

François Muheim et Caroline Harvey¹

Le suivi de la mise en œuvre de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées

Résumé

La Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), ratifiée par la Suisse le 15 avril 2014, garantit des droits aux personnes en situation de handicap et interdit toute forme de discrimination. Pour assurer son application effective, la Convention prévoit des instruments qui permettent de contrôler sa mise en œuvre. Cet article présente sommairement ces instruments et la manière dont ils sont employés en Suisse.

Zusammenfassung

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK), das die Schweiz am 15. April 2014 ratifiziert hat, garantiert die Rechte dieser Menschen und verbietet jegliche Form von Diskriminierung. Um eine wirksame Umsetzung sicherzustellen, sieht das Übereinkommen verschiedene Kontrollinstrumente vor. Der Artikel stellt diese kurz vor und zeigt auf, wie sie in der Schweiz angewendet werden.

Bref rappel contextuel

La Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) est un traité international des droits humains² de l'Organisation des Nations Unies. Elle a été adoptée le 13 décembre 2006 par l'Assemblée Générale des Nations Unies et elle est entrée en vigueur le 3 mai 2008 avec la ratification de 20 États parties. Elle a comme particularité d'avoir été le premier traité des droits humains ratifié par une organisation régionale, à savoir l'Union européenne. Au 10 janvier 2017, 172 pays avaient signé et ratifié la Convention et 15 pays l'avaient seulement signée, mais pas ratifiée³.

Le Conseil fédéral s'est assuré de la conformité de la CDPH avec le droit suisse (notamment la LHand) avant que la Suisse ne signe et ratifie la Convention le 15 avril

2014 à New-York. Le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH) souligne que « la Convention ne crée pas de droits spéciaux pour les personnes handicapées, elle reprend les droits fondamentaux des différents instruments des droits de l'homme et les transpose à la situation particulière des personnes handicapées, en spécifiant et concrétisant leur application. Le but étant que les personnes en situation de handicap puissent exercer leurs droits dans la même mesure que les personnes non handicapées. Elle contient donc des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels »⁴. Un mois plus tard, le 15 mai 2014, la CDPH est entrée en vigueur. La Suisse n'a par contre ni signé ni ratifié le Protocole facultatif qui prévoit une procédure de recours individuel.

¹ Les opinions exprimées ici sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues des Nations Unies.

² Il existe neuf principaux traités internationaux des droits humains. www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx

³ <http://indicators.ohchr.org> Une signature ne contraint pas juridiquement les signataires, seule une ratification lie juridiquement les parties entre elles ; toutefois chaque pays a une procédure qui lui est propre pour intégrer le texte dans sa législation. Les États qui ont ratifié la Convention sont appelés les États parties.

⁴ www.edi.admin.ch/edi/fr/home/fachstellen/bfeh/droit/international/cdph.html

Afin que la CDPH soit mise en œuvre dans les pays qui l'ont ratifiée et ne reste pas qu'un traité de bonnes intentions, la Convention a prévu un certain nombre d'instruments de contrôle que nous allons maintenant présenter.

Les instruments de contrôle de la mise en œuvre de la CDPH

Plusieurs articles de la CDPH concernent les instruments qui assurent la mise en œuvre et le suivi de la Convention dans les États parties qui l'ont ratifiée :

- L'article 33 définit les dispositifs que doivent mettre en place les États parties pour assurer l'application et le suivi de la CDPH au niveau national.
- L'article 34 institue un Comité des droits des personnes handicapées qui est l'organe de surveillance de la CDPH.
- Les articles 35 et 36 obligent chaque État partie à présenter au Comité « un rapport détaillé sur les mesures qu'il a prises pour s'acquitter de ses obligations ».
- L'article 40 demande aux États parties de « se réunir régulièrement pour examiner toute question concernant l'application » de la Convention.

La CDPH contient également un Protocole facultatif qui permet à toute personne citoyenne d'un État partie ayant ratifié le protocole de s'adresser au Comité par le biais d'une communication individuelle en cas de violation d'une disposition de la Convention.

Application et suivi de la CDPH au niveau national

L'article 33 de la Convention prévoit que chaque État partie désigne « un ou plusieurs points de contact pour les questions relatives à l'application » de la Convention. En

Suisse, « le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH) est le point de contact dans l'administration fédérale pour l'application et le suivi de la mise en œuvre de la Convention » (Conseil fédéral, 2016, pt 206). L'OFAS est également compétente pour les questions qui relèvent des assurances sociales et de la politique sociale en général. Finalement, Inclusion Handicap – en tant qu'association faitière et représentante de la société civile – est aussi consultée et engagée pour la surveillance de la mise en œuvre de la Convention (Conseil fédéral, 2016, pt 3).

La Suisse n'a ni signé ni ratifié le Protocole facultatif qui prévoit une procédure de recours individuel.

Le rapport des États parties

Chaque État partie doit remettre un rapport sur les mesures prises pour s'acquitter de ses obligations dans un délai de deux ans après sa ratification. Il doit ensuite présenter un rapport tous les quatre ans. Des dizaines d'États parties ont déjà rendu leur rapport initial. La Suisse a rendu son rapport initial récemment, le 29 juin 2016.

Le rapport initial de la Suisse « décrit les mesures législatives, administratives, judiciaires ou autres appliquées en Suisse, qui se réfèrent aux droits garantis dans la Convention » (Conseil fédéral, 2016, pt 2). Le rapport se termine avec le constat qu'une stratégie globale de politique en faveur des personnes handicapées est nécessaire.

Au même titre que les États parties, les ONG ont elles aussi la possibilité de remettre un rapport dit *alternatif* au Comité.

Le Comité des droits des personnes handicapées

Le Comité des droits des personnes handicapées est l'organe international de surveillance de la CDPH. Il est composé de 18 membres⁵ indépendants, experts en droit des personnes handicapées. La majorité des membres sont eux-mêmes en situation de handicap. Le Comité se réunit deux fois par an à Genève et dispose de plusieurs moyens pour assurer le suivi de l'application de la CDPH.

La tâche principale du Comité est d'examiner les rapports des États parties concernant la mise en œuvre de la CDPH.

La tâche principale du Comité est d'examiner les rapports des États parties concernant la mise en œuvre de la CDPH. Après examen des rapports et discussion avec les représentants des États, le Comité fait des suggestions et des recommandations générales aux États parties. Le Comité a déjà rendu de telles recommandations dans ses « Observations finales » (*Concluding observations*) suite aux rapports initiaux de 48 États parties dont ceux de l'Allemagne, de l'Italie ou de l'Union Européenne⁶. Dans ses *Observations finales concernant le rapport initial de l'Italie* par exemple, le Comité énonce une série de 39 observations et de recommandations correspondantes. Par exemple, au chapitre B sur les « Droits spécifiques », le Comité « constate avec préoccupation que les données nationales sur le nombre d'enfants handicapés âgés de 0 à 5

ans, ventilées selon l'âge, le handicap et le sexe, sont insuffisantes et ne sont pas suffisamment précises pour permettre de bien comprendre la situation des enfants handicapés » (art. 7, al. 15). Dès lors, il « recommande à l'État partie d'améliorer immédiatement la collecte de données pour assurer la détection et la prise en charge précoces de tous les enfants handicapés, en particulier ceux de moins de 5 ans » (art. 7, al. 16). De telles observations et recommandations sont attendues pour la Suisse durant les prochaines années.

Le Comité publie également des « Commentaires généraux⁷ » (*General Comment*) portant sur un article particulier de la Convention. Ces Commentaires servent d'orientation et de recommandation aux États parties pour l'application de la Convention. Par exemple, le 26 août 2016, le Comité a adopté l'« *Observation générale no 4 (2016) sur le droit à l'éducation inclusive* ». Il rappelle que « si des progrès ont été accomplis, le Comité est toutefois préoccupé par les sérieux problèmes qui perdurent. Des millions de personnes handicapées sont toujours privées de leur droit à l'éducation et plus nombreuses encore sont celles qui ont seulement accès à une éducation de qualité médiocre, dans des structures où elles sont isolées des autres » (art. 1, al. 3). Le prochain Commentaire général sera particulièrement intéressant puisqu'il portera sur l'article 19 concernant l'autonomie de vie et l'inclusion dans la société, article qui est propre à la CDPH et qu'on ne retrouve pas dans les autres traités internationaux des droits humains.

⁵ www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Membership.aspx

⁶ www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD → The work of the Committee → Concluding observations

⁷ www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GC.aspx

Finalement le Comité peut agir dans les États parties qui ont ratifié le Protocole Facultatif.

La Conférence des États parties

Les États parties doivent se réunir régulièrement en Conférence des États parties pour examiner toute question concernant l'application de la Convention. Les États parties se sont déjà réunis à neuf reprises, la 9^e session de la Conférence des États parties s'étant déroulée à New-York du 14 au 16 juin 2016. Une délégation suisse, composée de Caroline Hess-Klein, Pierre Margot-Cattin (Inclusion Handicap) et Andreas Rieder (BFEH) était présente. Lors de cette session, les sujets abordés furent divers comme la mise en œuvre de l'agenda de l'ONU 2030 sur le développement durable pour toutes les personnes handicapées ou l'accès à l'information et les nouvelles technologies⁸. C'est également à cette occasion que sont élus ou réélus les membres du Comité.

Le Protocole facultatif

Le Protocole facultatif est un instrument relatif aux droits de l'homme qui complète la Convention et qui est entré en vigueur le 3 mai 2008. Il est valable uniquement pour les États qui l'ont ratifié en plus de la Convention. Il donne au Comité la compétence d'examiner des plaintes (les communications individuelles) présentées par des individus ou un groupe d'individus. Le Comité peut aussi mener une enquête dans ces mêmes États s'il a des doutes sur l'application de la Convention.

Le Protocole facultatif n'a été ni signé, ni ratifié par la Suisse et donc les particuliers

ne peuvent pas déposer un recours auprès du Comité. En effet, dans un message « le Conseil fédéral envisage de ne pas le ratifier tant que la Suisse n'aura pas, par le biais de ses rapports au Comité, réalisé de premières expériences concernant la pratique de cet organe de traité » (Conseil fédéral, 2016, p. 606).

Conclusion

Un traité international comme la Convention relative aux droits des personnes handicapées est un grand pas en avant pour toutes les personnes concernées. La CDPH a prévu des instruments de contrôle pragmatiques et nécessaires pour assurer sa mise en œuvre. Elle se base sur les rapports des États parties, mais elle laisse aussi une grande place à la société civile pour dénoncer les manquements dans l'application de la CDPH qui se retrouvent dans les politiques nationales.

La CDPH laisse aussi une grande place à la société civile pour dénoncer les manquements dans l'application de la CDPH qui se retrouvent dans les politiques nationales.

Conformément aux exigences de la Convention, la Suisse a remis son Rapport initial au Comité des droits des personnes handicapées et c'est sur cette base que de nombreuses voix se sont fait entendre pour signaler les manquements existants. Ainsi, Inclusion Handicap a mis en place un « capteur CDPH-ONU⁹ » qui servira à l'élabora-

⁸ www.un.org/development/desa/disabilities/conference-of-states-parties-to-the-convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities-2/9thsession.html

⁹ www.uno-brk.ch/fr/sensor-uno-brk-1.html

tion d'un rapport alternatif destiné au Comité. Finalement, la société civile a exigé qu'une « politique nationale du handicap » soit mise en place afin de réaliser une véritable égalité des personnes en situation de handicap dans tous les domaines de la vie, mais particulièrement dans l'accès au marché du travail, l'accès aux transports et dans l'éducation.

Références

Comité des droits des personnes handicapées (06.10.2016). *Observations finales concernant le rapport initial de l'Italie*, CRPD/C/ITA/CO/1. Récupéré de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/226/68/PDF/G1622668.pdf?OpenElement>

Comité des droits des personnes handicapées (25.11.2016). *Observation générale no 4 (2016) sur le droit à l'éducation inclusive*, CRPD/C/GC/4. Récupéré de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/4&Lang=en

Conseil fédéral (19.12.2012). *Message portant approbation de la Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées*, 12.100. Récupéré de www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2013/601.pdf

Conseil fédéral (29.06.2016). *Premier rapport du Gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées*. Récupéré de www.edi.admin.ch/dam/edi/fr/dokumente/gleichstellung/bericht/Initialstaatenbericht%20BRK.pdf.download.pdf/Rapport_initial_CDPH%20v1.0.pdf

ONU (2006). *Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées*. Récupéré de www.un.org/french/disabilities/default.asp?navid=15&pid=605



François Muheim
Collaborateur scientifique
CSPS
Speichergasse 6
3001 Berne
francois.muheim@csp.ch



Caroline Harvey
Spécialiste des droits de l'Homme,
détachée auprès du Secrétariat du Comité
des Nations Unies pour les droits des
personnes handicapées de 2010 à 2016
Human Rights Officer – Subject Matter
Expert
OHRM, Department of Management
United Nations Secretariat
New York, NY 10 017, USA
harveyc@un.org