

pro mente sana
association romande

LA CONVENTION DES NATIONS UNIES RELATIVE AUX DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES

CAROLINE HESS-KLEIN,
D^R EN DROIT,
RESPONSABLE ÉGALITÉ
HANDICAP¹

En 2008 est entrée en vigueur une convention des Nations Unies entièrement consacrée aux droits des personnes handicapées, notamment de celles avec un handicap psychique. En Suisse également, cette convention contribuerait à renforcer les droits existants. À ce jour, elle n'a toutefois pas encore été ratifiée.

POURQUOI UNE CONVENTION SPÉCIFIQUE RELATIVE AUX DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES ?

Les droits humains sont garantis dans différentes conventions des Nations Unies — en particulier le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte ONU I) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte ONU II) — qui protègent également les personnes handicapées. Toutefois, à l'exception de la Convention relative aux droits de l'enfant, leurs provisions garantissant l'égalité et interdisant la discrimination ne font pas référence aux personnes handicapées. Cela s'explique du fait que, durant de nombreuses années, le handicap a été perçu comme un problème individuel — un coup du destin — auquel il fallait trouver des solutions individuelles, telles que les soins, une rente ou la réhabilitation, en Suisse par le biais de l'assurance invalidité.

L'impact des structures sociales et des préjugés sur le handicap n'a longtemps pas été reconnu. Dans cette optique, si une personne aveugle ne peut pas utiliser les transports publics de manière autonome, c'est parce qu'elle ne voit pas, et non pas parce que les systèmes d'informations ne sont pas adaptés à ses besoins.

Longtemps sujets invisibles des droits de l'homme, les personnes handicapées — et tout particulièrement les personnes avec un une déficience psychique — n'ont pas suffisamment bénéficié de leur protection. Pour cette raison, en dépit des divers instruments internationaux existants, «les personnes handicapées continuent d'être confrontées à des obstacles à leur participation à la société en tant que membres égaux de celle-ci et de faire l'objet de violations des droits de l'homme dans toutes les parties du monde²».

En réponse à cette situation intolérable, le 13 décembre 2006, l'Assemblée générale des Nations Unies adoptait la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH)³, entrée en vigueur le 3 mai 2008. Il s'agit du premier traité international qui traite spécifiquement et de manière contraignante des droits des personnes handicapées et des obligations qui en découlent pour les États parties. La CDPH se distance explicitement d'une approche médicale du handicap en reconnaissant dans son préambule 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 autres⁴».

Les personnes handicapées — et, parmi elles, solidement représentées, les personnes avec une déficience psychique — ont participé de manière déterminante à l'élaboration de la CDPH en marquant son contenu de leur empreinte : elles étaient nombreuses à siéger aussi bien au sein des délégations officielles que des organisations non gouvernementales ayant effectué du lobbying, conformément au souhait explicite du secrétaire général de l'ONU de l'époque, M. Kofi Annan. Elles ont sans relâche rappelé les problématiques spécifiques qui conduisent à leur exclusion de la vie en société et proposé les mesures nécessaires.

Depuis son adoption, la Convention a été signée par 153 États et ratifiée par 112 États⁵. Elle dispose d'un protocole facultatif, qui ouvre une voie de droit devant le Comité pour les droits des personnes handicapées, en cas de violation de la Convention. Composé principalement d'experts personnellement touchés par le handicap, ce comité siège deux fois par année à Genève.

QUE VEUT LA CONVENTION ?

La CDPH veut garantir que les personnes handicapées aient accès à la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, et promouvoir le respect de leur intrinsèque dignité (art. 1).

SON CONTENU

La CDPH contient des droits aussi bien civils et politiques qu'économiques, sociaux et culturels, pour la plupart déjà garantis par les instruments internationaux existants⁶. L'aspect innovateur de la Convention réside principalement dans le fait qu'elle relève les violations spécifiques des droits humains auxquelles les personnes handicapées sont confrontées et indique les mesures à prendre pour y remédier. À titre d'exemple, l'article 25 du Pacte II de l'ONU garantit le droit de vote. L'article 29 de la CDPH contient à cet égard l'obligation spécifique des États membres de veiller à ce que les procédures, équipements et matériels électoraux soient appropriés, accessibles et faciles à comprendre et à utiliser.

Le champ d'application de la Convention comprend des droits tels que :

- Accessibilité (art. 9) : Les personnes handicapées ont le droit d'accéder à l'environnement physique, aux transports, à l'information et à la communication, y compris aux systèmes et technologies de l'information et de la communication, ainsi qu'aux autres équipements et services ouverts ou fournis au public.
- Autonomie de vie et inclusion dans la société (art. 19) : Droit de toute personne handicapée de vivre dans la société, avec la même liberté de choix que les autres personnes. Ce droit implique notamment la possibilité de choisir, sur la base de l'égalité avec les autres, son lieu de résidence et où et avec qui elle va vivre, et qu'elle ne soit pas contrainte à un mode de vie particulier.
- Accès aux informations (art. 21) : Les personnes handicapées ont le droit d'accéder aux informations sur la base de l'égalité avec les autres. Dans ce but, les États parties communiquent par exemple les informations destinées au grand public aux personnes handicapées, sans tarder et sans frais supplémentaires pour celles-ci, sous des formes accessibles et au moyen de technologies adaptées aux différents types de handicap.
- Éducation (art. 24) : Reconnaissance du droit des personnes handicapées à l'éducation. Les États parties veillent à ce que le système éducatif pourvoie à l'insertion scolaire à tous les niveaux et offre, tout au long de la vie, des possibilités d'éducation.
- Santé (art. 25) : Les États parties reconnaissent le droit des personnes handicapées de jouir du meilleur état de santé possible sans discrimination fondée sur le handicap. Ils interdisent notamment la discrimination des personnes handicapées dans le domaine de l'assurance maladie et de l'assurance vie.

– Travail et emploi (art. 27) : Les États parties reconnaissent aux personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, le droit au travail. Pour ce faire, ils prennent notamment les mesures législatives visant à interdire la discrimination fondée sur le handicap dans tout ce qui a trait à l'emploi sous toutes ses formes, notamment les conditions de recrutement, d'embauche et d'emploi, le maintien dans l'emploi, l'avancement et les conditions de sécurité et d'hygiène au travail.

La Convention met tout particulièrement en évidence les droits des femmes et des enfants handicapés (ainsi notamment dans les articles 6 et 7, mais également dans de nombreuses autres dispositions).

OBLIGATIONS DES ÉTATS

Conformément à l'article 4 de la CDPH, les États qui ratifient la Convention s'engagent notamment à :

- prendre toutes les mesures appropriées d'ordre législatif, administratif ou autre visant à mettre en œuvre les droits reconnus par la Convention ;
- prendre toutes les mesures appropriées visant à modifier ou à abroger les lois, règlements, usages et pratiques existants dont découlent des discriminations à l'égard des personnes handicapées ;
- prendre en compte la protection et la promotion des droits de l'homme des personnes handicapées dans la politique et l'ensemble des programmes ;
- prendre toutes les mesures appropriées visant à éliminer la discrimination fondée sur le handicap pratiquée par des particuliers, des organisations ou des entreprises privées. De plus, chaque État partie doit :
 - désigner un ou plusieurs points de contact pour les questions relatives à l'application de la Convention et créer ou désigner, au sein de son administration, un dispositif de coordination chargé de faciliter les actions liées à cette application (art. 33 al. 1) ;
 - maintenir, renforcer, désigner ou créer, au niveau interne, un dispositif, y compris un ou plusieurs mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention (art. 33 al. 2) ;
 - présenter tous les quatre ans au Comité un rapport détaillé sur les mesures qu'il a prises pour s'acquitter de ses obligations en vertu de la Convention et sur les progrès accomplis à cet égard (art. 34 et 35).

QU'APPORTE LA CONVENTION À LA SUISSE ?

La Suisse dispose aujourd'hui déjà de normes en faveur des personnes handicapées qui, ensemble, forment le droit des personnes handicapées — notamment le droit de l'égalité des personnes handicapées⁷ et la législation relative à l'assurance invalidité. Malgré cela, les personnes handicapées se heurtent encore et toujours à des préjugés et des obstacles qui les empêchent de participer à la vie en société⁸.

La Convention de l'ONU contribuera à accélérer la progression vers l'égalité, en ce sens qu'elle :

- représente un signal à l'adresse des personnes handicapées et de l'ensemble de la société selon lequel les personnes handicapées font partie intégrante de la société suisse et ont le droit d'y participer de manière autonome ;
 - fournit un cadre homogène au droit suisse des personnes handicapées, actuellement très fragmenté, augmentant ainsi sa lisibilité, sa visibilité et améliorant sa mise en œuvre ;
 - précise la portée des droits de l'homme pour les personnes handicapées en Suisse⁹ ;
 - simplifie la collaboration internationale entre l'État et les organisations non gouvernementales dans le domaine de l'égalité des personnes handicapées. Cet échange international est d'autant plus important qu'il s'agit, pour la Suisse également, d'un domaine du droit relativement récent.
- De plus, le choix de ratifier la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées offre à la Suisse l'occasion de signaler à la communauté internationale son engagement en faveur de l'égalité des personnes en situation de handicap.

PORTÉE SPÉCIFIQUE DE LA CONVENTION POUR LES PERSONNES AVEC UNE DÉFICIENCE PSYCHIQUE

Les personnes avec une déficience psychique subissent de nombreuses violations de leurs droits de l'homme¹⁰, notamment dans le domaine de la formation, de l'emploi, mais aussi lorsqu'il s'agit d'accéder à des services ou encore de bénéficier de la capacité juridique. Dans un rapport publié en février 2012 sur le « droit à la capacité juridique des personnes ayant des déficiences intellectuelles et psychosociales », le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe relève que, pour ces dernières, « l'accès aux droits de l'homme demeure un vœu pieux dans la plus grande partie de l'Europe »¹¹.

Parallèlement aux articles 19 (Autonomie de vie et inclusion dans la société), 20 (Éducation) et 27 (Travail et emploi) mentionnés ci-dessus, c'est tout particulièrement l'article 12 de la CDPH qui constitue un élément essentiel de la Convention en ce qui concerne les personnes avec une déficience psychique. Son point de départ est la pleine et égale capacité juridique pour tous¹². L'article 12 al. 2 de la CDPH contraint les États parties à « prendre des mesures appropriées pour donner aux personnes handicapées accès à l'accompagnement dont elles peuvent avoir besoin pour exercer leur capacité juridique ». Les mesures relatives à l'exercice de la capacité juridique doivent être « assorties de garanties appropriées et effectives pour prévenir les abus, conformément au droit international des droits de l'homme ». Il faut en particulier veiller à ce que les mesures d'accompagnement « respectent les droits, la volonté et les préférences de la personne concernée, soient exemptes de tout conflit d'intérêt et ne donnent lieu à aucun abus d'influence, soient

proportionnées et adaptées à la situation de la personne concernée, s'appliquent pendant la période la plus brève possible et soient soumises à un contrôle périodique effectué par un organe compétent, indépendant et impartial ou une instance judiciaire. Ces garanties doivent également être proportionnées au degré auquel les mesures devant faciliter l'exercice de la capacité juridique affectent les droits et intérêts de la personne concernée ».

Lors de sa visite en Suisse en 2012, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a, dans une lettre au chef du Département fédéral suisse des affaires étrangères, enjoint la Suisse à ratifier au plus vite la CDPH¹³. Dans le contexte de l'article 12 de la CDPH, il a relevé qu'il disposait « d'informations indiquant que des personnes atteintes de troubles mentaux continuent d'être internées en institution psychiatrique fermée, parfois sans leur plein consentement ». Le Commissaire a dès lors recommandé que « les autorités passent systématiquement en revue les questions touchant à la capacité juridique des personnes ayant des handicaps mentaux et à leur droit de vivre dans la société, et les résolvent d'une façon conforme aux normes européennes des droits de l'homme¹⁴ », tout en soulignant que le nouveau droit de la protection de l'adulte qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2013¹⁵ constituait un bon point de départ à cet égard.

PROCESSUS DE RATIFICATION EN SUISSE

De mi-décembre 2010 à mi-avril 2011 a eu lieu la consultation sur la question de la ratification de la Convention relative aux droits des personnes handicapées¹⁶. Une évaluation fondée des résultats de la consultation n'est actuellement pas possible, étant donné que la publication officielle du rapport de consultation est encore attendue. Les prises de position déjà publiées indiquent toutefois les tendances suivantes¹⁷: conformément aux attentes, les personnes concernées, les partis de gauche, les Verts ainsi que les églises considèrent la ratification de la Convention comme une étape nécessaire dans la réalisation de l'égalité pour les personnes handicapées et dans la concrétisation de la législation suisse en faveur des personnes handicapées.

En revanche, les partis de droite, les employeurs et les Unions des arts et métiers rejettent la ratification de la Convention dans son principe. Dans leurs réponses à la consultation formulées de manière quasi identique, le PLR et l'Union patronale par exemple s'opposent à la ratification notamment parce qu'elle pourrait changer la pratique concernant la question de la justiciabilité du Pacte I de l'ONU sur les droits économiques, sociaux et culturels. Ils craignent en outre une extension de l'obligation d'adapter les constructions, hors travaux de rénovation. D'autre part, ils prétendent que la Convention instaurerait un véritable droit au travail et fournirait les conditions permettant la création de quotas. Dans le domaine de l'école, ils craignent que la Convention crée une obligation d'intégrer les enfants

handicapés dans l'école régulière. Le rejet de la Convention dans son principe et, notamment, cette dernière crainte citée sont partagés par l'UDC. On ignore encore la position exprimée par les cantons dans la procédure de consultation.

Dans le cadre du lobbying qu'elles ont entamé, les organisations de personnes handicapées prennent au sérieux les craintes exprimées dans le cadre de la procédure de consultation et tentent de démontrer qu'elles sont infondées : par exemple, il est entièrement faux de penser que la Convention introduirait un nouveau droit au travail (l'art. 6 du 1^{er} Pacte de l'ONU, ratifié par la Suisse depuis 1992, prévoit déjà ce droit) ainsi que des quotas, ou que la ratification aurait pour conséquence l'obligation de supprimer des offres de formation spécifiques destinées aux enfants handicapés.

CONCLUSION

Parmi les personnes handicapées, les personnes avec un handicap psychique sont tout particulièrement sujettes aux discriminations et privées d'une participation autonome à la vie en société. La CDPH dénonce cette situation et contient différentes dispositions d'une grande importance pour elles. Bien que la Suisse dispose déjà d'une bonne base en ce qui concerne les droits des personnes handicapées — notamment l'interdiction constitutionnelle de discrimination, la loi fédérale sur l'égalité des personnes handicapées ainsi que les assurances sociales —, elle doit impérativement et rapidement ratifier la CDPH. Car cette dernière contribuera à renforcer le droit existant, à améliorer sa visibilité et à mettre en place des structures de mise en œuvre solides.

¹ <http://www.egalite-handicap.ch>, avec rubrique spéciale entièrement consacrée à la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées. Le présent texte se base sur la contribution du même auteur dans la revue du Centre suisse de pédagogie spécialisée n° IV/juin-juillet-août 2012.

² *Convention relative aux droits des personnes handicapées* (CDPH), Préambule, lit. k.

³ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies Doc. A/61/611.

⁴ Préambule CDPH, lit. e.

⁵ Toutes les informations et actualités en lien avec la Convention sont disponibles sur le site officiel des Nations Unies qui lui est destiné : <http://www.un.org/disabilities/index.asp> (visité le 3.5.12).

⁶ Certaines dispositions, en particulier l'art. 19 (autonomie de vie et inclusion dans la société) et l'art. 20 (mobilité) contiennent des droits qui dépassent toutefois les garanties des Pactes I et II de l'ONU.

⁷ Les principales composantes du droit à l'égalité des personnes handicapées sont actuellement l'interdiction de discrimination en raison d'une déficience corporelle, mentale ou psychique garantie par l'art. 8 al. 2 de la Constitution fédérale ainsi que la Loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées du 13 décembre 2002 (LHand ; SR 151.3). Voir à ce sujet Markus Schefer, Caroline Hess-Klein, *Die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung im Baubereich und im öffentlichen Verkehr*, Revue de

droit suisse, I, 2011, p. 387-416 ainsi que Markus Schefer, Caroline Hess-Klein, *Gleichstellung von Menschen mit Behinderung bei Dienstleistungen, in der Bildung und in Arbeitsverhältnissen*, Jusletter, 19. September 2011, Rz., p. 1- 95.

⁸ Voir le bilan tiré par la Conférences des organisations faitières de l'aide privée aux personnes handicapées (DOK) à l'occasion des 5 ans de la LHand : DOK, *Cinq ans d'existence de la Loi sur l'égalité des personnes handicapées. Analyse d'impact et exigences*, Berne 2009 : <http://www.egalite-handicap.ch/informations-de-fond.html> (consulté le 12.4.12).

⁹ Analyse détaillée chez Walter Kälin, Jörg Künzli, Judith Wytenbach, Annina Schneider, Sabiha Akagündüz, *Mögliche Konsequenzen einer Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Schweiz*, Gutachten zuhanden des Generalsekretariats GS-EDI / Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB, Bern 2008.

¹⁰ Voir en particulier Peter Bartlett, Oliver Lewis, Oliver Thorold, *Mental Disability and the European Convention on Human Rights*, Leiden 2007.

¹¹ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *À qui appartient-il de décider ? Le droit à la capacité juridique des personnes ayant des déficiences intellectuelles et psychosociales*, Strasbourg 2012, ComDH/IssuePaper (2012) 2, p. 6 : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1908565>.

¹² Voir le rapport du Commissaire aux droits de l'homme (note 11), p. 15.

¹³ Lettre datée du 28 mars 2012 du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe au Conseiller fédéral Didier Burkhalter, Chef du Département fédéral suisse des affaires étrangères, ComMDH (2012) 19, Annexe, point 23, [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=ComMDH\(2012\)19&Language=lanFrench&Ver=french&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=ComMDH(2012)19&Language=lanFrench&Ver=french&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864) (consulté le 3.5.12).

¹⁴ Lettre du Commissaire aux droits de l'homme (note 13), point 12 de l'annexe.

¹⁵ Recueil officiel (RO) 2011 725. Le nouveau droit de la protection de l'adulte adapte le droit des tutelles qui n'avait pas été fondamentalement révisé depuis 1912. Le recours à des mesures personnelles devrait permettre de limiter l'assistance étatique.

¹⁶ Documents en lien avec cette procédure de consultations : <http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2010.html#DFAE> (consulté le 12.4.12).

¹⁷ Pour une analyse des opinions exprimées dans la procédure de consultation, voir Eva Aeschmann, *Droits des personnes handicapées : la Convention qui divise*, AGILE Handicap et politique, édition 2/11 : <http://www.agile.ch/convention-qui-divise> (consulté le 12.4.12).