmi les acteurs concernés. Rejetant les attitudes partisans, les négociations ont vraiment été centrées sur la façon de faire effectivement respecter les droits des personnes handicapées. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a rendu un avis important, adopté à l'unanimité par l'assemblée plénière du 8 mars 2007. Saluant l'adoption de la Convention et la transparence du processus d'élaboration, elle félicite la France pour sa contribution et le ministère des affaires étrangères et les autres ministères compétents pour l'esprit d'ouverture et de concertation dont ils ont fait preuve. Elle souligne le rôle des institutions nationales des droits de l'homme, étroitement associées au processus d'élaboration, et la participation exceptionnelle des associations de personnes handicapées et leurs partenaires. « Etape importante », « particulièrement essentiel », « occasion historique », « grande cause », la CNCDH ne lésine pas sur les termes employés et appelle la France à signer la Convention dès le 30 mars, à la ratifier dans les meilleurs délais et à accepter le protocole additionnel⁴.

De son côté l'Union européenne s'est elle-même fermement engagée en faveur de la convention qui prolonge ses propres efforts, avec la décision de faire de 2003 l'année européenne des personnes handicapées⁵ puis la mise en place du plan d'action européen (2004-2010) pour l'égalité des chances pour les personnes handicapées⁶. La Commission doit établir des rapports publics tous les deux ans et une première évaluation du plan d'action sera faite en 2008. Cette dynamique européenne devrait se traduire par une entrée en vigueur rapide de la Convention des Nations Unies.

⁴ Cf. l'avis adopté par la CNCDH le 8 mars 2007, www.droits-homme.fr.

⁵ Décision 2001/903/CE du 3 décembre 2001.

⁶ Cf. COM(2003)650 final et COM(2005)604 final.