

N° 163

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 décembre 2009

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification de
la convention relative aux droits des personnes handicapées,

Par M. Jacques BLANC,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergueris, *vice-présidents* ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jean-Pierre Bel, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mmes Bernadette Dupont, Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1777, 1929 et T.A. 341

Sénat : 632 (2008-2009) et 164 (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. POURQUOI UNE CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES ?	6
A. LES DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES SONT INSUFFISAMMENT GARANTIS	6
B. CINQ ANS DE NÉGOCIATIONS OUVERTES AUX REPRÉSENTANTS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE	7
II. LE DISPOSITIF DE LA CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES ET DU PROTOCOLE FACULTATIF	8
A. LA DÉFINITION DU HANDICAP	8
B. LES PRINCIPES ET DROITS APPLICABLES AUX PERSONNES HANDICAPÉES	8
C. LA MISE EN ŒUVRE ET LE SUIVI DE LA CONVENTION	10
III. LA FRANCE ET LA CONVENTION	12
CONCLUSION	15
EXAMEN EN COMMISSION	16

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi, adopté le 28 septembre dernier par l'Assemblée nationale, a pour objet d'autoriser la ratification de la convention relative aux droits des personnes handicapées signée à New York le 30 mars 2007, ainsi que du protocole facultatif s'y rapportant, établi le même jour.

Négociée durant cinq ans, cette convention constitue la dernière en date des grandes conventions internationales à portée universelle dans le domaine des droits de l'homme.

Son importance tient en premier lieu aux principes et obligations générales qu'elle définit et qui visent à garantir aux personnes handicapées la jouissance effective de droits reconnus à l'ensemble de la population.

Elle impose également aux Etats parties de faire régulièrement rapport sur la mise en œuvre de ces principes et obligations devant une instance internationale, le Comité des droits des personnes handicapées, lui-même chargé d'émettre des observations et recommandations.

Enfin, le protocole facultatif permet aux ressortissants des Etats qui l'ont ratifié de soumettre au Comité des droits des personnes handicapées des requêtes individuelles, le Comité se voyant même reconnaître un pouvoir d'enquête sur les dossiers dont il est saisi.

La situation des personnes handicapées est très inégale selon les pays. Dans les plus pauvres d'entre eux, l'accès à un certain nombre de droits élémentaires, comme l'éducation, ne leur est pas assuré. Mais bien des progrès restent également à réaliser dans les pays développés pour garantir aux personnes handicapées une pleine participation dans la société.

La convention constitue donc une avancée extrêmement importante et un instrument majeur au service de progrès futurs au profit des centaines de millions de personnes handicapées à travers le monde.

Votre rapporteur évoquera les objectifs de la convention avant d'en présenter les principales dispositions.

I. POURQUOI UNE CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES ?

La situation difficile des personnes handicapées dans beaucoup de pays a été portée de longue date à l'attention des organisations internationales.

En 1982, l'Assemblée générale des Nations unies adoptait, par une résolution, le programme d'action mondial concernant les personnes handicapées. Onze ans plus tard, en 1993, elle adoptait également des règles pour l'égalisation des chances des handicapés.

Toutefois, ces directives d'ordre général n'avaient pas la même force qu'un instrument juridiquement contraignant et ne paraissaient pas suffisantes pour inciter plus fortement les Etats, notamment au travers de législations spécifiques, à garantir les droits des personnes handicapées.

A. LES DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES SONT INSUFFISAMMENT GARANTIS

Selon l'Organisation mondiale de la santé, on compte environ 650 millions de personnes connaissant diverses formes de handicap à travers le monde, soit environ 10 % de la population mondiale.

Parmi celles-ci, 80 %, c'est-à-dire plus de 500 millions de personnes, vivent dans des pays pauvres, les moins bien équipés pour faire face à leurs besoins. On estime par exemple que dans ces pays – la majorité des pays du monde - 98 % des enfants handicapés ne vont pas à l'école et 3 % seulement des personnes handicapées savent lire et écrire. Un constat du même ordre pourrait être fait dans d'autres domaines que l'éducation : les ressources, l'accès aux soins, l'assistance pour les tâches de la vie courante, l'accès au travail, les possibilités de déplacement. En bref, un certain nombre de droits humains élémentaires ne leur sont pas assurés.

Par ailleurs, une minorité de pays seulement – un tiers d'après l'Union interparlementaire – ont mis en place des législations prenant en compte la situation spécifique des personnes handicapées.

Il a parfois été estimé qu'au plan international, l'ensemble des traités relatifs aux droits de l'homme et aux droits économiques et sociaux concernaient les personnes handicapées autant que les autres. Mais dans les faits, l'absence de contrainte juridique favorise bien souvent le maintien d'obstacles majeurs à l'exercice de ces droits par les personnes handicapées et de pratiques discriminatoires dans la vie quotidienne.

A travers l'élaboration d'un instrument international, l'objectif est donc double :

- renforcer la prise de conscience, par les Etats, de la nécessité de garantir aux personnes handicapées l'exercice effectifs des droits civils, politiques ou sociaux reconnus à l'ensemble de la population, alors que trop

souvent, ces droits restent lettre morte ou ne peuvent pratiquement être mis en œuvre pour ces personnes ;

- encourager les Etats, en fonction de leurs moyens, à créer le cadre juridique nécessaire, par des mesures législatives et administratives, pour que les personnes handicapées puissent bénéficier des mêmes droits que le reste de la population.

B. CINQ ANS DE NÉGOCIATIONS OUVERTES AUX REPRÉSENTANTS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Sur une proposition du Mexique, l'Assemblée générale des Nations unies a décidé le 19 décembre 2001 de créer un comité ad hoc chargé d'examiner l'opportunité de l'élaboration d'une convention touchant spécifiquement aux droits des personnes handicapées, en lien avec les Etats, les organes compétents du système des Nations unies, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales.

Ce **comité spécial** a tenu huit sessions entre 2002 et 2006.

Dès sa première session, en août 2002, il a établi les procédures permettant la **participation des organisations non gouvernementales et de la société civile** à la préparation de la convention.

Lors de sa deuxième session, en août 2003, il a créé un **groupe de travail** chargé de préparer un projet de texte. Ce groupe de quarante membres comportait **vingt-sept représentants de gouvernements**, désignés par des groupes régionaux, **douze représentants d'organisations non gouvernementales** et **un représentant des organisations nationales de défense des droits de l'Homme**.

A compter du printemps 2004, le comité spécial a commencé à examiner le projet de convention préparé par le groupe de travail. Le comité spécial confirme alors la possibilité ouverte aux organisations de la société civile et aux institutions nationales de protection des droits de l'Homme d'assister à ses réunions. Celles-ci se verront également reconnaître la possibilité d'assister, sans droit d'intervention, aux consultations non officielles.

C'est entre août et décembre 2006, lors de sa huitième session, que le comité spécial conclut les négociations sur le projet de convention et de protocole facultatif distinct, et adopte le projet final.

La convention et le protocole facultatif sont approuvés par consensus par l'Assemblée générale des Nations unies le 13 décembre 2006.

Ceux-ci sont ouverts à la signature au siège de l'Organisation des Nations unies à New York le 30 mars 2007. Le jour même, la convention réunit 82 signataires, dont la France.

II. LE DISPOSITIF DE LA CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES ET DU PROTOCOLE FACULTATIF

La convention comporte 50 articles et elle est assortie d'un protocole facultatif.

Son objet, défini à l'article 1^{er}, vise à « *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* ».

A. LA DÉFINITION DU HANDICAP

La convention, dans son article 1^{er}, retient une **définition large du handicap** qui ne se limite pas au constat d'un certain degré d'incapacité, mais prend en compte les conséquences concrètes de cette incapacité dans l'environnement social de la personne.

Le handicap est ainsi défini comme l'interaction entre des personnes présentant des incapacités physiques, mentales, intellectuelles et sensorielles, et les barrières comportementales ou environnementales qui font obstacle à leur pleine et effective participation à la société, sur la base de l'égalité avec les autres.

C'est, en des termes différents, une définition qui procède de la même philosophie que celle retenue par la France dans la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, pour laquelle constitue un handicap « *toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant.* »

B. LES PRINCIPES ET DROITS APPLICABLES AUX PERSONNES HANDICAPÉES

La convention énonce dans son article 3 un certain nombre de **principes généraux** :

- respect de la dignité intrinsèque, de l'autonomie individuelle, y compris la liberté de faire ses propres choix, et de l'indépendance des personnes ;
- non-discrimination ;
- participation et intégration pleines et effectives à la société ;

- respect de la différence, et acceptation des personnes handicapées comme faisant partie de la diversité humaine et de l'humanité ;
- égalité des chances ;
- accessibilité ;
- égalité entre hommes et femmes ;
- respect du développement des capacités de l'enfant handicapé et respect du droit des enfants handicapés à préserver leur identité.

En vue de garantir et promouvoir « *le plein exercice de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales de toutes les personnes handicapées sans discrimination d'aucune sorte fondée sur le handicap* », l'article 4 énonce les **obligations générales** incombant aux Etats. Elles recouvrent notamment l'adoption de mesures appropriées d'ordre législatif ou administratif, le soutien à la recherche et au développement de biens et services « *de conception universelle* », cette notion recouvrant des biens et services susceptibles d'être utilisés par tous, sans adaptation ni conception spéciale, la délivrance aux personnes handicapées des informations accessibles concernant les aides à la mobilité, les appareils et technologies d'assistance.

La convention détaille le contenu des obligations relatives à l'égalité et la non-discrimination (article 5), aux femmes handicapées (article 6), aux enfants handicapés (article 7), à la sensibilisation (article 8) et à l'accessibilité (article 9).

La convention ne crée pas de droits spécifiques nouveaux au profit des personnes handicapées. Elle réaffirme ceux déjà établis en droit international, par exemple :

- le droit à la vie ;
- l'accès à la justice ;
- la liberté et la sécurité des personnes ;
- le droit de ne pas être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;
- le droit de ne pas être soumis à l'exploitation, à la violence et à la maltraitance ;
- la protection de l'intégrité de la personne ;
- le droit de circuler librement ;
- l'autonomie de vie et l'inclusion dans la société ;
- la mobilité personnelle ;
- la liberté d'expression et d'opinion et la liberté d'accès à l'information ;
- le respect de la vie privée ;

- le respect du domicile et de la famille ;
- le droit à l'éducation et à la santé, à l'emploi, à la protection sociale ;
- la participation à la vie politique et à la vie publique ;
- la participation à la vie culturelle et récréative, aux loisirs et aux sports.

Pour chacun de ces droits la convention précise les mesures à mettre en œuvre pour en assurer le bénéfice effectif aux personnes handicapées. Elle encourage également les Etats à développer les programmes et services destinés à l'adaptation et la réadaptation des personnes handicapées.

C. LA MISE EN ŒUVRE ET LE SUIVI DE LA CONVENTION

L'article 33, relatif à l'application et au suivi au niveau national, impose aux Etats de désigner au plan interne un ou plusieurs points de contact pour les questions relatives à l'application de la convention, et de créer un dispositif de coordination.

Les Etats s'engagent également à instaurer un dispositif interne de promotion, de protection et de suivi de la convention, y compris sous la forme d'une autorité indépendante.

Les articles 34 à 39 mettent en place un mécanisme de suivi international, en créant un **Comité des droits des personnes handicapées** qui sera composé de 18 personnalités d'une « *haute autorité morale et justifiant d'une compétence et d'une expérience reconnues* » dans les domaines auxquels s'applique la convention. Ce comité est inspiré des instances analogues créées par les principales conventions relatives aux droits de l'homme : comité des droits de l'homme, comité des droits économiques et sociaux, comité pour l'élimination de la discrimination raciale, comité contre la torture, comité des droits de l'enfant. Ces personnalités sont élues par la Conférence des Etats parties à la convention.

Chaque Etat partie devra présenter au Comité, dans les deux ans de l'entrée en vigueur de la convention, un rapport sur les mesures prises à titre national pour l'application de la convention. Ces rapports devront être régulièrement mis à jour, au moins tous les quatre ans. Le Comité établira lui-même un rapport à l'Assemblée générale des Nations unies tous les deux ans, dans lequel il formulera ses observations et recommandations.

Le **protocole facultatif** adopté le même jour que la convention vise, quant à lui, à **renforcer le rôle du Comité des droits des personnes handicapées**.

S'ils ratifient ce protocole, les Etats donneront compétence au Comité pour **recevoir et examiner les communications individuelles présentées par leurs ressortissants qui estimeraient être victimes d'une violation de la**

convention. Une procédure contradictoire, permettant à l'Etat mis en cause de répondre, est prévue. Le Comité statue sous forme de recommandations.

Une disposition particulière, l'article 6, permet au Comité d'effectuer une **enquête sur le territoire de l'Etat concerné** si cela paraît nécessaire. Toutefois, l'article 8 permet aux Etats de ne pas reconnaître ce pouvoir d'enquête en effectuant une déclaration en ce sens lors de la ratification du protocole.

La France a indiqué qu'elle accepterait cette possibilité d'enquête ouverte au Comité des droits des personnes handicapées.

III. LA FRANCE ET LA CONVENTION

Ainsi que l'indique la fiche d'impact juridique jointe au projet de loi, le droit français intègre déjà la plupart des prescriptions de la convention.

Il faut rappeler que c'est la **loi d'orientation du 30 juin 1975** qui a érigé l'intégration des personnes handicapées au rang d'obligation nationale et mis en place les fondements d'une véritable politique du handicap, articulée autour de grands principes : l'obligation éducative pour les enfants handicapés ; l'accès des personnes handicapées aux institutions ouvertes à l'ensemble de la population, le maintien, chaque fois que possible, dans un cadre ordinaire de travail et de vie. C'est également la loi de 1975 qui a instauré l'allocation aux adultes handicapés et l'allocation d'éducation spéciale.

Trente ans après la loi de 1975, **la loi du 12 février 2005** pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées est venue actualiser, compléter et améliorer ce dispositif en lui donnant un nouvel élan. Cette loi marque une nouvelle étape vers l'exercice d'une citoyenneté pleine et entière des personnes handicapées, au-delà du droit à compensation des conséquences du handicap.

On peut également relever que, conformément à la convention, la France dispose de structures administratives internes compétentes sur les différents domaines traités par la convention : un Conseil national consultatif des personnes handicapées et une délégation interministérielle au niveau central, des maisons départementales des personnes handicapées au niveau local.

De même, la HALDE - Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité - est compétente pour connaître de toutes les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international auquel la France est partie, ce qui couvre évidemment les discriminations à l'encontre des personnes handicapées. Environ 20 % des réclamations enregistrées par la HALDE sont aujourd'hui liées au critère santé-handicap.

Ainsi, la ratification de la convention et du protocole facultatif n'impliqueront pas de modification de notre législation interne, à l'exception d'un ajustement mineur signalé dans la fiche d'impact juridique. Il concerne l'accessibilité aux personnes handicapées des services offerts au public par internet. Conformément à la loi du 11 février 2005, la France met en œuvre les normes techniques internationales en la matière pour les sites internet des administrations publiques, dans le cadre du développement de l'administration électronique. La convention étendra cette obligation aux sites du secteur privé offrant des services au public.

Le gouvernement a prévu d'effectuer, au moment de la ratification de la convention, une **déclaration interprétative** relative à son article 15, qui

affirme le droit de ne pas être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Cet article précise qu'il est « *interdit de soumettre une personne sans son libre consentement à une expérience médicale ou scientifique* ».

La **déclaration interprétative envisagée par la France** serait la suivante :

« La République française déclare qu'elle interprétera le terme " consentement " figurant à l'article 15 conformément aux instruments internationaux, tels que la Convention du Conseil de l'Europe sur les droits de l'Homme et la biomédecine et le Protocole additionnel à celle-ci relatif à la recherche biomédicale, et à sa législation nationale, qui est conforme à ces instruments. Ceci signifie qu'en ce qui concerne la recherche biomédicale, le terme " consentement " renvoie à deux situations différentes :

1. Le consentement donné par une personne apte à consentir ;

et

2. Dans le cas des personnes qui ne sont pas aptes à donner leur consentement, l'autorisation donnée par leur représentant ou par une autorité ou un organe désigné par la loi.

La République française considère qu'il est important que les personnes qui ne sont pas capables de donner leur consentement librement et en connaissance de cause bénéficient d'une protection particulière sans que toute recherche médicale à leur profit soit empêchée. Elle estime qu'outre l'autorisation visée au paragraphe 2 ci-dessus, d'autres mesures de protection, comme celles prévues dans les instruments internationaux susmentionnés, font partie de cette protection. ».

CONCLUSION

La convention relative aux droits des personnes handicapées est appelée à atteindre une portée universelle. Aujourd'hui, 143 Etats l'ont signée et 76 d'entre eux l'ont déjà ratifiée.

Le protocole facultatif a pour sa part été signé par 87 Etats et ratifié par 48 d'entre eux.

La convention encouragera de nombreux pays à mettre en place une législation et des mesures appropriées, ou à les renforcer.

Bien que la France se trouve déjà en grande partie en conformité avec la convention, il est important qu'elle la ratifie rapidement et qu'elle montre également, par ce geste, sa volonté d'améliorer encore une situation qui ne saurait être considérée comme pleinement satisfaisante.

Votre commission vous demande d'adopter le projet de loi autorisant la ratification de la convention.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 16 décembre 2009, sous la présidence de M. Josselin de Rohan, président, la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent projet de loi.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. Josselin de Rohan, président, a approuvé les observations de celui-ci, dont il a souligné l'engagement de longue date en faveur des personnes handicapées. Il a estimé que la situation relativement avancée de la France, au regard d'autres pays, ne devait pas la dispenser de maintenir un effort soutenu en la matière.

Mme Bernadette Dupont a souligné la nécessité de prendre en compte la situation des personnes qui, en raison de leur degré de handicap, ne peuvent être maintenues dans un milieu ordinaire de vie ou de travail. Elle a constaté à ce sujet l'insuffisance des financements alloués, en France, aux établissements spécialisés. Elle s'est par ailleurs demandé s'il ne serait pas préférable de parler d'équité que d'égalité des chances, celle-ci n'étant pas toujours possible à mettre en œuvre.

M. Jacques Blanc a indiqué qu'il fallait admettre qu'au sein des personnes handicapées, toutes ne pouvaient pas accéder au même degré d'intégration dans la société, quels que soient les efforts. Il était en revanche essentiel de donner à toutes les personnes handicapées le maximum de chances d'épanouissement, quel que soit le degré de leur handicap. A ce titre, le placement dans une institution spécialisée peut être dans l'intérêt de la personne, de préférence au maintien en milieu ordinaire, et il serait injuste d'en culpabiliser les parents. Plus que d'une égalité de situation qui ne pourra jamais être atteinte, il faut parler d'égalité de droits et de chances.

M. Christian Cambon a estimé que dans le prolongement de la convention relative aux droits des personnes handicapées, il serait utile de disposer d'éléments d'information sur la manière dont les autres pays, notamment en Europe, financent leur politique du handicap.

M. Jacques Blanc, rapporteur, a indiqué que les pays scandinaves avaient depuis longtemps été cités en exemple, mais que la France avait su mettre en place un éventail extrêmement large de réponses adaptées aux différentes formes de handicap.

M. Jacques Berthou a soulevé la question particulière des handicaps provoqués par les conflits et guérillas, notamment en Afrique. Il a considéré que les pays développés devaient faire davantage en matière d'assistance, notamment pour les victimes de mines antipersonnel ou d'armes à sous-munitions.

M. René Beaumont a rendu hommage au rapporteur qui avait contribué, depuis 1975, au développement de la politique en faveur des

personnes handicapées, notamment au travers de la création des maisons d'accueil spécialisées (MAS). Il a toutefois souligné le manque de places dans les établissements spécialisés et les efforts que la France devait encore accomplir dans ce domaine.

Puis la commission a adopté le projet de loi et proposé qu'il fasse l'objet d'une procédure d'examen simplifiée en séance plénière.