

# **Droits de l'homme et invalidité**

## **L'utilisation actuelle et l'usage potentiel des instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme dans la perspective de l'invalidité**

par Gerard Quinn et Theresia Degener

*avec la collaboration de*

Anna Bruce, Christine Burke, Joshua Castellino, Padraic Kenna,  
Ursula Kilkelly, Shivaun Quinlivan

**Nations Unies  
New York et Genève, 2002**

### **NOTE**

Les cotes des documents de l'ONU 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.

Les opinions exprimées dans la présente publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme.

Les appellations employées dans cette 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. De même, l'usage qui est fait de l'expression "institution nationale" n'implique aucune concordance avec les "Principes concernant le statut des institutions nationales" (résolution 48/134 de l'Assemblée générale du 20 décembre 1993 - Annexe).

© Nations Unies 2002

Tous droits réservés. Le texte de la présente publication peut être cité, reproduit ou mis en mémoire à des fins non commerciales, à condition que la source en soit indiquée et qu'un exemplaire de la publication contenant le texte reproduit soit adressé au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Palais des Nations, CH-1211 Genève 10 (Suisse). S'il s'agit d'une opération réalisée à des fins commerciales, aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite, mise en mémoire ou transmise, en tout ou en partie, sous quelque forme que ce soit, sans l'autorisation préalable du détenteur du copyright. L'Organisation des Nations Unies octroie de bon gré les droits d'exploitation commerciale.

HR/PUB/02/1
-------------

PUBLICATION DES NATIONS UNIES
<i>Numéro de vente: F.02.XIV.6</i>
ISBN 92-1-254139-9

## Table des matières

Page

Note sur les collaborateurs ayant participé à l'étude

Avant-propos

Remerciements

---

Sommaire

### I<sup>ère</sup> partie

#### Un peu d'histoire : le passage à une conception de l'invalidité fondée sur les droits de l'homme

**Chapitre 1**    *Les impératifs moraux qui justifient le changement – Les valeurs qui fondent les droits de l'homme et le mouvement mondial de réforme des lois sur l'invalidité*

- 1.1 Les valeurs humaines – L'être humain considéré comme sujet et non comme objet
- 1.2 Des valeurs aux droits : un système de libertés fondé sur les valeurs humaines
- 1.3 Le cœur du problème : l'"invisibilité" des personnes handicapées
- 1.4 Les droits de l'homme au service de la "visibilité" des personnes handicapées

**Chapitre 2**    *Incidence de l'autorité morale : le passage à une conception de l'invalidité fondée sur les droits de l'homme grâce au droit indicatif des Nations Unies*

- 2.1 Les premières résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies sur l'invalidité
- 2.2 Apparition dans les années 80 d'un modèle fondé sur les droits : le Programme d'action mondial (1982)
- 2.3 Études et directives marquantes des Nations Unies
- 2.4 Les Règles des Nations Unies pour l'égalisation des chances des handicapés (1993)
- 2.5 Conférences mondiales et invalidité
- 2.6 Résolutions de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies sur l'invalidité
- 2.7 Séminaires d'experts sur l'invalidité organisés par l'ONU
- 2.8 Résolution de l'Assemblée générale sur une convention relative à la promotion et à la protection des droits et de la dignité des personnes handicapées
- 2.9 Conclusions

**Chapitre 3**    *Établir des passerelles entre "droit indicatif" et "droit contraignant" : l'applicabilité des instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme à l'invalidité*

- 3.1 Le système des traités des Nations Unies
- 3.2 Surfer sur l'Internet à la découverte des instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme

## II<sup>ème</sup> partie

### Évaluation de l'utilisation actuelle des instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme dans la perspective de l'invalidité

- Chapitre 4** *Invalidité et liberté : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques*
- 4.1 Applicabilité des droits civils et politiques à l'invalidité
  - 4.2 Mise en œuvre et interprétation du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dans la perspective de l'invalidité
  - 4.3 Évaluation du fonctionnement du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dans la perspective de l'invalidité
  - 4.4 L'invalidité comme question relevant des droits de l'homme dans le cadre de la procédure de dépôt de communications, au titre du premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques
  - 4.5 Conclusions
- Chapitre 5** *Invalidité et justice sociale: le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*
- 5.1 Aperçu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
  - 5.2 Application générale du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels aux personnes handicapées
  - 5.3 Applicabilité des droits énoncés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans la perspective de l'invalidité
  - 5.4 Études par pays - L'utilisation actuelle du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans la perspective de l'invalidité
  - 5.5 Conclusions
- Chapitre 6** *L'intégrité de la personne humaine: la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et l'invalidité*
- 6.1 Aperçu de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
  - 6.2 Applicabilité générale des normes de la Convention dans la perspective de l'invalidité
  - 6.3 Études par pays - L'application de la Convention dans la perspective de l'invalidité
  - 6.4 Conclusions
- Chapitre 7** *Sexe et invalidité : la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*
- 7.1 Introduction à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
  - 7.2 Application générale de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
  - 7.3 Études par pays - L'application actuelle de la Convention dans la perspective de l'invalidité
  - 7.4 Conclusions et perspectives d'avenir
- Chapitre 8** *Enfance et handicap: la Convention relative aux droits de l'enfant*
- 8.1 Un peu d'histoire : l'origine de la Convention
  - 8.2 Applicabilité des normes de la Convention dans la perspective de l'invalidité
  - 8.3 Mise en œuvre de la Convention
  - 8.4 Études par pays - L'application actuelle de la Convention aux enfants handicapés

- 8.5 Importance croissante de la dimension “invalidité” dans l’action du Comité des droits de l’enfant
- 8.6 Conclusions

**Chapitre 9** *Invalidité et discrimination raciale : la Convention internationale sur l’élimination de toutes les formes de discrimination raciale*

- 9.1 Un peu d’histoire : l’origine de la Convention
- 9.2 Les mécanismes de mise en œuvre de la Convention
- 9.3 Applicabilité des normes de la Convention dans la perspective de l’invalidité
- 9.4 Études par pays – Les rapports d’États parties comportant une dimension “invalidité”
- 9.5 Conclusions

**III<sup>ème</sup> partie**

**Options d’avenir : maximiser le potentiel des instruments des droits de l’homme des Nations Unies dans la perspective de l’invalidité**

**Chapitre 10** *Le questionnaire adressé aux ONG – Comment la société civile utilise-t-elle le système des droits de l’homme des Nations Unies ? – Ses choix pour l’avenir*

- 10.1 1<sup>ère</sup> partie : renseignements organiques
- 10.2 2<sup>ème</sup> partie : Les ONG s’occupant de personnes handicapées se considèrent-elles comme des défenseurs des droits de l’homme ? (questions 1 à 6)
- 10.3 3<sup>ème</sup> partie : Évaluation des capacités en matière de droits de l’homme (questions 7 à 18)
- 10.4 4<sup>ème</sup> partie : Engagement des ONG envers les organes des droits de l’homme des Nations Unies
- 10.5 5<sup>ème</sup> partie : Effets de l’engagement envers les organes de suivi des traités
- 10.6 6<sup>ème</sup> partie : L’avenir
- 10.7 Conclusions sur le questionnaire adressé aux ONG

**Chapitre 11** *Les institutions nationales des droits de l’homme comme moteurs du changement*

- 11.1 Degrés de sensibilisation aux droits des personnes handicapées (questions 1 à 3)
- 11.2 Quelle place les droits des handicapés occupent-ils dans les préoccupations des institutions nationales ? (questions 4 à 7)
- 11.3 L’action des institutions nationales dans la défense des droits des personnes handicapées (questions 8 à 11)
- 11.4 Les droits des personnes handicapées devant la justice
- 11.5 Éducation et renforcement des capacités (questions 15 et 16)
- 11.6 Invalidité et réforme des lois (questions 17 et 18)
- 11.7 Conclusions

**Chapter 12** *Recommandations : Conférer plus d’efficacité au dispositif des droits de l’homme des Nations Unies dans la perspective de l’invalidité*

- 12.1 États parties : Faire valoir que les personnes handicapées sont concernées au premier chef par les instruments relatifs aux droits de l’homme
- 12.2 Organes de suivi des traités : Vers une intégration de l’invalidité
- 12.3 Haut-Commissaire aux droits de l’homme : Faire progresser les droits des personnes handicapées est une cause qui relève des droits de l’homme
- 12.4 Commission des droits de l’homme des Nations Unies : Inscrire l’invalidité à l’ordre du jour
- 12.5 Institutions nationales des droits de l’homme : Permettre les réformes nécessaires
- 12.6 Société civile : Considérer les ONG qui s’occupent d’invalidité comme vouées au service des droits de l’homme

**Chapter 13** *Étoffer le système : le débat autour d'une convention spéciale consacrée à l'invalidité*

- 13.1 L'appui croissant en faveur d'une convention thématique
- 13.2 Une convention thématique comme moyen d'accroître la "visibilité" des personnes handicapées
- 13.3 Avantages d'une convention thématique
- 13.4 Une convention thématique serait fondée sur la dignité et l'égalité
- 13.5 Libertés premières et invalidité : l'interdépendance de tous les droits de l'homme
- 13.6 Une convention thématique aiderait à intégrer l'invalidité dans la gamme des instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme
- 13.7 Une convention thématique et les "Règles" des Nations Unies auraient une action synergique

### ***Ont collaboré à la présente étude :***

Theresia Degener, avocate allemande et professeur de droit, spécialisée dans le droit des personnes handicapées. Diplômée (LL.M) de l'Université de Californie (Berkeley), elle a publié de nombreux ouvrages sur le droit des personnes handicapées. Elle enseigne le droit à l'Université des sciences appliquées de la région Rhénanie-Westphalie-Lippe, à Bochum, en Allemagne. Elle a enseigné le droit des personnes handicapées à l'Université de Californie (Berkeley). Elle est elle-même handicapée.

Gerard Quinn, avocat irlandais et professeur de droit spécialisé dans le droit des personnes handicapées, est diplômé (LL.M et S.J.D.) de la Faculté de droit de l'Université Harvard. Il est le coordonnateur universitaire d'un réseau d'avocats de la Commission européenne spécialisés dans les questions liées à l'invalidité. Il est également membre de la Commission irlandaise des droits de l'homme et du Comité européen des droits sociaux (Conseil de l'Europe). Professeur de droit à l'Université nationale d'Irlande de Galway, il est responsable du Département de recherche sur le droit et les politiques applicables aux personnes handicapées. Il a une fille handicapée.

Anna Bruce est diplômée (LL.M) de l'Université de Lund (Suède) et titulaire d'une maîtrise de droit international dans le domaine des droits de l'homme (LL.M) de l'Institut Raoul Wallenberg de l'Université de Lund. Ses domaines de spécialisation sont l'égalité et la non-discrimination. Elle a participé à la présente étude alors qu'elle occupait un poste de chercheur au sein du Département de recherche sur le droit et les politiques applicables aux personnes handicapées de l'Université nationale d'Irlande de Galway.

Padraic Kenna est diplômé de l'Université de Warwick (Royaume-Uni) et spécialiste des droits économiques, sociaux et culturels. Il a collaboré à la présente étude en qualité de chercheur attaché au Département de recherche sur le droit et les politiques applicables aux personnes handicapées, à l'Université nationale d'Irlande de Galway. Ses principaux domaines de recherche sont le droit international en matière de logement et les personnes handicapées.

Ursula Kilkelly est diplômée de la *Queen's University* de Belfast. Maître de conférences à la faculté de droit de Cork, elle a publié dans des revues britanniques et irlandaises des commentaires sur les activités de surveillance du Comité des droits de l'enfant, au titre de la Convention européenne relative aux droits de l'homme. Depuis peu, elle s'intéresse activement à la question des droits des enfants handicapés.

Joshua Castellino est chargé de cours au Centre irlandais pour les droits de l'homme de la faculté de droit de l'Université nationale d'Irlande, à Galway. En 1998, il a obtenu un doctorat en droit international à l'Université de Hull (Royaume-Uni). Il mène actuellement des recherches sur les droits des minorités et enseigne le droit international relatif aux droits de l'homme (préparation à la maîtrise).

Shivaun Quinlivan, est diplômée (B.A. et LL.B) de l'Université nationale d'Irlande de Galway et du *King's College* de Londres. Elle est avocate, titulaire d'une maîtrise de droit de l'Université nationale d'Irlande et membre du Département de recherche sur le droit et les politiques applicables aux personnes handicapées.

*Avant- propos*  
*de la Haut-Commissaire aux droits de l'homme*

En ma qualité de Haut-Commissaire, l'un de mes objectifs a été de voir accorder une attention plus soutenue aux droits des personnes handicapées et de faire en sorte que le système des Nations Unies réagisse plus efficacement dans ce domaine. Je suis donc très heureuse que la présente étude sur les droits de l'homme et l'invalidité soit née d'une initiative de la Commission des droits de l'homme.

En 2000, la Commission m'avait priée, en ma qualité de Haut-Commissaire, de m'interroger sur les mesures propres à renforcer la protection et le suivi des droits des personnes handicapées. Dans un premier temps, il fut décidé de faire réaliser une étude sur l'invalidité dans la perspective des droits de l'homme. Cette étude devait permettre de clarifier tels aspects conceptuels et stratégiques de la question, mais également rendre compte de l'expérience acquise et de l'impact potentiel des instruments internationaux en matière de protection et de promotion des droits.

La présente étude, aussi complète que documentée, sur les droits de l'homme et l'invalidité est le fruit de ces travaux. Je l'ai accueillie avec une vive satisfaction et la recommande à tous ceux qui s'intéressent aux droits de l'homme dans la perspective de l'invalidité. Au nom du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, je remercie les auteurs et les chercheurs qui ont œuvré de concert pour nous livrer cette somme d'informations pratiques indispensables aux organismes internationaux et nationaux s'occupant de défendre les droits des personnes handicapées. Gageons que cet ouvrage pourra également servir de base aux initiatives envisagées par l'Assemblée générale des Nations Unies en matière de protection. Je souhaite rendre hommage au Gouvernement irlandais dont le soutien a permis la réalisation de ce projet.

**[insérer ici la signature scannée]**

**Mary Robinson**  
Haut-Commissaire aux droits de l'homme

## ***Remerciements***

Nous souhaitons remercier les personnes ci-après de leur aide précieuse et de leur soutien moral: Dr. Christine Whyte, *Policy Officer, National Disability Authority of Ireland*; le personnel du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, à Genève; M. Don Wills, Président de l'*International Disability Alliance (IDA)*; M. Stephan Tromel, Directeur de l'*European Disability Forum*; M. Bengt Lindqvist, Rapporteur spécial des Nations Unies sur les Règles pour l'égalisation des chances des handicapés; M. Miguel-Angel Cabra de Luna (de la Fondation ONCE, à Madrid); M. Eric Rosenthal (*Mental Disability Rights International*); Dr. Arthur O'Reilly, ancien Directeur de la *National Disability Authority* (Irlande); Dr. Kate Quinn, du Département d'espagnol de l'Université nationale d'Irlande, de Galway; Mme. Agnes O' Farrell, *Disability Liaison Officer*, Université nationale d'Irlande, Galway; Sabine Decker, Gabriel Hille, Barbara Duncan and Annegret Deyle (de Bochum, Allemagne).

## Sommaire

La présente étude porte sur l'utilisation actuelle et sur l'usage qui pourrait être fait à l'avenir des instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, dans la perspective de l'invalidité.

Plus de 600 millions de personnes, soit 10 % environ de la population mondiale, souffrent d'une quelconque incapacité. Plus des deux-tiers vivent dans des pays en développement. Seuls 2 % des enfants handicapés de ces pays ont accès à l'éducation ou bénéficient de services adaptés à leurs besoins. Le lien entre l'invalidité, d'une part, la pauvreté et l'exclusion sociale, de l'autre, est direct et avéré, partout dans le monde.

Un changement radical s'est opéré au cours des 20 dernières années : d'une conception de l'invalidité fondée sur la charité, on est passé à une approche fondée sur les droits des personnes handicapées. En substance, envisager l'invalidité dans l'optique des droits de l'homme revient à considérer les personnes handicapées comme des sujets, non plus comme des objets, et, partant, à ne plus voir en eux des "problèmes", mais des titulaires de droits. L'important, c'est de situer le problème ailleurs que dans la personne handicapée elle-même et d'étudier la façon dont les systèmes sociaux et économiques tiennent compte (ou non, selon les cas), de la différence induite par l'incapacité. Le débat sur les droits des personnes handicapées doit donc être rattaché à un autre débat, plus général, portant sur la place que la société fait au droit à la différence.

Le débat sur les droits des personnes handicapées ne vise point tant la jouissance de droits spécifiques que la nécessité de garantir de la jouissance effective de tous les droits de l'homme, sans discrimination aucune, aux personnes handicapées. Le principe de non-discrimination permet généralement d'appliquer les droits de l'homme au contexte particulier de l'invalidité, comme c'est le cas pour l'âge, le sexe et les enfants. Les principes de non-discrimination et du droit des personnes handicapées de jouir, sur un pied d'égalité avec les autres citoyens, de tous les droits de l'homme, sont donc le souci majeur qui inspire les réformes, attendues depuis longtemps, sur la façon de considérer l'invalidité et les personnes handicapées partout dans le monde.

Le processus visant à garantir aux personnes handicapées la jouissance de leurs droits fondamentaux progresse lentement et de façon inégale, mais il est en cours dans tous les systèmes économiques et sociaux. Il procède des valeurs qui sous-tendent les droits de l'homme : la dignité inestimable de tout être humain, les principes d'autonomie, de libre disposition de soi et d'autodétermination qui exigent que la personne humaine soit placée au centre de toutes les décisions la concernant, l'égalité intrinsèque des tous les êtres humaines, quelles que soient les différences et une morale de la solidarité, qui attend de la société qu'elle protège les libertés individuelles par des soutiens sociaux appropriés.

Ce passage à une perspective fondée sur les droits de l'homme a été entériné par les instances de l'ONU au cours des deux dernières décennies. La meilleure illustration en est les Règles pour l'égalisation des chances des handicapés, adoptées par l'Assemblée générale dans la résolution 48/96 du 20 décembre 1993. L'application de ces Règles est suivie par Bengt Lindqvist, Rapporteur spécial mandaté par la Commission du

développement social des Nations Unies. Ces Règles et, en particulier, le rôle joué par le Rapporteur spécial, contribuent de façon décisive à sensibiliser l'opinion aux droits des personnes handicapées et à stimuler une évolution favorable dans le monde entier.

Les organes de l'ONU créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme offrent dans ce domaine d'énormes potentiels, qui, d'une manière générale, sont restés sous-exploités en ce qui concerne l'avancement des droits des personnes handicapées. La présente étude s'intéresse aux organes de suivi de six des principaux instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme : le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques; la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants; la Convention relative aux droits de l'enfant; la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Notre thèse principale, tout au long de la présente étude, est que le processus de réforme en cours, partout dans le monde, dans le domaine de l'invalidité, pourrait être considérablement renforcé et accéléré si l'on faisait un usage plus généralisé et mieux ciblé de ces instruments.

Soulignons que c'est aux États qu'il appartient au premier chef de veiller au respect des droits des personnes handicapées. C'est dire que la mise en œuvre et l'efficacité des mécanismes de l'ONU dans le domaine des droits de l'homme doivent être soutenues par des réformes nationales cohérentes. Les instruments relatifs aux droits de l'homme ne sont pas seulement une source d'inspiration, ils font obligation aux États de procéder à des réformes.

La notion selon laquelle l'invalidité relève des droits de l'homme gagne visiblement du terrain dans les États parties. Des études récentes révèlent que 39 États appartenant à toutes les régions du monde ont déjà adopté des dispositions législatives sur la non-discrimination à l'encontre des personnes handicapées ou sur l'égalité des chances. Les États parties et les organes de suivi des traités ont entamé un dialogue constructif en vue d'introduire les réformes attendues. Nombre de bonnes pratiques ont déjà été introduites, partout dans le monde. Il serait bon de les étendre à l'ensemble du système des instruments relatifs aux droits de l'homme.

Ce passage à une nouvelle perspective axée sur les droits de l'homme a un autre effet : dans le monde entier, les institutions nationales chargées de promouvoir et de protéger les droits de l'homme commencent à s'intéresser activement à la question de l'invalidité. C'est important car ces institutions établissent une passerelle entre le droit international relatif aux droits de l'homme et les débats nationaux sur la législation concernant l'invalidité et la réforme des politiques suivies. Les institutions nationales sont des partenaires stratégiques du changement ; leur engagement croissant en faveur des droits fondamentaux des personnes handicapées est des plus prometteurs pour l'avenir.

Les personnes handicapées elles-mêmes expriment désormais les sentiments de frustration et d'injustice qu'elles ressentent depuis longtemps. Les injustices isolées ne sont plus perçues dans un sentiment d'isolement. Les ONG qui s'occupent des questions liées à l'invalidité, dans le cadre, par exemple, du projet *Disability Awareness in Action*, réalisé en collaboration, commencent elles-mêmes à se

considérer comme des ONG s'occupant de la défense des droits de l'homme. Elles ont entrepris de recueillir et d'exploiter des informations précises liées à des plaintes pour atteintes aux droits fondamentaux de personnes handicapées. Encore modestes, leurs capacités dans le domaine des droits de l'homme sont en expansion. On assiste à une évolution analogue au sein des ONG traditionnelles s'occupant des droits de l'homme, qui tendent aujourd'hui à considérer les questions liées à l'invalidité comme relevant du courant général des droits de l'homme. C'est très important, d'abord parce que ces ONG sont dotées de structures fortes, de l'autre parce que l'instauration d'une synergie salubre entre ONG œuvrant dans le domaine de l'invalidité et ONG vouées à la défense des droits de l'homme n'est pas seulement attendue depuis longtemps, elle est inéluctable

Le moment semble donc venu de faire le bilan de l'utilisation actuelle des instruments de l'ONU relatifs aux droits de l'homme, et de peser l'usage qui pourrait en être fait à l'avenir dans la perspective de l'invalidité.

### **Objet de la présente étude**

Notre étude se proposait trois objectifs.

Le premier était d'apporter des éclaircissements quant à l'applicabilité des six instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme aux questions touchant à l'invalidité. À cette fin, l'étude recense les obligations incombant aux États en vertu de ces instruments et explique le fonctionnement des mécanismes d'application dans la perspective de l'invalidité. Nous espérons fournir ainsi une source de références utile à tous les intéressés, notamment les États parties, les organes de suivi des traités, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, les institutions nationales s'occupant de droits de l'homme et la société civile. L'étude ne se prétend pas exhaustive, mais elle vient utilement compléter les ouvrages déjà publiés en montrant que les protections des droits fondamentaux prévues par les six instruments sont applicables aux questions touchant à l'invalidité. À mesure que le débat progressera, il faudra procéder à une analyse plus poussée.

Le second était de déterminer comment le système fonctionne dans la pratique en ce qui concerne l'invalidité, en étudiant la mesure dans laquelle les États parties font rapport aux organes de suivi des traités sur cette question, et en examinant la façon dont ces organes réagissent. Quelque 147 rapports périodiques récents ont été examinés. Ils avaient été sélectionnés de manière à assurer une représentation géographique raisonnable. Les observations formulées à leur sujet n'ont aucun caractère critique. Cette analyse vise simplement à s'efforcer de comprendre le regard que les États parties portent sur la façon dont ils s'acquittent de leurs obligations dans le contexte particulier de l'invalidité. Point n'est question non plus de critiquer les organes de suivi des traités, qui doivent partager leur attention et leurs maigres ressources entre de multiples tâches. Qu'ils aient perçu l'applicabilité des différents instruments relatifs aux droits de l'homme à l'invalidité prouve bien qu'ils ont conscience que celle-ci relève effectivement des droits de l'homme. Notre analyse de l'évaluation contenue dans la présente étude ne se veut pas scientifique, mais elle permet de tirer des conclusions générales qui, nous l'espérons, permettront de recentrer la question de l'invalidité de façon plus cohérente et dans un contexte mieux défini.

Le troisième – et le plus important – était de suggérer des orientations pour l'avenir. À ce titre, l'étude contient des observations, commentaires et recommandations conçus pour aider les intéressés à mieux utiliser les six instruments relatifs aux droits de l'homme dans la perspective de l'invalidité. L'étude préconise un renforcement du système et l'adoption d'une convention thématique sur les droits des personnes handicapées. Pour différentes raisons, les auteurs sont parvenus à la conclusion qu'une telle convention était nécessaire et qu'elle permettrait d'étayer – et non pas de fragiliser – les instruments existants en matière d'invalidité.

### **Schéma de l'étude**

L'étude est divisée en trois parties.

Dans la première partie, nous examinons la nature du passage à une conception de l'invalidité fondée sur les droits de l'homme. Cette première partie se compose de trois chapitres.

Le premier souligne la nécessité d'appliquer à l'invalidité les valeurs et les principes qui inspirent les droits fondamentaux. Il y est avancé que le problème principal tient à la relative invisibilité des personnes handicapées, tant dans la société que dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. D'où cette conclusion que le principal défi à relever en matière de droits de l'homme consiste à faire la part de la différence que suppose l'incapacité et à donner plus de visibilité aux personnes handicapées dans le système des traités.

Le chapitre 2 examine la façon dont ce changement de perspective s'est traduit dans toute une série d'instruments adoptés par les Nations Unies au cours des vingt dernières années. Cet exposé doit permettre d'analyser la façon dont le système des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme prend actuellement en compte les droits des personnes handicapées.

Le chapitre 3 présente le dispositif des droits de l'homme des Nations Unies et jette un pont entre "droit indicatif" et "droit contraignant". L'un des postulats fondamentaux de la présente étude est qu'il faut franchir ce pont et appliquer pleinement les instruments relatifs aux droits de l'homme à l'invalidité.

Dans la deuxième partie, nous évaluons l'utilisation actuelle des instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme et analysons en détail la façon dont chacun des six instruments relatifs aux droits de l'homme est aujourd'hui appliqué – et pourrait l'être à l'avenir – dans la perspective de l'invalidité. Elle contient six chapitres correspondant aux six instruments.

L'analyse contenue dans cette deuxième partie se veut à la fois une explication et une évaluation. Dans sa partie explicative, elle vise à faire clairement apparaître l'applicabilité des instruments internationaux à l'invalidité. Chacun des droits protégés est étudié et sa pertinence explicitée. Dans sa partie estimative, elle présente plusieurs études par pays montrant la façon dont les dispositions des divers instruments sont généralement appliquées à l'invalidité.

Le chapitre 4 traite des libertés fondamentales et de l'invalidité dans le contexte du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Si cet instrument est étudié en premier, c'est parce que le mouvement mondial en faveur des droits des personnes handicapées a pour fondement éthique la liberté et la participation. En d'autres termes, ce que les personnes handicapées souhaitent le plus ardemment, c'est d'avoir les mêmes droits – et les mêmes obligations civiques – que les autres citoyens. Le respect systématique de leurs droits en vertu du Pacte ne permettrait pas seulement de les protéger contre les abus, mais aiderait grandement à renverser les obstacles à l'intégration. L'examen de l'échantillon de rapports périodiques sélectionné révèle que de nombreux États continuent de considérer que l'invalidité relève de la protection sociale et non des droits reconnus par le Pacte. Les auteurs n'ont pas trouvé moins de neuf communications liées à l'invalidité soumises au Comité des droits de l'homme, au titre du premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte. La plupart ont été jugées irrecevables. L'une d'entre elles, cependant, a fait jurisprudence à propos du traitement réservé aux prisonniers handicapés. En substance, le Comité a statué que les États parties avaient l'obligation de tenir compte des besoins spécifiques des prisonniers handicapés. Cette décision montre que le Comité est conscient qu'il ne suffit pas de réserver le même traitement à tous, mais qu'il faut tenir compte d'autres considérations (ou prévoir des "aménagements adéquats") pour rendre effectifs les droits des handicapés. Cette décision normative est très prometteuse pour les personnes handicapées.

Le chapitre 5 traite de l'éthique de justice sociale dans la perspective de l'invalidité. C'est l'un des domaines où l'on peut le mieux affirmer et démontrer l'indivisibilité et l'interdépendance des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Recourir au droit formel pour éliminer les obstacles à l'intégration est, certes, nécessaire, mais c'est insuffisant. S'il faut permettre aux personnes handicapées d'accéder aux libertés fondamentales, il faut aussi leur donner les moyens d'en jouir. Cet objectif peut être atteint grâce à l'introduction d'aides sociales appropriées et par le respect des droits économiques, sociaux et culturels. Si les auteurs ont décidé de placer ce chapitre juste après celui qui est consacré au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, c'est en raison du risque de voir considérer les droits protégés par le Pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels comme revêtant une importance primordiale dans la perspective de l'invalidité, en raison de leur lien évident avec l'aide sociale. Dans la remarquable Observation générale n° 5 relative aux personnes handicapées qu'il a adopté en 1994, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels considérait que les droits énoncés dans le Pacte sont le moyen indispensable de donner aux personnes handicapées la capacité de se prendre en charge et de leur assurer en permanence le soutien dont elles ont besoin pour participer activement à la vie de la société. Ainsi, pour le Comité, le droit à la santé (article 12) est directement lié à une telle participation. Dans l'échantillon de rapports périodiques examiné, la plupart des États parties n'établissent pas de liens entre les droits protégés par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la réalisation des objectifs d'indépendance, d'autonomie et de participation. L'Observation générale n° 5 n'en a pas moins constitué une étape décisive et, d'une manière générale, le Pacte a un rôle important à jouer : sensibiliser toutes les parties prenantes à la nécessité de se servir des droits et des aides sociales appropriés pour renverser les obstacles et permettre aux personnes handicapées de participer à tous les aspects de la vie en société.

Le chapitre 6 traite d'une question cruciale : la protection des personnes handicapées contre la torture et les traitements cruels, inhumains ou dégradants, au titre de la Convention contre la torture. Cette question concerne tout particulièrement les millions de personnes handicapées placées en institution ou dans d'autres établissements spécialisés. Dans nombre de ces lieux, l'invalidité accentue le déséquilibre du pouvoir et rend l'individu plus vulnérable aux mauvais traitements. Les problèmes liés à l'invalidité n'occupent pas une grande place dans l'échantillon de rapports périodiques examinés. Une communication individuelle soumise au Comité contre la torture et concernant la situation des prisonniers handicapés a été déclarée irrecevable, au motif que les recours internes n'avaient pas été épuisés.

Le chapitre 7 est consacré à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes dans la mesure où elle est applicable aux femmes handicapées. L'Observation générale n° 5 constate que les personnes handicapées sont parfois traitées comme des êtres humains asexués. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a lui-même adopté la Recommandation générale n° 18 concernant les femmes handicapées, dans laquelle il demande aux États parties d'inclure dans leurs rapports périodiques des informations sur la jouissance par les femmes handicapées de plusieurs droits contenus dans la Convention. Dans l'échantillon de rapports périodiques examinés, on ne trouve guère d'informations systématiques sur la double discrimination dont pâtissent les femmes handicapées.

Le chapitre 8 traite de la Convention relative aux droits de l'enfant dans la mesure où elle est applicable aux enfants handicapés. De tous les instruments relatifs aux droits de l'homme, cette Convention est le seul qui contienne un article spécifiquement consacré aux enfants handicapés (article 23). Bien entendu, cet article ne préjuge en rien l'applicabilité de toutes les dispositions de la Convention aux enfants handicapés. Le Comité des droits de l'enfant est particulièrement vigilant en matière d'invalidité. En 1997, il a organisé une journée de débat général sur les enfants handicapés, dont il a tiré des enseignements fort utiles quant à la façon d'aborder leurs problèmes. Le Comité semble bien engagé dans la voie d'une stratégie cohérente à l'égard des enfants handicapés.

Le chapitre 9 traite d'un autre sous-groupe de personnes handicapées, celles qui appartiennent également à une minorité raciale ou autre. Si ces personnes sont frappées de discrimination surtout en raison de leur race, la possibilité d'une double discrimination ne saurait être ignorée. Au demeurant, le phénomène de double discrimination fondée, à la fois, sur la race et sur l'invalidité, a été expressément reconnu à la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. Dans les rapports périodiques qu'ils présentent au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, nombre d'États fournissent déjà régulièrement des renseignements sur la discrimination fondée sur l'invalidité, généralement en donnant des précisions sur la législation antidiscrimination, ce qui fournit au Comité l'occasion de dialoguer utilement avec les États sur le thème de la double discrimination.

La 3<sup>ème</sup> partie de l'étude esquisse de possibles orientations pour l'avenir. Elle se compose de quatre chapitres.

Au chapitre 10, nous analysons les réponses à un questionnaire détaillé qui fut envoyé, partout dans le monde, à des ONG s'occupant d'invalidité. Quelque 80 ONG internationales, régionales et nationales y ont répondu. Compte tenu du peu de temps dont elles avaient disposé pour réagir, le taux de réponse a été satisfaisant. Il avait été décidé d'adresser ce questionnaire à des ONG vouées aux problèmes d'invalidité plutôt qu'à des ONG traditionnelles s'occupant des droits de l'homme, afin, d'une part, de savoir si (et, le cas échéant, comment) ces ONG abordaient les questions d'invalidité sous l'angle des droits fondamentaux et, d'autre part, pour avoir leur point de vue sur le système des traités existant.

L'analyse des réponses reçues montre combien les ONG qui s'occupent d'invalidité ont elles-mêmes évolué en passant à une perspective fondée sur les droits de l'homme. Nombre d'entre elles ont dit se considérer comme des ONG essentiellement vouées à la défense des droits de l'homme. Beaucoup fondent leur action sur les principes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme. Quelques-unes ont déjà une certaine pratique du système conventionnel de l'ONU dans le domaine des droits de l'homme et s'en félicitent. La plupart se plaignent du manque de ressources matérielles et humaines et de la difficulté d'accéder aux informations concernant le fonctionnement des instruments relatifs aux droits de l'homme dans la perspective de l'invalidité.

Ces résultats sont très encourageants. Ils montrent combien le passage à une perspective fondée sur les droits de l'homme influe sur la façon dont les ONG s'occupant des questions d'invalidité et désireuses de s'associer au mécanisme de l'ONU se conçoivent elles-mêmes. Ils révèlent aussi les obstacles à un tel engagement. Pour compléter l'analyse de ces résultats, il pourrait être utile, à l'avenir, de déterminer dans quelle mesure les ONG traditionnelles s'occupant de droits de l'homme ont elles-mêmes commencé à percevoir l'invalidité comme relevant du courant principal des droits de l'homme. À n'en pas douter, les perspectives commencent à converger.

Le chapitre 11 passe en revue les pratiques et points de vue des institutions nationales qui se consacrent aux droits de l'homme et tient dûment compte des opinions exprimées. Il analyse également les réponses au questionnaire adressé à ces institutions. Dans ce cas aussi, le taux de réponse a été satisfaisant compte tenu du peu de temps imparti. Cette analyse révèle que les institutions nationales sont, en fait, très conscientes de la dimension "droits de l'homme" de l'invalidité. Nombre d'entre elles ont déjà publié des études et des rapports faisant autorité sur la question des droits fondamentaux des personnes handicapées. Certains de ces rapports ont beaucoup contribué à la réforme des lois et des politiques nationales relatives à l'invalidité. Toutes les institutions qui ont répondu ont manifesté un vif intérêt et le désir de développer leurs activités dans ce domaine. Ce résultat est très encourageant et augure bien de l'avenir.

Le Chapitre 12 contient une série d'observations, de commentaires et de recommandations conçus pour intensifier le recours au système de droits de l'homme mis en place par les Nations Unies, dans la perspective de l'invalidité. Par souci d'exhaustivité, ces remarques s'adressent à tout l'éventail des parties prenantes.

La façon dont les États traitent de la question de l'invalidité dans leurs rapports périodiques s'est nettement améliorée, en raison, à n'en pas douter, de l'attention croissante que le système des Nations Unies accorde à l'invalidité, conçue comme droit de l'homme, depuis une vingtaine d'années, notamment dans l'optique des Règles pour l'égalisation des chances des handicapés. Les auteurs adressent trois recommandations aux États parties, en vue de conférer plus de visibilité à l'invalidité dans le système des traités. Plus précisément, ils leur recommandent : a) de s'employer à faire rapport plus régulièrement sur le respect des droits des personnes handicapées; b) de consulter les ONG s'occupant d'invalidité lorsqu'ils établissent leurs rapports périodiques respectifs, étant bien entendu qu'ils en assument seuls la responsabilité ultime, et c) d'envisager de proposer la candidature de personnes handicapées aux organes de suivi des six instruments conventionnels..

Dans l'ensemble, les organes de suivi des traités s'acquittent remarquablement des tâches qui leur incombent en matière d'invalidité, si l'on considère, d'une part, le peu de ressources dont ils disposent, et, de l'autre, le fait qu'ils doivent se préoccuper d'une grande diversité de questions et de groupes. Là encore, l'esprit et la lettre des Règles pour l'égalisation des chances ont joué un rôle non négligeable. Les recommandations ci-après découlent de la volonté d'aider les organes de suivi des traités à intensifier encore leur action en matière d'invalidité : a) les organes de suivi des traités devraient imiter la bonne pratique instaurée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels en systématisant la publication d'observations générales sur la nature des obligations qui incombent aux États en matière d'invalidité, au titre des différents instruments; b) les organes de suivi des traités devraient imiter la bonne pratique instaurée par le Comité des droits de l'enfant en instituant une journée de débat thématique, ou un événement analogue, sur l'invalidité; c) dans la liste des questions qu'ils adressent aux États parties, les organes de suivi devraient plus systématiquement réclamer des renseignements sur la jouissance par les personnes handicapées de leurs droits fondamentaux, compte tenu des priorités thématiques définies dans les observations générales; d) le dialogue instauré avec les États parties devrait plus systématiquement porter sur des questions liées à l'invalidité; e) les conclusions devraient, le cas échéant, faire référence à l'invalidité, aux fins de déterminer les domaines qui nécessitent une attention plus soutenue et de prier les États parties de fournir des informations plus détaillées dans leurs rapports ultérieurs, et f) il faudrait plus systématiquement publier des conclusions pour attirer l'attention de tous les partenaires sur les pratiques recommandées.

La Commission des droits de l'homme et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme se sont montrés particulièrement actifs dans le domaine des droits de l'homme et de l'invalidité. C'est important sur le plan symbolique, mais aussi d'un point de vue pragmatique, en raison du rôle clef joué par le Haut-Commissariat dans l'ensemble du système de droits de l'homme mis en place par les Nations Unies. Les recommandations formulées par les auteurs à cet égard sont destinées à renforcer encore cette action. Ils recommandent notamment que la Commission des droits de l'homme encourage le Haut-Commissariat : a) à faciliter l'accès aux informations concernant l'applicabilité et le fonctionnement du système des droits de l'homme dans la perspective de l'invalidité, en ajoutant sur son site Internet des données consacrées à l'invalidité (assorties de liens appropriés renvoyant aux activités pertinentes d'autres secteurs de l'ONU, des institutions spécialisées et d'institutions nationales);

b) à élaborer, en consultation avec les parties prenantes, une série d'études thématiques plus ciblées et de manuels pratiques sur des sujets tels que les droits fondamentaux des personnes placées en institution, le droit à l'éducation des enfants handicapés, le principe de non-discrimination et l'importance de la diversité humaine dans le contexte de la génétique, de la bioéthique et de l'invalidité, et la question des droits fondamentaux dans la perspective de l'incapacité intellectuelle; c) à affecter un fonctionnaire à plein temps au moins aux questions touchant à l'invalidité et aux droits fondamentaux; d) à faire savoir qu'il encourage les candidatures de personnes handicapées; e) à veiller à ce que les programmes universitaires fondés sur les droits de l'homme fassent une plus grande place aux questions relatives aux droits de l'homme et à l'invalidité; f) à jouer le rôle de chef de file dans la défense des droits fondamentaux des personnes handicapées au sein du système élargi des Nations Unies, compte dûment tenu du fait que tous les partenaires institutionnels concernés prennent un même intérêt à ces questions. L'intégration de l'invalidité conçue comme droit de l'homme dans l'ensemble du système des Nations Unies est importante, notamment en ce qui concerne les activités de développement pertinentes. Il importe aussi que toutes les entités concernées adoptent une stratégie multi-dimensionnelle. En développant son rôle de guide et de conseiller, le Haut-Commissariat contribuerait grandement au processus d'intégration et stimulerait les apports respectifs des différentes parties constitutives du système. Les auteurs ont également recommandé au Haut-Commissariat d'étudier la possibilité de réunir les organes de suivi des traités pour qu'ils débattent ensemble de l'applicabilité de leurs instruments respectifs et de l'utilisation qui pourrait en être faite dans la perspective de l'invalidité .

S'agissant de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, les auteurs lui recommandent de poursuivre et de renforcer l'intégration de l'invalidité – conçue comme droit de l'homme – dans ses activités et d'envisager sérieusement la nomination d'un rapporteur spécial sur les droits fondamentaux des personnes handicapées. Selon eux, la création d'un tel poste s'impose si l'on veut proclamer que l'invalidité relève bel et bien des droits de l'homme, et créer, au sein du système des Nations Unies, un centre nerveux spécialement consacré à l'invalidité.

Quant aux institutions nationales s'occupant des droits de l'homme, les auteurs leur recommandent d'envisager sérieusement la création d'un espace de débat ou d'un groupe de travail sur l'invalidité et les droits de l'homme, ce qui leur permettrait de mieux concevoir l'invalidité dans la perspective des droits de l'homme et d'échanger utilement des données d'expérience.

Quant à la société civile, les auteurs recommandent aux ONG s'occupant de problèmes liés à l'invalidité d'unir leurs ressources et de créer un observatoire international des droits de l'homme dans la perspective de l'invalidité, ou tout autre organisme analogue, susceptible de stimuler les prises de conscience et d'aider au développement des capacités dans le secteur de l'invalidité. Une telle alliance formerait des liens étroits avec les ONG vouées aux droits de l'homme pour puiser à leur expérience, mais aussi pour les inciter à faire de l'invalidité une question relevant des droits de l'homme. En exemple de bonne pratique, les auteurs citent le financement d'un projet sur les droits fondamentaux des enfants handicapés par l'Office central suédois pour l'aide au développement. Étant donné que la majorité des personnes handicapées vivent dans des pays en développement, les auteurs sont d'avis que, dans le cadre de leurs programmes de promotion du développement, de la

démocratie et des droits de l'homme, d'autres pays donateurs devraient financer des projets relatifs aux droits de l'homme dans la perspective de l'invalidité.

Le Chapitre 13 traite de la possibilité d'enrichir le dispositif des droits de l'homme existant en matière d'invalidité par l'adoption d'un instrument thématique relatif aux droits des personnes handicapées. En novembre 2001, l'Assemblée générale a adopté une résolution historique portant création d'un comité spécial, ouvert à tous les États membres, ayant pour mandat d'examiner des propositions en vue de l'élaboration d'une convention internationale, globale et intégrée, pour la promotion et la protection des droits et de la dignité des personnes handicapées, dans l'esprit de l'approche globale qui sous-tend les activités menées dans les domaines du développement social, des droits de l'homme et de la non-discrimination, et compte tenu des recommandations de la Commission des droits de l'homme et de la Commission du développement social

Les auteurs jugent les arguments avancés à l'appui d'une telle convention des plus convaincants. Celle-ci permettrait de focaliser l'attention sur l'invalidité et d'adapter les normes générales en matière de droits de l'homme aux besoins particuliers des personnes handicapées. Elle conférerait plus de visibilité à l'invalidité dans l'ensemble du système des droits de l'homme. Toutes les parties prenantes en retireraient beaucoup d'avantages pratiques, dans la mesure où les États parties seraient mieux au fait de leurs obligations en matière d'invalidité et où la société civile aurait à sa disposition un ensemble cohérent de normes, et non plus six instruments distincts. Ces avantages ont été longuement exposés, il y a longtemps déjà, par Leandro Despouy, Rapporteur spécial de la Sous-Commission, dans une étude intitulée *Les droits de l'homme et l'invalidité*, publiée en 1992.

Pour les auteurs de la présente étude, cette nouvelle convention permettrait d'étayer – et non de fragiliser – l'ensemble existant d'instruments relatifs aux droits de l'homme, dans la mesure où ils concernent l'invalidité. En d'autres termes, cette convention devrait permettre à l'organe de suivi pertinent d'acquérir une expérience normative dans son domaine de compétence, ce qui contribuerait du même coup à l'intégration de l'invalidité au système de protection des droits de l'homme existant. Une convention sur l'invalidité concernerait l'ensemble des personnes handicapées, que leur incapacité soit d'ordre physique, sensoriel, mental ou intellectuel. Son élaboration permettrait de s'interroger utilement sur la meilleure façon de tirer parti des droits fondamentaux – civils, politiques, économiques, sociaux et culturels – pour assurer la participation pleine et entière des personnes handicapées à la vie de la société. La convention devrait prévoir des mesures de protection appropriées, notamment pour les personnes handicapées placées en institution.

Les Nations Unies abordent une phase passionnante de leur action en faveur des droits de l'homme et de l'invalidité. Celle-ci commence à s'intégrer au courant principal des droits de l'homme. Les auteurs de la présente étude ont la conviction que la série de suggestions et de recommandations évoquées ci-dessus déboucheront sur une meilleure utilisation des six instruments relatifs aux droits de l'homme dans la perspective de l'invalidité. Ils sont également convaincus qu'une convention thématique ferait beaucoup progresser la réalisation des droits des personnes handicapées et permettrait aux instruments existants de réagir plus efficacement.

## **Première partie**

### **Un peu d'histoire : le passage à une conception de l'invalidité fondée sur les droits de l'homme**

## Chapitre premier

### **Les impératifs moraux qui justifient le changement - Les valeurs qui fondent les droits de l'homme et le mouvement mondial de réforme des lois sur l'invalidité**

par Gerard Quinn et Theresia Degener

L'invalidité relève des droits de l'homme. Je répète : l'invalidité relève des droits de l'homme.

Ceux d'entre nous qui souffrent d'une invalidité en ont assez d'être traités par la société et par nos concitoyens comme si nous n'existions pas, ou comme si nous étions des extraterrestres. Nous sommes des êtres humains à part entière, qui réclamons des droits égaux...

Quand on les interroge, la plupart des individus, y compris les politiciens et autres décideurs, sont du même avis. Le problème, c'est qu'ils n'ont pas conscience de ce à quoi ce principe devrait les obliger; ils ne sont donc pas prêts à agir en conséquence.

*Allocution de Bengt Lindqvist, Rapporteur spécial de la Commission du développement social des Nations Unies chargé de la question de l'invalidité, dix-neuvième Congrès de Rehabilitation International, Rio de Janeiro, 25 – 30 août 2000*

Pour comprendre la nature et le sens de la mutation qui s'est opérée, il faut avoir une perception claire des valeurs qui sous-tendent l'idéal des droits de l'homme, car désormais l'invalidité est conçue comme un droit de l'homme. Ces valeurs constituent la pierre angulaire d'un système complexe de libertés fondamentales, protégées et promues par le droit international relatif aux droits de l'homme. Face à l'invalidité, la société doit se montrer à la hauteur des valeurs qu'elle prône et c'est au droit international qu'il appartient d'instaurer les conditions propices au progrès.

Dans le présent chapitre, nous passons ces valeurs en revue et exposons les libertés fondamentales qui en découlent. Nous nous penchons aussi sur le problème crucial que pose leur mise en pratique dans la perspective de l'invalidité, problème dû, pour une bonne part, à l'invisibilité des personnes handicapées dans le passé. On tendait à les considérer comme des objets plutôt que comme des sujets à part entière, de sorte que les protections considérées comme normales dans un État de droit leur étaient soit totalement déniées, soit accordées avec maintes restrictions.

Considérer les personnes handicapées comme des sujets et non plus comme des objets implique qu'il faut leur donner les moyens de jouir pleinement des libertés fondamentales admises comme allant de soit par le plus grand nombre, mais en respectant leur différence et en s'y adaptant. Cela signifie aussi qu'il faut cesser de les considérer comme des "problèmes" pour voir en eux des titulaires de droits.

## 1.1 Les valeurs humaines – L'être humain considéré comme sujet et non comme objet

Les valeurs essentielles qui sous-tendent l'idéal des droits de l'homme ont donné naissance à un système de libertés fondamentales qui confèrent une protection contre les abus de pouvoir et instaurent des conditions favorables à l'épanouissement de l'esprit humain. Quatre de ces valeurs – la dignité, l'autonomie, l'égalité et la solidarité – revêtent une importance particulière dans la perspective de l'invalidité.

### a) *Dignité humaine et perception sociale de l'invalidité*

La dignité de l'être humain est la pierre angulaire des droits de l'homme. Chaque individu est réputé inestimable et nul n'est insignifiant. La valeur de l'individu ne se mesure pas à l'aune de son utilité économique ou autre : il s'agit d'une valeur intrinsèque.

Reconnaître la dignité humaine comme valeur implique nécessairement que la société a envers les personnes handicapées des devoirs et des obligations qu'elle doit honorer, indépendamment de toute considération d'utilité sociale ou économique. Les personnes handicapées ont leur propre devenir et ne sauraient en aucun cas être les moyens dont d'autres se servent pour parvenir à leurs fins. Ce point de vue est radicalement opposé à l'instinct social contraire, qui tend à jauger l'individu en fonction de son utilité et à mettre sur la touche ceux qui semblent différents.

Conçue comme valeur, la dignité a joué un grand rôle dans le passage à une conception de l'invalidité fondée sur les droits de l'homme. Dans le passé, en raison de leur relative invisibilité, les personnes handicapées étaient souvent considérées comme des objets à protéger ou à prendre en pitié. Un changement crucial s'est opéré lorsqu'elles se sont elles-mêmes perçues (et ont été perçues par autrui) comme sujets, et non plus comme objets.

Au dix-septième siècle, l'historien anglais William Blackstone avait qualifié de "mort civile" la perte par la femme mariée de sa pleine personnalité juridique. La réforme intervenue depuis lors a consisté à lui rendre tous les attributs de la personnalité juridique, en toute égalité avec l'homme, donc à lui donner le statut de sujet, et non d'objet. On pourrait en dire autant des personnes handicapées, à cela près que, dans leur cas, la mort civile intervenait soit à la naissance, soit au moment où elles devenaient invalides.

Au cours des dernières années, on a fréquemment opposé le "modèle médical" de l'invalidité au "modèle des droits fondamentaux". Le premier se fonde sur les caractéristiques médicales des individus, notamment sur des incapacités spécifiques, et situe le "problème" de l'invalidité dans la personne elle-même. Le "modèle médical" reflète une attitude sociale plus généralisée et plus profonde – la tendance à faire de l'individu lui-même un "problème" et à le considérer comme objet clinique.

Le modèle "des droits fondamentaux", lui, se fonde d'abord sur la dignité inhérente à l'être humain, et ensuite - mais seulement si c'est nécessaire -, sur ses caractéristiques médicales. Il place l'individu au centre de toutes les décisions le concernant, mais surtout, il situe le "problème" principal non dans la personne elle-même, mais dans la

société. Dans ce cas, le problème que pose l'invalidité tient au fait que ni l'État, ni la société ne tiennent compte de la différence induite par un handicap. Il s'ensuit que l'État doit s'attaquer aux obstacles d'origine sociale pour garantir à tous le respect de leur dignité et l'égalité des droits.

En d'autres termes, l'invalidité peut être considérée comme une "construction sociale": Bien que simple et facile à saisir, cette idée est souvent obscurcie par des considérations d'ordre théorique. Le premier postulat de ceux pour qui l'invalidité est une "construction sociale" est que la différence n'est pas innée, mais qu'elle est socialement construite, puis matérialisée par des étiquettes telles que "personne handicapée". Ainsi, nul ne naît "noir", "femme" ou "handicapé"; on est étiqueté comme tel en vertu de normes tacites telles que la masculinité, la race blanche ou - faute d'une meilleure expression- la validité.

Le second postulat est que la norme en fonction de laquelle un individu est évalué et étiqueté (masculinité, race blanche ou validité) n'est pas choisie sur des bases neutres ou désintéressées. Ce choix s'opère le plus souvent sous l'influence d'un pouvoir désireux, au minimum, de conserver le pouvoir. Et de fait, nombreux sont ceux qui préféreraient que l'on parlât d'"invalides" plutôt que de "personnes handicapées", afin, précisément, de souligner le fait que c'est bien la société qui fait de l'individu un invalide.

Le troisième postulat de ceux qui voient dans l'invalidité une "construction sociale" est primordial : selon eux, on se sert du concept social d'invalidité non seulement pour *séparer* ceux auxquels on l'applique, mais aussi pour les *tenir à l'écart*. Tous les accès aux structures de la vie quotidienne – qu'il s'agisse de l'éducation, du monde du travail, de la famille ou de l'interaction sociale – sont largement déterminés en fonction de la norme dominante, en l'occurrence celle des personnes valides. Toute déviance ou différence par rapport à la norme arbitrairement établie n'étant généralement pas prise en compte, la différence engendre une exclusion subtile (parfois pas si subtile que cela). Ainsi, l'environnement urbain est conçu pour ceux qui peuvent marcher, non pour ceux qui circulent en fauteuil roulant. En règle générale, l'univers de la communication présuppose la capacité d'écouter et de parler. Le monde de l'éducation fait très peu de place aux modes d'apprentissage alternatifs, etc.

On peut établir un lien solide entre le modèle qui fait de l'invalidité une "construction sociale" et la dimension "droits de l'homme" de l'invalidité. En réglementant les conditions d'accès et de participation aux activités de la vie courante, la société a ignoré ou écarté la différence induite par l'invalidité, excluant ainsi dix pour cent des membres d'une population donnée. Ce faisant, elle n'a pas seulement agi de façon irrationnelle, elle a porté atteinte au principe de dignité inhérente à tous les être humains.

En termes plus constructifs, l'objectif ultime du modèle fondé sur les droits de l'homme est de construire des sociétés authentiquement intégrationnistes, des sociétés pour qui les différences sont précieuses et qui respectent les principes de dignité et d'égalité de tous les être humains, quelles que soient leurs différences. À cet égard, le mouvement en faveur des droits des personnes handicapées est en parfait accord avec le mouvement, plus vaste et plus profond, en faveur de la création de sociétés

authentiquement intégrées, ouvertes à tous. Certains y voient le mouvement des droits civils de la "prochaine génération".

b) *Autonomie et instauration de conditions propices à l'épanouissement de l'esprit humain*

L'autonomie, comme valeur associée à la dignité, découle de l'attachement des Grecs anciens à l'indépendance et à la faculté de se gouverner soi-même. Cela implique que tout individu doit disposer d'un espace où il se sente libre d'agir sans contrainte, selon sa conscience, et de faire librement ses propres choix de vie tout en respectant la liberté d'autrui.

L'autonomie comme valeur part de l'hypothèse selon laquelle l'individu est capable de maîtriser ses actes et son comportement. Cette notion repose donc sur l'image implicite d'un individu "moralement libre" – image qui fut longtemps très controversée. Cette image idéale pose deux problèmes majeurs dans la perspective de l'invalidité. Le premier tient à ce que la société se montre souvent par trop encline à associer l'invalidité – notamment l'incapacité d'ordre intellectuel – à l'absence de jugement moral. Cet a priori repose souvent sur un préjugé manifeste. Une conception de l'invalidité fondée sur les droits de l'homme suppose une approche bien plus nuancée, moins prompte à détecter l'incompétence, et qui accorde autant d'importance à la nécessité de protéger effectivement les droits et les intérêts des personnes déclarées juridiquement incompétentes.

L'autre problème tient à ce que, bien souvent, la société ne prend pas au sérieux l'autonomie des personnes handicapées pourtant dotées d'une pleine capacité juridique. Leurs choix de vie ne sont pas considérés comme aussi dignes d'un soutien social que ceux des personnes valides. Le manque de confiance dans leurs aptitudes fait que l'on ne s'est guère intéressé jusqu'ici aux conditions matérielles dont elles avaient besoin pour choisir leur mode d'existence et vivre à leur gré. D'une manière générale, les sociétés n'ont pas assez fait pour permettre aux personnes handicapées d'exercer leur droit à l'autodétermination lorsqu'elles en avaient visiblement la faculté. C'est une chose que d'avoir les aptitudes nécessaires pour entreprendre des études d'astrophysique en dépit d'une invalidité, mais pouvoir le faire en l'absence de moyens de transport en est une autre.

(c) *Égalité – Valoriser la différence*

L'égalité entre les hommes, qui s'apparente aux valeurs ci-dessus, est, elle aussi, un élément capital du système de libertés fondamentales découlant des droits de l'homme. La notion d'égalité part du principe que non seulement tous les êtres humains ont une valeur intrinsèque inestimable, mais qu'ils sont intrinsèquement égaux, quelles que soient leurs différences. En conséquence, les distinctions moralement arbitraires (fondées sur la race, le sexe, l'âge ou l'invalidité) devraient être considérées comme n'ayant aucun fondement rationnel et comme étant, de ce fait, irrecevables.

Cela ne veut pas dire qu'il n'existe pas de différences entre les individus. En termes concrets, cela signifie qu'une société authentiquement égalitaire est une société qui adopte une attitude tolérante et constructive à l'égard des différences humaines.

Valoriser ces différences est l'objectif de ceux pour qui l'invalidité n'est rien d'autre qu'une "construction sociale" ; c'est également le point de vue qui sous-tend la conception de l'invalidité fondée sur les droits de l'homme.

Pour bien comprendre la situation internationale, il est indispensable de comprendre qu'il existe trois façons au moins d'interpréter le concept d'égalité. De l'interprétation choisie dépend ce que nous jugeons "mauvais" dans les dispositifs sociaux contemporains, ainsi que notre conception des remèdes à y apporter.

1. La première interprétation du concept d'égalité repose sur l'indispensable équité dont doit faire preuve le législateur lorsqu'ils établissent des distinctions inévitables dans la loi et dans la pratique. Cette interprétation de l'égalité formelle ou juridique est, bien entendu, capitale, et restera à la base de toute interprétation du concept d'égalité. Pourtant, elle ne tient pas suffisamment compte des besoins concrets de ceux qui sont, en fait, "différents" ou qui ne se trouvent pas dans la même situation.

En revanche, insister sur une égalité rigoureuse entre les personnes handicapées et les autres reviendrait à ignorer des différences réelles. Ainsi, une loi antidiscrimination purement formelle peut interdire toute discrimination fondée sur l'invalidité, mais sans aller au-delà d'une conception parfaitement "neutre" de l'égalité, ni exiger, ce qui serait pourtant capital, "qu'il soit tenu raisonnablement compte" de la différence découlant de l'invalidité. Cette conception de l'égalité est manifestement vide de sens. Elle confère des droits illusoire et incite au cynisme à l'égard de la loi. Même fondée sur la volonté de tenir compte des différences réelles, une théorie de l'égalité risque de tourner au paradoxe et de créer, elle-même, des problèmes ; la nécessité s'impose donc de donner un sens au concept d'égalité et d'amener des changements réels.

2. La deuxième interprétation possible est celle qui postule l'"égalité des chances". D'une manière générale, la pensée contemporaine considère le "modèle de l'égalité des chances" comme le plus valable dans la perspective de l'invalidité. Partant, les facteurs sur lesquels l'individu n'a aucun contrôle, et qui, de ce fait, sont "arbitraires d'un point de vue moral", ne devraient pas pouvoir déterminer les circonstances de sa vie. Qu'il suffise de citer comme exemples familiers l'origine sociale, la couleur de la peau, le sexe et l'invalidité.

Une adhésion consciencieuse à l'éthique de l'"égalité des chances" dans la perspective de l'invalidité amène à exiger des gouvernements qu'ils agissent ou interviennent dans différents domaines.

i) L'égalité des chances oblige à s'attaquer aux exclusions d'ordre structurel dans des domaines tels que les transports, les aménagements sociaux, les services publics et les communications. Aucun changement valable n'est concevable si les structures sociales et économiques de la société civile ne deviennent pas plus intégrationnistes, si elles ne sont pas plus accessibles aux personnes handicapées et sur une base authentiquement égalitaire. Ces réformes prendront forcément du temps, mais l'essentiel est d'entamer un processus de changements structurels irréversible, en lui assignant des objectifs et des échéances précis.

ii) L'égalité des chances suppose que l'on donne à toutes les personnes handicapées une formation qui leur permette d'optimiser leurs capacités, en vue de pouvoir assumer des responsabilités et de jouer un rôle productif dans la société civile. Pour y parvenir, il faudra rendre le système d'enseignement authentiquement égalitaire et créer des filières adaptées, en tant que de besoin. Soulignons, car c'est important, que le processus d'intégration est tout à la fois une fin et un moyen. Un moyen, en ce sens que les enfants handicapés seront socialisés comme tous les autres enfants. Une fin, en ce sens que les enfants valides ont le droit de côtoyer les "autres" pour être prêts à affronter plus tard un monde où règnent la différence et la pluralité.

iii) L'égalité des chances implique l'obligation de s'attaquer aux types de discrimination qui excluent les personnes handicapées dans différentes circonstances de la vie quotidienne. Cela exige des lois antidiscrimination claires et facilement applicables – couvrant l'économie, les secteurs sociaux, les services publics et les obligations civiques –, qui reconnaissent sans ambiguïté la nécessité de tenir compte de la différence associée à l'invalidité. Nombre de lois récentes visent tout particulièrement la discrimination sur le marché du travail, étant donné que l'indépendance économique est indispensable à la jouissance effective et sans restriction d'un très grand nombre d'autres droits. Nulle amélioration structurelle, nul enseignement, d'aussi haute qualité soit-il, ne suffiront à amener un changement réel aussi longtemps que les personnes handicapées n'auront pas leur place dans l'économie. En théorie, ils ont déjà leur place sur les marchés qui prisent le talent, mais les marchés se montrent rarement rationnels lorsqu'il s'agit d'utiliser les aptitudes des personnes handicapées. Il faut en forcer l'accès et sensibiliser les employeurs aux aptitudes et aux mérites des demandeurs d'emploi handicapés.

iv) Tout programme d'"égalité des chances" cohérent oblige à s'attaquer à des comportements sociaux profondément enracinés à l'égard de l'invalidité. Si de "bonnes" lois peuvent, par leur effet éducatif, favoriser l'instauration d'un climat différent et plus propice, des lois même novatrices risquent d'échouer si l'on n'a pas soigneusement préparé le terrain et éduqué la population.

D'une manière générale, et dans la perspective de l'invalidité en particulier, l'un des postulats tacites du principe de l'"égalité des chances" est que tout être humain a quelque chose à offrir à l'humanité et que les structures sociales devraient être conçues sur la base de l'intégration, avec pour principal objectif la responsabilisation de l'être humain.

3. Une troisième interprétation du concept d'égalité repose sur le principe de l'"égalité des résultats" ; on entend généralement par là que chacun – en vertu de sa valeur personnelle intrinsèque – a le droit de jouir d'un minimum de droits (notamment économiques et sociaux), quels que soient son apport ou sa capacité de contribuer à l'effort collectif. Cette interprétation n'a pourtant pas dominé les débats sur l'invalidité. Les personnes handicapées veulent être acceptées selon leurs mérites et recevoir le soutien dont elles ont besoin pour exercer leurs droits.

La tendance internationale va aujourd'hui dans le sens d'une pleine "égalité des chances" pour les personnes handicapées, ce qui implique des changements structurels, la préparation des intéressés à une participation plus active, l'élimination de la discrimination dans différents secteurs et la transformation des comportements sociaux.

Dans le Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées (1982), l'égalisation des chances était définie comme suit :

Le terme "égalité des chances" désigne le processus par lequel le cadre général de la société - environnement matériel et culturel, logement et transports, services sociaux et services de santé, enseignement et emplois et aussi la vie culturelle et sociale, y compris les installations sportives et les équipements de loisirs - est rendu accessible à tous<sup>1</sup>.

La littérature internationale souligne la nécessité d'assigner un rôle différent à l'aide sociale dans la réalisation de l'"égalité des chances". Pour le plus grand nombre, les prestations sociales sont suspendues quand les intéressés accèdent au monde du travail et que leurs revenus dépassent un certain seuil. Les modèles traditionnels de l'aide sociale devront être modifiés en ce qui concerne l'invalidité. Les personnes handicapées sont différentes en ce sens qu'elles ont un besoin *constant* de soins médicaux et d'autres aides sociales. Il est désormais presque universellement admis que certaines mesures d'aide sociale destinées à satisfaire ces besoins particuliers devraient être maintenues *même lorsque le bénéficiaire a un emploi*.

La doctrine de l'"égalité des chances" a éludé un problème : celui qui consiste à tenir pour acquis la *capacité* de jouer un rôle dans la société civile, mais à redouter néanmoins une exclusion arbitraire *en dépit* de cette capacité. Certains individus, il est vrai, manquent – totalement ou en partie – de cette capacité ; mais il ne faut pas courir le risque d'exagérer le degré d'incapacité. Les besoins et les droits de ce groupe ont été quelque peu négligés dans l'interprétation de l'égalité fondée sur l'égalité des chances ; dans une certaine mesure, c'est compréhensible, puisque, historiquement, l'exclusion de ceux qui étaient dotés de cette capacité constituait le problème majeur.

---

<sup>1</sup> Programme mondial d'action concernant les personnes handicapées, approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 37/52 du 18 février 1982, par. 12.

*d) Solidarité – Aide sociale à des êtres libres et égaux*

La notion de solidarité est fondée sur le constat selon lequel il existe des liens et des obligations mutuels entre les individus, en vertu de leur appartenance à une communauté politique. La liberté n'existe pas dans le vide – elle doit être rendue tangible, ce qui revient souvent à étayer le système des libertés fondamentales par des soutiens sociaux et économiques concrets.

L'indivisibilité, l'interdépendance et l'interaction des droits civils et politiques et celles des droits économiques, sociaux et culturels ont donné lieu à maints débats rhétoriques. Les liens entre ces deux séries de droits sont aussi réels que profonds. Il prennent un sens plus concret encore dans la perspective de l'invalidité, puisqu'il est avéré qu'il ne suffit pas d'avoir levé certains obstacles grâce aux droits civils et aux lois antidiscrimination. Les personnes handicapées ont parfois (mais pas toujours) besoin d'un soutien supplémentaire.

On n'insistera jamais assez sur le fait que l'objectif premier de la solidarité devrait être de préparer les individus à participer à tous les grands domaines d'activité de la société. La solidarité ne prendra tout son sens que si elle contribue à libérer les individus dans leur propre vie. Trop souvent, les systèmes de protection sociale constituent un piège pour les personnes handicapées. Si elles ont tout à gagner de la nouvelle orientation en vertu de laquelle les systèmes d'assistance sociale aident à instaurer une société active, les personnes handicapées ont droit à une assistance sociale, quelle que puisse être l'utilité de leur contribution potentielle à la société. En vertu de sa dignité intrinsèque, chacun a droit à un tel soutien, quelle que soit son "utilité" pour autrui.

## **1.2 Des valeurs aux droits : un système de libertés fondées sur les valeurs humaines**

Si le continuum des droits de l'homme donne, dans son ensemble, une impression de complexité, voire de chaos, les droits qu'il englobe sont solidaires. Le dénominateur commun, ce sont les valeurs déjà mentionnées de dignité, d'autonomie, d'égalité et de solidarité. À partir de ces valeurs fondamentales il est possible de conceptualiser le système de libertés fondamentales protégées et soutenues par les droits de l'homme – un système suffisamment souple pour s'adapter à la plupart des systèmes socio-économiques, mais assez solide pour les soutenir.

On trouvera ci-après un bref aperçu des différentes séries de droits, classées en fonction des valeurs qu'elles prônent, des fonctions qu'elles assument et de leur utilité globale dans la perspective de l'invalidité.

*(a) Droits civils – Protection de l'individu contre les abus de pouvoir*

Les droits civils servent à protéger et promouvoir les valeurs de dignité et d'autonomie de l'être humain. Ils présupposent (et aident à maintenir) une séparation très nette entre le pouvoir public et la société civile ou la sphère privée. Ils présupposent aussi l'existence d'une société civile plus ou moins volontariste, au sein de laquelle les individus sont libres de faire leurs propres choix de vie et de les concrétiser. C'est dire

qu'en protégeant les individus contre les abus de pouvoir, les droits civils créent dans la société civile un espace propice à l'épanouissement individuel.

En termes de doctrine, plusieurs droits qui nous sont familiers jouent un rôle clef en veillant au respect de l'individu et en le protégeant contre les abus de pouvoir. Le droit à la vie protège l'existence même. Le droit de ne pas être soumis à la torture ou autres traitements inhumains ou dégradants joue un rôle immunitaire. Ces droits protègent l'intégrité physique et mentale de l'individu, favorisent l'introspection et un comportement réfléchi, axé sur les buts qu'on se propose. L'intégrité physique et mentale de l'individu joue, bien sûr, un rôle vital dans sa préparation à une vie active et dans son épanouissement personnel.

Le droit à la liberté est fondamental car il jette un pont entre le *forum internum* (protection de la faculté interne de s'autodéterminer) et le *forum externum* (sauvegarde d'un espace extérieur pour des actes ou un comportement déterminés par des objectifs librement choisis). Ce n'est certes pas un hasard si, dans la plupart des systèmes juridiques, c'est la perte du droit à la liberté qui bénéficie du degré de protection le plus élevé. Plus généralement, la possibilité de faire valoir ses droits devant un tribunal est une protection importante dans toute société. D'une part, elle favorise le règlement pacifique des différends ; de l'autre, elle permet à une tierce partie désintéressée (les tribunaux) de fixer des frontières entre droits concurrents.

Le droit d'association permet à l'individu de construire librement avec d'autres son propre univers juridique. Bien qu'il trouve surtout une application dans la sphère économique (droit de devenir membre d'un syndicat ou d'une association patronale, par exemple), il a aussi des applications importantes dans la sphère politique (droit de former un parti politique ou de s'affilier à un parti politique) et dans la sphère sociale (droit de s'associer intimement avec autrui). Le droit de fonder une famille peut, dans une certaine mesure, être perçu comme un exemple de l'exercice du droit à la liberté d'association, étant entendu qu'il sert naturellement aussi d'autres fins sociales et morales.

Le droit à l'égalité sert à contrôler la qualité des actions ou des lois de l'État, dans la mesure où cela présuppose que les charges ou les avantages ne soient pas inéquitablement répartis dans la société. Cette interprétation formelle ou juridique du principe d'égalité est courante dans le monde entier, mais d'autres interprétations sont possibles, dont celle qui se fonde sur le concept d'égalité des chances, qui exige de l'État qu'il s'emploie activement à garantir véritablement à tous des chances égales, sans nulle considération des différences. Il devrait donc utiliser ses ressources de manière à garantir des chances égales à tous, par exemple, dans le domaine de l'éducation.

Mais cela signifie aussi que l'État doit intervenir pour réglementer le secteur privé lorsqu'il a, ou tend à avoir, un impact négatif sur l'égalité des chances. En général, il intervient par le biais d'une législation antidiscrimination, également applicable au secteur privé. En ce qui concerne l'invalidité, la législation demande à l'employeur qui serait tenté de pratiquer la discrimination de faire preuve de tolérance et de prendre des "mesures raisonnables" pour le bien-être de la personne concernée.

Dans l'ensemble, les droits civils instaurent un climat propice à l'épanouissement personnel en s'opposant au pouvoir absolu de l'État et en créant un espace au sein duquel les individus peuvent s'assumer, choisir librement leurs objectifs et, de leur propre volition, interagir avec autrui pour les atteindre.

Dans le système des Nations Unies, les droits civils sont, pour l'essentiel, protégés par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

*b) Droits politiques – Influencer les pouvoirs publics*

Alors que les droits civils servent surtout (mais pas exclusivement) à s'opposer au pouvoir de l'État, les droits politiques permettent aux individus d'exercer un contrôle démocratique sur le pouvoir de l'État et sur les politiques d'intérêt général. Mais les droits de l'homme n'ont pas pour seule vocation de protéger les individus contre les abus de pouvoir – ils ont également celle de leur donner accès au pouvoir. L'idéologie des droits de l'homme suppose des citoyens actifs qui participent à la vie politique de l'État.

D'où le lien intime entre droits de l'homme et démocratie, un lien qui peut s'entendre de deux façons. Premièrement, les droits de l'homme peuvent être considérés comme la réalisation la plus aboutie des États démocratiques. Plus les individus ont voix au chapitre dès lors qu'il s'agit de déterminer leur destinée commune, en ayant accès au pouvoir politique, plus ils ont tendance à respecter les droits de l'homme. Deuxièmement, les droits de l'homme peuvent être perçus comme la pierre angulaire sur laquelle les sociétés démocratiques sont construites et fonctionnent, et comme contribuant à prévenir d'éventuels dérapages vers le despotisme.

Un ensemble de droits permet de promouvoir l'objectif de participation publique. La liberté d'expression joue un rôle vital en huilant les rouages du changement dans la vie politique. Elle permet aux idées nouvelles de supplanter les anciennes et de faire avancer l'idéal de transparence démocratique. Bien qu'on puisse défendre la liberté d'association en invoquant, notamment, l'épanouissement individuel, elle joue aussi un rôle clef en laissant la porte ouverte au changement démocratique. Le droit de voter et celui d'être élu aident aussi à façonner la destinée commune de la nation et garantissent que les aspirations de chacun seront entendues.

Ces droits sont intrinsèquement importants parce qu'ils expriment le principe selon lequel le pouvoir politique est légitime s'il repose sur le consentement démocratique des individus. Mais ils sont également importants parce qu'ils permettent au changement d'intervenir pacifiquement et légitimement, par le biais du processus démocratique. Si celui-ci ne donne pas aux personnes handicapées la possibilité de s'exprimer – ou si leur voix est systématiquement ignorée – il faut s'attendre à peu de changements.

Dans le système des Nations Unies, les droits politiques sont favorisés et défendus par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

c) *Droits économiques, sociaux et culturels – Donner aux individus les moyens de se prendre en charge*

Les droits économiques, sociaux et culturels sont très mal compris. Dans la pratique, ils étayent le système des libertés fondamentales reposant sur les droits civils et politiques. Ils donnent une expression tangible à l'éthique de solidarité et sont compatibles avec tous les systèmes socioéconomiques, y compris les économies de marché.

Nombre de ces droits impliquent une préparation à une vie active et productive (droit à l'éducation, droit à une formation professionnelle). Ils reflètent la conviction de la société que la prochaine génération contribuera de façon positive et productive à la vie du pays. Pour que le principe d'égalité soit appliqué sans faille, il faut faire en sorte que tous – y compris les handicapés – participent aux processus préparatoires.

La plupart des droits économiques, sociaux et culturels régissent la participation active au marché du travail (droit au travail, droit de jouir de conditions de travail justes et favorables, droit de s'associer, droit de négocier collectivement). Certes, dans les économies de marché, ces droits peuvent être protégés en tant que "facteurs de production", mais leur valeur ne repose pas uniquement sur leur utilité économique, elle repose aussi sur la dignité intrinsèque du travailleur. Un attachement réel au principe d'égalité suppose que l'on tienne sérieusement compte de ces droits dans la perspective de l'invalidité et que l'on prenne des mesures pour adapter le lieu de travail aux besoins de ces travailleurs différents que sont les personnes handicapées.

Une autre série fondamentale de droits économiques, sociaux et culturels couvre le droit à la santé et le droit au logement. Ces droits doivent être protégés, non seulement parce qu'ils permettent aux individus d'avoir une vie active et productive (principe d'autonomie), mais aussi en raison de l'obligation de solidarité qui existe dans la société. En outre, leur protection devrait être assurée sans aucune discrimination, notamment pour cause d'invalidité. Le droit à la santé a une grande importance pour les personnes handicapées, qui doivent souvent se contenter de services sanitaires limités ou de moins bonne qualité. La fréquence de pratiques telles que le non-traitement sélectif des personnes handicapées est préoccupante.

Le droit au logement est primordial pour les personnes handicapées. Il est d'abord indispensable de disposer d'un nombre suffisant de logements à loyer modéré, mais encore faut-il que les zones d'habitation soient accessibles, afin que les personnes handicapées puissent participer pleinement à la vie de la communauté. Un logement n'est pas seulement important en tant qu'abri – il donne à l'individu la possibilité de prendre part à la vie de sa communauté.

Pour les personnes handicapées, le droit à l'expression culturelle est important pour plusieurs raisons. Il leur permet de transcender les lieux communs, de partager une vision collective du monde et de mieux supporter l'image ou la perception que les autres ont d'elles. Il leur donne aussi le sens d'une identité distincte et le sentiment d'appartenir à une communauté particulière. On ne saurait trop souligner l'importance de ces différentes fonctions.

Dans le système des Nations Unies, les droits économiques, sociaux et culturels relèvent du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Plusieurs autres instruments couvrant ces mêmes droits ont aussi été adoptés par des institutions spécialisées de l'ONU, dont la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, adoptée par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), la Convention concernant la discrimination (emploi et profession) de 1958 (No. 111) et la Convention sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées de 1983 (No. 159) adoptée par l'Organisation internationale du Travail (OIT), et la Déclaration d'Alma-Ata adoptée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

(d) *Les droits de l'homme et la symbiose des libertés privées et publiques*

En résumé, on pourrait dire que les valeurs susmentionnées – et les droits de l'homme qu'elles étayent – présupposent une protection adéquate contre le pouvoir, la possibilité pour l'individu d'accéder au pouvoir, à celui notamment de maîtriser sa propre vie et celle de sa communauté politique, et une structure sociale perfectionnée, conçue pour libérer l'individu dans sa vie personnelle, et non pour l'emprisonner dans une cage dorée.

Il existe donc dans l'idéologie des droits de l'homme une forte symbiose entre libertés privées (protection contre l'abus de pouvoir) et libertés publiques (accès des individus à la sphère publique et soutien social connexe). Dans le passé, les personnes handicapées ont été bien mal loties à cet égard.

### **1.3 Le cœur du problème : l'"invisibilité" des personnes handicapées**

(a) *Le phénomène de l'invisibilité*

Les valeurs susmentionnées et le système de libertés fondamentales qu'elles sous-tendent sont dignes d'une approbation universelle. Le problème qui se pose ne tient pas à ces valeurs en soi, ni au système des libertés fondamentales qui en découlent, mais à leur non-application, ou à une application différente aux personnes handicapées. C'est-là un héritage du passé, qui remonte à l'époque où, dans nombre de sociétés, les handicapés étaient des citoyens quasiment invisibles. Presque toutes les cultures les ont marginalisés à travers les âges. Les réactions les plus courantes (tant de la part de la population que de celle des dirigeants) étaient la répulsion ou la pitié. L'invisibilité relative (voire absolue) des personnes handicapées était généralement admise comme allant de soi ou acceptée comme "naturelle". La différence liée à l'invalidité était perçue comme un motif d'exclusion et non comme un motif de glorification de la diversité humaine. Plus la tendance à construire la vie quotidienne dans la seule optique des personnes valides était grande, et moins les handicapés participaient aux activités générales, plus cela semblait "naturel". Certains programmes d'assistance sociale, plus propices à l'isolement qu'à la libération, ont beaucoup contribué à une telle exclusion.

La forme de marginalisation la plus extrême est l'extermination. Il ne faudrait jamais oublier que les handicapés ont figuré parmi les principales – et les premières –

victimes des camps de concentration nazis. Le système des droits de l'homme des Nations Unies a été en grande partie élaboré en réaction aux atrocités de cette période.

L'invisibilité a également conduit à ignorer les protections juridiques liées au progrès des libertés fondamentales qui nous paraissent aller de soi. Dans le cas des personnes handicapées, il arrive que les protections juridiques existantes ne soient pas appliquées, ou si elles le sont, que ce soit avec beaucoup moins de rigueur. En l'occurrence, l'une des tâches fondamentales du système international de protection des droits de l'homme est de faire prendre conscience aux sociétés de l'antinomie entre les valeurs qu'elles proclament et leur application (ou plutôt leur non-application ou leur mauvaise application) dans la perspective de l'invalidité.

*b) La double invisibilité - Certains sont plus invisibles que d'autres*

Certains groupes de personnes handicapées sont plus invisibles que d'autres. Traditionnellement, les enfants handicapés étaient considérés comme moins dignes d'un investissement social - par exemple dans le domaine de l'enseignement - que les autres enfants. Les femmes handicapées, elles aussi, sont souvent victimes d'une double discrimination. D'autres minorités (raciales ou ethniques, en particulier) ne sont guère mieux loties. Les handicapés mentaux ont de la peine à progresser dans nombre de sociétés – ou du moins à progresser autant que d'autres groupes de personnes handicapées.

Trois conventions relatives aux droits de l'homme peuvent jouer un rôle majeur dans la lutte contre la double invisibilité : 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 la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

Dans la deuxième partie de la présente étude, nous examinerons la valeur pratique de ces conventions pour combattre l'invisibilité des femmes et des enfants handicapés et celle des personnes handicapées appartenant à des minorités raciales.

*c) Effets de l'invisibilité sur les droits civils*

La relative invisibilité des personnes handicapées peut avoir un effet dévastateur sur l'exercice de leurs droits civils. Le droit à la vie a été violé par la pratique de l'avortement au motif d'invalidité. Les lois favorables à l'euthanasie et, sur le plan médical, le non-traitement sélectif sont encore des obstacles à surmonter.

Il peut également arriver que, dans des institutions où l'on place des personnes handicapées, l'on porte atteinte au droit de ne pas être torturé ou soumis à un traitement inhumain, cruel ou dégradant. Les déficients mentaux ou les personnes souffrant d'incapacités physiques graves ou multiples sont particulièrement vulnérables. Aussi bien réglementées que les institutions puissent paraître dans les textes, il arrive que, dans la pratique, les réglementations ne soient pas appliquées. Dans ces institutions, la qualité des soins et des traitements ne répond pas toujours aux normes exigées par le respect de la dignité humaine et le principe d'autonomie. Dans le passé, les droits de ces groupes marginalisés et oubliés n'ont été défendus ni à l'extérieur du système (par les ONG), ni à l'intérieur ; mais récemment, les choses ont

sensiblement changé. Si la société se montrait à la hauteur de ses aspirations à une vie indépendante pour tous, nombre de ces institutions n'existeraient plus.

Le droit à la liberté se trouve lésé par le placement des personnes handicapées en institution, de même que par le placement d'office des malades mentaux. On a enregistré beaucoup de progrès en ce qui concerne les garanties d'une "procédure régulière" en cas d'incapacité mentale et dans l'élaboration du droit à bénéficier d'un traitement. Mais il reste encore beaucoup à faire. Le fait que les normes appliquées dans le passé au placement d'office aient été si éloignées des "procédures régulières" appliquées aux affaires criminelles "normales" montre à quel point on considérait les handicapés mentaux comme "différents", et comment cette différence servait à justifier le recours à des normes de protection juridique de leurs droits et intérêts radicalement différentes.

Si l'on opte pour une approche plus imaginative du concept de liberté, on se trouve confronté à un certain nombre de défis. Ainsi, la plupart des individus considèrent comme allant de soi la faculté de se déplacer librement dans l'environnement urbain et d'utiliser des moyens de communication normaux. Pour eux, cela fait partie intégrante de la notion de "liberté". Mais bien que cette faculté ne soit pas universelle, les aménagements publics ne sont pas conçus pour autant de manière à en tenir compte. Les moyens de transports, les bâtiments et les moyens de communication inaccessibles doivent être stigmatisés ; c'est important, car ce sont là des facteurs qui portent si gravement atteinte au principe de liberté qu'ils remettent en question sa réalité même - du moins en ce qui concerne les personnes handicapées. Certes, il s'agit-là d'une acception assez ample du principe de liberté. Pourtant, si ce principe n'est pas interprété au sens large pour les personnes handicapées, il ne présente pour elles que peu d'intérêt.

Maintes restrictions s'appliquent encore, dans le monde entier, au droit des personnes handicapées de fonder une famille et au droit de ne pas faire l'objet d'une immixtion dans leur vie privée ; c'est particulièrement vrai de celles qui sont placées en institution. Le droit d'adopter des enfants au même titre que d'autres personnes ne leur est quasiment pas reconnu, mais l'on a bien peu écrit sur ce sujet.

Certaines catégories de personnes handicapées semblent ne pas jouir pleinement du droit d'association. L'incapacité juridique reste appliquée dès lors qu'il s'agit de participer à une procédure judiciaire ou de témoigner. Ces règles semblent fondées sur une conception caduque de l'invalidité, qui ne rend pas pleinement justice aux capacités réelles des personnes handicapées.

De même, il est fréquent que les normes constitutionnelles et législatives ne tiennent pas suffisamment compte des différences liées à l'invalidité. La situation évolue, mais il reste encore beaucoup à faire.

(d) *Effets de l'invisibilité sur les droits politiques*

Les personnes handicapées n'ont souvent pas voix au chapitre, ou elles ont de la peine à se faire entendre dans le débat démocratique. Et même quand leur voix porte, elles ne sont pas nécessairement écoutées. Pour les groupes de personnes handicapées, une participation insuffisante au débat politique peut se traduire par l'adoption de

politiques qui les concernent au premier chef, mais qu'ils n'auront pas activement contribué à élaborer et qui risquent d'être lourdes de conséquences pour eux. Cela peut conduire à une désaffection vis-à-vis du processus démocratique, voire à un certain cynisme quant à la possibilité d'obtenir légalement justice. Cela peut aussi conduire à la passivité et à la dépendance, facteurs qui contribuent à renforcer les stéréotypes et, partant, à aggraver et à perpétuer l'invisibilité des personnes handicapées.

Le droit d'être élu et le droit de voter sont parfois formellement déniés aux personnes handicapées. Et même quand le droit de vote leur est légalement reconnu, une myriade de facteurs peut le vider de son sens dans la pratique. Citons pour mémoire l'absence de bureaux de vote accessibles, le manque de documents et de prospectus électoraux en braille, la pénurie de moyens de transport pour se rendre au bureau de vote et rentrer chez soi, et l'impossibilité de voter par correspondance.

Au cours des dix dernières années, le mouvement des ONG qui s'occupent de l'invalidité a pris beaucoup d'ampleur. Désormais, les souffrances ne sont plus subies dans la solitude. Les ONG vouées à la défense des droits des personnes handicapées commencent à utiliser un même langage – celui des droits de l'homme – et à interpeller directement les instances politiques. Ce phénomène, qui a pris une ampleur mondiale, est porteur d'espoir. Mais pour que les personnes handicapées en profitent pleinement, il faudra d'abord éliminer les obstacles qui entravent la participation à la vie politique.

e) *Effets de l'invisibilité sur la politique sociale*

Le postulat selon lequel les personnes handicapées étaient des objets et non des sujets et la tendance à les traiter avec pitié plutôt qu'avec respect a influencé le fonctionnement des systèmes sociaux. L'aide sociale avait généralement pour vocation de porter secours aux personnes handicapées ou de compenser leur non-participation à la vie de la société. L'invalidité n'était traitée par les gouvernements que dans une optique d'assistance sociale.

Dans de nombreux systèmes, l'invisibilité se traduisait par l'exclusion des enfants handicapés de l'enseignement ordinaire et des structures de formation professionnelle et d'orientation. Dans les cas où ces enfants étaient admis à participer, la modicité des ressources qui leur étaient allouées était souvent un obstacle à l'exercice, dans de bonnes conditions, de leur droit à l'éducation. Quand les enfants handicapés obtenaient des diplômes et accédaient à l'enseignement supérieur, ils se heurtaient encore à des obstacles apparemment insurmontables.

Autre conséquence de l'invisibilité : l'idée reçue selon laquelle les personnes handicapées n'avaient pratiquement aucun rôle à jouer sur le marché libre du travail. On les orientait vers des emplois réservés et coûteux. Aujourd'hui encore, les perspectives d'emploi des personnes handicapées restent sombres, partout dans le monde, notamment en raison d'un niveau d'instruction souvent faible (indûment faible), mais aussi, dans une certaine mesure, parce que l'on n'a pas veillé à ce que les marchés du travail s'adaptent concrètement aux différences liées à l'invalidité. Dans l'un ou l'autre cas, selon nous, tout le monde est perdant, à commencer par le contribuable.

Les conditions de travail en milieu protégé et les autres formes d'emploi des personnes handicapées laissent beaucoup à désirer, notamment en ce qui concerne le respect de leurs droits fondamentaux. Les systèmes de protection sociale se contentent souvent de compenser la perte d'un droit que beaucoup considèrent comme allant de soi – celui de participer et de jouer un rôle productif dans la société – et ils sont rarement conçus pour aider les personnes handicapées à mener une vie active. D'une manière générale, les coûts supplémentaires liés à l'invalidité dans les systèmes de protection sociale disparaissent quand le bénéficiaire accède au marché du travail.

*f) Effets de l'invisibilité sur les libertés*

En un mot comme en cent, l'invisibilité relative ou absolue des personnes handicapées a eu pour effet que les dispositions juridiques introduites pour promouvoir les libertés individuelles (protection contre l'abus de pouvoir) et les libertés publiques (participations aux activités générales) n'ont pas été appliquées, ou l'ont été avec bien moins de rigueur dans leur cas.

C'est ainsi qu'est apparue une catégorie d'individus qui, bien que dépendants du secteur public pour survivre, n'ont pas les moyens d'accéder à la politique ni de l'influencer. Ils se voient dénier l'accès aux pouvoirs publics et la maîtrise de leur destinée individuelle. Bref, ils restent en marge de la société civile. Cette absence – ou cette invisibilité – alimente les stéréotypes qui ont encore cours quant à l'inaptitude des personnes handicapées. Il favorise le manque de respect à leur égard et empêche de voir en eux des détenteurs de droits, à l'instar de leurs congénères.

#### **1.4 Les droits de l'homme au service de la "visibilité" des personnes handicapées**

Les temps changent. Le mouvement en faveur de la reconnaissance des droits fondamentaux des personnes handicapées s'est profondément enraciné dans de nombreux pays du monde, surtout au cours des dix dernières années. C'est, à bien des égards, un "mouvement au service de la visibilité". L'essentiel de son message vise à nous rappeler ce que jamais nous n'aurions dû oublier : que les personnes handicapées sont des être humains et ont donc les mêmes droits fondamentaux que quiconque, dont celui d'en jouir sur un pied d'égalité avec tous.

*a) Visibilité et réévaluation de la différence liée à l'invalidité*

L'optique des droits fondamentaux vise à recadrer la différence sous un angle favorable. Dans le passé, l'invisibilité relative ou absolue des personnes handicapées a conduit à une dévalorisation du système des libertés fondamentales, dès lors qu'il s'appliquait à la différence liée à l'invalidité.

Il faut désormais adopter une démarche fondée sur les droits de l'homme, aux fins de rendre aux personnes handicapées leurs droits civils dans toute leur plénitude, y compris les garanties de procédure régulière. En d'autres termes, il faudrait leur donner toutes les protections nécessaires à l'exercice des libertés individuelles (protection contre l'abus de pouvoir) dont jouissent déjà la plupart des autres membres de la société.

Cette démarche devrait viser à renverser les obstacles qui empêchent les personnes handicapées d'accéder au système des libertés publiques que les droits de l'homme contribuent à protéger et à faire progresser. Elle a donc pour objectif de faire admettre que les personnes handicapées ont une place légitime dans la vie de la communauté, et que devenir indépendant et participer à la vie collective dans des conditions authentiquement égalitaires n'est pas seulement un objectif souhaitable, mais aussi un droit. C'est en cela que réside le lien entre le mouvement en faveur de la reconnaissance des droits fondamentaux des personnes handicapées et le projet visant à leur conférer une plus grande visibilité, l'objectif ultime étant de construire des sociétés véritablement intégrées.

*b) Visibilité et atteintes aux droits fondamentaux*

Il faut ensuite se demander comment caractériser les atteintes aux droits de l'homme dans la perspective de l'invalidité. On peut se pencher sur telles violations spécifiques, comme, par exemple, celles qui portent atteinte au droit de vote, au droit à un procès équitable, au droit à l'éducation ou au droit au travail, voire aux sévices physiques et sexuels subis en institution. Il est parfaitement justifié de s'intéresser à de telles atteintes lorsqu'un coupable peut être désigné et qu'il est possible de remédier à ces violations.

Il peut être tout aussi justifié d'examiner les schémas des atteintes, violations ou d'abus. Il est possible – et souvent très utile – de caractériser telles violations spécifiques au regard du problème fondamental de l'invisibilité des personnes handicapées et de la nécessité de faire appel au droit pour se débarrasser d'un lourd héritage.

*c) Visibilité et jouissance de tous les droits fondamentaux dans l'égalité*

Dans bien des cas, l'invisibilité a eu pour effet qu'un droit universel n'a simplement pas été appliqué de façon égalitaire (voire pas du tout) aux personnes handicapées. Par exemple, dans le domaine de l'éducation, les atteintes peuvent porter tout autant sur le droit à un *enseignement effectif sur un pied d'égalité* que le droit à l'éducation proprement dit. De même, en ce qui concerne l'internement d'office, certaines violations peuvent être dues à l'application non égalitaire (*mutatis mutandis*) des garanties de procédure régulière à des malades mentaux. Il faudrait réformer les lois applicables aux malades mentaux, rétablir en leur faveur l'égalité des droits et leur garantir, compte dûment tenu des principes du droit, la même protection qu'aux autres citoyens..

Le remède à l'invisibilité consiste à exiger que les personnes handicapées se voient reconnaître *dans l'égalité* tous les droits fondamentaux, ce qui répond à la nécessité de rétablir l'égalité de droits des personnes handicapées en termes de libertés individuelles (protection contre l'abus de pouvoir) et de libertés publiques (reconnaître à l'individu la maîtrise de sa propre vie). C'est aussi ce qui explique, en grande partie, pourquoi le "modèle" des droits fondé sur l'égalité des chances est, depuis une vingtaine d'années, celui qui prédomine dans la perspective de l'invalidité, notamment depuis l'adoption par les Nations Unies, en 1993, des Règles pour l'égalisation des chances des handicapés. Ces Règles définissent comme suit la notion de droits égaux :

Le principe d'égalité des droits signifie que les besoins de tous ont une importance égale, que c'est en fonction de ces besoins que les sociétés doivent être planifiées et que toutes les ressources doivent être employées de façon à garantir à chacun des possibilités de participation dans l'égalité. Les handicapés font partie de la société et ont le droit de rester dans leur collectivité d'origine. Ils doivent recevoir l'assistance dont ils ont besoin dans le cadre des structures ordinaires d'enseignement, de santé, d'emploi et de services sociaux<sup>2</sup>.

Le modèle fondé sur l'"égalité des chances" part du principe que les personnes handicapées partagent avec les autres tous les droits fondamentaux – civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. S'il est axé, pour l'essentiel, sur la nécessité d'élever le niveau des libertés publiques, il est également édifiant en ce qui concerne les libertés individuelles et le soutien social approprié. Il met l'accent là où il s'impose : sur la faculté et la volonté des personnes handicapées de mener une vie autonome et de jouer un rôle actif et productif dans la société civile.

En conclusion, la parade à l'invisibilité consiste à exiger que les personnes handicapées se voient reconnaître *dans l'égalité* tous les droits fondamentaux. Nous nous efforcerons d'expliquer dans le prochain chapitre comment le dispositif des droits de l'homme des Nations Unies peut aider à atteindre cet objectif. Au demeurant, la présente étude tout entière constitue un projet en faveur de la visibilité, dans la mesure où elle entend que les personnes handicapées puissent jouir, elles aussi, des droits applicables à l'ensemble de la société.

---

<sup>2</sup> Règles pour l'égalisation des chances des handicapés, adoptées par l'Assemblée générale, résolution 48/96 du 20 décembre 1993, par. 25 et 26.

## Chapitre 2

### **Incidence de l'autorité morale: le passage à une conception de l'invalidité fondée sur les droits de l'homme, grâce au droit "indicatif" des Nations Unies**

par Gerard Quinn et Theresia Degener

Nous avons exposé au chapitre précédent les valeurs fondamentales qui fondent l'idéologie des droits de l'homme et sur lesquelles reposent les droits fondamentaux universels. L'objet du présent chapitre est de donner un bref aperçu de quelques-unes des avancées en matière d'invalidité enregistrées dans le cadre du système des Nations Unies depuis une vingtaine d'années. Dans les limites de la présente étude, ce chapitre ne peut être exhaustif. Il ne traite pas du large éventail d'activités connexes, ni des innovations normatives des institutions spécialisées de l'ONU. Il n'évoque pas non plus les nombreuses initiatives positives prises par des organisations régionales telles que l'Organisation des États américains ou l'Union européenne. Il existe déjà de nombreuses publications fort bien documentées sur ces sujets.

Les acquis fondamentaux présentés dans le présent chapitre confèrent une autorité morale considérable à la dimension "droits de l'homme" de l'invalidité. Grâce à ces acquis, on a pu, progressivement mais inexorablement, abandonner les anciennes conceptions fondées sur des considérations d'ordre médical ou social, en faveur d'une stratégie fondée sur les droits de l'homme. Ces acquis ont été, à la fois, le reflet et l'élément moteur du passage à une conception de l'invalidité fondée sur les droits de l'homme. En toute logique, ce changement amène à se demander si les instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme ont dûment tenu compte de l'invalidité. Nous aborderons ce sujet dans la deuxième partie de cette étude.

Une section spéciale de la Division de la politique sociale et du développement social du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU sert de centre de coordination du système des Nations Unies pour toutes les questions liées à l'invalidité. Elle tient à jour un site Internet ([www.un.org/esa/socdev/enable](http://www.un.org/esa/socdev/enable)) fort utile et hautement informatif où l'on trouve une documentation de base. Il contient notamment une "*Compilation of International Norms and Standards relating to Disability*" (1999) et une introduction générale aux instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme. Il passe utilement en revue les activités de l'ONU dans le domaine de l'invalidité ("*The United Nations and Disabled Persons: The First Fifty Years*") et la plupart des documents relatifs au Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées (voir 2.2 ci-après) et aux Règles pour l'égalisation des chances des handicapés (voir 2.4 ci-après).

## 2.1 Les premières résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies sur l'invalidité

À partir des années 50, l'Assemblée générale et le Conseil économique et social ont adopté plusieurs résolutions portant, pour l'essentiel, sur la prévention et la réadaptation. Une compilation utile de ces textes – qui présentent aujourd'hui un intérêt essentiellement historique – figure dans l'ouvrage précurseur de Maria Rita Saulle intitulé *Disabled Persons and International Organizations* (Rome, 1982).

Le Conseil économique et social semble avoir été particulièrement actif. En 1950, il adopta une résolution d'importance capitale sur la "Réadaptation sociale des handicapés physiques".

Deux résolutions adoptées dans les années 70 méritent une mention spéciale car on y trouvait les signes avant-coureurs du changement : d'une optique fondée sur la "protection" on allait bientôt passer à une optique fondée sur "les droits de l'homme". En 1971, l'Assemblée générale adopta une résolution intitulée "Déclaration des droits du déficient mental".<sup>1</sup> L'Assemblée générale y déclarait d'emblée que ces personnes jouissent des mêmes droits fondamentaux que tous les autres êtres humains (art. 1). Étaient ensuite énumérés les droits qui revêtent pour elles une importance toute particulière (dont les droits à l'éducation, à la formation professionnelle et à la réadaptation). L'Assemblée générale se disait consciente de la nécessité de protéger les intérêts de ces personnes et de nommer, s'il y a lieu, un tuteur qualifié. Notons qu'elle recommandait aussi de veiller à ce que l'incapacité d'exercer certains droits ne soit pas conçue comme autorisant le retrait de tous les droits.

En 1975, l'Assemblée générale adopta une autre résolution marquante intitulée "Déclaration sur les droits des personnes handicapées"<sup>2</sup>. Dans cette Déclaration, l'Assemblée générale affirmait que les personnes handicapées ont les mêmes droits civils et politiques que les autres êtres humains (par. 4) et qu'elles doivent bénéficier de mesures destinées à leur permettre de devenir aussi autonomes que possible (par. 5). Elle énumérait les droits économiques et sociaux qui revêtent une importance particulière pour le développement des capacités et l'intégration sociale (par. 6). D'autres passages intéressants portent sur le droit des personnes handicapées de voir leur besoins pris en considération à tous les niveaux de la planification économique et sociale (par. 8), sur le droit d'être protégées contre l'exploitation et tout traitement abusif ou dégradant (par. 10) et sur le droit des organisations s'occupant de personnes handicapées d'être utilement consultées sur tous les questions concernant les droits des handicapés (par. 12).

## 2.2 Apparition dans les années 80 d'un modèle fondé sur les droits: le Programme d'action mondial (1982)

Les années 80 ont marqué une évolution irréversible, le passage d'un modèle de droits fondé sur la "protection" à un modèle fondé les "droits". L'année 1981 fut proclamée

<sup>1</sup> Résolution 2856 (XXVI) de l'Assemblée générale, 20 décembre 1971.

<sup>2</sup> Résolution 3447 (XXX) de l'Assemblée générale, 9 décembre 1975.

par l'Assemblée générale "Année internationale des personnes handicapées", avec pour slogan "Plaine participation et égalité".

La décennie 1983-1992 fut proclamée Décennie internationale des personnes handicapées. En 1982, l'Assemblée générale adopta une résolution historique intitulée "Le programme d'action mondial concernant les handicapés"<sup>3</sup>.

Le Programme d'action comprend trois parties : Objectifs, historique et concepts (par. 1 à 36), Situation actuelle (par. 37 à 81) et Mise en œuvre (par. 82 à 200). Il se propose trois objectifs : i) prévention, ii) réadaptation, et iii) égalisation des chances.

Les deux premiers sont les objectifs traditionnels que l'on retrouve dans le modèle de droits fondé sur la "protection". Le troisième fournit la preuve évidente de l'évolution, lente mais certaine, vers le modèle fondé sur les droits de l'homme.

Au paragraphe 12 du Programme d'action l'"égalité des chances" est définie comme suit :

...le processus par lequel le cadre général de la société - environnement matériel et culturel, logement et transports, services sociaux et services de santé, enseignement et emplois, et aussi la vie culturelle et sociale, y compris les installations sportives et les équipements de loisirs - est rendu accessible à tous.

Le paragraphe 21 précise que la réalisation de l'"égalité des chances" appelle des initiatives allant au-delà des seules mesures traditionnelles de réadaptation :

L'expérience montre que c'est, dans une large mesure, l'environnement qui détermine les conséquences d'une déficience ou d'une invalidité sur la vie quotidienne d'un individu.

Il s'ensuit que pour réaliser l'"égalité des chances", il faut s'attaquer à l'exclusion structurelle selon les modalités précédemment mentionnées. Le Programme d'action met également l'accent sur l'égalité entre personnes valides et invalides en termes d'obligations autant que de droits (par. 26).

La troisième partie du Programme d'action se rapporte à sa mise en œuvre. Un Rapporteur spécial du Secrétaire général a été nommé pour suivre l'avancement des objectifs de la Décennie.

Le Programme d'action lance notamment un appel pour la mise en place de programmes nationaux à long terme conçus pour assurer au niveau des pays la réalisation des objectifs du Programme mondial (par. 88). Il appartiendra à chaque ministère, d'assumer la responsabilité de la mise à exécution du plan national dans son domaine de compétence (par. 89). C'est dire que l'exécution du plan ne devrait pas relever de la seule responsabilité d'un ministère distinct. Aux termes du paragraphe 90, pour assurer la mise en œuvre du Programme d'action mondial, les États devraient (et devront), entre autres :

Adopter une législation fournissant la base juridique et l'autorité nécessaires pour prendre des mesures visant à atteindre les objectifs poursuivis;

---

<sup>3</sup> Résolution 37/52 de l'Assemblée générale, 3 décembre 1982.

Garantir l'égalité des chances en supprimant les obstacles à la pleine participation;

...

Favoriser la création et le développement d'organisations de personnes handicapés;

...

L'objectif d'égalisation des chances est largement amplifié aux paragraphes 108 à 138 sous les titres législation, environnement physique, maintien des revenus et sécurité sociale, enseignement et formation, emploi, loisirs, culture, religion et sports.

Le programme d'action mondial "demandait" une évaluation périodique aux niveaux national, régional et international. La première évaluation internationale majeure fut effectuée en 1987, et la deuxième en 1992<sup>4</sup>. Peu de progrès furent signalés, même en 1992.

Le rapport de la Réunion mondiale d'experts chargée d'évaluer la mise en œuvre du Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées (Stockholm, 1987) recommandait même l'élaboration d'un projet de convention relative aux droits des personnes handicapées. En 1987<sup>5</sup>, à la quarante-deuxième session de l'Assemblée générale, l'Italie évoqua la possibilité d'une telle convention et, en 1989, à la quarante-quatrième session, la Suède proposa, mais sans succès, l'élaboration d'un projet de convention<sup>6</sup>.

Le rapport de 1992, par exemple, constatait que l'avancement du Programme d'action mondial était contrecarré par la pauvreté, la maladie, la guerre et autres facteurs. Il signalait que les personnes handicapées n'étaient toujours pas associées au processus de prise des décisions, que de nombreux pays n'avaient pas encore adopté de programmes nationaux d'ensemble, et que, dans les cas où ils existaient, ces programmes restaient en marge du développement socio-économique global. De jure et de facto, la discrimination persistait. Alors que plusieurs pays s'employaient à "égaliser les chances", il était encore trop tôt (en 1992) pour dire si leurs efforts aboutiraient.

L'avancement du Programme d'action mondial est évalué tous les cinq ans (1987, 1992, 1997). La prochaine évaluation quinquennale est prévue en 2002. La réunion mondiale d'experts de 1987 recommanda la convocation d'une conférence spéciale qui serait chargée de rédiger un projet de convention entièrement consacrée aux droits des personnes handicapées. Bien que des projets aient été présentés par l'Italie et la Suède, l'opportunité d'une telle convention ne fit pas l'unanimité à l'époque. Le Conseil économique et social recommanda donc la rédaction d'un projet d'instrument international d'un type différent (voir la sous-section suivante)<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Voir, par exemple, Le Rapport du Secrétaire général : Mise en œuvre du Programme d'action mondial et de la Décennie des personnes handicapées de l'ONU, document des Nations Unies A/47/415, 11 décembre 1992.

<sup>5</sup> Document des Nations Unies A/C.3/42/SR.16.

<sup>6</sup> Document des Nations Unies A/C.3/44/SR.16.

<sup>7</sup> Tous les rapports d'évaluation du Programme d'action mondial peuvent être consultés sur le site Internet de la Division des politiques sociales et du développement social.

Une Stratégie à long terme de mise en œuvre jusqu'en 2000 et au-delà du Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées fut adoptée en 1994. Le rapport d'évaluation de 1997 résume utilement les faits nouveaux intéressants survenus dans les années 90.

Un Fonds de contributions volontaires pour les handicapés a été établi par la résolution 32/133 de l'Assemblée générale, dans le cadre de l'Année internationale des personnes handicapées (1981). Des États membres de l'ONU cotisent de leur plein gré à ce fonds, ultérieurement renommé Fonds de contributions volontaires pour la Décennie des Nations Unies des personnes handicapées (1983-1992), aux fins de d'appuyer la concrétisation des thèmes centraux de la Décennie. L'Assemblée générale a prolongé la durée de ce Fonds au-delà de la Décennie, en vue de réaliser l'objectif de "société pour tous". Le Fonds subventionne des projets destinés :

- a) à promouvoir une plus grande prise de conscience des questions touchant à l'invalidité et les échanges de données d'expérience;
- b) à créer les capacités institutionnelles nécessaires à l'élaboration de stratégies et de programmes intégrés dans le domaine de l'invalidité et à l'adoption de législations nationales adéquates;
- c) à améliorer la collecte de données, la recherche appliquée et l'évaluation;
- d) à faciliter les initiatives pilotes, et e) à assurer une large diffusion aux technologies intéressant les personnes handicapées.

Des informations sur la façon de solliciter un financement figurent sur le site Internet de la Division de la politique sociale et du développement social mentionné au début du présent chapitre.

Un passage du Programme d'action mondial qui passe souvent inaperçu établit un lien direct entre les instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme et les initiatives concernant les personnes handicapées (par. 163) :

Il conviendrait ... que les organisations et organismes des Nations Unies chargés d'élaborer et d'appliquer les conventions, pactes et autres instruments internationaux susceptibles d'avoir des conséquences directes ou indirectes pour les personnes handicapées veillent à ce que ces instruments tiennent pleinement compte de la situation de ces personnes.

Cet avis a été réitéré en 2000, mais cette fois sous l'autorité même de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies (voir 2.6 ci-après).

### **2.3 Études et directives marquantes des Nations Unies**

Il convient de mentionner deux études marquantes des Nations Unies réalisées dans les années 80.

La première est un rapport d'Erica-Irene A. Daes, alors Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, intitulé : *Principes, directives et garanties pour la protection des personnes détenues pour maladie mentale ou souffrant de troubles mentaux* (1986)<sup>8</sup>.

En 1991, l'Assemblée générale adopta une résolution d'une importance majeure intitulée "Protection des personnes atteintes de maladie mentale et amélioration des

---

<sup>8</sup> Publication des Nations Unies, No. de vente F.85 XIV.9.

soins de santé"<sup>9</sup>. Les principes qu'elle pose ont été salués comme précurseurs d'une nouvelle perception du rôle du droit dans ce domaine. Elle accorde quasiment la même importance à la discrimination positive et à la qualité des traitements qu'à des préoccupations plus traditionnelles, comme le droit à la liberté<sup>10</sup>.

Le second rapport a pour auteur Leandro Despouy, également Rapporteur spécial de la Sous-Commission. Ce document réfléchi et détaillé a pour titre *Les droits de l'homme et l'invalidité* (1993)<sup>11</sup>. Il y fait l'historique des innombrables violations des droits de l'homme dans la perspective de l'invalidité et cite des cas où de telles atteintes ont, elles mêmes, causé des invalidités. Ce rapport qui fait autorité a été approuvé par la Commission des droits de l'homme et par l'Assemblée générale.

Aux paragraphes 280 et 281, l'auteur remarque que, contrairement à d'autres groupes, les personnes handicapées ne sont protégées par aucune convention thématique :

... Il est de fait que, à la fin de ces dix années [depuis l'adoption du Programme d'action mondial] les handicapés vont se retrouver juridiquement désavantagés par rapport à d'autres groupes tout aussi vulnérables, comme les réfugiés, les femmes, les travailleurs migrants, etc. En effet, ceux-ci sont désormais protégés par un ensemble unifié de règles, à caractère obligatoire... [sont alors énumérés les conventions thématiques].

... En revanche, en ce qui concerne les droits de l'homme, il n'existe aucun organe spécifiquement chargé de veiller à leur respect et d'intervenir, selon une procédure confidentielle ou publique, en cas de violation. À cet égard, on pourrait dire que les handicapés bénéficient de la même protection que celle assurée à chacun par l'application des normes de caractère général, des pactes internationaux, des conventions régionales, etc. Mais il reste que, contrairement aux autres groupes vulnérables, les handicapés ne bénéficient pas de la protection d'un organe international expressément chargé de veiller au respect de leurs droits.

De l'avis de l'auteur, tous les organes de suivi des instruments relatifs aux droits de l'homme devraient surveiller l'application de leurs instruments respectifs aux personnes handicapées. Plus spécifiquement, il recommande que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (chargé de suivre l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) joue un rôle de chef de file dans l'application des droits de l'homme aux personnes handicapées. Contrairement à d'autres organes, ce Comité (qui n'est pas conventionnel) peut se voir assigner des tâches par le Conseil économique et social. En 1994, ce Comité a adopté sa fameuse Observation générale N° 5 sur les personnes souffrant d'un handicap. L'opinion selon laquelle les organes conventionnels devraient désormais jouer un rôle plus actif dans le domaine de l'invalidité est très largement partagée.

En 1990, l'Assemblée générale adopta une résolution aux fins d'entériner les Principes directeurs de Tallinn pour la mise en valeur des ressources humaines dans le domaine de l'invalidité<sup>12</sup>. L'idée de base de ce document est que la mise en valeur des ressources humaines que constituent les personnes handicapées a été trop longtemps

<sup>9</sup> Résolution de l'Assemblée générale 46/119 du 17 décembre 1991.

<sup>10</sup> Voir Eric Rosenthal et Leonard S. Rubenstein, "International human rights advocacy under the 'Principles for the Protection of Persons with Mental Illness'", *International Journal of Law and Psychiatry*, vol. 16 (1993), p. 257.

<sup>11</sup> Publication des Nations Unies, No. De vente F.92.XIV.4.

<sup>12</sup> Résolution 44/70 de l'Assemblée générale, 15 mars 1990, annexe.

négligée, alors qu'elle devrait être considérée comme un facteur déterminant de l'exercice par ces personnes de leurs droits fondamentaux et de leurs responsabilités comme les autres membres de la société. Plusieurs stratégies de mise en valeur des ressources humaines sont signalées, entre autres la participation des personnes handicapées à la société (élimination des obstacles matériels et des entraves à la communication), le renforcement des projets communautaires et d'auto-assistance, la promotion de l'éducation et de la formation professionnelle, la sensibilisation de la population et la coopération régionale et internationale.

## **2.4 Les Règles des Nations Unies pour l'égalisation des chances des handicapés (1993)**

En 1993, l'Assemblée générale des Nations Unies adopta une résolution historique intitulée "Règles pour l'égalisation des chances des handicapés"<sup>13</sup>. Ces Règles ne font pas partie d'un traité et, de ce fait, n'ont pas valeur juridique.

Les Règles sont les principales directives des Nations Unies dans ce domaine. Notons que les préoccupations traditionnelles sur la prévention et la rééducation y ont été reléguées à l'arrière-plan, au profit d'une optique fondée (on s'en aperçoit dès le titre) sur les droits de l'homme.

Les Règles sont divisées en quatre parties :

1. Préalables à la participation dans l'égalité
2. Secteurs cibles pour la participation dans l'égalité
3. Mesures d'application.
4. Mécanisme de suivi.

Les Règles ont été élaborées à partir de l'expérience acquise dans le cadre du Programme d'action mondial (1982). La Charte internationale des droits de l'homme, déjà mentionnée, constitue explicitement leur fondement politique et moral<sup>14</sup>. Bien que les Règles n'aient pas le caractère contraignant d'une convention,

Elles exigent des États qu'ils prennent résolument l'engagement moral et politique d'agir pour l'égalisation des chances des handicapés<sup>15</sup>.

Bien que l'application n'en soit pas contraignante, les Règles peuvent devenir des règles coutumières internationales si un grand nombre d'États les appliquent dans l'intention de faire respecter une règle de droit international<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Résolution 48/96 de l'Assemblée générale, 20 décembre 1993. Voir aussi Bengt Lindqvist, "Standard rules in the disability field - a United Nations instrument", *Human Rights and Disabled Persons*, Degener and Koster-Dreese, eds., (Dordrecht, Kluwer Academic Publishers Group, 1995), p. 63.

<sup>14</sup> Règles pour l'égalisation des chances des handicapés, par. 6-13.

<sup>15</sup> Ibid., par. 14.

<sup>16</sup> Ibid., par. 14.

Ainsi qu'il sied à un document qui s'inspire d'une idéologie fondée sur les droits fondamentaux, les Règles ont pour objet :

de faire en sorte que les filles, les garçons, les hommes et les femmes handicapés aient les mêmes droits et obligations que leurs concitoyens<sup>17</sup>.

En termes généraux, il est demandé aux États d'éliminer les obstacles à une participation égalitaire des handicapés et de solliciter la collaboration active des ONG qui les représentent. Une attention particulière est accordée aux groupes de handicapés doublement vulnérables en raison, par exemple, de leur sexe, de leur jeunesse, de leur pauvreté, de leur appartenance à une minorité ethnique, etc. Notons au passage que, bien que les personnes handicapées constituent une importante minorité statistique dans le monde, elles ne sont pas considérées comme une minorité en tant que telle au regard des textes normatifs et des principes d'action des Nations Unies<sup>18</sup>.

La définition de l'invalidité qui figure dans les Règles souligne l'importance du cadre de vie. La définition de l'"égalisation des chances" y est presque semblable à celle qui figure dans le Programme d'action mondial. Les Règles insistent, elles aussi, sur l'égalité des droits et des obligations pour bien mettre en évidence qu'il ne s'agit pas de revendiquer (comme on le pense trop souvent) des droits spéciaux pour des groupes spéciaux, mais bien de réaliser l'égalité pour tous.

Dans la première section, les Règles traitent des conditions préalables à la participation dans l'égalité, et en particulier de la nécessité de susciter une prise de conscience des problèmes des handicapés et du besoin de changement (Règle 1); des soins de santé multidisciplinaires (Règle 2); d'une réadaptation adéquate (Règle 3), et des services sociaux d'appui appropriés (Règle 4).

Dans la section II, les Règles inventorient les domaines de réforme prioritaires :

- Accessibilité (milieu physique et communication) (Règle 5)
- Éducation (Règle 6)
- Emploi (Règle 7)
- Maintien des revenus et sécurité sociale (Règle 8)
- Vie familiale et plénitude de la vie personnelle (Règle 9)
- Culture (Règle 10)
- Loisirs et sports (Règle 11)
- Religion (Rule 12)

---

<sup>17</sup> Ibid., par. 15.

<sup>18</sup> Cette question est débattue dans Degener et Koster-Dreese, *Human Rights and Disabled Persons*, p. 12.

La section III porte sur les mesures d'application, dont la responsabilité incombe aux États eux-mêmes. Examinons certaines des règles les plus intéressantes.

La règle 13 a trait à l'une des conditions préalables à toute planification rationnelle, la collecte et l'analyse de données précises. On lit au paragraphe 2 :

Les États devraient envisager de créer une banque de données sur l'incapacité, qui comprenne des statistiques sur les services et les programmes disponibles, ainsi que sur les différents groupes de handicapés.

"Les États devraient mettre au point une terminologie et des critères pour l'exécution d'enquêtes nationales, en collaboration avec des organisations de handicapés". La Règle 14 traite de la nécessité pour les États d'élaborer (en association avec des ONG) des politiques aux niveaux national, régional et local et de tenir compte des besoins et des préoccupations des personnes handicapées dans les plans généraux de développement, et non de les traiter séparément.

La Règle 15 traite du cadre législatif qui permettrait, dans l'idéal, de réaliser l'égalité des chances. Malheureusement, le libellé en est plutôt déficient. La Règle 15 dispose que la législation générale relative aux droits de l'homme (lorsqu'elle existe) devrait préciser les droits et obligations des personnes handicapées, qu'il doit être mis fin à toute discrimination de jure et que des mesures législatives "peuvent s'avérer nécessaires" pour éliminer les obstacles et sanctionner les violations. Il est intéressant de noter que les Règles ne prennent pas fermement position quant à la question de savoir si ces mesures législatives doivent former un corpus séparé (en accord avec la tendance mondiale) ou être intégrées dans une législation anti-discrimination générale. Le recours à ces deux formules pourrait être envisagé, ainsi que des mesures correctives (Règle 15, par. 3). Au paragraphe 3, il est suggéré d'"envisager" la création d'un mécanisme officiel chargé de recueillir les plaintes.

La Règle 16 dispose qu'il devrait être tenu compte des personnes handicapées lors de l'élaboration des politiques économiques, avec la coopération des ONG. Diverses mesures économiques (exonérations fiscales, prêts, fonds d'affectation spéciale, etc.) devraient être envisagées. La Règle 17 a pour thème la création de comités de coordination nationaux (ou autres organes analogues) qui joueraient le rôle de centres de liaison. Ces comités devraient être permanents, dotés d'un cadre juridique et réunir des représentants d'organisations publiques et privées, d'associations de personnes handicapées et autres ONG.

La Règle 18 traite de la nécessité d'encourager et d'aider financièrement les associations de personnes handicapées, leurs familles ou leurs défenseurs. Ces associations jouent un rôle vital en tant que filières d'information – en amont et en aval – et en raison de leur contribution aux stratégies de développement. La Règle 19 souligne la nécessité d'une formation adéquate du personnel – en particulier celui qui est chargé de la prestation de services aux personnes handicapées. Les programmes de formation devraient être planifiés en liaison avec les associations de handicapés. La Règle 20 concerne le suivi par les gouvernements de la mise en oeuvre de leurs plans nationaux respectifs. Les États devraient coopérer au niveau international aux fins d'élaborer des "normes communes" pour l'évaluation des programmes nationaux.

Les Règles 21 et 22 ont trait à la coopération entre les États et au sein de la communauté internationale. Il est intéressant de noter que les Règles intègrent l'idée d'une subordination des programmes d'aide au développement à la réalisation des objectifs d'égalisation (Règles 21 et 22, par. 2).

La quatrième section des Règles a pour thème le mécanisme de suivi. Cette disposition différencie les Règles d'autres résolutions "ordinaires" de l'Assemblée générale. Le mécanisme de suivi est destiné "à assurer l'application effective des Règles". "Il devrait permettre de déterminer les obstacles et de proposer des mesures qui contribueraient à mieux assurer l'application des Règles". Un rapporteur spécial est chargé de suivre l'application des Règles. Bengt Lindqvist, citoyen suédois, a été le premier Rapporteur spécial. Il a accompli deux mandats : de 1994 à 1997 et de 1997 à 2000. En 2000, le Conseil économique et social a décidé de renouveler son mandat "jusqu'en 2002"<sup>19</sup>. Le rapporteur spécial rend compte à la Commission du développement social. En 2000, il a été invité à présenter une communication à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. Les associations de personnes handicapées ont été invitées à choisir parmi leurs membres un groupe d'experts que le Rapporteur spécial peut consulter, ce qui est une heureuse innovation. Le Rapporteur spécial doit présenter en 2002 un rapport sur la réforme des Règles.

Le rapporteur spécial a son propre site Internet ([www.disability-rapporteur.org](http://www.disability-rapporteur.org)). Il a mené des enquêtes sur l'invalidité et présenté un rapport final à l'issue de chacun de ses deux mandats. Les résultats de sa première enquête sont reproduits en détail dans son premier rapport final<sup>20</sup>. Quatre questions simples avaient été posées aux États sur leur application des Règles. Les résultats ont été décevants : 38 réponses seulement ont été reçues.

Une seconde enquête plus exhaustive fut réalisée par le Rapporteur spécial avec l'aide de son groupe d'experts. Cette enquête avait pour objectif : a) d'évaluer le niveau d'application des Règles; b) de recenser les principaux changements et réalisations dans le domaine de l'invalidité et c) de déterminer les principaux problèmes et obstacles rencontrés dans l'application des Règles. Les résultats de cette enquête ont été publiés en 1997<sup>21</sup>. Ils portent principalement sur les questions de politique générale et de législation (Règle 15), sur l'accessibilité (Règle 5), sur les organisations de handicapés (Règle 18) et sur la coordination des travaux (Règle 17). Curieusement, l'enquête a révélé que les pays accordaient une priorité élevée aux mesures de prévention et de réadaptation, au détriment d'une législation antidiscrimination rigoureuse. Selon cette enquête, qui constituait un inventaire de grande envergure, "il est clair que l'approche traditionnelle à l'égard de l'invalidité est encore largement répandue"<sup>22</sup>. Le Rapporteur spécial a également collaboré à des études connexes relatives à l'éducation (UNESCO), au droit au travail (OIT) et au droit à la santé (OMS).

---

<sup>19</sup> Résolution 2000/10 du Conseil économique et social du 27 juillet 2000.

<sup>20</sup> "Suivi de l'application des Règles pour l'égalisation des chances des handicapés", document des Nations Unies, A/52/56, annexe.

<sup>21</sup> Dimitris Michailakis, *Government Action on Disability Policy: A Global Survey*, Bureau du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la question de l'invalidité (Stockholm, Gotab, 1997).

<sup>22</sup> Ibid. p. 15.

Le deuxième rapport final du Rapporteur spécial (E/CN.5/2000/3, annexe) couvre la période 1997-2000. Sa lecture est édifiante. Au paragraphe 119, il appelle l'attention sur les aspects des Règles qui devraient être mis à jour et sur les lacunes à combler :

Certaines dimensions de la politique intéressant les personnes handicapées n'ont pas été suffisamment traitées. Cela concerne les enfants et les femmes handicapés et certains autres groupes, en particulier les malades ou déficients mentaux. Il a été mis en évidence que les Règles ne prévoyait aucune stratégie destinée à améliorer les conditions de vie des handicapés dans les régions extrêmement pauvres. La question des handicapés réfugiés ou se trouvant dans une situation d'urgence n'a pas non plus été traitée... pas plus que la question du logement. Cela signifie, entre autres, qu'il n'existe pas de directives à l'égard des institutions où d'innombrables personnes handicapées continuent à passer leur vie entière dans des conditions sordides. Il faudrait peut-être que les importants progrès réalisés dans les années 90 soient plus clairement reflétés.

## 2.5 Conférences mondiales et invalidité

Les résolutions, déclarations et autres documents susmentionnés concernent directement l'invalidité. Nombre d'autres résolutions et déclarations importantes présentent un intérêt indirect. Nous en évoquons quelques-unes ci-après.

La Déclaration et le Programme d'action de Vienne adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme le 25 juin 1993 sont d'un intérêt général. L'une des motivations majeures de la Déclaration était de dissiper des doutes persistants quant à l'"universalité" des droits de l'homme et à la fermeté de l'engagement de la communauté internationale à leur endroit. Notons que les personnes handicapées sont mentionnées aux paragraphes 63 et 64 de la section II.B, à la rubrique intitulée: "Égalité, dignité et tolérance". Au paragraphe 63, il est réaffirmé que les personnes handicapées peuvent se prévaloir, au même titre que les autres humains, de tous les droits fondamentaux; et au paragraphe 64, il est dit :

Les personnes handicapées sont partout à leur place. Des chances égales doivent leur être garanties par l'élimination de tous les obstacles socialement déterminés, fussent-ils matériels, financiers, sociaux ou psychologiques, qui les empêchent de pleinement participer à la vie sociale ou qui les en excluent.

La Déclaration de Copenhague sur le développement social et le Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social (6-12 mars 1995)<sup>23</sup> sont des documents d'une très grande portée et extrêmement intéressants qui méritent d'être consultés. Nombre de leurs dispositions sont directement applicables au domaine de l'invalidité. En résumé, les personnes handicapées y sont expressément mentionnées en divers endroits. Il y est reconnu qu'elles constituent l'une des plus grandes minorités du monde<sup>24</sup>. On y mentionne la nécessité, d'une part, de leur assurer des moyens de réadaptation, des conditions propices à une vie indépendante et l'accès aux moyens technologiques d'assistance<sup>25</sup>, et, d'autre part, de promouvoir, au niveau des collectivités, des services de soins à long terme pour celles qui risquent de perdre leur

<sup>23</sup> Document des Nations Unies, A/CONF.166/9, annexes I (Déclaration) et II (Programme d'action).

<sup>24</sup> Ibid., annexe I, par. 16 h).

<sup>25</sup> Ibid., annexe I, engagement 6n).

autonomie<sup>26</sup>. Les besoins et les droits des enfants handicapés font l'objet d'une mention spéciale<sup>27</sup>. La nécessité d'élargir l'éventail des emplois accessibles aux personnes handicapées y est spécifiquement abordée<sup>28</sup>. Cela exige l'élimination de la discrimination, l'adoption de mesures dynamiques et

l'introduction des réformes qui s'imposent sur le lieu de travail pour intégrer les personnes handicapées, y compris, en l'occurrence, la promotion de technologies novatrices<sup>29</sup>.

Il est particulièrement significatif que le Programme d'action déclare que l'une des façons de répondre aux besoins sociaux particuliers (ceux des personnes handicapées, par exemple) serait que les gouvernements promeuvent et appliquent les Règles sur l'égalisation des chances des handicapés<sup>30</sup>. Ils devraient :

Œuvrer à l'égalisation des chances afin que les personnes handicapées puissent apporter leur contribution à la société et en profiter pleinement. Les politiques qui concernent les handicapés devraient davantage tenir compte de leur capacités et moins de leur invalidité et protéger leur dignité de citoyens<sup>31</sup>.

En 1999, le Secrétaire général de l'ONU a adressé à la Commission du développement social un rapport sur l'application du Programme d'action mondial et le suivi du Sommet mondial pour le développement social<sup>32</sup>.

En 2000, l'Assemblée générale a tenu une session extraordinaire sur la mise en œuvre des résultats du Sommet mondial pour le développement social. Elle a présenté un document intitulé "Nouvelles initiatives pour le développement social", dans lequel il est question de l'invalidité et de la nécessité :

66. D'étoffer les politiques et les mesures, notamment en favorisant l'application des Règles pour l'égalisation des chances des handicapés, afin que les personnes handicapées puissent pleinement jouer leur rôle dans la société. Une attention particulière devrait être accordée aux femmes et aux enfants handicapés et aux personnes souffrant de troubles du développement, ou de problèmes d'ordre mental ou psychique.

67. D'assurer l'accès à l'emploi des personnes handicapées en organisant et en aménageant les conditions de travail et de mettre en valeur leurs aptitudes professionnelles en introduisant des mesures qui leur permettent d'élever leur niveau d'instruction et de formation professionnelle, qui favorisent leur insertion sociale, chaque fois que cela est possible, et au moyen d'autres mesures directes, par exemple des dispositions visant à inciter les entreprises à employer des handicapés.

Autre document intéressant : la Déclaration sur l'élimination de la violence contre les femmes, adoptée par l'Assemblée générale en 1993<sup>33</sup>. Les femmes handicapées y sont mentionnées comme constituant un groupe particulièrement vulnérable à la violence.

---

<sup>26</sup> Ibid., chap. II, éradication de la pauvreté, par. 35j).

<sup>27</sup> Ibid., par. 39 e).

<sup>28</sup> Ibid., chap. III, Expansion des emplois productifs et réduction du chômage, par. 62 a) à c).

<sup>29</sup> Ibid., par. 62 c).

<sup>30</sup> Ibid., par. 75 k).

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Commission du développement social, "Rapport d'activité du Secrétaire général sur l'application du Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées", A/RES/S-24/2, annexe.

<sup>33</sup> Assemblée générale, résolution 48/104 du 20 décembre 1993.

L'ONU, depuis longtemps préoccupée par le problème de la torture, a promulgué maintes déclarations d'application générale sur ce sujet. En 1982, elle a adopté les "Principes d'éthique médicale applicables au rôle du personnel de santé, en particulier des médecins, dans la protection des prisonniers et des détenus contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants"<sup>34</sup>. Ces principes ont, à l'évidence, de nombreuses applications et incidences pour les institutions, hôpitaux et établissements psychiatriques. En 1988, l'Assemblée générale a adopté un "Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement"<sup>35</sup>. Ces principes sont, bien entendu, applicables à l'internement d'office des personnes souffrant de maladies mentales.

## **2.6 Résolutions de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies sur l'invalidité**

Tous les deux ans, la Commission adopte une résolution sur l'invalidité. Ces dernières années, l'Irlande en a été l'auteur. Ces résolutions n'étant pas, normalement, soumises au vote, le texte en est ordinairement convenu à l'avance. Habituellement fondées sur le système et les Règles des Nations Unies, elles établissent depuis quelque temps des liens encore plus étroits entre l'invalidité et le fonctionnement du dispositif des Nations Unies en matière de droits de l'homme.

La résolution 1994/27 sur les droits de l'homme et l'invalidité fut adoptée par la Commission à sa cinquantième session, en 1994. Rédigée avec le rapport Despouy en toile de fond, elle s'intéressait particulièrement à la Convention relative aux droits économiques, sociaux et culturels et arguait qu'il était indispensable que les États et les ONG fournissent à l'organe conventionnel compétent toutes les informations nécessaires. Fait notable, dès 1994 la résolution encourageait aussi tous les organes conventionnels (par. 6) :

... à répondre positivement à l'invitation qui leur est faite de suivre la façon dont les États s'acquittent des engagements contractés en vertu des instruments relatifs aux droits de l'homme, pour veiller à la pleine jouissance de ces droits par les handicapés.

La résolution 1996/27 sur les droits fondamentaux des personnes handicapées fut adoptée par la Commission à sa cinquante-deuxième session, en 1996. Elle se félicitait du travail accompli par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui venait d'adopter l'Observation générale N° 5. Tout en encourageant les ONG à fournir des informations pertinentes à ce Comité, elle réitérait l'invitation faite dans sa résolution de 1994 à tous les organes conventionnels de suivre la façon dont les États s'acquittaient des engagements contractés envers les handicapés.

La résolution de 1998 était plus précise et plus directe (résolution 1998/31 sur les droits fondamentaux des personnes handicapées, adoptée à la cinquante-quatrième session). Dès le premier paragraphe du dispositif, elle reconnaissait :

<sup>34</sup> Assemblée générale, résolution 37/194 du 18 décembre 1982.

<sup>35</sup> Assemblée générale, résolution 43/173 du 9 décembre 1988.

... que toute violation du principe fondamental de l'égalité et toute discrimination ou autre traitement différencié négatif à l'égard des personnes handicapées allant à l'encontre des Règles ... portait atteinte aux droits fondamentaux des personnes handicapées.

Ce libellé présuppose à juste titre que l'éthique qui sous-tend les Règles repose sur l'égalité et la non-discrimination. Cette éthique – fondée sur les droits de l'homme – est exposée de façon détaillée dans les Règles. La résolution présume donc que toute atteinte au principe d'égalité consacré par les Règles constitue une atteinte aux droits de l'homme. On pourrait critiquer ce point de vue en arguant qu'il assimile de façon exagérée les Règles aux droits de l'homme. En revanche, l'application du concept d'égalité dans le domaine de l'invalidité exige bien plus que de simplement s'abstenir de toute discrimination. En tout état de cause, il est clair que les Règles devront figurer en bonne place dans toute négociation visant élaborer un instrument relatif aux droits des personnes handicapées.

Outre qu'elle réitère l'invitation faite aux organes conventionnels de suivre la façon dont les engagements contractés en matière de droits de l'homme sont respectés à l'égard des personnes handicapées, la résolution 1998/31 prie instamment les gouvernements (par. 11) :

de tenir pleinement compte de la question des droits fondamentaux des handicapés dans les rapports qu'ils doivent présenter en vertu des instruments de l'ONU relatifs aux droits de l'homme.

La résolution la plus récente de la Commission (résolution 2000/51 sur les droits fondamentaux des personnes handicapées, adoptée à sa cinquante-sixième session) commence par prendre note de l'adoption par l'Organisation des États américains de la Convention interaméricaine sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des personnes handicapées, qui constitue un bon exemple de préoccupation et d'action régionales. La résolution reprend dans son premier paragraphe le passage ci-dessus de la résolution 1998/31, qui dispose que toute violation des Règles porte atteinte aux droits fondamentaux. Ce passage est important car il renforce le lien entre les Règles et les droits de l'homme.

La résolution 2000/51 invite, elle aussi, tous les rapporteurs spéciaux à tenir compte, dans l'exercice de leur mandat, de la situation des droits fondamentaux des handicapés. Singulièrement, au paragraphe 30, elle implique encore davantage la Haut-Commissaire aux droits de l'homme, en l'invitant:

... en coopération avec le Rapporteur spécial de la Commission du développement social chargé de la question de l'invalidité, à examiner les mesures qui permettraient de renforcer la protection et le suivi des droits fondamentaux des handicapés et à solliciter la contribution et les propositions des parties intéressées, notamment les groupes d'experts.

Il est intéressant de noter qu'à l'origine, le projet de résolution contenait un passage appelant à lancer une procédure en vue de l'éventuelle élaboration d'un projet de convention des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées. Ce passage se lisait comme suit :

Considère que, logiquement, la prochaine initiative qui s'impose pour faire progresser la jouissance effective de leurs droits par les handicapés serait que la Commission du développement social (des Nations Unies) étudie l'utilité d'une convention internationale relative aux droits des personnes handicapées, ainsi que la forme et le contenu d'un tel

instrument, et sollicite la contribution et les propositions des parties intéressées, y compris, notamment, le groupe d'experts (c'est-à-dire celui qui joue auprès du Rapporteur spécial un rôle de consultant).

Ce projet de paragraphe fut retiré quand la délégation qui en était l'auteur eut le sentiment qu'il ne passerait pas à moins d'être mis aux voix, ce qui eût été à l'encontre du but recherché.

## **2.7 Séminaires d'experts sur l'invalidité organisés par l'ONU**

Le Secrétariat de l'ONU a organisé à travers le monde une série d'importantes réunions d'experts sur l'invalidité.

### ***Berkeley***

L'une d'entre elles, la Réunion consultative d'experts sur les normes et les règles internationales s'appliquant à l'invalidité, fut organisée à la Faculté de droit (Boalt Hall School of Law) de l'Université de Californie, à Berkeley, avec la collaboration du *World Institute on Disability (WID)*; elle se tint du 8 au 12 décembre 1998. L'objet de cette réunion était de formuler des observations et recommandations quant aux moyens a) d'améliorer la compréhension des normes et des règles internationales se rapportant à l'invalidité au regard de la législation et des orientations politiques nationales; b) de promouvoir leur application au niveau national, et c) de créer des cadres législatifs propices à l'application, dans de bonnes conditions, des normes et des règles internationales, ce qui impliquait notamment l'élaboration d'un modèle de législation nationale. Le rapport de cette Réunion peut être consulté sur le site Internet du Département des affaires économiques et sociales.

Les participants prirent acte des nombreuses initiatives constructives prises par les organes conventionnels dans le domaine de l'invalidité, mais constatèrent toutefois

qu'il restait beaucoup à faire pour que les violations des droits fondamentaux des personnes handicapées soient à la fois reconnus et pris en considération par les organes du système des droits de l'homme.

Les participants passèrent en revue un certain nombre de stratégies ambitieuses susceptibles d'assurer l'application, au niveau national, des normes et des règles internationales; ils évoquèrent aussi de possibles stratégies d'application au niveau international. Il est intéressant de noter qu'ils recommandèrent (5<sup>ème</sup> partie du rapport):

à la Commission des droits de l'homme d'établir un groupe de travail chargé de s'occuper des violations spécifiques des droits fondamentaux des personnes handicapées. Ce groupe devrait compter des handicapés parmi ses membres. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme devrait engager des collaborateurs handicapés et étudier la possibilité d'organiser les réunions du groupe de travail partout dans le monde, en vue de s'assurer la participation de handicapés originaires du plus grand nombre possible de pays.

Les participants furent également d'avis que les droits des personnes handicapées devraient être pris en considération au titre de toutes les procédures relatives aux droits de l'homme, y compris les procédures thématiques et les résolutions 1235 et 1503.

Les participants débattirent aussi de l'opportunité d'une convention relative aux droits des handicapés. La crainte fut exprimée (6<sup>ème</sup> partie du rapport) que tout nouvel instrument traitant spécifiquement de l'invalidité :

pourrait avoir pour conséquence fortuite la marginalisation des personnes handicapées, et que des pratiques discriminatoires pourraient se perpétuer sous le couvert d'un instrument spécialement consacré aux droits des personnes handicapées.

Ils reconnurent néanmoins

qu'un grand nombre de normes, principes, déclarations, règles et directives relatifs à l'invalidité étaient disséminés dans différents instruments; que certains n'étaient pas suffisamment spécifiques ou contraignants; que d'autres n'avaient pas une portée suffisante et ne garantissaient pas une protection juridique étendue et réelle contre la discrimination fondée sur l'invalidité. Une nouvelle convention permettrait de revoir ou d'éliminer les normes ou définitions de droits qui ne correspondent plus à la conception contemporaine des droits des handicapés, ou qui seraient jugées insatisfaisantes à d'autres égards. Ils ont constaté que les instruments concernant des groupes spécifiques, par exemple ceux qui protègent les droits de l'enfant, de la femme, des minorités ou des peuples autochtones, avaient permis d'attirer l'attention sur des sujets qui seraient restés beaucoup moins visibles au titre des instruments de caractère général relatifs aux droits de l'homme.

Dans leurs conclusions, les participants recommandèrent à la Division de la politique sociale et du développement social des Nations Unies d'"étudier l'utilité d'un nouvel instrument, ainsi que la forme et le contenu qu'il devrait prendre, et de solliciter la contribution et les propositions...de parties intéressées" (7<sup>ème</sup> partie du rapport).

### *Hong Kong*

En prolongement de la Réunion de Berkeley, un Séminaire et symposium interrégional sur les normes et les règles internationales relatives à l'invalidité fut organisé à Hong Kong (Chine), du 13 au 17 décembre 1999. Ses recommandations ont été regroupées sous trois rubriques : a) normes et règles internationales concernant l'invalidité; b) renforcement des capacités de promouvoir et de contrôler l'application des normes et des règles, et c) vers une définition de l'invalidité<sup>36</sup>. De nombreuses questions furent abordées au cours des débats..

Parmi les recommandations fort intéressantes formulées au titre de la première rubrique (normes et règles internationales) (page 4 du projet de rapport) on relève celle-ci :

La Commission des droits de l'homme de l'ONU devrait envisager de nommer un Rapporteur spécial sur les violations des droits fondamentaux des personnes handicapées, chargé d'enquêter sur les violations systématiques et individuelles des droits fondamentaux des personnes handicapées (son mandat, qui devrait être défini en consultation avec des groupements de personnes handicapées, devrait englober un large éventail de questions, dont la discrimination fondée sur le sexe et la double discrimination).

Le moment est venu de donner suite à cette recommandation.

---

<sup>36</sup> Voir aussi T. Degener, "International disability law – a new legal subject on the rise: the Interregional Experts Meeting in Hong Kong", *Berkeley Journal of International Law*, vol. 14 (1999), pp. 180-195.

On relève également celle-ci :

Les Nations Unies, leurs États membres et les organisations s'occupant des droits des handicapés devraient entamer les préparatifs nécessaires à l'adoption d'un nouvel instrument international spécifiquement consacré aux droits fondamentaux des personnes handicapées. Lors de l'élaboration de cet instrument, les principes suivants devront être observés :

- a) L'élaboration de tout nouvel instrument devra se faire dans un esprit d'ouverture et d'intégration et faire valoir les intérêts des personnes handicapées.
- b) Les principaux artisans d'un nouvel instrument devront être, à tous les stades de la négociation, des personnes handicapées.
- c) La formulation d'un nouvel instrument ne devra atténuer la portée d'aucune des dispositions internationales relatives aux droits des personnes handicapées déjà en vigueur, ni affaiblir des normes nationales qui assureraient aux handicapés un degré de protection plus élevé.

Un Séminaire sur les droits de l'homme et l'invalidité fut organisé du 5 au 9 novembre 2000, à Stockholm (Suède), par le Rapporteur spécial chargé de la question de l'invalidité. Le rapport de ce Séminaire, intitulé *Let the World Know*, fut établi par le Rapporteur, Marcia Rioux. L'objet de ce Séminaire était d'"élaborer des directives destinées à aider les ONG s'occupant d'invalidité à mettre au jour et à dénoncer les atteintes aux droits de l'homme". Ce Séminaire donnait suite à l'invitation faite par la Commission des droits de l'homme (résolution 2000/51, par. 30) au Haut-Commissariat aux droits de l'homme en vue de renforcer la protection et le suivi des droits fondamentaux des handicapés, en coopération avec le Rapporteur spécial. Le Séminaire avait plus précisément pour objectifs :

- de servir de tribune à l'échange de données d'expérience et de connaissances spécialisées et au dialogue sur l'intégration des questions touchant à l'invalidité aux processus relatifs aux droits de l'homme;
- d'élaborer une méthodologie permettant d'établir un lien entre les obstacles à la participation, les cas d'abandon, d'abus ou autres formes de discrimination et les dispositions des instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme, et
- de concevoir un mécanisme permettant le suivi, ainsi que la collecte et l'analyse des données, et, dans ce cadre, de créer et d'appuyer un mécanisme d'établissement de rapports au sein des ONG s'occupant de l'invalidité.

Ces objectifs sont importants car ils visent à améliorer le fonctionnement du dispositif des droits de l'homme dans la perspective de l'invalidité. Une question cruciale se pose : comment les ONG peuvent-elles participer le plus efficacement à ce mécanisme – par exemple en recueillant, en exploitant et en utilisant les informations auxquelles elles ont accès ?

Les participants au Séminaire de Stockholm s'accordèrent sur l'urgente nécessité d'intégrer l'invalidité au système de suivi des traités des Nations Unies. Donner aux ONG les outils permettant de dénoncer les violations sous une forme que le système puisse assimiler et exploiter serait une démarche novatrice. Ils se déclarèrent convaincus de la nécessité de concevoir des mécanismes et des outils destinés à faciliter la collecte et le traitement des informations.

Ils proposèrent la création d'un mécanisme permettant d'enquêter sur des cas de violations individuelles. Ils recommandèrent aux ONG de faire appel pour ce faire aux compétences d'un spécialiste des droits de l'homme. Ils formulèrent des recommandations détaillées et précieuses sur la façon d'effectuer ce travail au mieux. Ils proposèrent la création d'une base de données sur les législations et politiques nationales, qui serait tenue à jour par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Ils recommandèrent aussi le recours aux médias pour révéler et faire connaître les cas d'atteintes aux droits des handicapés.

Le Séminaire de Stockholm se distingua en élevant le débat. Les participants s'interrogèrent sur la façon d'utiliser au mieux le dispositif des traités et présentèrent des arguments nourris et convaincants en faveur d'un observatoire international des droits des personnes handicapées.

Une réunion informelle sur les normes et règles internationales applicables aux personnes handicapées fut convoquée à New York, le 9 février 2001, par la Division de la politique sociale et du développement social du Secrétariat de l'ONU. Plusieurs documents furent préparés pour cette réunion, dont l'objet n'était pas de présenter des recommandations comme telles, mais de stimuler le débat sur les perspectives d'avenir. Le résumé des discussions contenu dans le rapport de la Réunion est des plus révélateurs. Au paragraphe 22, par exemple, on relève ce qui suit :

Plusieurs gouvernements se sont dits intéressés par la démarche qui consisterait à traiter la question des droits des handicapés selon une "double approche", ce qui supposerait, d'une part, l'élaboration d'une convention, et, parallèlement, l'examen de solutions de rechange visant à intégrer la promotion et la protection des droits des handicapés au dispositif des instruments internationaux actuels. Selon ces gouvernements, la nouvelle convention viendrait compléter les instruments existants relatifs aux droits des personnes handicapées, et non les remplacer.

Au paragraphe 25 le rapport précise :

(Les ONG)... furent d'avis que l'élaboration d'une convention relative aux droits des personnes handicapées s'imposait d'autant plus que l'invalidité est essentiellement perçue aujourd'hui comme relevant des droits de l'homme, plus seulement comme un sujet de préoccupation pour les services médicaux ou sociaux. Elles indiquèrent aussi que, selon elles, la convention envisagée viendrait compléter les "Règles", et non les remplacer. Bien que non contraignantes, les "Règles" sont un outil irremplaçable et fournissent des orientations d'ordre stratégique et pratique fort utiles.

## **2.8 Résolution de l'Assemblée générale sur une convention relative à la promotion et à la protection des droits et de la dignité des personnes handicapées**

En décembre 2001, l'Assemblée générale des Nations Unies adopta une résolution intitulée "Convention internationale globale et intégrée pour la promotion et la protection des droits et de la dignité des personnes handicapées"<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Résolution 56/168 de l'Assemblée générale du 19 décembre 2001.

Elle notait avec satisfaction que "les Règles ... jouaient un rôle important en encourageant" la prise d'initiatives positives aux niveaux national et international. Toutefois, elle reconnaissait :

que les efforts déployés (par les organismes nationaux et internationaux) en vue d'améliorer la coopération et l'intégration et pour informer et sensibiliser le public à la question de l'invalidité ... n'avaient pas suffi à promouvoir la participation ni à offrir aux personnes handicapées des chances pleines et entières dans les domaines économique, social, culturel ou politique.

Au premier paragraphe du dispositif, l'Assemblée générale décidait :

... de créer un Comité ad hoc, ouvert à tous les États membres et observateurs de l'ONU, chargé d'examiner les propositions d'élaboration d'une convention internationale globale et intégrée pour la promotion des droits et de la dignité des personnes handicapées, s'inspirant de la démarche globale suivie dans les domaines du développement social, des droits de l'homme et de la non-discrimination et tenant compte des recommandations de la Commission des droits de l'homme et de la Commission du développement social.

Une telle initiative devait forcément être prise, tôt ou tard, par un organe de l'ONU. Notons que l'Assemblée générale s'en remet dans une certaine mesure, aux recommandations de la Commission des droits de l'homme et de la Commission du développement social. Si ces organes approuvent l'élaboration d'une convention, il est permis de supposer qu'ils approuveront également un processus qui consacre tout le temps voulu à l'examen des questions pertinentes et permette les consultations avec la société civile.

L'Assemblée générale "décide que le Comité ad hoc devra tenir au moins une réunion de dix jours ouvrables avant sa cinquante-septième session et invite tous les organismes intéressés – y compris les ONG et les organes conventionnels – à contribuer aux travaux du Comité ad hoc". Elle demande aussi "l'organisation de réunions régionales afin que des points de vue divers contribuent au processus".

## 2.9 Conclusions

On s'écarte inexorablement depuis quelques années des instruments du "droit indicatif", qui ne sont plus considérés aujourd'hui comme le moteur principal du changement dans le domaine de l'invalidité. Cette tendance est manifeste dans les résolutions de la Commission des droits de l'homme, qui accordent désormais beaucoup d'importance aux six instruments fondamentaux relatifs aux droits de l'homme dans la perspective de l'invalidité. Elle est tout aussi évidente dans les conclusions des différentes réunions d'experts – notamment celles du séminaire tenu à Hong Kong. Conséquence logique, le séminaire de Stockholm entreprit d'examiner la façon dont la diffusion d'informations utiles pourrait amener le changement qui s'impose. Cette évolution est également manifeste dans la résolution de la Troisième Commission de l'Assemblée générale sur la nécessité d'une convention.

L'adhésion sans réserve à la dimension "droits de l'homme" de l'invalidité a amené le système des droits fondamentaux à rechercher de mesures constructives et appropriées. Au chapitre suivant, nous dressons le bilan, à ce jour, des activités des organes de suivi des instruments relatifs aux droits de l'homme.

## Chapitre 3

### Établir des passerelles entre "droit indicatif" et "droit contraignant" : l'applicabilité des instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme à l'invalidité

par Gerard Quinn et Theresia Degener

La Commission reconnaît que toute violation du principe fondamental de l'égalité et toute discrimination ou autre traitement différencié négatif à l'égard des personnes handicapées allant à l'encontre des Règles des Nations Unies pour l'égalisation des chances des handicapés portent atteinte aux droits fondamentaux des personnes handicapées.

**Résolution 1998/31 sur les droits fondamentaux des personnes handicapées de la Commission des droits de l'homme**

#### 3.1 Le système des traités des Nations Unies

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, la Commission des droits de l'homme a instamment prié les organes conventionnels de tenir dûment compte, dans les activités qu'ils mènent au titre de chacun des six instrumentaux fondamentaux, des droits des personnes handicapées. C'est extrêmement important car la Commission reconnaît, de ce fait, la nécessité d'exploiter le potentiel des différents instruments internationaux de "droit contraignant" au profit des personnes handicapées. L'objet de la 2<sup>ème</sup> partie de la présente étude est d'évaluer dans quelle mesure cela est fait – et comment. Pour l'instant, nous allons passer en revue les six instruments fondamentaux relatifs aux droits de l'homme et indiquer comment évaluer les progrès réalisés dans le contexte de chaque instrument.

Chaque traité ou convention est doté d'un organe de suivi dont la tâche est de faire appliquer ou de contrôler l'application de l'instrument qui le concerne. La responsabilité juridique incombant au premier chef aux États parties, la tâche principale des organes conventionnels est de veiller à l'application des instruments à l'échelon national. Ils s'en acquittent en examinant les rapports périodiques présentés par les États parties, auxquels ils adressent, le moment venu, des observations, commentaires, conclusions ou recommandations. L'ONU a publié un guide utile à l'intention des États parties intitulé : *Manuel relatif à l'établissement des rapports sur les droits de l'homme* (HRI/PUB/91/1 (Rev.1), Genève, 1997).

Certains instruments prévoient le dépôt de plaintes individuelles auprès des organes conventionnels, ce qui a permis à ces derniers de constituer des archives et une jurisprudence importantes. De plus en plus couramment, les organes conventionnels formulent des "observations générales" qui se veulent des interprétations fiables – encore que non contraignantes – des instruments. Ces observations générales peuvent fournir des orientations utiles sur l'application des instruments dans la perspective de l'invalidité.

Les deux traités principaux sont le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le premier protège tout un ensemble de droits civils et politiques. Son objet est d'étayer les libertés individuelles et de permettre à chacun d'influer sur la vie politique de la nation. Le deuxième veille à ce que les libertés individuelles soient renforcées par des droits et des mécanismes sociaux appropriés. Ces deux principes – libertés individuelles et prestations sociales appropriées – sont essentiels pour les handicapés.

Ces deux pactes ont été négociés dans les années 50 et ont été formellement adoptés et ouverts à la signature et à la ratification des États en 1966. Au 8 février 2002, 148 États avaient ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et 145 le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. L'organe créé en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Comité des droits de l'homme, en suit l'application dans les différents pays en examinant les rapports périodiques qui lui sont présentés par les États parties. L'organe de suivi du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, en surveille l'application au niveau national en examinant les rapports périodiques des États parties. En vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, des communications individuelles peuvent être soumises au Comité des droits de l'homme, à la condition que les États parties concernés aient ratifié le Protocole. Si le projet de protocole proposé par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels est adopté, des communications individuelles pourront également être soumises en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. En 1995, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a adopté l'Observation générale N° 5, qui a fait date, sur la question de l'invalidité. Elle est d'une grande hauteur de vues.

Quatre autres instruments principaux relatifs aux droits de l'homme ont été adoptés. L'un des traités du droit fondamental de ne pas être soumis à la torture; il s'agit de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. L'importance de cette Convention est évidente, notamment pour les millions de personnes handicapées placées dans des institutions. Elle a été adoptée et ouverte à la signature et à la ratification des États en 1984. Au 8 février 2002, elle avait été ratifiée par 128 États. Le Comité contre la torture suit l'application de la Convention dans les différents pays en examinant les rapports périodiques qui lui sont présentés par les États parties. Le Comité contre la torture peut également examiner des communications individuelles, à la condition que l'État concerné ait reconnu sa compétence à cet égard. Le Comité peut aussi, dans certaines circonstances, examiner des communications émanant d'un État partie au sujet d'un autre État partie et demander une "enquête".

Les trois derniers instruments concernent des groupes ou des catégories de personnes particulièrement exposées à la discrimination; ce sont la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention de 1989 sur les droits de l'enfant et la Convention internationale de 1966 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. D'une manière générale, ces instruments ont un double objectif. Premièrement, ils établissent le principe de l'exercice sans discrimination de tous les droits fondamentaux pour les catégories de personnes qu'ils protègent. Deuxièmement, et en tant que de besoin, ils

renforcent la spécificité des droits énoncés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, en les adaptant plus directement à la situation des groupes protégés.

Ces conventions pour la protection de groupes spécifiques revêtent une importance toute particulière dans les cas de double-discrimination. Ainsi, des personnes handicapées peuvent être victimes de pratiques discriminatoires non seulement en raison de leur invalidité, mais aussi parce qu'elles appartiennent à certains groupes ou minorités (enfants, groupes raciaux, femmes). Il faut impérativement que ces instruments garantissent un maximum de protection aux groupes concernés.

Le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes permet le dépôt de communications individuelles au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. Au 8 février 2002, 168 États étaient parties à la Convention. Dans une recommandation générale, le Comité a demandé aux États parties de fournir dans leurs rapports des informations relatives aux femmes handicapées.

La Convention relative aux droits de l'enfant a été adoptée et ouverte à la signature en 1989. À la différence des autres instruments relatifs aux droits de l'homme, elle contient un article expressément consacré aux droits des enfants handicapés (art. 23). L'inclusion de cet article spécifique ne signifie évidemment pas que les autres droits consacrés par la Convention relative aux droits de l'enfant ne s'appliquent pas aux enfants handicapés. En 1997, le Comité des droits de l'enfant a organisé une journée de débat général très utile sur les enfants handicapés, qui semble avoir influencé de façon très positive sa perception de la Convention dans la perspective de l'invalidité. Au 8 février 2002, 191 États étaient parties à la Convention, ce qui en fait le plus ratifié des instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme. Elle ne prévoit pas de procédure de dépôt de communications.

La Convention internationale sur toutes les formes de discrimination raciale a été adoptée et ouverte à la signature en 1965. Cette Convention intéresse tout particulièrement ceux qui souffrent d'une double discrimination, fondée à la fois sur la race et sur l'invalidité. La Convention prévoit des procédures de dépôt de plaintes individuelles et de communications d'un État partie au sujet d'un autre État partie. Au 8 février 2002, 161 États étaient parties à la Convention.

### **3.2 Surfer sur l'Internet à la découverte des instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme**

La base de données des organes de suivi des traités qui figure sur le site Internet du Haut-Commissariat aux droits de l'homme ([www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)) fournit des renseignements détaillés sur le fonctionnement des instruments de l'ONU relatifs aux droits de l'homme.

La section "Actualité" de la page d'accueil du Haut-Commissariat fournit des informations d'actualité sur d'importantes conférences mondiales intéressant les droits de l'homme. Le "Plan du site" figurant sur la page d'accueil permet un accès rapide au texte des différents instruments. Il fournit aussi des renseignements sur tous les

organes des Nations Unies s'occupant des droits de l'homme, dont la Commission des droits de l'homme et la Troisième Commission de l'Assemblée générale, ainsi qu'une liste thématique de questions d'actualité liées aux droits de l'homme et des informations détaillées sur les travaux du Haut-Commissariat aux droits de l'homme.

Le "Plan du site" propose également des liens avec les organes de surveillance des instruments et, surtout, avec les bases de données se rapportant à leurs activités. Il propose aussi des liens avec d'autres bases de données, dont celle qui concerne les "organes créés par la Charte", c'est-à-dire les organes fondés en vertu de la Charte des Nations Unies, comme le Conseil économique et social.

La base de données intitulée "Organes de surveillance des traités" est de la plus haute importance pour ceux qui veulent être informés des faits nouveaux intervenus en ce qui concerne chacun des six instruments principaux. On peut aussi y accéder en cliquant sur "Documents" dans la page d'accueil du Haut-Commissariat aux droits de l'homme. La colonne de gauche de la page de la base de données "Organes de surveillance des traités" propose des liens permettant d'avoir accès à un certain nombre de renseignements : noms des membres des comités, documents recherchés, état d'avancement des rapports présentés par les pays au titre de chaque instrument, et état actuel des ratifications (y compris des informations sur les déclarations et les réserves formulées).

La section "Documents" de la base de données "Organes de surveillance des traités" est capitale. Elle peut être utilisée pour accéder aux rapports des États parties, aux observations générales, aux questionnaires adressés aux États parties par l'organe conventionnel concerné, aux réponses des gouvernements, aux comptes rendus analytiques des réunions entre gouvernements et organes conventionnels, ainsi qu'aux conclusions, commentaires et recommandations des organes conventionnels. La section "Documents" contient aussi des informations sur la jurisprudence des organes conventionnels habilités à examiner des plaintes individuelles et autres types de communications.

Cette section propose un accès par pays, par langue, par symbole, par instrument ou type d'instrument. Par exemple, pour obtenir des renseignements sur un pays, on passera par l'accès "Pays"; pour s'informer du fonctionnement d'un traité, on cliquera sur "Traité".

Il existe peu de publications de caractère général sur le fonctionnement des instruments relatifs aux droits de l'homme dans la perspective de l'invalidité. Citons celui de T. Degener et Y. Koster-Dreese : *Human Rights and Disabled Persons* (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995).

## **II<sup>ème</sup> partie**

### **Évaluation de l'application actuelle des instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme dans la perspective de l'invalidité**

## **Chapitre 4**

### **Invalidité et liberté : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques**

par Theresia Degener

Dans le présent chapitre, nous évaluons l'application actuelle et l'usage potentiel du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que les possibilités qu'il offre de protéger et promouvoir les droits des personnes handicapées. Ce chapitre est divisé en cinq sections. Dans la première, nous donnons un aperçu général du Pacte en indiquant la pertinence des droits qu'il protège pour les personnes handicapées. Dans la deuxième, nous analysons le fonctionnement du Pacte dans la perspective de l'invalidité, en clarifiant les méthodes d'application et en nous interrogeant sur le bien-fondé des observations générales en tant qu'outils d'interprétation. Dans la troisième, nous nous intéressons à la place ménagée à l'invalidité dans les rapports périodiques, ainsi qu'aux réactions du Comité des droits de l'homme. Dans la quatrième, nous examinons, dans la perspective de l'invalidité, la procédure de communications prévue au titre du premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte. Dans la cinquième, nous formulons des conclusions sur l'application actuelle du Pacte et sur les mesures à prendre pour en améliorer l'efficacité dans la perspective de l'invalidité.

#### **4.1 Applicabilité des droits civils et politiques à l'invalidité**

##### **4.1.1 Applicabilité générale des droits protégés par le Pacte à l'invalidité**

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) est l'un des plus importants instruments internationaux de protection des droits fondamentaux. Avec la Déclaration des droits de l'homme (1948) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), il constitue La Charte internationale des droits de l'homme

Adopté en 1966 par l'Assemblée générale des Nations Unies, le Pacte entra en vigueur en 1976, une fois ratifié par un nombre suffisant d'États. Au 8 février 2002, 148 des 189 États membres de l'ONU l'avaient ratifié. Le Pacte est assorti de deux protocoles facultatifs. Le premier, qui prévoit le dépôt de communications individuelles par les citoyens des États parties, a été adopté et est entré en vigueur en même temps que le Pacte. Au 8 février 2002, il avait été ratifié par 101 États parties. Le second, qui traite de l'abolition de la peine capitale, fut adopté en 1989 par l'Assemblée générale et entra en vigueur en 2000. À ce jour, il a été ratifié par 46 États parties.

Bien que les rédacteurs du Pacte n'aient pas songé particulièrement aux personnes handicapées, il est clair que ses dispositions s'appliquent aussi à elles. En premier lieu, le Pacte est universel en ce sens qu'il protège tous les êtres humains. Contrairement à d'autres instruments, dont la Convention sur l'élimination de toutes

les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention relative aux droits de l'enfant, le Pacte n'est pas centré sur un groupe spécifique. D'autre part, la déclaration figurant dans le préambule au Pacte, selon laquelle "la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde" peut certainement être interprétée comme incluant les personnes handicapées. Enfin, s'il est vrai que les personnes handicapées ne sont pas explicitement mentionnées dans le Pacte, il est désormais clairement établi que l'invalidité est couverte par l'expression "ou de toute autre situation" figurant aux articles 2 et 26, qui, ensemble, constituent les clauses de non-discrimination du Pacte. Le Comité des droits de l'homme a adopté ce point de vue dans son interprétation des dispositions analogues de cet instrument sur la non-discrimination. Dans la plupart des déclarations qu'elle a adoptées sur les personnes handicapées au cours des vingt-cinq dernières années, l'Assemblée générale des Nations Unies est partie du principe que les personnes handicapées étaient protégées par le Pacte<sup>1</sup>.

Dans le même temps, l'invalidité s'est profilée comme question relevant des droits civils et politiques, et non plus comme problème médical pouvant être résolu par des mesures d'ordre médical fondées sur l'intervention et la séparation, appliquées par des services sociaux spécialisés. Cette conception désuète de l'invalidité comme problème médical et social, explique pourquoi, d'une manière générale, elle n'a pas été perçue comme relevant des droits de l'homme au même titre que le sexe ou la race<sup>2</sup>. Dans le passé, chaque fois que le principe des droits fondamentaux et l'invalidité se sont trouvés associés, c'est au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qu'on faisait le plus souvent référence, et non au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Cela cadre avec le fait que le Service de l'invalidité de l'ONU, qui relève de la Division des politiques sociales et du développement social, n'a pas d'homologue dans l'appareil des droits de l'homme. Cette approche transparait aussi dans les politiques nationales, qui font souvent de l'invalidité un problème relevant du seul ministère de la protection sociale, au lieu d'en faire un sujet de préoccupation intéressant toutes les branches du gouvernement. À cela s'ajoute que la communauté internationale des personnes handicapées elle-même a ignoré les travaux du Comité des droits de l'homme dans le contexte de la Décennie des Nations Unies pour les personnes handicapées. Dans le premier ouvrage jamais publié sur le dispositif des droits de l'homme des Nations Unies et les personnes handicapées, Gerard Quinn remarquait :

Sans doute est-il temps que la communauté des handicapés accorde aux droits civils et politiques [la même] attention ... qu'aux droits économiques, sociaux et culturels. Ou plutôt, l'idéal serait qu'on s'intéresse simultanément à ces deux séries de droits."

---

<sup>1</sup>Par exemple, la Déclaration des droits des personnes handicapées de 1975. Voir : Gerard Quinn: "Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques", in *Human Rights and Disabled Persons*, T. Degener et Y. Koster-Dreese (eds.) (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995), p. 81.

<sup>2</sup> Ibid., p. xii.

#### 4.1.2 Droits spécifiques protégés par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et invalidité

Les différents droits civils et politiques traités dans le Pacte peuvent être divisés en quatre groupes<sup>3</sup> : a) droits relatifs à la vie humaine; b) droits garantissant la liberté; c) droit d'association et droits connexes, et d) droits politiques. Ces quatre groupes intéressent toutes les personnes handicapées. Ainsi que nous l'ont appris les deux rapports établis par des organes conventionnels de l'ONU sur les personnes handicapées<sup>4</sup>, ces droits sont fréquemment violés.

##### *a) Droits couverts par le Pacte - Protection de la vie humaine et de l'intégrité de la personne dans la perspective de l'invalidité*

Le plus fondamental du premier groupe de droits est le droit à la vie (article 6). Dans les pays en développement, le taux de mortalité infantile est souvent supérieur chez les enfants handicapés parce qu'ils sont les derniers à être alimentés ou à recevoir des soins. Dans les pays industrialisés, le droit à la vie se trouve lésé par la pratique de l'"euthanasie", par exemple le non-recours à un traitement qui pourrait sauver un nouveau-né handicapé.

Un autre droit important dans ce contexte est celui de ne pas être soumis à la torture ou à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (article 7). Cet article interdit notamment de soumettre quiconque, sans son libre consentement, à une expérience médicale ou scientifique. Gerard Quinn relève quatre circonstances dans lesquelles ces droits s'appliquent à l'invalidité<sup>5</sup>. Premièrement, l'invalidité découle souvent de violations des droits de l'homme, comme les crimes de guerre, la torture ou des peines et traitements cruels ou dégradants. Deuxièmement, il arrive que les services fournis aux personnes handicapées par les pouvoirs publics (ou sous leurs auspices) violent les dispositions de l'article 7 en ce qu'ils sont inhumains ou dégradants. Par exemple, il y a violation quand les handicapés sont "parqués" dans des institutions. Gerard Quinn fait même valoir que

une politique délibérée consistant à appliquer aux personnes handicapées des mesures distinctes pour de simples raisons de commodité administrative reviendrait à les traiter en citoyens de deuxième classe ; une telle politique serait pour le moins "dégradante" aux termes de l'article 7"<sup>6</sup>.

Troisièmement, il peut y avoir violation des dispositions de l'article 7 si des handicapés sont internés dans un établissement inapproprié, par exemple soumis à un régime carcéral ordinaire comme le seraient des condamnés. Ne pas avoir accès à des

<sup>3</sup> Ibid. p. 81.

<sup>4 6</sup> Ibid. p. 83.

Voir: Principes, directives et garanties pour la protection des personnes détenues pour maladie mentale ou souffrant de troubles mentaux, par Mme. Erica-Irene Daes, Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, 1986, Publication des Nations Unies, No. de vente F.85 XIV.9; voir aussi: Les droits de l'homme et l'invalidité, rapport de Leandro Despouy, Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, 1993, Publication des Nations Unies, No. de vente F.92.XIV.4.

<sup>5</sup> Degener and Koster-Dreese, *Human Rights and Disabled Persons*, p. 84.

<sup>6</sup> Ibid. p. 84.

installations sanitaires ou ne pas pouvoir sortir d'une cellule peut équivaloir à un traitement dégradant. Enfin, les droits protégés par l'article 7 sont utiles dans le contexte des traitements médicaux et de la recherche. Les handicapés sont fréquemment soumis à des expériences médicales ou scientifiques. L'exigence du libre consentement est souvent ignorée dans la pratique. Les déficients mentaux, quelquefois jugés inaptes à donner leur consentement, sont un groupe particulièrement vulnérable. Les "Principes pour la protection des personnes atteintes de maladie mentale et pour l'amélioration des soins de santé", adoptés par l'Assemblée générale en 1991<sup>7</sup>, fournissent des directives précieuses pour l'interprétation des dispositions de l'article 7 en ce qui concerne les personnes handicapées placées en institution. Les principes interdisent certains traitements tels que la stérilisation, la psychochirurgie et autres formes de "thérapies" irréversibles dans le cas de patients non volontaires. Ils fournissent des informations détaillées sur les interventions médicales pour lesquelles un libre consentement - en toute connaissance - de cause est nécessaire.

*b) Droits protégeant les libertés individuelles énoncées dans le Pacte et invalidité*

Le droit à la liberté et à la sécurité de sa personne (article 9) peut être invoqué dans le contexte de l'internement d'office (ou contraignant) des malades mentaux. Dans quelles circonstances peut-on interner d'office les malades ou déficients mentaux ? En cas d'internement sans le libre consentement de l'intéressé, quelles sont les procédures à suivre? Suffit-il qu'un médecin décide que l'internement d'office est nécessaire ou faudrait-il qu'un juge statue? Quels sont les motifs légitimes de dérogation aux libertés individuelles? Des arguments thérapeutiques sont-ils suffisants, ou faut-il d'abord établir que la personne faisant l'objet d'une demande d'internement représente un danger pour elle-même ou pour autrui? Là encore, les "Principes pour la protection des personnes atteintes de maladie mentale" fournissent des directives précieuses. Ils exigent que les décisions d'internement soient prises par des psychothérapeutes qualifiés, placés sous le contrôle d'une autorité judiciaire ou de tout organisme approprié, indépendant et impartial. Les motifs légitimes d'internement sans le libre consentement de l'intéressé sont les voies de fait à l'encontre de soi-même ou d'autrui ou une grave détérioration de l'état de la personne concernée<sup>8</sup>. En outre, les Principes régissent strictement les décisions concernant la capacité juridique et les normes de soins et de traitement.

Plusieurs autres libertés protégées par le Pacte ont leur importance dans les cas d'internement d'office ou d'affaires criminelles quand l'accusé est une personne handicapée. L'article 10 dispose que "toute personne privée de sa liberté est traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine". Aux termes de l'article 14 "Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice". Les articles 14 et 15 reconnaissent tous deux l'importance de certains droits dans le contexte de poursuites pénales, dont le droit de l'accusé à ce que sa cause soit entendue et "de se faire assister gratuitement d'un interprète s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience" [art. 14 3. f)].

---

<sup>7</sup>Résolution 46/119 du 17 décembre 1991 de l'Assemblée générale. Voir à ce sujet le Rapport Daes (note 5 ci-dessus).

<sup>8</sup>Principes 16 et 17.

Un autre droit important pour les handicapés est énoncé à l'article 16 : "Chacun a droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique". Il s'agit-là d'un droit fondamental qui a trait à la sauvegarde des libertés individuelles et au respect des formes régulières, qu'il s'agisse de procédures d'internement civiles ou pénales. Les personnes handicapées, qu'elles soient ou non frappées d'incapacité juridique, ne sauraient être traitées comme de simples objets, quelle que soit la procédure. En outre, dans le domaine de la bioéthique, l'article 16 peut également servir de "filet de sécurité" pour la protection des droits des personnes handicapées. Dans le contexte de l'euthanasie, le risque semble exister d'une redéfinition de la "personne" qui permette d'exclure de la définition les personnes gravement handicapées<sup>9</sup>.

Deux autres droits liés à la liberté reconnus dans le Pacte démontrent que les enjeux dépassent les questions d'internement. Le droit de ne pas être tenu en esclavage et le droit de ne pas être tenu en servitude (art. 8) sont des droits importants pour les personnes handicapées, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des institutions. La Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme<sup>10</sup> a établi un Groupe de travail sur les formes contemporaines d'esclavage, qui s'occupe de questions liées au trafic d'organes, à la traite des femmes et des enfants et au commerce international du sexe<sup>11</sup>. Des handicapés font partie des victimes. Les dispositions de l'article 8 peuvent aussi être violées dans des "ateliers protégés" qui offrent des emplois aux personnes handicapées. Des groupes de handicapés se sont plaints que dans ce genre d'installations, les conditions de travail et l'absence de protections légales pour les employés équivalaient à des formes d'esclavage. Les règles applicables aux ateliers protégés dans le domaine des droits de l'homme, élaborées par l'Organisation internationale du Travail (OIT), pourraient être utilement utilisées dans l'interprétation de l'article 8<sup>12</sup>.

Enfin, le droit de libre circulation (art. 12) inclut le droit de circuler librement sur le territoire d'un État et d'y choisir librement sa résidence. Pour appliquer ce droit à leurs citoyens handicapés, les États parties devront peut-être reconsidérer leurs politiques en matière de transports publics et de logement. L'accès aux transports publics ne relève pas du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, mais du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Cela souligne l'interdépendance et l'indivisibilité de ces deux séries de droits, en particulier dans la perspective de l'invalidité.

c) *Droit d'association et autres droits protégés par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques dans la perspective de l'invalidité*

Les droits liés à la coopération sociale protègent le besoin qu'éprouve tout être humain de s'associer, de vivre en communauté et d'appartenir à un groupe social. La liberté d'association (art. 22), le droit de fonder une famille (art. 23), le droit de l'enfant d'être protégé (art. 24) et le droit à une vie privée (art. 17) relèvent de cette catégorie.

<sup>9</sup> Voir Helga Kuhse et Peter Singer, *Should the Baby Live? The Problem of Handicapped Infants* (New York, Oxford University Press, 1985).

<sup>10</sup> Organe auxiliaire de la Commission des droits de l'homme de l'ONU.

<sup>11</sup> Pour plus d'informations sur le Groupe de travail sur les formes contemporaines d'esclavage, voir: <http://www.unhchr.ch/html/menu2/i2slavwg.htm>.

<sup>12</sup> Voir la Convention sur la réadaptation professionnelle et l'emploi (personnes handicapées) de l'OIT, 1983 (No. 159) et la Recommandation No 168 de 1983.

On peut débattre de la question de savoir si le droit à une vie privée entre réellement dans la catégorie des droits liés à la coopération sociale si on l'interprète comme droit de s'isoler des autres. Toutefois, l'article 17 protège le droit de ne pas faire l'objet d'immixtions dans sa famille ou dans son domicile, ni d'atteintes à son honneur ou à sa réputation, domaines qui, tous, participent de la vie sociale.

Le droit à une vie privée est souvent oublié dans la perspective de l'invalidité. Les personnes handicapées doivent souvent accepter l'intrusion de nombreux intervenants dans leur vie privée (médecins, thérapeutes, aides-soignants, etc.). Le droit à une vie privée est donc difficile à protéger, tout particulièrement en milieu institutionnel. Fondé sur le principe du respect de l'autonomie et de la dignité de l'être humain, l'article 17 du Pacte revêt une importance toute particulière pour les personnes handicapées.

Il en va de même des droits concernant la famille (art. 23), dont le droit de se marier et de fonder une famille et l'égalité de droits des époux. Ces droits sont violés si les personnes handicapées sont empêchées de se marier pour des motifs tenant à l'eugénisme. La pratique de la stérilisation obligatoire viole, elle aussi, les dispositions de l'article 23. Le Rapport Despouy signale que, dans certains pays, des personnes handicapées sont victimes de ce type de violations<sup>13</sup>. Les parents handicapés (c'est-à-dire les mères handicapées) sont souvent en butte à la discrimination et ont le sentiment que l'État les néglige dans ses programmes en faveur de la famille<sup>14</sup>. Les Règles pour l'égalisation des chances des handicapés adoptées par l'Assemblée générale en 1993<sup>15</sup>, l'un des plus importants instruments des droits de l'homme pour les handicapés, peuvent servir de guide à l'interprétation de l'article 23 dans la perspective de l'invalidité. La Règle 9 décrit les mesures à prendre en faveur des handicapés pour leur assurer l'exercice égalitaire du droit aux relations sexuelles, au mariage et à la procréation. Aux termes de l'article 24 du Pacte, tout enfant a droit "de la part de sa famille, de la société et de l'État, aux mesures de protection qu'exige sa condition de mineur". Cet article contient aussi une clause antidiscrimination qui, curieusement, ne couvre pas les enfants handicapés.

Le droit d'association (art. 22) pose la question de l'accès aux lieux de rencontre publics et privés. Les handicapés doivent pouvoir adhérer à des associations politiques, sociales ou culturelles et constituer leurs propres organisations. La Règle 18 appelle l'attention sur le rôle important joué par les organisations de handicapés dans l'évolution des politiques concernant les personnes handicapées.

---

<sup>13</sup> Voir le Rapport Despouy (note 5 ci-dessus).

<sup>14</sup> Voir, par exemple, Michelle Wates and Rowen Jade (eds.) *Bigger than the Sky: Disabled Women on Parenting* (London, The Women's Press, 1999); Gisela Hermes (ed.) *Krücken, Babies und Barrieren. Zur Situation behinderter Eltern in der Bundesrepublik* (Kassel, bifos e.V., 1998); Barbara Duncan, Rosangela Berman-Bieler (eds.) *International Leadership Forum for Women with Disabilities. Final Report* (New York, Rehabilitation International, 1997); Suzanne von Daniel, Theresia Degener et al. (eds) *Krüppel-Tribunal : Menschenrechtsverletzungen im Sozialstaat* (Cologne, Pahl-Rugenstein, 1983)

<sup>15</sup> Résolution 48/96 de l'Assemblée générale, 20 décembre 1993.

d) *Droits politiques protégés par le Pacte relatif aux droits civils et politiques dans la perspective de l'invalidité*

Dernier point, mais non le moindre, le Pacte consacre des droits politiques classiques, dont le droit à la liberté de pensée (art. 18), le droit à la liberté d'opinion (art.19), le droit de réunion pacifique (art. 21), le droit de prendre part à la direction des affaires publiques (art. 25) et le droit à l'égalité (art. 2, 3 et 26).

Dans la perspective de l'invalidité, la liberté de pensée et la liberté d'expression (art. 18 et 19) sont habituellement réduites à la liberté de religion. S'il est vrai que beaucoup de handicapés sont croyants, c'est en faire des stéréotypes que de ne pas les considérer comme des citoyens titulaires de droits politiques. Or pour acquérir une conscience politique, il faut impérativement avoir accès au débat politique général. Les organes d'information et les groupes de pression jouent un rôle important dans le discours politique. Certains handicapés, notamment les sourds et les aveugles, en sont souvent privés, faute de disposer des moyens d'y accéder. Pourtant, aux termes de l'article 19, le droit à la liberté d'expression "... comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations".

Le droit de réunion (art. 21) et le droit de prendre part à la direction des affaires publiques (art. 25) posent, eux aussi, la question de l'accès aux lieux où s'exerce la vie politique. Le droit de voter (art. 25), en tant que droit démocratique classique, a de l'importance dans la réalisation des droits à la liberté de pensée et à la liberté d'expression, mais si les bureaux de vote sont inaccessibles aux utilisateurs de fauteuils roulants, ou si la documentation électorale n'est disponible que sous forme imprimée, comment peut-on prétendre qu'il s'agit d'élections "... au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs" ? Les lois qui interdisent à toutes les personnes atteintes de maladies mentales de voter suscitent des préoccupations du même ordre<sup>16</sup>.

La représentation des handicapés dans les partis politiques, dans les parlements et autres organismes constitue une autre forme de participation politique, mais elle reste encore exceptionnelle.

Pour les personnes handicapées, l'enseignement le plus important qu'on puisse tirer de l'article 25 est sans doute que tout citoyen a le droit "d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays". Pour Gerard Quinn, ce droit peut être interprété de deux façons : "On peut l'interpréter de manière à assurer que tous puissent prendre part aux obligations civiques associées à la citoyenneté, le droit d'être juré d'assises étant un bon exemple"<sup>17</sup>. "On peut aussi l'interpréter de manière plus large pour garantir le droit d'accéder aux fonctions publiques"<sup>18</sup>. Cette dernière interprétation est intéressante pour les pays qui n'ont pas promulgué en faveur de leurs citoyens handicapés de loi antidiscrimination prévoyant le droit d'accès aux services, bâtiments et lieux publics.

<sup>16</sup> Voir le Rapport Despouy, par. 43.

<sup>17</sup> Voir, par exemple, *Donald Galloway v. Superior Court of the District of Columbia*, 1993 US Dist. LEXIS 3314, 16 mars 1993.

<sup>18</sup> Degener et Koster-Dreese, *Human Rights and Disabled Persons*, p. 91.

Le droit à l'égalité est l'un des principes les plus anciens et les plus fondamentaux des droits de l'homme. La garantie de l'égalité inspire plusieurs dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, mais trois clauses traitent expressément de cette question : les articles 2, 3 et 26. L'article 3 exige l'égalité des sexes et les articles 2 et 26 interdisent toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. Certes, l'invalidité n'y est pas expressément mentionnée, mais il est généralement admis que les personnes handicapées sont couvertes par l'expression "ou de toute autre situation"<sup>19</sup>. Le droit à l'égalité est l'un des droits fondamentaux les plus importants pour les personnes handicapées. Lors de la Décennie des Nations Unies pour les personnes handicapées (1983 – 1992), la communauté internationale des handicapés a fait valoir que la discrimination était la principale cause d'exclusion des personnes handicapées de la vie collective - et aussi de leur relative pauvreté. Dans le Rapport Despouy, la discrimination fondée sur l'invalidité est dénoncée comme la plus sournoise et la plus radicale des violations des droits de l'homme<sup>20</sup>. Pour interpréter les dispositions relatives à l'égalité du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, il peut être utile de se référer aux Règles pour l'égalisation des chances des handicapés qui disposent que :

Le principe de l'égalité de droits signifie que les besoins de tous ont une importance égale, que c'est en fonction de ces besoins que les sociétés doivent être planifiées et que toutes les ressources doivent être employées de façon à garantir à chacun des possibilités de participation dans l'égalité. Les handicapés font partie de la société et ont le droit de rester dans leur collectivité d'origine. Ils doivent recevoir l'assistance dont ils ont besoin dans le cadre des structures ordinaires d'enseignement, de santé, d'emploi et de services sociaux<sup>21</sup>.

## **4.2 Mise en œuvre et interprétation du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dans la perspective de l'invalidité**

Le Comité des droits de l'homme est composé de dix-huit experts indépendants ayant pour mandat de surveiller l'application du Pacte. Ils sont élus pour quatre ans par les États parties, compte tenu d'une répartition géographique équitable (art. 31 et 32). Aux termes de l'article 28, le Comité des droits de l'homme "est composé de ressortissants des États parties au présent Pacte, qui doivent être des personnalités de haute moralité et possédant une compétence reconnue dans le domaine des droits de l'homme".

### **4.2.1 Méthodes de travail du Comité des droits de l'homme**

Le Comité des droits de l'homme se réunit trois fois par an pendant trois semaines, une fois à New York et deux fois à Genève. Il organise son travail comme suit :

---

<sup>19</sup> Ibid., Aart Hendriks, "The significance of equality and non-discrimination for the protection of the rights and dignity of disabled persons", p. 40.

<sup>20</sup> Rapport Despouy, p. 25.

<sup>21</sup> Règles des Nations Unies pour l'égalisation des chances des handicapés, par. 25 et 26.

En premier lieu, le Comité des droits de l'homme examine les rapports soumis par les États parties. Le rapport initial doit être présenté dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur du Pacte pour chaque État partie intéressé en ce qui le concerne. Par la suite, les États parties doivent présenter des rapports compte tenu de la périodicité déterminée par le Comité. Après l'examen des rapports, le Comité peut appeler l'attention du gouvernement sur des questions préoccupantes ou formuler des observations et des recommandations. Le Comité n'ayant aucune capacité coercitive, l'examen des rapports lui donne l'occasion d'engager un "dialogue constructif" avec les États parties aux fins d'améliorer la situation des droits de l'homme<sup>22</sup>.

Deuxièmement, le Comité des droits de l'homme examine des communications émanant d'États ou de particuliers. L'une et l'autre procédure sont entamées lorsqu'il est prétendu qu'un État partie a enfreint les droits consacrés dans le Pacte. Des communications individuelles peuvent être présentées par les ressortissants des États parties qui ont ratifié le premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte. Les communications d'États ne sont recevables qu'entre les États qui ont fait une déclaration au titre de l'article 41 qui régit cette procédure. Si cette dernière procédure n'a jamais été utilisée<sup>23</sup>, le nombre des communications émanant de particuliers a considérablement augmenté<sup>24</sup>. Le Comité peut établir la violation par un État partie des droits consacrés par le Pacte, mais il n'a pas le pouvoir d'imposer son point de vue à l'État partie concerné<sup>25</sup>.

Pour faciliter l'interprétation du Pacte, le Comité des droits de l'homme adopte des "observations générales". Ces observations ne sont pas contraignantes pour les États parties mais leur fournissent des directives utiles sur la façon d'interpréter les différentes dispositions du Pacte<sup>26</sup>. En novembre 2001, le Comité avait adopté 29 observations générales traduisant l'expérience acquise dans l'examen des rapports des États parties et des communications. Le Comité a décrit l'objectif des observations générales dans son rapport de 1994 :

Les observations générales ... [ne prétendent] ... pas établir une priorité entre les différents aspects de l'application du Pacte. Le but des observations générales est de faire bénéficier tous les États parties de l'expérience ... acquise pour les inciter à continuer à appliquer le Pacte, d'appeler leur attention sur des insuffisances que font apparaître un grand nombre de rapports, de suggérer certaines améliorations dans les procédures de présentation des rapports [pour mettre en lumière les obligations découlant du Pacte] et de stimuler les activités [des] États et des organisations internationales qui ont pour objet de promouvoir et de protéger les droits de l'homme<sup>27</sup>.

Les ONG ne sont pas autorisées à participer aux débats du Comité des droits de l'homme, mais elles peuvent lui communiquer des informations par écrit et lui présenter des rapports "parallèles". Les ONG participent activement au Groupe de

---

<sup>22</sup> Voir: Henry J. Steiner et Philip Alston, *International Human Rights in Context: Law, Politics Morals* (Oxford University Press, 1996), p. 506

<sup>23</sup> Ibid., p. 536.

<sup>24</sup> Anne F. Bayefsky: *The United Nations Human Rights Treaty System: Universality at the Crossroads* (York University Press, 2001), p. 26

<sup>25</sup> Steiner et Alston: *International Human Rights in Context*, p. 537

<sup>26</sup> Ibid., p. 524.

<sup>27</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-neuvième session, *Supplément No. 40* (A/49/40), vol..I, par. 50.

travail qui se réunit avant chaque session. Ce Groupe de travail est composé de cinq membres dont la tâche essentielle est d'établir des "listes de points à traiter" à propos des rapports des États parties en cours d'examen.

#### **4.2.2 Les Observations générales concernant le Pacte relatif aux droits civils et politiques et l'invalidité**

Contrairement au Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité des droits de l'homme n'a pas formulé d'observation générale spécifique concernant les personnes handicapées. Chacune de ses observations porte sur un article précis du Pacte. Certaines observations récentes en ont remplacé de plus anciennes. Les quatre observations ci-dessous mentionnent les personnes handicapées :

- Observation générale No. 8 de 1982 sur le droit à la liberté et à la sécurité de la personne (article 9)<sup>28</sup>
- Observation générale No. 19 de 1990 sur la protection de la famille, le droit de se marier et l'égalité des époux (article 23)<sup>29</sup>
- Observation générale No. 20 de 1992, remplaçant l'Observation générale No. 7, concernant l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (article 7)<sup>30</sup>, et
- Observation générale No. 25 de 1996 sur le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, le droit de voter et d'être élu et le droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques (article 25).

*a) L'Observation générale No. 8 (liberté et sécurité) concernant le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'invalidité*

L'Observation générale No. 8 fait observer que l'article 9.1 (droit à la liberté et à la sécurité de sa personne) :

...s'applique à tous les cas de privation de liberté, qu'il s'agisse d'infractions pénales ou d'autres cas tels que, par exemple, les maladies mentales, le vagabondage, la toxicomanie, les mesures d'éducation, le contrôle de l'immigration, etc. Il est vrai que certaines dispositions de l'article 9 ... s'appliquent uniquement aux personnes qui sont inculpées pour infraction pénale. Mais les autres dispositions, et en particulier l'important ... droit de demander à un tribunal de statuer sur la légalité de la détention, s'appliquent à toutes les personnes qui se trouvent privées de leur liberté par arrestation ou détention. En outre, les États parties doivent également ... veiller à ce que des voies de recours utiles soient prévues dans les autres cas où un individu se plaint d'être privé de sa liberté en violation du Pacte.

Au paragraphe 4, le Comité des droits de l'homme traite de l'internement de sûreté :

---

<sup>28</sup> Voir : "Récapitulation des observations générales ou des recommandations générales adoptées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme" (HRI/GEN/1/Rev.5).

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Ibid.

Même si l'on a recours à l'internement dit de sûreté pour des raisons tenant à la sécurité publique, cet internement doit être soumis aux mêmes dispositions, c'est-à-dire qu'il ne doit pas être arbitraire, qu'il doit être fondé sur des motifs et conforme à des procédures prévues par la loi, que l'intéressé doit être informé des raisons ... et qu'un tribunal doit pouvoir statuer sur la légalité de la détention et qu'il doit être possible d'obtenir réparation en cas de manquement.

L'Observation générale No. 8 ne se réfère à aucun des instruments qui traitent spécifiquement des droits des handicapés et qui pourraient aider à interpréter l'applicabilité de l'article 9 aux détenus souffrant d'un handicap. Une référence croisée à deux instruments de droit indicatif, la Déclaration des droits du déficient mental de 1971<sup>31</sup> et la Déclaration des droits des personnes handicapées de 1975<sup>32</sup>, aurait pu se révéler utile. Bien que ces déclarations n'aient aucune incidence directe sur l'interprétation du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, chacune s'y réfère dans son préambule et contient des paragraphes judicieux sur la restriction par détention des droits de l'homme protégés par le Pacte<sup>33</sup>.

*b) Observation générale No. 19 (famille, mariage) concernant le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'invalidité*

L'Observation générale No. 19 ne se réfère pas explicitement au droit d'une personne handicapée de se marier et de fonder une famille, mais on relève à cet égard d'intéressantes déclarations aux paragraphes 4 et 5 :

4. ... Les États parties devraient indiquer dans leurs rapports s'il existe des restrictions ou obstacles à l'exercice du droit de contracter mariage qui procèdent de facteurs spéciaux tels que le degré de parenté ou l'incapacité mentale ...

5. Le droit de fonder une famille implique, en principe, la possibilité de procréer et de vivre ensemble. Les politiques de planification de la famille, lorsque les États en adoptent, doivent être compatibles avec les dispositions du Pacte et n'être, en particulier, ni discriminatoires ni contraignantes ...

Le droit de se marier est un problème réel pour beaucoup de personnes handicapées, en particulier pour les femmes mentalement déficientes<sup>34</sup>. Le libellé de l'Observation générale No.19 est donc utile, mais il eût été plus utile encore de préciser que l'invalidité en soi ne devrait jamais être considérée comme un motif légitime de stérilisation ou de restriction au mariage.

Notons qu'aucune des douze observations générales adoptées par le Comité des droits de l'homme pendant la Décennie des Nations Unies pour les personnes handicapées (1982-1993) ne fait expressément référence aux droits des handicapés.

<sup>31</sup> Résolution 2856 (XXVI) de l'Assemblée générale du 20 décembre 1971, reproduite dans Degener and Koster-Dreese, *Human Rights and Disabled Persons*, p. 371 ff.

<sup>32</sup> Résolution 3447(XXX) de l'Assemblée générale du 9 décembre 1975 reproduite dans Degener and Koster-Dreese, *Human Rights and Disabled Persons*, p. 373 ff

<sup>33</sup> Par. 6 et 7 de la Déclaration de 1971 et par. 4, 10 et 11 de la Déclaration de 1975.

<sup>34</sup> Voir T. Degener, "Disabled women and international human rights", *Women and International Human Rights Law*, Kelly D. Askin and Dorean M. Koenig (eds.), vol. 3, (Ardsley NY, Transnational, 2001), p. 267 – 293.

c) *L'Observation générale No. 20 (torture) et l'invalidité*

L'Observation générale No. 20 relative à la torture et aux peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ne mentionne pas non plus explicitement les personnes handicapées mais contient certaines déclarations importantes pour elles.

2. L'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques a pour but de protéger la dignité et l'intégrité physique et mentale de l'individu. L'État partie a le devoir d'assurer à toute personne, par des mesures législatives ou autres, une protection contre les actes prohibés par l'article 7, que ceux-ci soient le fait de personnes agissant dans le cadre de leurs fonctions officielles, en dehors de celles-ci ou à titre privé.

...

7. L'article 7 interdit expressément les expériences médicales ou scientifiques réalisées sans le libre consentement de la personne concernée. Le Comité note, qu'en général, les rapports des États parties fournissent peu de précisions sur ce point. Il conviendrait d'accorder plus d'attention à la nécessité et aux moyens d'assurer le respect de cette disposition. Le Comité observe également qu'une protection spéciale contre de telles expériences est nécessaire dans le cas des personnes qui sont dans l'incapacité de donner valablement leur consentement, en particulier celles qui sont soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement. Ces personnes ne doivent pas faire l'objet d'expériences médicales ou scientifiques de nature à nuire à leur santé.

L'Observation générale No.20 soulève donc deux questions importantes quant au sens de l'article 7 pour les personnes handicapées.

Premièrement, et c'est le plus important, il est clair que les États parties sont légalement responsables en cas de violations de droits fondamentaux dans les institutions privées où les personnes handicapées sont placées. Cette observation prend une grande importance vu la tendance à la privatisation de ce genre d'établissements, partout dans monde. Deuxièmement, les personnes handicapées qui sont dans l'incapacité de donner valablement leur consentement doivent être protégées contre toute forme d'expérience médicale ou scientifique. Ces deux précisions sont importantes pour la protection des droits fondamentaux des personnes handicapées.

Les droits fondamentaux des personnes handicapées peuvent également être violés dans le cadre de la prestation de services sociaux. Outre qu'il est difficile de dénoncer les coupables, il est fréquent que l'acte lui-même ne soit pas considéré comme une violation des droits de l'homme si son auteur n'est pas un représentant de l'État. L'Observation générale No. 20 donne à entendre qu'il s'agit bien d'une violation et donne un avis des plus utiles au sujet des expériences médicales et scientifiques auxquelles sont souvent soumises les personnes handicapées.

Cette question a fait l'objet d'un vif débat en Europe, à l'occasion de l'adoption, en 1997, de la Convention européenne sur les droits de l'homme et la biomédecine. L'article 17 de cette convention régionale autorise la recherche médicale non thérapeutique sur des personnes incapables de donner un consentement valable. Dans de nombreux pays européens, dont l'Allemagne<sup>35</sup> et le Royaume-Uni, des groupes de handicapés ont protesté contre la Convention. Certains chercheurs ont argué que les

<sup>35</sup> Pour un aperçu du débat en Allemagne, voir: T. Degener, "Chronologie der Bioethik-Konvention und ihre Streitpunkte", *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, vol. 1 (1998), p.7-33.

dispositions de l'article 7 de la Convention étaient incompatibles avec celles de l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, faisant valoir la prévalence du Pacte en droit international<sup>36</sup>.

*d) L' Observation générale No. 25 (droit de voter et droit de participer à la direction des affaires publiques) concernant le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'invalidité*

L'Observation générale No. 25 est la première dans laquelle le Comité des droits de l'homme traite expressément (dans trois paragraphes sur vingt-sept) des personnes handicapées :

4. Toutes les conditions s'appliquant à l'exercice des droits protégés par l'article 25 devraient être fondées sur des critères objectifs et raisonnables... Ainsi, il peut être justifié de refuser le droit de voter ou d'occuper une fonction publique à une personne dont l'incapacité mentale est établie.

10. ... Il serait déraisonnable de restreindre le droit de vote sur la base d'une invalidité physique ou d'imposer des critères d'alphabétisation, d'instruction ou de fortune...

20. Une autorité électorale indépendante devrait être créée afin de superviser le processus électoral et de veiller à ce qu'il soit conduit dans des conditions d'équité et d'impartialité, conformément à des lois établies qui soient compatibles avec le Pacte ... L'aide apportée aux handicapés, aux aveugles et aux analphabètes devrait être indépendante. Les électeurs devraient être pleinement informés de ces garanties.

Ces interprétations sont des plus utiles dans le contexte de l'intégration des personnes handicapées au processus électoral. L'Observation établit que l'invalidité physique ne peut jamais constituer un motif légitime de restriction du droit de voter. Pas plus qu'une invalidité intellectuelle ne peut être considérée comme une raison de refuser à un citoyen le droit de voter ou d'occuper une fonction publique. Un tel refus n'est justifiable qu'en cas d'incapacité mentale établie. L'Observation soutient aussi que les personnes qui aident les électeurs handicapés doivent être neutres, leur unique rôle étant de protéger leur indépendance; le même souci devrait conduire à des aménagements adéquats qui assurent aux handicapés l'accès aux bureaux de vote et des conditions propices au scrutin secret.

On peut clairement tirer de cette Observation des enseignements sur la façon dont les élections sont organisées. Il arrive que des personnes handicapées ne puissent exercer leur droit de voter alors que leur handicap fonctionnel n'altère en rien leur faculté de décider. Une aide est quelquefois apportée aux électeurs handicapés par des membres de leur famille ou des personnes dont ils dépendent. Cela pose la question de l'autonomie et de la confidentialité et du risque de manipulation.

L'Observation générale No. 25 ne fournit aucune directive quant aux renseignements que les États parties doivent fournir dans leurs rapports, ni quant à leur degré de précision. Par exemple, le fait de ne pas disposer des moyens de se rendre dans les bureaux de vote constitue-t-il une violation de l'article 25 du Pacte ? Est-ce un droit pour les aveugles que de recevoir la documentation électorale en braille ou sous forme

<sup>36</sup> A. Hendriks: "Article 17 of the European Convention on Human Rights and Biomedicine: incompatible with international human rights law?", *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, vol. 1 (1998), p. 116.

d'enregistrement sonore ? Est-ce un droit pour les sourds que de bénéficier de services d'interprétation en langue des signes? Pour répondre à ces questions, on peut invoquer certains passages de l'Observation:

11. Les États doivent prendre des mesures efficaces pour faire en sorte que toutes les personnes qui remplissent les conditions pour être électeurs aient la possibilité d'exercer ce droit...

12. ... Des informations et tous les documents requis devraient être disponibles dans les langues des minorités. Des moyens spécifiques, par exemple un système de photographies ou de symboles, devraient être adoptés afin que les électeurs analphabètes soient suffisamment informés pour faire leur choix...

Partant, on peut soutenir que les États doivent veiller à ce que les personnes handicapées puissent avoir accès aux bureaux de vote. La langue des signes et le braille pourraient même être considérés comme langues de minorités. Si cet argument est rejeté au motif que les personnes handicapées ne sont pas reconnues comme constituant une minorité au sens de l'article 27 du Pacte, on pourrait faire valoir que les sourds et les aveugles se trouvent dans la même situation que les personnes qui parlent la langue d'une minorité et ont droit, de ce fait, à un traitement égal. La référence à "des moyens spécifiques, par exemple un système de photographies ou de symboles" à l'intention des analphabètes indique que les États parties ont le devoir d'adapter l'information et les matériels électoraux en usant de divers moyens de communication.

L'Observation générale No. 25 reste muette sur le sens de l'alinéa c) de l'article 25 du Pacte en ce qui concerne les personnes handicapées. Le droit d'accéder dans des conditions d'égalité aux fonctions publiques peut être interprété *stricto sensu* ou *lato sensu*. À ce jour le Comité des droits de l'homme l'a interprété *stricto sensu*, comme droit d'accéder dans des conditions d'égalité aux fonctions publiques en termes de "nomination, de promotion, de suspension et de révocation"<sup>37</sup>. "Des mesures palliatives peuvent être prises dans certains cas appropriés pour veiller à ce que tous les citoyens aient accès dans des conditions d'égalité aux fonctions publiques"<sup>38</sup>, mais les personnes handicapées ne sont pas expressément mentionnées.

L'accès est l'un des principaux sujets traités dans les Règles pour l'égalisation des chances des handicapés<sup>39</sup> - instrument adopté par l'Assemblée générale trois ans, tout juste, avant l'adoption de l'Observation générale No. 25 par le Comité des droits de l'homme. Il eût été utile de tenir compte des Règles dans l'Observation générale.

---

<sup>37</sup> Observation générale No. 25, par. 23.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Voir, par exemple, la Règle 5: "Les États devraient reconnaître l'importance générale de l'accessibilité pour l'égalisation des chances dans toutes les sphères de la vie sociale. ..."

### 4.3 Évaluation du fonctionnement du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dans la perspective de l'invalidité

#### 4.3.1 Présentation de rapports par les États au titre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dans la perspective de l'invalidité

Pour évaluer la façon dont le Comité des droits de l'homme et les États parties traitent la question de l'invalidité, dans la perspective des droits de l'homme, dans le cadre du titre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, il a été procédé comme suit.

Tous les rapports présentés par les États parties depuis 1993 ont été examinés sous l'angle de l'invalidité. On sait qu'il existe un énorme arriéré et qu'un grand nombre de rapports n'ont pas été présentés dans les délais prescrits, ou ont été présentés mais n'ont pas encore été examinés par les organes conventionnels compétents<sup>40</sup>.

Par ailleurs, tous les documents du Comité des droits de l'homme concernant les rapports des États parties établis depuis 1993 ont été examinés sous l'angle de l'invalidité. Ces documents sont répertoriés comme suit :

- Les "Listes des points à traiter" énumèrent les domaines de préoccupation à l'issue d'une analyse préliminaire des rapports des États parties. Ces listes sont généralement établies par un groupe de travail qui se réunit avant les sessions du Comité des droits de l'homme. Les questions recensées sont abordées lors de l'examen du rapport considéré en présence des représentants de l'État partie concerné.
- Les "Conclusions" sont des documents du Comité des droits de l'homme publiés à l'issue du processus, qui rendent compte du dialogue entre les membres du Comité et les États parties au sujet de leurs rapports respectifs. Les rapports sont examinés en présence de représentants du gouvernement concerné et donnent lieu à l'adoption de "Conclusions".
- Les "Comptes rendus analytiques" contiennent un résumé détaillé des débats du Comité des droits de l'homme.

L'année 1993 a été choisie comme point de départ car c'est l'année où l'Assemblée générale a adopté les Règles pour l'égalisation des chances des handicapés. Dans une certaine mesure, les Règles ont été adoptées pour suppléer à l'absence d'un instrument des droits de l'homme contraignant dans le domaine de l'invalidité; de ce fait, elles sont considérées comme l'instrument le plus important des Nations Unies en matière d'invalidité<sup>41</sup>. Bien que le suivi de l'application des Règles s'effectue dans le cadre des activités de la Commission du développement social, en marge du système des droits de l'homme de l'ONU, tous les organes des Nations Unies sont tenus de collaborer avec le Rapporteur spécial pour en assurer l'application<sup>42</sup>. En outre, 1993 marquait la fin de la Décennie des Nations Unies pour les personnes handicapées, dont l'objectif

<sup>40</sup> Voir: Bayefsky, *The United Nations Human Rights Treaty System*, p. 7.

<sup>41</sup> Voir: Degener et Koster-Dreese, *Human Rights and Disabled Persons*, p. 12

<sup>42</sup> Règles pour l'égalisation des chances des handicapés, chap. IV: "Mécanisme de suivi", par. 7.

était de sensibiliser les États membres et les institutions de l'ONU aux questions liées à l'invalidité.

### **4.3.2 Survol des rapports des États parties présentés au titre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dans la perspective de l'invalidité**

Sur les 114 rapports examinés, 76 (67 %) faisant référence à l'invalidité. Ce résultat, à première vue étonnamment positif, est nettement moins impressionnant si l'on y regarde de plus près.

La majorité des États parties (57%) mentionnent les personnes handicapées au titre de trois articles du Pacte, voire moins. Seulement 7% d'entre eux les mentionnent en relation avec sept au moins des vingt-sept droits protégés par le Pacte.

Les dispositions les plus fréquemment citées sont celles des articles 23 (droits associés à la famille) et 24 (droit de l'enfant à une protection). Environ 43% des rapports des États parties se réfèrent à ces dispositions. Cependant, ces références fournissent rarement des informations sur le droit des personnes handicapées de se marier et de procréer, ou sur le droit de l'enfant handicapé à une éducation intégrée<sup>43</sup> ou à être protégé contre toute forme d'exploitation. Elles indiquent en général le montant des allocations ou autres prestations sociales versées aux familles pour leurs enfants handicapés. Les autres dispositions du Pacte le plus fréquemment citées à propos des handicapés sont celles des articles 2 et 26 (égalité et non-discrimination). Dans 32 % des rapports, on signale que des lois favorisant l'égalité ont été adoptées, qui protègent aussi (ou exclusivement) les personnes handicapées.

Ces constatations recourent les résultats de nos recherches antérieures sur la réforme globale des lois sur l'invalidité<sup>44</sup>. Il a été établi que plus de quarante pays avaient adopté des lois pour lutter contre la discrimination à l'encontre de l'invalidité au cours de la dernière décennie, et parfois même plus tôt. Vingt-quatre de ces pays l'ont signalé dans leurs rapports périodiques au Comité des droits de l'homme. Peu de rapports fournissaient des renseignements détaillés sur les nouvelles lois et leur application. On pourrait citer en exemple de bonne pratique à cet égard les rapports de l'Australie<sup>45</sup>, du Canada<sup>46</sup>, de la Finlande,<sup>47</sup> de la Chine (Région administrative spéciale de Hong Kong)<sup>48</sup>, du Royaume-Uni<sup>49</sup> et des États-Unis<sup>50</sup>. Les rapports de ces États parties contiennent des informations utiles sur les objectifs des lois antidiscrimination modernes, sur les domaines couverts et sur leur application.

---

<sup>43</sup> À l'exception notable du rapport initial du Zimbabwe (CCPR/C/74/Add.3).

<sup>44</sup> T Degener and G. Quinn: "A survey of international, comparative and regional disability law reform", forthcoming in *Disability Rights: Transforming National and International Law*, Disability Rights Education Defense Fund (DREDF) (ed.), (NY: Transnational).

<sup>45</sup> Troisième rapport périodique (CCPR/C/AUS/98/3).

<sup>46</sup> Quatrième rapport périodique (CCPR/C/103/Add.5).

<sup>47</sup> Quatrième rapport périodique (CCPR/C/95/Add.6).

<sup>48</sup> Rapport initial (CCPR/C/HKSAR/99/1/Add.1).

<sup>49</sup> Cinquième rapport périodique (CCPR/C/United Kingdom/99/5).

<sup>50</sup> Rapport initial (CCPR/C/81/Add.4).

La majorité des rapports des États parties (54 %) mentionnent brièvement les personnes handicapées parmi d'autres groupes, en général les femmes et les enfants. Seuls 30 % des rapports examinés contiennent des passages exclusivement consacrés aux handicapés.

Indépendamment des mesures de protection sociale et des lois en faveur de l'égalité, la plupart des rapports mentionnent les personnes handicapées lorsqu'ils traitent de l'internement d'office ou du traitement contraignant de malades ou de déficients mentaux, du traitement des prévenus ou de prisonniers handicapés, du droit de voter, du droit au mariage et du divorce, de la législation relative à l'immigration et des expériences médicales.

En ce qui concerne l'internement d'office et le traitement contraignant des personnes handicapées, les rapports montrent que les États parties ont conscience que de très importants droits fondamentaux sont en jeu. Ainsi, la plupart des rapports qui traitent de questions relevant de l'article 7 (torture/traitement inhumain), de l'article 9 (liberté et sécurité de sa personne) ou de l'article 10 (détention) mentionnent une législation sur la santé mentale garantissant la régularité des procédures. Toutefois, les États parties se contentent souvent de citer les lois sans en indiquer les modalités d'application effective (par exemple, si un recours judiciaire est possible ou si les décisions d'internement d'office ou de traitement contraignant sont laissées à la discrétion des médecins)<sup>51</sup>. Les cas de bonnes pratiques sont nombreux. Les rapports du Danemark<sup>52</sup>, du Royaume-Uni (sur Hong Kong)<sup>53</sup>, d'Israël<sup>54</sup>, des Pays-Bas<sup>55</sup> et des États-Unis d'Amérique<sup>56</sup> sont remarquables, car ils montrent que la législation relative à l'internement d'office est fondée sur une approche qui tient compte des droits de l'homme.

Les rapports traitent habituellement la question des handicapés traduits en justice au titre de l'article 14 (égalité devant les tribunaux). Un nombre non négligeable d'États parties ont tendance à les surprotéger en leur imposant un conseil juridique, qu'ils soient ou non en mesure d'assurer eux-mêmes leur défense<sup>57</sup>.

Bien peu de rapports présentés par les États parties traitent de la question des droits fondamentaux des détenus handicapés ou du traitement des accusés handicapés. On trouve des exemples notables de bonnes pratiques dans ce domaine dans les rapports de la République Tchèque, du Danemark et du Royaume-Uni. Le rapport initial de la République Tchèque et le deuxième rapport périodique de l'Irlande<sup>58</sup> reconnaissent franchement que les prisons d'État ne disposaient pas d'installations adaptées aux besoins des détenus handicapés<sup>59</sup>. Le Danemark indique que l'État a élaboré un

<sup>51</sup> Voir, par exemple, le quatrième rapport périodique de la Pologne (CCPR/C/95/Add.8), par. 60 ff.

<sup>52</sup> Troisième rapport périodique du Danemark (CCPR/C/64/Add.11).

<sup>53</sup> Quatrième rapport périodique du Royaume-Uni (Hong Kong) (CCPR/C/95/Add.5), par. 123.

<sup>54</sup> Rapport initial d'Israël (CCPR/C/81/Add.13), par. 227 ff.

<sup>55</sup> Troisième rapport périodique des Pays-Bas (CCPR/C/NET/99/3) par. 54 à 57 et par. 77 à 81.

<sup>56</sup> Rapport initial des États-Unis (CCPR/C/81/Add.4), par. 172 ff., par. 247 ff. et par. 280 ff.

<sup>57</sup> Rapport initial de la Slovaquie (CCPR/C/81/Add.9), par. 49.

<sup>58</sup> CCPR/C/IRL/98/2, par. 408. Ce rapport est unique en ce sens que les informations sur des prisons inaccessibles émanent d'ONG qui sont citées dans le rapport de l'État partie.

<sup>59</sup> CCPR/C/CZE/2000/1, par. 209.

programme de formation destiné à apprendre aux policiers comment se comporter à l'égard des prisonniers<sup>60</sup>. Au Royaume-Uni, tous les personnels pénitentiaires doivent se conformer à un code de conduite qui traite aussi des détenus handicapés<sup>61</sup>.

Une minorité d'États parties mentionnent le droit de voter au titre de l'article 25 (droit de voter et droit d'accéder aux fonctions publiques). En tout état de cause, ces rapports ne reflètent pas tous la notion selon laquelle les handicapés sont des citoyens qui ont des droits politiques égaux. Certains, par exemple, se contentent d'indiquer que les déficients mentaux n'ont pas le droit de voter<sup>62</sup>. D'autres semblent se satisfaire de la possibilité donnée aux électeurs handicapés de se faire accompagner par la personne de leur choix pour les assister, ou de signaler à la commission électorale leurs besoins particuliers pour pouvoir participer au processus électoral<sup>63</sup>. Quatre États parties seulement signalent des mesures positives prises par le gouvernement central ou local pour rendre le processus électoral accessible aux personnes handicapées<sup>64</sup>. Un rapport précise que ces mesures positives sont réservées aux seules personnes incapables de marcher, mais que les aveugles, les sourds ou autres catégories de personnes handicapées doivent se faire accompagner par la personne de leur choix<sup>65</sup>.

Lorsqu'un État partie mentionne les personnes handicapées dans le contexte de sa législation sur l'immigration, au titre de l'article 12 (droits des étrangers), c'est habituellement pour préciser que l'invalidité est un motif légal de refus de l'autorisation d'immigrer. Les quelques États qui admettent pratiquer cette forme de discrimination juridique à l'encontre des handicapés ne semblent pas la percevoir comme une atteinte aux droits fondamentaux.

Trois rapports, émanant de l'Australie, des Pays-Bas et des États-Unis, abordent la question des expériences scientifiques ou médicales. Alors que le troisième rapport périodique de l'Australie affirme que, par principe, de telles interventions ne sont pratiquées que sur des personnes capables de donner leur consentement en toute connaissance de cause<sup>66</sup>, le rapport initial des États-Unis révèle que des expériences médicales ou scientifiques (non thérapeutiques) ont été pratiquées sans le consentement des intéressés. Ces pratiques, qualifiées d'illégales, ont donné lieu à l'ouverture d'enquêtes<sup>67</sup>. Le troisième rapport périodique des Pays-Bas indique que, dans certaines circonstances, des expériences non thérapeutiques peuvent être pratiquées sur des personnes incapables de donner leur consentement en toute connaissance de cause<sup>68</sup>.

---

<sup>60</sup> Quatrième rapport périodique du Danemark (CCPR/C/DNK/99/4). par. 73.

<sup>61</sup> Quatrième rapport périodique du Royaume-Uni (CCPR/C/95/Add.3), par. 131.

<sup>62</sup> Voir, par exemple, le quatrième rapport périodique du Royaume-Uni (Territoires dépendants (Guernesey)) CCPR/C/95/Add.10), par.19.

<sup>63</sup> Voir, par exemple, le troisième rapport périodique du Venezuela (CCPR/C/VEN/98/3), par. 386 et le rapport initial de l'ex-République yougoslave de Macédoine (CCPR/C/74/Add.4), par. 542.

<sup>64</sup> Quatrième rapport périodique du Canada (CCPR/C/103/Add.5) para244 ff.; rapport initial d'Israël (CCPR/C/81/Add.13) par. 808; rapport initial des États-Unis (CCPR/C/81/Add.4) par. 754; quatrième rapport périodique de l'Italie (CCPR/C/103/Add.4) par. 195.

<sup>65</sup> Quatrième rapport périodique de l'Italie (CCPR/C/103/Add.4), par. 195.

<sup>66</sup> CCPR/C/AUS/98/3, par. 383.

<sup>67</sup> Rapport initial des États-Unis (CCPR/C/81/Add.4), par. 178 ff.

<sup>68</sup> CCPR/C/NET/99/3.

Dans un rapport, le quatrième rapport périodique de la Finlande, le droit d'utiliser la langue des signes est considéré comme un droit fondamental au titre de l'article 27 (droits des minorités) du Pacte. Il signale que la Constitution finlandaise a été amendée en conséquence en 1995<sup>69</sup>.

Dans son ensemble, l'examen de 114 des rapports présentés au Comité des droits de l'homme par les États parties montre que la majorité d'entre eux (63 %) ont encore tendance à aborder les droits fondamentaux des personnes handicapées, dans le cadre du Pacte d'un point de vue médical ou social. Une minorité (38 %), ont une démarche davantage fondée sur les droits civils et politiques.

Le troisième rapport périodique de l'Australie constitue un remarquable exemple de bonne pratique. Il analyse dans son ensemble la législation relative à la discrimination au niveau fédéral et à l'échelon des États et traite de la situation des handicapés australiens au regard de neuf droits fondamentaux couverts par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>70</sup>. Ce rapport traite abondamment de questions telles que la législation antidiscrimination dans la perspective de l'invalidité, le lien entre la législation sur l'avortement et l'invalidité, la législation sur la santé mentale, l'internement administratif ou pénal, la recherche médicale et les expériences scientifiques, la participation à un jury judiciaire, la protection de la personnalité juridique, les mesures d'aide aux familles ayant des enfants handicapés et la discrimination à l'encontre des handicapés dans le secteur de l'enseignement, le droit de voter, l'emploi et la sélection des salariés dans le secteur public.

Ce rapport montre que ses auteurs ont conscience du fait que la législation à elle seule ne suffit pas à la réalisation des droits de l'homme. Le troisième rapport périodique de l'Australie donne une image remarquablement claire de la situation et aborde avec franchise des questions telles que l'exclusion des handicapés des jurys d'assises.

#### **4.3.3 Évaluation de la façon dont les questions d'invalidité sont traitées dans le dialogue entre le Comité des droits de l'homme et les États parties**

Pour évaluer la façon dont les questions d'invalidité ont été traitées dans le dialogue entre les membres du Comité des droits de l'homme et les représentants des États parties, tous les documents établis en 1993 ou ultérieurement dans les catégories "liste des points à traiter", "compte rendu analytiques" "conclusions" et "rapport annuel" ont été examinés.

##### *a) L'invalidité dans les listes des points à traiter du Comité des droits de l'homme*

Sur trente-trois "listes des points à traiter", trois abordaient des questions concernant l'invalidité. Deux demandaient aux États parties – le Royaume-Uni (au sujet de Jersey, Territoire dépendant de la Couronne britannique) et la Guyane, de fournir des informations sur la législation et les mesures politiques interdisant la discrimination à l'encontre des handicapés et d'autres groupes (les femmes, les homosexuels, les

<sup>69</sup> CCPR/C/95/Add.6, par. 118.

<sup>70</sup> CCPR/C/AUS/98/3.

personnes âgées) protégés par l'article 26 du Pacte (non-discrimination)<sup>71</sup>. La troisième liste soulevait une question concernant exclusivement les personnes handicapées. À l'occasion de l'examen du deuxième rapport périodique de la République arabe syrienne, il a été demandé à l'État partie "de fournir des précisions sur l'article 70 b) de la Loi sur la magistrature qui exclut les personnes handicapées de la fonction de magistrat"<sup>72</sup>.

*b) Place accordée à l'invalidité dans les comptes rendus analytiques du Comité des droits de l'homme*

Sur 381 "comptes rendus analytiques" des sessions du Comité, 58 (15 %) faisaient référence aux personnes handicapées. Le plus souvent elles étaient mentionnées parmi d'autres groupes (généralement les femmes et le plus souvent dans le contexte de la discrimination); 13 comptes rendus analytiques (3 %) traitaient explicitement de questions concernant les personnes handicapées. Les questions abordées concernaient la peine capitale, le droit de voter, les prestations sociales et les services d'aide aux familles de handicapés, la stérilisation, la protection juridique, le statut des handicapés dans la société, la législation sur l'avortement, la détention et les châtiments corporels, les enfants handicapés, l'amputation en tant que sanction pénale et les expériences scientifiques et médicales.

Les membres du Comité des droits de l'homme demandent rarement des renseignements détaillés sur les handicapés placés en institution sans leur consentement. Ils ne sont guère enclins non plus à entamer un dialogue avec les représentants des États à propos des cas où il semble qu'il ne soit pas demandé "à un tribunal de statuer sur la légalité de la détention" (Observation générale No 8). Les membres du Comité semblent réticents à appliquer l'Observation générale No 25, qui affirme que les handicapés doivent avoir le droit de voter dans des conditions d'égalité et que l'aide apportée aux électeurs doit être véritablement indépendante. L'Observation générale No 25 n'est pas suffisamment exploitée dans la perspective de l'invalidité. La question des personnes handicapées semble plus souvent abordée par les représentants des États que par les membres du Comité. Il arrive que les comptes rendus analytiques ne contiennent aucune observation des membres du Comité à leur sujet, alors que les rapports examinés révèlent une situation de discrimination, comme c'est le cas lorsque les lois sur l'immigration excluent les personnes handicapées. Nous tenons à souligner que ces lacunes ne sont nullement dues à un manque d'intérêt de la part des membres du Comité, mais plus vraisemblablement à la charge de travail que représentent d'autres priorités, encore plus pressantes.

Il faut féliciter les membres du Comité de mentionner aussi souvent les personnes handicapées au titre de l'article 26 du Pacte (non-discrimination). Cette initiative est louable. Mais les comptes rendus analytiques montrent aussi que le dialogue entre le Comité et les États parties ne met pas suffisamment en évidence les exemples encourageants de législations relatives à la discrimination ou à la santé mentale qui adhèrent aux principes des droits de l'homme. Un tel dialogue pourrait permettre aux membres du Comité de mieux se pénétrer des questions liées à l'invalidité et inciter les États parties à se lancer dans des initiatives novatrices.

<sup>71</sup> CCPR/C/68/L/UKCD et CCPR/C/68/L/GUY.

<sup>72</sup> CCPR/C/71/L/SYR.

L'examen des comptes rendus analytiques consultés montre que les membres du Comité ne se sont pas contentés de poser des questions, mais que dans quatre cas ils ont clairement exprimé leur inquiétude quant à l'exercice des droits fondamentaux des handicapés. Lors de l'examen du troisième rapport périodique de Chypre, le Comité s'est déclaré préoccupé par une loi en vertu de laquelle l'usage de la force contre un déficient mental ne constituait pas un délit pénal<sup>73</sup>. Lors de l'examen du quatrième rapport périodique du Japon, le Comité s'est félicité de l'abrogation d'une loi qui rendait obligatoire la stérilisation des femmes handicapées. Le Comité s'est déclaré préoccupé de constater que le Gouvernement japonais n'avait pas encore indemnisé les quelque 16 000 femmes handicapées qui avaient été stérilisées entre 1949 et 1995<sup>74</sup>. Lors de l'examen du rapport initial des États-Unis, le Comité a déploré l'application de la peine de mort à des déficients mentaux<sup>75</sup>.

*c) Place accordée à l'invalidité dans les conclusions du Comité des droits de l'homme*

Il est de fait que l'invalidité ne tient pas beaucoup de place dans les conclusions du Comité.

Sur 153 documents examinés, 10 seulement (7 %) mentionnaient les droits fondamentaux des handicapés. Ils émanaient de l'Australie<sup>76</sup>, de l'Autriche<sup>77</sup>, du Canada<sup>78</sup>, du Royaume-Uni (à propos de Hong Kong)<sup>79</sup>, de l'Irlande, du Japon, de la Corée<sup>80</sup>, de la Lituanie<sup>81</sup>, des Pays-Bas et des États-Unis. De ces dix conclusions, cinq se félicitaient des lois ou mesures adoptées par les États concernés. Quatre (3%) comportaient des critiques et des recommandations. Au sujet des États-Unis, par exemple, le Comité s'est dit préoccupé par le fait que, dans certains États, des personnes handicapées puissent servir de cobayes à la recherche non thérapeutique. Il a également déploré que, faute de protection, des déficients mentaux aient subi la peine capitale<sup>82</sup>.

Au sujet du deuxième rapport périodique de l'Irlande, le Comité des droits de l'homme a recommandé que de nouvelles mesures soient prises pour garantir

le plein exercice, en toute égalité, des droits protégés par le Pacte aux personnes handicapées, sans aucune discrimination, conformément à l'article 26 ...<sup>83</sup>

---

<sup>73</sup> CCPR/C/SR.1648, par. 20.

<sup>74</sup> CCPR/C/SR.1716, par. 30.

<sup>75</sup> CCPR/C/SR.1405, par. 56.

<sup>76</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-cinquième session, *Supplément No. 40* (A/55/40), vol I, par. 498 – 528.

<sup>77</sup> CCPR/C/79/Add.103.

<sup>78</sup> CCPR/C/79/Add.105.

<sup>79</sup> CCPR/C/79/Add.57.

<sup>80</sup> CCPR/C/79/Add.114.

<sup>81</sup> CCPR/C/79/Add.87.

<sup>82</sup> CCPR/C/79/Add.50, par. 286 ff et par. 281.

<sup>83</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-cinquième session, *Supplément No. 40* (A/55/40), vol I, par. 450.

Au sujet du quatrième rapport périodique du Japon, il a dit :

tout en prenant note de l'abrogation de la stérilisation forcée pour les femmes handicapées, [le Comité] déplore que la législation n'ait pas créé un droit d'indemnisation pour les personnes soumises à la stérilisation forcée et recommande que les dispositions légales nécessaires soient prises<sup>84</sup>.

Le Comité des droits de l'homme s'est dit gravement préoccupé par les cas d'euthanasie et de recherche médicale dont il est fait état dans le troisième rapport périodique des Pays-Bas :

d) Le Comité, ayant dûment pris note du rôle de surveillance de la commission d'examen, est également préoccupé par le fait que celle-ci n'exerce qu'un contrôle *ex post* et n'ait pas le pouvoir d'empêcher qu'il soit mis fin à une vie lorsque les conditions de fond ne sont pas remplies.

L'État partie devrait réexaminer sa loi sur l'euthanasie et l'aide au suicide compte tenu des présentes observations. Il doit veiller à ce que les procédures appliquées offrent des garanties suffisantes contre les excès ou les abus, notamment contre l'influence abusive de tierces parties. Le mécanisme de contrôle *ex ante* devrait être renforcé. Le fait que la loi puisse être appliquée aux mineurs met en relief la gravité de ces préoccupations. Le prochain rapport devrait fournir des informations détaillées sur les critères qui sont appliqués pour déterminer l'existence d'une "demande personnelle et mûrement réfléchie", "de souffrance intolérable" et "aucune autre solution raisonnable". Il devrait également donner des informations précises sur le nombre de cas auxquels la nouvelle loi a été appliquée et sur les rapports pertinents de la commission d'examen. Il est demandé à L'État partie de surveiller strictement la loi et son application et de ne pas cesser de les étudier.

6. Le Comité est profondément préoccupé par les informations selon lesquelles des membres du personnel médical auraient mis fin à la vie de nouveau-nés handicapés.

L'État devrait examiner scrupuleusement toute allégation de violation du droit à la vie de cette nature (article 6 du Pacte), qui ne relève pas de la loi sur l'euthanasie. L'État partie devrait en outre informer le Comité du nombre de cas qui se sont produits et des résultats des actions en justice qui ont suivi<sup>85</sup>.

Sur cette question, le Comité des droits de l'homme a adopté un point de vue différent et beaucoup plus critique que celui du Conseil de l'Europe.

#### **4.4 L'invalidité comme question relevant des droits de l'homme dans le cadre de la procédure de dépôt de communications, au titre du premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques**

##### **4.4.1 La jurisprudence acquise dans le domaine de l'invalidité au titre du Protocole facultatif**

À chacune de ses sessions, le Comité des droits de l'homme examine aussi des communications émanant de particuliers qui se plaignent de violations du Pacte. On ne peut recourir à cette procédure que si l'État concerné a ratifié le premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte. Dans ce cas, tout citoyen (ou ses représentants) peut

<sup>84</sup> CCPR/C/79/Add.102, par. 31.

<sup>85</sup> CCPR/CO/72/NET.

alléguer (au moyen d'une "communication") la violation par un État partie de l'un des droits énoncés dans le Pacte. Le Comité des droits de l'homme n'examine que les communications qui lui sont adressées par écrit. Le plaignant et l'État partie concerné ont la possibilité de présenter leurs versions respectives des faits et de défendre leur cause par écrit, mais il n'y a pas d'audience contradictoire devant le Comité.

Le Comité examine ces communications à huis clos. Seules ses décisions finales, appelées "Constataions" sont rendues publiques. La première démarche du Comité consiste à établir si la communication est recevable. Si c'est le cas, le Comité l'étudie quant au fond pour déterminer si l'État partie a ou non violé les dispositions du Pacte. S'il constate qu'il y a eu violation, il indique souvent dans ses "Constataions" les mesures qui pourraient être prises pour remédier à la situation<sup>86</sup>. Bien que les "Constataions" relatives aux communications émanant de particuliers n'aient pas force exécutoire, elles ont néanmoins valeur juridique. Elles ne font pas, stricto sensu, jurisprudence, puisque le Comité des droits de l'homme n'est pas un tribunal, comme, par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme. Mais le Comité est le seul organe des Nations Unies qui ait pour mandat d'interpréter le Pacte international relatif aux droits civils et politiques dans le contexte de plaintes individuelles; au cours des années, il a accumulé une abondante jurisprudence sur les dispositions du Pacte.

Lorsqu'une communication est déclarée recevable au titre du premier Protocole facultatif, le Comité des droits de l'homme présente souvent des arguments juridiques pour appuyer son interprétation des dispositions pertinentes du Pacte, dans le contexte du dossier examiné. Alors que les conclusions formulées quant au rapport périodique d'un État partie traduisent l'opinion du Comité sur l'application globale du Pacte dans le pays concerné, les "Constataions" reflètent son interprétation de l'application de certains articles du Pacte dans des situations données.

La procédure de communications individuelles au titre du premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte n'est pas très connue, et d'un point de vue géographique son utilisation est très inégalement répartie. Au cours des 15 premières années, 468 communications seulement ont été reçues de ressortissants de 36 États parties. Plus récemment, le nombre de communications a augmenté de façon spectaculaire, mais leur répartition géographique est restée inégale<sup>87</sup>.

Aux fins de la présente étude, 344 documents du Comité des droits de l'homme, traitant à la fois de la recevabilité des communications et des faits de la cause, ont été examinés. Sur ce total, 8 plaintes seulement (2 %) avaient trait à des questions liées à l'invalidité. Les communications portaient sur des cas de discrimination en matière d'emploi<sup>88</sup>, d'indemnisation d'anciens combattants<sup>89</sup>, de prestations sociales<sup>90</sup> et de

---

<sup>86</sup> Pour plus de détails sur la procédure de dépôt de communications au titre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, voir Steiner et Alston : *International Human Rights Law in Context*, p. 535, et Bayefsky : *The United Nations Human Rights Treaty System*, p. 25 ff.

<sup>87</sup> Bayefsky : *The United Nations Human Rights Treaty System*, p. 27.

<sup>88</sup> *Nicolov v. Bulgarie* : communication No 824/1998, décision adoptée par le Comité le 13 avril 2000 (CCPR/C/68/D/824/1998); *Cziklin v. Canada*, communication No 741/1997, décision adoptée par le Comité le 5 août 1999 (CCPR/C/66/D/741/1997).

torture ou traitements inhumains ou dégradants<sup>91</sup>. Toutes sauf deux furent déclarées irrecevables.

Dans le cas de l'une des communications sur l'invalidité jugées recevables – *Hamilton v. Jamaica* (1999) – le Comité des droits de l'homme a adopté une Constatation aussi ferme qu'intéressante sur l'application de l'article 10 du Pacte (droit des détenus d'être traités avec humanité) aux personnes handicapées<sup>92</sup>. L'affaire portait essentiellement sur le traitement et les conditions d'internement d'un détenu handicapé dans le quartier des condamnés à mort. Celui-ci était paraplégique et éprouvait beaucoup de difficulté à grimper dans sa couchette et à sortir de sa cellule. La communication adressée au Comité des droits de l'homme invoquait la violation des droits du plaignant au titre des articles 7 et 10 du Pacte, l'autorité pénitentiaire étant mise en cause pour n'avoir pas pris les dispositions nécessaires, compte tenu de son handicap. En substance, le plaignant soutenait que l'absence "d'aménagements adéquats", tenant dûment compte de son état, constituait une violation des dispositions du Pacte. Reconnaisant la validité de ces arguments Le Comité déclara que :

8.2 ... les conditions décrites ... constituent une violation du droit qu'a l'auteur d'être traité avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine, et sont donc contraires aux dispositions de l'article 10, paragraphe 1.

...

9. Le Comité des droits de l'homme, agissant en vertu de l'article 5, paragraphe 4, du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, estime que les faits dont il est saisi font apparaître une violation de l'article 10, paragraphe 1, 9, paragraphe 3, et 14, paragraphe 3 alinéa c) du Pacte.

10. Conformément à l'article 2, paragraphe 3 alinéa a) du Pacte, l'État partie est tenu d'offrir à M. Hamilton un recours utile, y compris sous la forme d'une indemnisation et d'un placement dans des conditions de détention qui tiennent pleinement compte de son handicap. L'État partie est tenu de veiller à ce que des violations analogues ne se reproduisent plus.

Les Déclarations du Comité des droits de l'homme dans cette affaire sont lourdes de conséquences pour l'application du Pacte aux personnes handicapées. En premier lieu, l'affaire montre que les droits fondamentaux des personnes handicapées ne sont pas lésés dans le seul contexte de la protection sociale et de la santé. À l'instar des citoyens valides, les handicapés sont victimes de violations dans différentes situations: en tant que détenus, en tant qu'électeurs, en tant que salariés, en tant que membres d'une famille, etc. En second lieu, les Constatations du Comité contiennent un message important, à savoir que les droits énoncés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques s'appliquent à tous. Aux termes de l'article 10, toute personne privée de sa liberté doit être traitée avec humanité et respect. Il s'ensuit que les États parties ne peuvent pas traiter les détenus handicapés plus mal que les autres.

<sup>89</sup> *Drake et al. v. New Zealand*, communication No. 601/1994, décision adoptée par le Comité le 29 avril 1997 (CCPR/C/59/D/601/1994); *Atkinson et al. v. Canada*, communication No 573/1994, décision adoptée par le Comité le 9 novembre 1995 (CCPR/C/55/D/573/1994).

<sup>90</sup> *R.E.d.B. v. Netherlands*, communication No 548/1993, décision adoptée par le Comité le 5 novembre 1993 (CCPR/C/49/D/548/1993).

<sup>91</sup> *Hamilton v. Jamaica*, communication No. 616/ 1995, déclarations adoptées par le Comité le 28 juillet 1999 (CCPR/C/66/D/616/1995); *Hart v. Australia*, communication No 947/2000, décision adoptée par le Comité le 27 octobre 2000 (CCPR/C/70/D/947/2000); *Kehler v. Germany*, communication No. 834/1998, décision adoptée par le Comité le 2 avril 2001 (CCPR/C/71/D/834/1998).

<sup>92</sup> *Hamilton v. Jamaica*.

Troisièmement, la Constatation du Comité montre que celui-ci s'est fondé sur la notion implicite "d'aménagements adéquats" Il en découle que les États parties doivent admettre que certains détenus ont des besoins différents et qu'il leur faut adapter leurs systèmes pour en tenir compte. Enfin, la Constatation du Comité constitue à tout le moins une réfutation de l'opinion selon laquelle les droits civils et politiques n'influent pas sur le traitement favorable des détenus. La conception négative que certains se font des droits de l'homme revient à dire qu'il suffirait à l'État de s'abstenir de commettre des actes équivalant à des violations des droits de l'homme. Et que si un individu handicapé ne parvient pas à s'adapter aux conditions dans lesquelles s'exercent ordinairement les droits de l'homme, c'est son affaire, et non celle de l'État.

La Constatation du Comité dans l'affaire *Hamilton v. Jamaica* fait grandement progresser la notion selon laquelle les personnes handicapées doivent être considérées comme des titulaires de droits, non comme des "problèmes". Cette interprétation des droits fondamentaux dans la perspective de l'invalidité est de plus en plus soutenue, et pas seulement par le Comité des droits de l'homme. La Cour européenne des droits de l'homme a eu à connaître d'une affaire comparable en 2001. Il s'agissait d'une femme handicapée, condamnée à une peine d'emprisonnement de deux ans au Royaume-Uni. La Cour a considéré que

détenir une personne gravement handicapée dans des conditions où elle souffre cruellement du froid, où il lui est difficile d'atteindre sa couchette, où elle risque des escarres parce que le matelas est trop dur, où il ne lui est pas possible de se rendre aux toilettes ou de se laver sans de grandes difficultés, constitue un traitement dégradant qui contrevient aux dispositions de l'article 3 [de la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales]<sup>93</sup>

Dans une autre affaire d'invalidité, celle de *Clement Francis v Jamaica* (communication No. 606/1994), le Comité des droits de l'homme a adopté une décision quant au fond. Le plaignant avait été convaincu d'homicide en 1980 et condamné à mort. Il resta dans le quartier des condamnés à mort jusqu'en 1992, année où, par suite d'une requalification des délits, il fut décidé que le délit d'homicide n'était désormais plus passible de la peine capitale. Le plaignant faisait notamment valoir que son état mental s'était gravement détérioré sous l'effet du stress occasionné par l'attente de son exécution et du fait de l'absence de soins psychiatriques appropriés. Il soutenait que, de ce fait, les circonstances de sa détention équivalaient à un traitement cruel, inhumain ou dégradant et au manque de respect de sa dignité, ce qui contrevient aux dispositions de l'article 7 et de l'article 10, paragraphe 1. Le Comité statua en ces termes :

Si l'angoisse due à une détention prolongée dans le quartier des condamnés à mort peut atteindre le psychisme des individus à des degrés divers, les éléments dont le Comité est saisi en l'espèce ... indiquent que sa santé mentale s'est sérieusement dégradée pendant son incarcération dans le quartier des condamnés à mort. Compte tenu de la description faite par l'auteur des conditions carcérales, en particulier des passages à tabacs répétés auxquels il aurait été soumis par les gardiens, ainsi que des moqueries et de l'angoisse subie pendant les cinq jours passés en février 1988 dans la cellule des condamnés en attendant son exécution, plaintes que l'État partie n'a pas vraiment contestées, le Comité conclut que ces circonstances

---

<sup>93</sup> *Price v. the United Kingdom*, Jugement de la Cour européenne des droits de l'homme (Troisième Section sur l'application No. 33394/96, 10 Juillet 2001), par. 30.

révèlent une violation des obligations contractées par la Jamaïque en vertu des articles 7 et 10 du Pacte<sup>94</sup>.

Le Comité des droits de l'homme est donc très conscient du fait que de mauvaises conditions de détention peuvent elles-mêmes causer une invalidité. Il s'ensuit que le Comité entend s'intéresser avec tout autant d'attention aux conditions de détention des personnes déjà invalides au moment de leur incarcération.

Il est intéressant que des décisions aussi fermes concernant les droits de l'homme et l'invalidité soient prises à propos des conditions de détention. En fait, un grand nombre de détenus souffrent d'incapacités physiques ou mentales. Le domaine des droits des détenus est évidemment bien plus développé que celui des droits fondamentaux des personnes handicapées. Nous ne pouvons que nous féliciter du fait qu'on commence à évoquer les questions liées à l'invalidité dans le contexte des prisons.

## **4.5 Conclusions sur le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'invalidité**

### **4.5.1 Conclusions**

Les thèmes dominants du mouvement en faveur de l'applicabilité des droits de l'homme à l'invalidité sont la liberté et la participation, et non l'aide sociale. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques a pour vocation d'instaurer des conditions propices à la liberté et à l'épanouissement de l'esprit humain. On pourrait donc logiquement espérer que le mécanisme de surveillance du Pacte joue un rôle majeur dans l'avancement des droits favorisant la liberté des personnes handicapées.

Pourtant, l'examen des documents pertinents des Nations Unies montre qu'il faut mieux sensibiliser l'opinion à l'applicabilité du Pacte aux personnes handicapées. Cette constatation ressort des observations générales adoptées par le Comité des droits de l'homme. Sur 29 observations générales, 4 font référence aux handicapés. D'importantes dispositions du Pacte, dont celles qui concernent le droit à l'égalité, le droit de circuler librement, le droit de réunion pacifique, le droit à la liberté de l'information et les droits familiaux, n'ont pas encore été interprétées par le Comité dans ses observations générales concernant les personnes handicapées. Celles qui se réfèrent aux handicapés ne le font pas de façon détaillée.

Certes, le nombre de rapports mentionnant les personnes handicapées est plus élevé que prévu, mais à y regarder de plus près, on s'aperçoit que ces mentions sont le plus souvent marginales. Il s'agit souvent de références aux prestations sociales destinées aux familles qui ont des enfants handicapés, ou aux autres aides. Il apparaît donc que l'approche médicale et sociale de l'invalidité continue de prévaloir, même dans le contexte d'un instrument relatif aux droits civils et politiques.

Les États parties ont tendance à ne pas reconnaître les personnes handicapées comme groupe distinct protégé par le Pacte. Dans la plupart de leurs rapports, ils ne

<sup>94</sup> *Francis v. Jamaica*, Communication No. 606/1994, Constatations adoptées par le Comité le 3 août 1995 (CCPR/C/54/D/606/1994), par. 9.2.

mentionnent les personnes handicapées que lorsqu'ils traitent d'autres groupes minoritaires. Les rapports de l'Australie<sup>95</sup>, du Canada<sup>96</sup>, de la Finlande<sup>97</sup>, de la Chine (sur la Région administrative spéciale d'Hong Kong)<sup>98</sup>, du Royaume-Uni<sup>99</sup> et des États-Unis<sup>100</sup> constituent des exceptions remarquables. Tous ces pays ont promulgué des lois circonstanciées contre la discrimination ou sur les droits fondamentaux des personnes handicapées. Ils sont entrés dans l'ère où les droits de l'homme s'appliquent à l'invalidité.

Certains signes donnent à penser que les ONG sont de plus en plus fréquemment appelées par les États parties à participer ou à donner leur avis au stade de l'élaboration des rapports<sup>101</sup>. Le dialogue entre le Comité des droits de l'homme et les représentants des États parties au sujet des handicapés pourrait être amplifié. Le Comité a tendance à ne pas réagir, même dans les cas où les rapports des États parties révèlent des exemples flagrants de discrimination juridique à l'encontre des personnes handicapées. Sans doute est-ce dû aux nombreuses autres questions qui sollicitent son temps et son attention.

La question des personnes handicapées est souvent amenée sur le tapis par les représentants des États. Il ne semble guère établi que les membres du Comité reçoivent des rapports parallèles des ONG s'occupant de handicapés. Un seul rapport parallèle a été mentionné, en relation avec le deuxième rapport périodique de l'Irlande<sup>102</sup>.

Il apparaît que le Comité des droits de l'homme a pris une position hautement louable sur l'euthanasie et les expériences médicales. Ses conclusions sur la pratique de l'euthanasie et sur la recherche médicale effectuée sur des personnes qui sont dans l'incapacité de donner leur consentement en connaissance de cause sont tout à son honneur. Elles montrent que le Comité est capable d'adopter un point de vue opposé à celui des organisations intergouvernementales régionales qui s'occupent des droits de l'homme. Le Conseil de l'Europe a adopté une attitude différente à l'égard de la recherche médicale. La Convention de 1997 sur les droits de l'homme et la biomédecine autorise la recherche médicale non thérapeutique sur des personnes incapables de donner un consentement valable (article 17).

Enfin, nous avons été frappés par la rareté des communications relatives aux droits des personnes handicapées présentées au titre du premier Protocole facultatif. La méconnaissance de la procédure par les handicapés et leurs ONG peut être l'une des explications de ce phénomène.

L'affaire *Hamilton v. Jamaica* prouve que le Comité des droits de l'homme a pleinement conscience des possibilités qu'offre le Pacte international relatif aux droits

---

<sup>95</sup> Troisième rapport périodique (CCPR/C/AUS/98/3).

<sup>96</sup> Quatrième rapport périodique (CCPR/C/103/Add.5).

<sup>97</sup> Quatrième rapport périodique (CCPR/C/95/Add.6).

<sup>98</sup> Rapport initial (CCPR/C/HKSAR/99/1/Add.1).

<sup>99</sup> Cinquième rapport périodique (CCPR/C/UK/99/5).

<sup>100</sup> Rapport initial (CCPR/C/81/Add.4).

<sup>101</sup> Deuxième rapport périodique (CCPR/C/IRL/98/2).

<sup>102</sup> CCPR/C/SR.1846.

civils et politiques dans la perspective de l'invalidité. Jusqu'ici, la procédure de dépôt de communications n'a pas été beaucoup utilisée dans la perspective de l'invalidité, mais il est fort probable que le nombre de communications augmentera régulièrement dans les années à venir, à mesure que la nouvelle de son existence se répandra dans la communauté des handicapés.

Paradoxalement, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques reste un instrument des droits de l'homme sous-exploité par les personnes handicapées. Si c'est paradoxal, c'est parce que les personnes handicapées cherchent essentiellement à jouir des mêmes droits et des mêmes libertés que les autres citoyens. Peut-être cette sous-exploitation est-elle due au fait que l'invalidité est encore souvent perçue comme relevant au premier chef de la politique et de l'aide sociale et de la médecine. Si tel est effectivement le cas, l'application actuelle du Pacte dans la perspective de l'invalidité ne fait que refléter les perceptions courantes de la société. Gageons toutefois que, compte tenu de l'évolution qui se manifeste partout dans le monde en faveur de l'égalité des droits et de la participation, le Pacte sera bien mieux exploité à l'avenir. Il est certainement riche de possibilités et peut aider à stimuler le processus mondial de réforme des législations sur l'invalidité déjà entamé.

## **Chapitre 5**

### **Invalidité et justice sociale : le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels**

par Anna Bruce, Gerard Quinn et Padraic Kenna

#### **Objet et résumé du chapitre**

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels fut adopté en 1966, au terme de près de 20 années d'élaboration. Il entra en vigueur 10 ans plus tard, en 1976. Au 8 février 2002, 145 États l'avaient ratifié. Le présent chapitre évalue son application actuelle, ainsi que les possibilités qu'il offre dans la perspective de l'invalidité. Il est divisé en quatre sections.

La première section donne un bref aperçu du Pacte et de son mécanisme d'application, ce qui l'amène à évoquer l'examen des rapports des États parties par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. La deuxième étudie l'applicabilité du Pacte dans la perspective de l'invalidité. La troisième analyse le fonctionnement actuel du système dans ce contexte, en se fondant sur deux séries d'Études par pays.

Dans la première série, on examine la façon dont l'invalidité est traitée dans 20 rapports d'États parties - au titre de quatre droits clefs pour les personnes handicapées (le droit à la non-discrimination, le droit de travailler, le droit à l'éducation et le droit à la participation culturelle). L'analyse effectuée sur la base de la deuxième série d'Études par pays est plus ciblée, en ce sens qu'elle porte sur le traitement réservé à tous les droits protégés par le Pacte, dans la mesure où ils concernent l'invalidité, à la lumière de 7 rapports récents d'États parties. L'objet de cet exercice est de déceler si certains schémas ou tendances sont apparus depuis l'adoption par l'Assemblée générale des Règles pour l'égalisation des chances des handicapés (1993) et l'adoption par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'Observation générale No. 5 sur l'invalidité (1995). Il est également d'établir comment le Comité a réagi aux passages des rapports examinés portant sur l'invalidité.

La quatrième section présente nos conclusions sur l'utilisation actuelle du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans la perspective de l'invalidité et nos suggestions quant à la façon de maximiser son énorme potentiel à cet égard.

## **5.1 Aperçu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels <sup>1</sup>**

### **5.1.1 Introduction au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels**

Le Pacte peut être interprété de bien des façons. Dans la perspective particulière de l'invalidité, les droits qu'il protège peuvent être utilement groupés comme suit :

#### **a) Droit primordial à la non-discrimination**

Le droit à la non-discrimination (article 2)

Le droit à l'égalité entre les sexes (article 3)

#### **b) Droits qui facilitent la participation**

Le droit à l'éducation (articles 13 et 14)

Le droit à la santé (article 12)

#### **c) Droits liés au travail**

Le droit de travailler (article 6)

Le droit à des conditions de travail justes et favorables (article 7 )

Le droit de former des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix (article 8)

#### **d) Les autres droits couverts par le Pacte et l'invalidité**

Le droit à la sécurité sociale (article 9)

Le droit à la protection de la famille, de la mère et de l'enfant (article 10)

Le droit à un niveau de vie suffisant (article 11)

Le droit de participer à la vie culturelle (article 15).

L'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans les États parties est suivie par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui examine leurs rapports. Il est intéressant de signaler que, contrairement aux autres organes de suivi des instruments de l'ONU, Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels n'a pas été établi en vertu d'une disposition du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, mais en vertu d'une résolution du Conseil économique et social. Créé en 1985, il a commencé à

---

<sup>1</sup> Pour une introduction au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et au Comité des droits économiques, sociaux et culturels, voir la Fiche d'information No.16 (Rev.1) : *Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels*. Pour une vue d'ensemble, voir : Alston and Quinn : "The nature and scope of States parties' obligations under ICESCR" *Human Rights Quarterly*, vol. 9 (1987), p. 156-229; M. Craven: *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Oxford, Clarendon Press, 1995); Eide et al.: *Economic, Social and Cultural Rights – A Textbook* (Dordrecht: Martinus Nijhoff,1995); S. Leckie: "The ICESCR: catalyst for change in a system needing reform", *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Alston and Crawford (eds.) (Cambridge University Press, 2000); "Maastricht Guidelines on Violations of ESCR", *Human Rights Quarterly*, vol. 20 (1998), p. 691-704.

fonctionner en 1987 ; c'était le troisième organe successif chargé de surveiller l'application du Pacte.

Dans l'accomplissement de son mandat, le Comité se réunit deux ou trois fois par an à Genève, en Suisse. Il se compose de 18 membres qui sont des experts indépendants. Ils sont nommés par les États parties et élus par le Conseil économique et social pour un mandat renouvelable de quatre ans.

L'élaboration d'un protocole facultatif établissant un système de dépôt de plaintes au titre du Pacte fut recommandée en 1993 par la Conférence mondiale des droits de l'homme. Un projet de protocole facultatif portant amendement du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été présenté par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. S'il est adopté, il permettra à des particuliers ou à des groupes de porter plainte auprès du Comité<sup>22</sup>.

Aux termes de l'article 16 du Pacte :

Les États parties... s'engagent à présenter ...des rapports sur les mesures qu'ils auront adoptées et les progrès accomplis en vue d'assurer le respect des droits reconnus dans le Pacte.

Dans les deux années qui suivent l'entrée en vigueur du Pacte en ce qui le concerne, puis tous les cinq ans, chaque État partie doit présenter un rapport au Comité. Le rapport doit indiquer dans quelle mesure chaque droit protégé par le Pacte a été appliqué et les mesures prises pour le faire respecter<sup>3</sup>.

Chaque rapport reçu est lu par un Groupe de travail qui demande par écrit des informations complémentaires (liste des points à traiter) à l'État partie. Ce dernier répond par écrit (réponse à la liste des points à traiter) aux questions du Comité. Enfin, des représentants de l'État partie et les membres du Comité se réunissent pour débattre du rapport; les débats font l'objet d'un compte rendu analytique. Le Comité formule ensuite ses observations sur le respect par l'État partie concerné de ses obligations en vertu du Pacte et publie ses "Conclusions". Celles-ci proposent à l'État partie concerné des orientations quant à la façon de poursuivre la mise en œuvre du Pacte. Elles peuvent contenir des recommandations ou des commentaires plus spécifiques, et aussi mettre en évidence de bonnes pratiques.

Si un État partie manque à l'obligation de présenter son rapport, le Comité peut lui adresser un rappel. En l'absence de réaction, il peut décider d'entreprendre l'examen de la situation des droits économiques, sociaux et culturels dans l'État partie concerné à la lumière de toutes les informations dont il dispose.

---

<sup>2</sup> Voir le rapport du Comité des droits économiques, sociaux et culturels à la Commission des droits de l'homme sur un projet de protocole facultatif relatif à l'examen de communications se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (E/CN.4/1997/105, annexe).

<sup>3</sup> Pour plus de détails sur la présentation de leurs rapports par les États parties, voir le site Internet du Haut-Commissariat aux droits de l'homme.

### 5.1.2 Le rôle des observations générales se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

À partir de sa troisième session, le Comité commença d'adopter des observations générales, en réponse à la requête du Conseil économique et social. L'objet de ces observations est d'aider les États parties à s'acquitter de leurs obligations en matière de présentation de rapports.

Plus spécifiquement, le Comité s'efforce par ses observations générales :

... de faire bénéficier tous les États parties de l'expérience acquise dans le cadre de l'examen des rapports présentés, pour les aider et les encourager à continuer d'appliquer le Pacte, pour appeler leur attention sur les insuffisances que font apparaître un grand nombre de rapports, pour proposer des améliorations dans la méthode de présentation des rapports et pour stimuler les activités des États parties, des organisations internationales et des institutions spécialisées intéressées qui ont pour objet de favoriser la réalisation progressive et effective des droits reconnus dans le Pacte...<sup>4</sup>

Bien que les observations générales n'aient pas force exécutoire, elles représentent une interprétation du Pacte faisant autorité.

En janvier 2002, le Comité avait publié 14 Observations générales<sup>5</sup> : 1. Rapports des États parties (1989); 2. Mesures internationales d'assistance technique (1990); 3. Nature des obligations des États parties (1990); 4. Droit à un logement suffisant (1991); 5. Personnes souffrant d'un handicap (1994); 6. Droits, économiques, sociaux et culturels des personnes âgées (1995); 7. Droit à un logement suffisant : expulsions forcées (1997); 8. Rapport entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels (1997); 9. Application du Pacte au niveau national (1998); 10. Rôle des institutions nationales de défense des droits de l'homme dans la protection des droits économiques, sociaux et culturels (1998); 11. Plans d'action pour l'enseignement primaire (1999); 12. Droit à une nourriture suffisante (1999); 13. Droit à l'éducation (1999), et 14. Droit au meilleur état de santé possible (2000).

Nous examinerons ci-après l'Observation générale No. 5, qui porte expressément sur les droits énoncés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans la mesure où ils concernent les personnes handicapées. Si les autres Observations générales ne font pas mention de l'invalidité, en revanche, elles mentionnent souvent les "groupes vulnérables ou marginalisés", dont les personnes handicapées font assurément partie.

---

<sup>4</sup> Voir le rapport sur les vingt-deuxième, vingt-troisième et vingt-quatrième sessions du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Documents officiels du Conseil économique et social, *Supplément No. 2* (E/2001/22), p. 25.

<sup>5</sup> Voir : "Récapitulation des observations générales ou recommandations générales adoptées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme" (HRI/GEN/1/Rev.5).

## 5.2 Application générale du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels aux personnes handicapées

### 5.2.1 Obligations générales des États parties au titre du Pacte

Les obligations juridiques générales des États parties au Pacte sont énoncées à l'article 2, paragraphe 1, qui dispose que :

Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.

Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, les mesures qu'un État doit prendre pour s'acquitter de ses obligations au titre de chacun des droits protégés par le Pacte relèvent de trois catégories ou niveaux : les obligations de le *respecter*, de le *protéger* et de le *mettre en œuvre*<sup>6</sup>. Ainsi, l'obligation de *respecter* le droit à l'éducation requiert des États qu'ils s'abstiennent d'en entraver directement ou indirectement l'exercice. L'obligation de le *protéger* les oblige à prendre des mesures pour empêcher des tiers d'entraver l'accès à l'éducation. Enfin, l'obligation de *mise en œuvre*, dont les modalités dépendent du libellé de chaque droit, requiert des États qu'ils permettent ou aident à réaliser l'exercice du droit à l'éducation.

Si l'obligation d'assurer la pleine jouissance des droits énoncés dans le Pacte est conçue comme progressive, dans la mesure où cela dépend des ressources disponibles, l'obligation de veiller à ce que chaque droit soit exercé par tous sans discrimination et de prendre des mesures en vue de la réalisation des droits est, elle, d'application immédiate<sup>7</sup>.

L'Observation générale No. 3 précise que ces mesures doivent avoir un caractère "délibéré, concret et viser ... à la réalisation..." et qu'elles doivent être prises dans "un délai raisonnablement bref" à compter de l'entrée en vigueur du Pacte pour les États concernés<sup>8</sup>. Il est demandé aux États "d'œuvrer aussi rapidement et aussi efficacement que possible" pour atteindre la pleine réalisation de chacun des droits énoncés dans le Pacte<sup>9</sup>. La légalité de toute mesure délibérément régressive doit être justifiée par référence à la réalisation de la totalité des droits sur lesquels porte le Pacte<sup>10</sup>.

Selon le Comité, bien que les obligations imposées par le Pacte soient largement des obligations de comportement ("c'est-à-dire prendre des mesures"), chaque État a "l'obligation fondamentale minimum" d'assurer "au moins, la satisfaction de l'essentiel

---

<sup>6</sup> Ces niveaux ou catégories ont été examinés par le Comité dans le contexte du droit à l'éducation, du droit à une nourriture suffisante et du droit à la santé.

<sup>7</sup> Observation générale No. 3, La nature des obligations des États parties, par. 1.

<sup>8</sup> Ibid., par. 2.

<sup>9</sup> Ibid., par. 9.

<sup>10</sup> Ibid.

de chacun des droits" énoncés dans le Pacte<sup>11</sup>. Pour qu'un État puisse invoquer le manque de ressources lorsqu'il ne s'acquitte pas de ses obligations, "il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimum"<sup>12</sup>.

L'Observation générale No. 3 note l'importance de la coopération et de l'assistance internationales pour la réalisation des droits énoncés dans le Pacte et fait observer que l'expression "ressources disponibles" vise aussi celles disponibles par le biais de la coopération et de l'assistance internationales<sup>13</sup>. De même, il souligne que

même en temps de grave pénurie de ressources, ... les éléments vulnérables de la société peuvent et doivent être protégés grâce à la mise en œuvre de programmes spécifiques relativement peu coûteux<sup>14</sup>.

Quant aux mesures que les États doivent prendre, le Comité souligne que si l'adoption de mesures législatives est souvent indispensable à la réalisation des droits énoncés dans le Pacte, les obligations des États ne sont pas épuisées aussi longtemps que toutes les mesures appropriées n'ont pas été prises pour assurer la réalisation d'un droit<sup>15</sup>. Au nombre de ces mesures figurent les mesures administratives, financières, éducatives et sociales et des recours efficaces contre d'éventuelles violations des droits consacrés par le Pacte<sup>16</sup>.

Même lorsque les "ressources disponibles" sont à l'évidence insuffisantes, les États parties doivent quand même s'employer à assurer la meilleure satisfaction possible des droits considérés, compte tenu des circonstances. Pour qu'un État puisse invoquer le manque de ressources quand il ne s'acquitte même pas de ses obligations minimales, il doit au moins pouvoir démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ses obligations minimales.

### **5.2.2 La perspective de l'invalidité : l'Observations générale No. 5 comme passerelle renvoyant aux "Règles" des Nations Unies**

L'observation générale No. 5 est importante pour trois raisons.

Tout d'abord, elle constitue une passerelle qui renvoie explicitement aux Règles des Nations Unies pour l'interprétation des droits consacrés par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans la perspective de l'invalidité, en déclarant :

---

<sup>11</sup> Ibid. par. 10. Ainsi, par exemple, un État partie dans lequel un grand nombre de personnes manquent de l'essentiel, qu'il s'agisse de nourriture, de soins de santé primaires, de logement ou d'enseignement, est un État qui, à première vue, néglige les obligations qui lui incombent en vertu du Pacte.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid., par. 13.

<sup>14</sup> Ibid., par. 12.

<sup>15</sup> Ibid., par. 3 et 4.

<sup>16</sup> Observation générale No. 9, Application du Pacte au niveau national, par. 2 et 3.

Les Règles sont d'une importance capitale et constituent *une source d'inspiration particulièrement précieuse* en ce sens qu'elles déterminent avec plus de précision les obligations qui incombent aux États parties en vertu du Pacte<sup>17</sup>. (Italiques ajoutées par les auteurs)

Les Règles sont donc l'une des principales sources de référence pour l'interprétation des droits énoncés dans le Pacte, dans la perspective de l'invalidité. D'autres instruments sont également cités dans l'Observation générale No. 5, notamment le Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées<sup>18</sup>, les Principes directeurs devant régir la création ou le renforcement des comités nationaux de coordination dans le domaine de l'invalidité ou d'organes analogues<sup>19</sup> et les Principes pour la protection des personnes atteintes de maladie mentale et pour l'amélioration des soins de santé mentale<sup>20</sup>.

En second lieu, l'Observation générale No. 5 amplifie le sens des obligations des États parties découlant du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans la perspective de l'invalidité. L'important, c'est qu'elle repose sur le principe de l'égalité et de la participation active. Elle reconnaît que :

Ce sont aussi bien la négligence, l'ignorance, les préjugés et les idées fausses que l'exclusion, la différenciation ou la ségration pures et simples, qui bien souvent empêchent les personnes souffrant d'un handicap de jouir de leurs droits économiques, sociaux ou culturels sur un pied d'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<sup>21</sup>.

Au sujet des obligations des États parties vis-à-vis des comportements du secteur privé, elle déclare :

En l'absence de toute intervention gouvernementale, on relèvera toujours des cas où le fonctionnement du marché libre aura, pour les personnes qui souffrent d'un handicap, des effets peu satisfaisants soit sur le plan individuel, soit sur le plan collectif, et en pareil cas, il incombera aux gouvernements d'intervenir et de prendre les mesures appropriées pour atténuer, compléter, compenser ou neutraliser les effets produits par les forces du marché<sup>22</sup>.

Selon l'Observation générale No. 5, les États parties doivent aussi s'assurer que la jouissance de leurs droits par les personnes handicapées n'est pas entravée par des tierces parties dans la sphère privée. Les entités non publiques, y compris les employeurs privés et les fournisseurs privés de biens et de services, doivent être "assujettis aussi bien à des normes de non-discrimination qu'à des normes d'égalité à l'égard des personnes souffrant d'un handicap"<sup>23</sup>. Si les États parties n'y parviennent pas, "la capacité des personnes souffrant d'un handicap de participer aux activités communautaires et de devenir membres à part entière de la société, sera gravement et souvent arbitrairement entravée"<sup>24</sup>.

<sup>17</sup> Observation générale No. 5, Personnes souffrant d'un handicap, par. 7.

<sup>18</sup> Résolution 37/52 de l'Assemblée générale du 3 décembre 1982.

<sup>19</sup> Document de l'ONU A/C.3/46/4, annexe I.

<sup>20</sup> Résolution 46/119 de l'Assemblée générale du 17 décembre 1991, annexe.

<sup>21</sup> Observation générale No. 5, par. 15.

<sup>22</sup> Ibid., par. 12.

<sup>23</sup> Ibid., par. 11.

<sup>24</sup> Ibid.

Les États parties sont instamment invités à :

... prendre des mesures concrètes pour réduire les désavantages structurels et accorder un traitement préférentiel approprié aux personnes souffrant d'un handicap, afin d'arriver à assurer la participation pleine et entière et l'égalité, au sein de la société, de toutes ces personnes<sup>25</sup>.

Sur la question d'un traitement préférentiel ou spécial, l'Observation générale No. 5 dispose que :

... les États parties sont tenus de prendre des mesures appropriées, dans toute la mesure de leurs moyens, pour aider ces personnes à surmonter les désavantages – du point de vue de l'exercice des droits énumérés dans le Pacte – découlant de leur handicap<sup>26</sup>.

En un sens, elle conceptualise les droits du Pacte en tant que ferments d'une vie active. Elle note que les mesures spécifiques que les États parties doivent prendre pour s'acquitter de leurs obligations à l'égard des personnes souffrant d'un handicap sont, "pour l'essentiel", les mêmes que celles qui s'offrent à eux s'agissant d'autres obligations. Ils doivent adopter "des lois, des politiques et des programmes tant généraux qu'expressément conçus...<sup>27</sup> qui auront été élaborés en coopération avec des représentants de personnes handicapées<sup>28</sup>. Les mesures spécifiquement destinées à la réalisation des droits des personnes handicapées comportent

... nécessairement l'évaluation, grâce à un contrôle régulier, de la nature et de l'ampleur des problèmes qui se posent ... à l'État; l'adoption de politiques et programmes bien conçus pour répondre aux besoins que l'on aura ainsi définis; l'élaboration, le cas échéant, de lois et l'élimination de toute loi discriminatoire, ainsi que des allocations budgétaires appropriées ou, en cas de besoin, l'appel à la coopération et à l'assurances internationales<sup>29</sup>.

Au sujet des mesures législatives, l'Observation générale No. 5 note que de telles mesures ne suffisent pas à assurer aux handicapés l'exercice de leurs droits en toute égalité. Elle se réfère à cet égard à la Règle 1 [Règles pour l'égalisation des chances des handicapés] qui demande aux États "de prendre les mesures voulues pour susciter une prise de conscience accrue des problèmes des handicapés, de leurs droits, de leur potentiel et de leur contribution à la société"<sup>30</sup>.

L'Observation générale No. 5 reprend les termes de la Règle 5 :

... il est indispensable de veiller à ce que les personnes souffrant d'un handicap disposent de services d'appui, aides techniques comprises, pour les aider à acquérir une plus grande indépendance dans la vie quotidienne et à exercer leurs droits<sup>31</sup>.

---

<sup>25</sup> Ibid., par. 9.

<sup>26</sup> Ibid., par. 5.

<sup>27</sup> Ibid., par. 6.

<sup>28</sup> Ibid., par. 14.

<sup>29</sup> Ibid., par. 13.

<sup>30</sup> Ibid., par. 11.

<sup>31</sup> Ibid., par. 33.

Selon le Comité,

Dans la mesure du possible, une assistance personnelle appropriée doit [leur] être fournie à cet égard. Cette assistance doit respecter, dans sa forme et dans son esprit, les droits de l'homme des personnes concernées<sup>32</sup>.

En résumé, l'Observation générale No. 5 postule que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels doit être appliqué pour atteindre les objectifs d'indépendance, d'autonomie et de participation.

Le troisième aspect important de cette Observation est qu'elle passe en revue l'incidence de chacun des droits énoncés dans le Pacte sur l'invalidité. Nous en relèverons ci-dessous les passages pertinents.

### **5.2.3 Le processus de présentation de rapports et l'invalidité**

Il existe trois sources de référence relatives au contenu des rapports des États parties.

La première est l'Observation générale No. 1 sur les rapports des États parties, adoptée par le Comité en 1989. Elle contient des directives générales sur les informations à fournir en ce qui concerne tous les droits consacrés par le Pacte. Deuxième source : les Directives générales révisées relatives à la présentation et au contenu des rapports à présenter par les États parties, en vertu des articles 16 et 17 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adoptées par le Comité en 1991<sup>33</sup>. Ce document fournit davantage de détails sur les informations que les États parties devraient inclure dans leurs rapports périodiques. D'autres Observations générales, dont l'Observation générale No 3, constituent une troisième source de référence, dans la mesure où elles amplifient le sens de certains droits ou les associent directement à un ou plusieurs groupes de personnes.

Les obligations liées à la présentation des rapports varient selon les droits, en raison de la disparité des obligations qu'ils entraînent. On trouvera ci-après un exposé des obligations générales liées à la présentation des rapports, suivi d'un récapitulatif plus détaillé de la pertinence de chacun des droits protégés par le Pacte dans la perspective de l'invalidité.

Dans l'Observation générale No. 1 (1989) sur les rapports des États parties, le Comité recense sept objectifs auxquels doivent répondre l'établissement et la présentation des rapports. Bien que d'ordre général, ils revêtent un intérêt particulier dans la perspective de l'invalidité.

Le premier objectif est de faire en sorte que chaque État partie adopte des lois, règlements, procédures et pratiques qui se conforment autant que possible aux droits et obligations énoncés dans le Pacte<sup>34</sup>. Cet objectif est particulièrement important dans le cas des rapports initiaux soumis après l'adhésion des États.

---

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> E/C.12/1991/1.

<sup>34</sup> Observation générale No. 1, Rapports des États parties, par. 2.

Le deuxième objectif est veiller à ce que chaque État partie évalue de façon régulière le niveau d'exercice de chaque droit. La demande faite aux États parties d'accorder une attention particulière aux "groupes vulnérables ou désavantagés" au stade des opérations de collecte et de traitement des données statistiques est particulièrement pertinente<sup>35</sup>. Le Comité précise que si un État partie n'a pas les moyens de procéder aux opérations d'évaluation, il pourra l'indiquer dans son rapport en précisant la nature et l'importance de l'assistance internationale qui lui serait nécessaire pour remplir ses obligations<sup>36</sup>.

Le troisième objectif est de permettre aux États parties de démontrer qu'ils ont adopté des politiques et des programmes en vue de réaliser les droits inscrits dans le Pacte<sup>37</sup>. Les rapports doivent indiquer pourquoi une mesure donnée, par exemple d'ordre légal, financier ou administratif, a été jugée la plus propre à assurer la réalisation du droit considéré<sup>38</sup>. Parmi les mesures qui pourraient être considérées comme appropriées figurent, outre les mesures législatives, celles qui prévoient des recours judiciaires au sujet de droits qui, selon le système juridique national, sont considérés comme pouvant être invoqués devant les tribunaux. Le Comité note, par exemple, que la jouissance sans discrimination des droits reconnus, est souvent réalisée de manière appropriée, en partie parce qu'il existe des recours judiciaires ou d'autres recours utiles<sup>39</sup>.

Le quatrième objectif du processus d'élaboration et de présentation des rapport est de favoriser l'évaluation des politiques nationales par l'opinion publique et d'encourager la participation des divers secteurs économiques, sociaux et culturels<sup>40</sup>. C'est important car le processus national de réforme peut, dès lors, s'appuyer sur une conception de l'invalidité fondée sur les droits de l'homme.

Le cinquième objectif est d'établir une base à partir de laquelle le Comité et les États parties peuvent évaluer la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels.

Le sixième objectif est d'aider les États parties à mieux comprendre les difficultés et les obstacles qu'ils rencontrent dans les efforts qu'ils déploient pour mettre en œuvre les droits économiques, sociaux et culturels<sup>41</sup>. Aucun État n'est parfait, mais tous peuvent tirer profit de l'expérience des autres.

Le septième et dernier objectif est de permettre au Comité de faciliter les échanges d'informations entre États et de mieux comprendre les problèmes qui leur sont communs<sup>42</sup>.

---

<sup>35</sup> Ibid., par. 3.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid., par. 4.

<sup>38</sup> Observation générale No. 3 : La nature des obligations des États parties, par. 4.

<sup>39</sup> Ibid., par. 5.

<sup>40</sup> Observation générale No. 1, par. 5.

<sup>41</sup> Ibid., par. 8.

<sup>42</sup> Ibid., par. 9.

En plus de l'Observation générale No. 1, Le Comité a adopté des Directives générales plus détaillées<sup>43</sup> sur la présentation et la teneur des rapports périodiques.

Les Directives générales révisées prévoient une liste de questions pour chacun des droits concernés. Il est explicitement demandé aux États parties de fournir des informations sur la jouissance des droits ci-après par les personnes handicapées :

Article 6 (le droit au travail)

Article 9 (le droit à la sécurité sociale)

Article 10 (le droit à la protection de la famille, de la mère et de l'enfant)

Article 13 (le droit à l'éducation).

Les Directives générales révisées requièrent en outre des informations sur certaines catégories de personnes, y compris les "groupes vulnérables", dont on peut supposer qu'ils incluent les personnes handicapées<sup>44</sup>. Ils demandent aussi des renseignements sur les mesures qui ont une incidence indirecte sur l'exercice de certains droits par les handicapés, mais sans les mentionner expressément, par exemple sur la communication par les États parties des textes de lois antidiscrimination relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>45</sup>.

### **5.3 Applicabilité des droits énoncés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans la perspective de l'invalidité**

La présente section établit l'applicabilité de droits consacrés par le Pacte dans la perspective de l'invalidité.

#### **5.3.1 Primauté du droit à la non-discrimination**

Le principe de non-discrimination est l'axe même du Pacte. Il joue un rôle capital dans la garantie de l'exercice effectif - et dans l'égalité - de tous les droits consacrés par le Pacte. On ne soulignera jamais assez son importance dans la perspective de l'invalidité.

a) *Le principe général de non-discrimination dans la perspective de l'invalidité : article 2*

Aux termes de l'article 2, paragraphe 2, du Pacte, chacun des États parties :

... s'engage 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*. (Italiques ajoutées par les auteurs)

<sup>43</sup> E/C.12/1991/1..

<sup>44</sup> Articles 2, 6, 7, 9, 10, 11-13 et 15.

<sup>45</sup> E/C.12/1991/1 : Directives générales sur l'article 2, par. 2.

Selon l'Observation générale No. 5, l'expression "ou toute autre situation" s'applique à l'invalidité; le Comité en fait donc un motif d'interdiction de toute discrimination<sup>46</sup>. Pour lui, la discrimination fondée sur l'invalidité s'entend

de toute distinction, exclusion, restriction ou préférence motivée par une invalidité ou *la privation d'aménagements adéquats* ayant pour effet de réduire à néant ou de restreindre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice des droits économiques, sociaux ou culturels<sup>47</sup>. (Italiques ajoutées par les auteurs)

Observons que dans le passage ci-dessus, on use de l'expression "aménagements adéquats" qui est utilisée dans la plupart des législations relatives à l'invalidité.

L'observation générale No. 5 note que la situation juridique des personnes souffrant d'un handicap appelle dans pratiquement tous les États parties "une législation antidiscrimination complète en la matière". Celle-ci devrait prévoir non seulement des recours juridiques, mais aussi des "programmes de politique sociale leur permettant de mener dans l'indépendance une vie pleine et qui soit celle de leur choix"<sup>48</sup>. Une telle législation devrait sans doute tenir compte du concept d'"aménagements adéquats". Toute protection contre la discrimination devrait s'étendre à la fois aux secteurs publics et privés<sup>49</sup>. Toute différenciation de traitement fondée sur l'invalidité qui entrave l'exercice des droits économiques, sociaux ou culturels constitue un violation *prima facie* des dispositions du Pacte.

*b) L'égalité des sexes dans la perspective de l'invalidité : article 3*

L'article 3 du Pacte amplifie l'interdiction générale de discrimination de l'article 2 en demandant aux États parties de s'engager à assurer le droit égal qu'ont l'homme et la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels. Il devrait être perçu comme l'affirmation de l'importance de l'égalité entre les sexes.

L'Observation générale No. 5 note que les femmes souffrant d'un handicap sont souvent traitées comme des êtres humains "asexués" et "que la double discrimination dont elles font l'objet est bien souvent occultée"<sup>50</sup>. Le Comité invite instamment les États parties à se préoccuper de leur situation en priorité<sup>51</sup>. Il est ainsi demandé avec insistance aux États parties de reconnaître les effets des nombreuses formes de discrimination fondées sur le sexe et l'invalidité, et d'y remédier.

L'observation générale No. 6 sur les droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées reconnaît le risque de discrimination associé à la coïncidence de l'âge et de l'invalidité<sup>52</sup>.

---

<sup>46</sup> Ibid., par. 5.

<sup>47</sup> Ibid., par. 15.

<sup>48</sup> Ibid., par. 16.

<sup>49</sup> Ibid., par. 11.

<sup>50</sup> Observation générale No. 5, par. 19.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Observation générale No. 6, Droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées, par. 5 et 41.

Le droit à la non-discrimination ne donne pas aux personnes handicapées le droit d'établir des normes minimales. Dans les pays où la satisfaction de droits tels que le droit à l'éducation ou le droit à la santé est limitée même pour les non-handicapés, le droit à la non-discrimination ne suffit pas à garantir aux handicapés la réalisation immédiate de tels droits.

Quoi qu'il en soit, le Pacte ne s'attache pas uniquement à la jouissance sans discrimination des droits économiques, sociaux et culturels, il se préoccupe aussi des normes minimales qui permettent l'exercice de ces droits. Par exemple, dans l'Observation générale No. 4 sur le droit à un logement suffisant, le Comité déclare que les groupes défavorisés, tels que les "handicapés physiques" et les "malades mentaux" doivent avoir "pleinement accès, en permanence, à des ressources adéquates en matière de logement" et que "tant la législation en matière de logement que son application devraient prendre pleinement en considération les besoins spéciaux de ces groupes"<sup>53</sup>. Il est demandé aux États parties de donner la priorité voulue aux groupes sociaux vivant dans des conditions défavorables en leur accordant une attention particulière<sup>54</sup>. La substance de ces droits est examinée ci-après.

### **5.3.2 Droits énoncés dans le Pacte qui facilitent la participation**

Les droits énoncés dans le Pacte peuvent jouer un rôle vital dans la préparation des personnes souffrant d'un handicap à une citoyenneté active et participative. À cet égard, on ne saurait surestimer l'importance du droit à l'éducation pour les handicapés. Il leur donne les moyens de participer à la vie de la communauté. Il permet en outre aux personnes valides d'apprendre la tolérance à l'égard de leurs concitoyens handicapés. Le droit à la santé est important en soi, mais il l'est d'autant plus qu'il favorise la participation des handicapés à la vie communautaire. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels n'a pas manqué d'établir un lien direct entre le droit à la santé et la participation.

#### *a) Le droit à l'éducation dans la perspective de l'invalidité (article 13)*

Aux termes de l'article 13 :

1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation. Ils conviennent que l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité et renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils conviennent en outre que l'éducation doit mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre, favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes sociaux, ethniques ou religieux, et encourager le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix.

2. Les États parties au présent Pacte reconnaissent qu'en vue d'assurer le plein exercice de ce droit :

- a) L'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous;
- b) L'enseignement secondaire, sous ses différentes formes, y compris l'enseignement secondaire technique et professionnel, doit être généralisé et rendu accessible à tous par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité;

<sup>53</sup> Observation générale No. 4, Le droit à un logement suffisant, par. 6 et 8 e).

<sup>54</sup> Ibid., par. 11.

c) L'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité;

d) L'éducation de base doit être encouragée ou intensifiée, dans toute la mesure du possible, pour les personnes qui n'ont pas reçu d'instruction primaire ou qui ne l'ont pas reçue jusqu'à son terme;

e) Il faut poursuivre activement le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons, établir un système adéquat de bourses et améliorer de façon continue les conditions matérielles du personnel enseignant.

3. Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux, de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics, mais conformes aux normes minimales qui peuvent être prescrites ou approuvées par l'État en matière d'éducation, et de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions..

4. Aucune disposition du présent article ne doit être interprétée comme portant atteinte à la liberté des individus et des personnes morales de créer et de diriger des établissements d'enseignement, sous réserve que les principes énoncés au paragraphe 1 du présent article soient observés et que l'éducation donnée dans ces établissements soit conforme aux normes minimales qui peuvent être prescrites par l'État.

Les principes directeurs révisés de 1991 précisent que les États parties devraient faire rapport sur l'invalidité dans le contexte de l'article 13.

L'Observation générale No. 13 sur le droit à l'éducation (1999)<sup>55</sup> indique que le droit à l'éducation englobe les éléments suivants : disponibilité (dotations), accessibilité, acceptabilité et adaptabilité. L'accessibilité revêt trois dimensions qui se recoupent : i) non-discrimination, ii) accessibilité physique et iii) accessibilité du point de vue économique.

L'Observation générale No. 13 cite la non-élimination de la discrimination de jure et de facto dans le domaine de l'éducation et la non-introduction de l'éducation primaire gratuite comme des exemples de violations du droit à l'éducation<sup>56</sup>. Selon le Comité, l'obligation de garantir l'exercice du droit à l'éducation a un effet immédiat<sup>57</sup>. En conséquence, l'"obligation fondamentale minimale" au titre du droit à l'éducation implique l'accès aux établissements et aux programmes d'enseignement publics sans discrimination<sup>58</sup>. De plus, l'adoption à titre temporaire de mesures spéciales destinées à garantir aux groupes désavantagés une égalité de fait dans le contexte de l'éducation ne constitue pas une violation du principe de non-discrimination si elles répondent à certaines conditions<sup>59</sup>.

Dans l'Observation générale No. 5, le Comité reconnaît que le système général d'enseignement est le meilleur pour les personnes souffrant d'un handicap. Reprenant la Règle 6 des Règles pour l'égalisation des chances des handicapés, le Comité note :

<sup>55</sup> Observation générale No. 13 : Le droit à l'éducation, par. 6 et 16 e).

<sup>56</sup> Ibid. par. 59.

<sup>57</sup> Ibid., par. 43.

<sup>58</sup> Ibid., par. 57.

<sup>59</sup> Ibid., par. 32.

...les États devraient reconnaître le principe selon lequel il faut offrir aux enfants, aux jeunes et aux adultes handicapés des chances égales en matière d'enseignement primaire, secondaire et supérieur, dans un *cadre intégré*<sup>60</sup>. (Italiques ajoutées par les auteurs)

La mise en œuvre d'une approche intégrée exige des États parties qu'ils prévoient le matériel et l'aide nécessaires pour permettre "aux personnes souffrant d'un handicap d'atteindre le même niveau d'éducation que les autres élèves"<sup>61</sup>. "Dans le cas des enfants sourds, par exemple, la langue des signes doit être reconnue comme une langue distincte à laquelle les enfants doivent avoir accès et dont l'importance doit être admise dans leur environnement social général"<sup>62</sup>.

Certes, le Comité concède dans l'Observation générale No. 13 que dans "certaines circonstances, l'existence de systèmes ou d'établissements d'enseignement séparés destinés aux groupes entrant dans l'une des catégories énumérées au paragraphe 2 de l'article 2 sera réputée ne pas constituer une violation du Pacte" ; cette concession doit être interprétée à la lumière de l'affirmation sans ambiguïté du Comité, selon qui le système général d'enseignement est le meilleur pour les personnes souffrant d'un handicap<sup>63</sup>.

Dans l'Observation générale No. 13, le Comité note :

Les États parties doivent exercer un contrôle sur l'éducation – englobant l'ensemble des politiques éducatives, des établissements d'enseignement, des programmes, des dépenses et autres pratiques – de manière à détecter toute discrimination de fait et à y remédier<sup>64</sup>.

Un autre élément important dans la perspective de l'invalidité est l'obligation faite aux États parties de ventiler les statistiques relatives à l'éducation en fonction des motifs de discrimination interdits, ce qui couvre implicitement l'invalidité<sup>65</sup>. L'Observation générale No. 13 exige des États parties qu'ils s'efforcent de "faire disparaître les stéréotypes sexistes et autres qui entravent l'accès à l'éducation des filles, des femmes et d'autres personnes appartenant à des groupes défavorisés"<sup>66</sup>. Dans ce cas, l'interdiction est axée sur la discrimination sexiste, mais en tout état de cause, l'obligation de faire disparaître les stéréotypes est également pertinente dans la perspective de l'invalidité.

Égalité et participation sont le thème d'une disposition analogue (Règle 6) des Règles des Nations Unies pour l'égalisation des chances des handicapés. Elle insiste sur l'intégration des enfants handicapés dans le système général d'enseignement et la nécessité de leur offrir un enseignement, ainsi que des équipements et services d'appui appropriés. Les États devraient "avoir une politique bien définie, qui soit comprise et acceptée au niveau scolaire et par l'ensemble de la collectivité" pour que l'éducation des handicapés puisse être assurée dans le cadre de l'enseignement général<sup>67</sup>.

<sup>60</sup> Observation générale No. 5, par. 35.

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> Observation générale No. 13, par. 33.

<sup>64</sup> Ibid., par. 37.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Ibid., par. 55.

<sup>67</sup> Règle 6. 6. a).

Aux termes de la Règle 6, les programmes d'enseignement intégré à vocation communautaire devraient être considérés comme un complément permettant de donner aux handicapés un enseignement et une formation d'un rapport coût-efficacité satisfaisant. Il faudrait recourir aux programmes nationaux de réadaptation à vocation communautaire pour inciter les collectivités à utiliser et à développer les moyens dont elles disposent pour assurer localement l'enseignement nécessaire aux handicapés<sup>68</sup>. Un enseignement spécial peut être envisagé, mais il devrait être conçu de manière à préparer les élèves à entrer dans le système d'enseignement général. Cet enseignement devrait répondre aux mêmes normes et ambitions que l'enseignement général sur le plan de la qualité et, au minimum, bénéficier de ressources équivalentes. La Règle reconnaît "qu'à ce stade" l'enseignement spécial peut dans certains cas le mieux convenir, par exemple à des personnes ayant des "besoins de communication particuliers", le but étant de leur faire acquérir des aptitudes réelles à la communication et le maximum d'indépendance<sup>69</sup>. Il convient de s'adapter aux besoins des personnes ayant des problèmes de communication liés à leur handicap, en introduisant, par exemple, la langue des signes à l'intention des élèves sourds, de leurs familles et de leurs communautés<sup>70</sup>.

Dans la perspective de l'invalidité, les thèmes principaux de l'article 13 sont la non-discrimination, l'intégration et la mise en place d'appuis et de moyens d'accès appropriés.

*b) Obligation d'adopter un plan d'action en faveur de l'enseignement primaire dans la perspective de l'invalidité (article 14)*

Aux termes de l'article 14 :

Tout État partie au présent Pacte qui, au moment où il devient partie, n'a pas encore pu assurer dans sa métropole ou dans les territoires placés sous sa juridiction le caractère obligatoire et la gratuité de l'enseignement primaire s'engage à établir et à adopter, dans un délai de deux ans, un plan détaillé des mesures nécessaires pour réaliser progressivement, dans un nombre raisonnable d'années fixé par ce plan, la pleine application du principe de l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous.

L'Observation générale No. 11 ne stipule pas expressément que le plan devrait couvrir l'enseignement primaire des enfants handicapés. Parmi les motifs de discrimination interdits, elle ne mentionne que le sexe<sup>71</sup>. Les obligations fondamentales de l'article 13 comportant l'obligation d'assurer l'accès à toutes les formes d'enseignement sans discrimination et de garantir un enseignement primaire obligatoire gratuit, on peut raisonnablement en déduire que les États parties ont l'obligation de tenir compte des enfants handicapés dans le plan d'action prescrit par l'article 14<sup>72</sup>. Le Comité note que:

Les plans d'action établis par les États parties au Pacte conformément à l'article 14 sont d'autant plus importants que les travaux du Comité ont montré que les enfants privés de la

<sup>68</sup> Règle 6. 7.

<sup>69</sup> Règle 6. 8 et 9.

<sup>70</sup> Règle 5. 7 et 8.

<sup>71</sup> Observation générale No. 11, Plans d'action pour l'enseignement primaire, par. 6.

<sup>72</sup> Observation générale No. 13, par. 57.

possibilité de recevoir une éducation sont souvent plus exposés à d'autres violations des droits de l'homme<sup>73</sup>.

Cet argument vaut tout particulièrement pour les enfants souffrant d'un handicap.

Au paragraphe 1 de la Règle 6 des Règles pour l'égalisation des chances, il est dit que:

... l'éducation des handicapés ... devrait être intégrée à la planification de l'éducation nationale, à l'élaboration des programmes d'études et à l'organisation scolaire<sup>74</sup>.

Et au paragraphe 4 :

Dans les États où l'enseignement est obligatoire, il devrait être dispensé aussi aux filles et aux garçons handicapés, quelles que soient la nature et la gravité de leurs incapacités<sup>75</sup>.

L'idée selon laquelle les enfants handicapés doivent être inclus dans les plans d'action en faveur de l'enseignement primaire bénéficie donc d'un appui solide.

*c) Le droit à la santé dans la perspective de l'invalidité (article 12)*

Le droit à la santé est intrinsèquement important pour les personnes souffrant d'un handicap, mais il est d'autant plus vital qu'il favorise la participation active des handicapés à la vie communautaire.

Aux termes de l'article 12 du Pacte :

1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mental qu'elle soit capable d'atteindre.
2. Les mesures que les États parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre les mesures nécessaires pour assurer :
  - a) La diminution de la mortalité et de la mortalité infantile, ainsi que le développement sain de l'enfant;
  - b) L'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle;
  - c) La prophylaxie et le traitement des maladies épidémiques, endémiques, professionnelles et autres, ainsi que la lutte contre ces maladies;
  - d) La création de conditions propres à assurer à tous des services médicaux et une aide médicale en cas de maladie.

Selon l'Observation générale No. 14 sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (2000), les obligations fondamentales sont :

D'adopter et de mettre en œuvre au niveau national une stratégie et un plan d'action en matière de santé publique, reposant sur des données épidémiologiques et répondant aux préoccupations de l'ensemble de la population dans le domaine de la santé; cette stratégie et ce plan d'action seront mis au point et examinés périodiquement dans le cadre d'un processus

<sup>73</sup> Observation générale No. 11, par. 4.

<sup>74</sup> Rule 6. 1.

<sup>75</sup> Rule 6. 4.

participatif et transparent; ils comprendront des méthodes (telles que le droit à des indicateurs et des critères de santé) permettant de surveiller de près les progrès accomplis; la mise au point de la stratégie et du plan d'action, de même que leur contenu, *doivent accorder une attention particulière à tous les groupes vulnérables ou marginalisés*<sup>76</sup>. (Italiques ajoutées par les auteurs)

L'Observation générale No. 14 n'énumère pas les groupes en question, mais les personnes handicapées relèvent naturellement de cette catégorie.

Selon l'Observation générale No. 14, le droit à la santé englobe :

Une grande diversité de facteurs socioéconomiques de nature à promouvoir les conditions dans lesquelles les êtres humains peuvent mener une vie saine et s'étend aux facteurs fondamentaux déterminants de la santé tels que l'alimentation et la nutrition, le logement, l'accès à l'eau salubre et potable et à un système adéquat d'assainissement, des conditions de travail sûres et hygiéniques et un environnement sain<sup>77</sup>.

Le Comité lie donc la réalisation du droit à la santé à celle d'un large éventail de droits corollaires et autres appuis sociaux :

... les droits à l'alimentation, au logement, au travail, à l'éducation, à la dignité humaine, à la vie, à la non-discrimination et à l'égalité, le droit de ne pas être soumis à la torture, le droit au respect de la vie privée, le droit d'accès à l'information et les droits à la liberté d'association, de réunion et de mouvement... sont des composantes intrinsèques du droit à la santé<sup>78</sup>.

Le droit à la santé suppose l'existence des éléments suivants : disponibilité, accessibilité, acceptabilité et qualité<sup>79</sup>. L'Observation générale mentionne expressément les personnes handicapées à la rubrique "Accessibilité" :

Les installations, biens et services en matière de santé doivent être physiquement accessibles sans danger pour tous les groupes de la population, en particulier les groupes vulnérables ou marginalisés tels que ... les personnes handicapées<sup>80</sup>.

Le Comité prône le traitement de l'invalidité "de préférence à l'échelon communautaire"<sup>81</sup>.

Il note que :

Les États ont pour obligation spéciale de garantir aux personnes dépourvues de moyens suffisants l'accès à l'assurance maladie et au dispositif de soins de santé, ainsi que d'empêcher toute discrimination fondée sur des motifs proscrits à l'échelon international dans la fourniture de soins de santé et de services de santé, s'agissant en particulier des obligations fondamentales inhérentes au droit à la santé<sup>82</sup>.

<sup>76</sup> Observation générale No. 14 : Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, par. 43 f).

<sup>77</sup> Ibid., par. 4.

<sup>78</sup> Ibid., par. 3.

<sup>79</sup> Ibid., par. 12.

<sup>80</sup> Ibid. b) ii).

<sup>81</sup> Ibid., par. 17.

<sup>82</sup> Ibid., par. 19.

Comme le rappelle l'Observation générale No. 5, l'invalidité est l'un des motifs de discrimination proscrits<sup>83</sup>. Cette Observation adopte une approche intégrationniste, reprenant le paragraphe 3 de la Règle 2 des Règles pour l'égalisation des chances des handicapés selon lequel :

... les États devraient veiller à ce que les handicapés, surtout les nouveau-nés et les enfants, bénéficient de soins de santé de qualité égale à ceux dont bénéficient les autres membres de la société<sup>84</sup>.

Dans le contexte du droit à la non-discrimination en matière de santé, l'Observation générale No. 14 mentionne expressément l'accessibilité aux installations comme une composante du droit à la santé des personnes souffrant d'un handicap<sup>85</sup>. Le Comité souligne la nécessité pour les États parties de veiller à ce que "les fournisseurs privés de services et d'équipements sanitaires respectent le principe de la non-discrimination à l'égard de ces personnes"<sup>86</sup>.

L'obligation de garantir à tous, notamment aux personnes handicapées, l'exercice sans discrimination du droit à la santé, a un effet immédiat. Toute inexécution à cet égard constitue un manquement à la mise en œuvre des dispositions fondamentales du Pacte et, partant, une violation *prima facie*<sup>87</sup>. Le Comité souligne que :

nombre de mesures, de même que la plupart des stratégies et programmes visant à éliminer toute discrimination en matière de santé, peuvent être mises en œuvre moyennant des incidences financières minimales grâce à l'adoption, la modification ou l'abrogation de textes législatifs ou à la diffusion d'informations<sup>88</sup>.

On peut s'attaquer à des questions telles que le non-traitement sélectif des personnes souffrant d'un handicap en vertu du principe de non-discrimination. Le Comité rappelle l'Observation générale No. 3, dans laquelle il souligne que "même en cas de grave pénurie de ressources, les éléments vulnérables de la société doivent être protégés grâce à la mise en œuvre de programmes spécifiques relativement peu coûteux"<sup>89</sup>.

Il est important de signaler que l'Observation générale No. 5 établit un lien direct entre le droit à la santé et la réalisation de l'objectif de participation. Il est précisé au paragraphe 34 que les personnes souffrant d'un handicap ont droit aux services médicaux et sociaux, notamment aux appareils orthopédiques :

qui [leur] permettent d'être indépendantes, d'éviter d'autres handicaps et de s'intégrer dans la société.

Dans l'Observation générale No. 5, le Comité se réfère à la Déclaration sur les droits des personnes handicapées et au Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies. À propos

<sup>83</sup> Observation générale No. 5, par. 5.

<sup>84</sup> Ibid., par. 34.

<sup>85</sup> Observation générale No. 14, par. 12. b).

<sup>86</sup> Ibid., par. 26.

<sup>87</sup> Ibid., par. 30, 43 et 47.

<sup>88</sup> Ibid., par. 18.

<sup>89</sup> Ibid.

des services de réadaptation, il cite la Règle 3 des Règles pour l'égalisation des chances des handicapés, selon laquelle ces services devraient permettre aux handicapés "d'atteindre et de conserver un niveau optimal d'indépendance et d'activité". Il est clair que pour le Comité l'indépendance et la participation aux activités de la société sont des objectifs majeurs du droit à la santé dans la perspective de l'invalidité.

L'Observation générale No. 5 dispose que tous les services destinés aux handicapés "devraient être fournis de façon que les intéressés puissent avoir la garantie du plein respect de leurs droits et de leur dignité"<sup>90</sup>. Dans l'Observation générale No. 14, le Comité énumère quelques-unes des libertés inhérentes au droit à la santé, entre autres "le droit de contrôler sa propre santé et son propre corps, y compris le droit à la liberté sexuelle et génésique, ainsi que le droit à l'intégrité, notamment le droit de ne pas être soumis à la torture et de ne pas être soumis sans son consentement à un traitement ou à une expérience médicale"<sup>91</sup>. Bien que les personnes handicapées ne soient pas expressément mentionnées dans ce contexte, ces libertés revêtent pour elles une importance toute particulière.

Sur la question de la participation à la prise de décisions, l'Observation générale No. 14 note que

Il faut ... que le droit des individus et des groupes à participer à la prise de décisions susceptibles d'orienter leur développement fasse partie intégrante de toute politique, de tout programme ou de toute stratégie ayant pour objet de donner effet aux obligations incombant à l'État au titre de l'article 12<sup>92</sup>.

Dans la catégorie "des personnes souffrant d'un handicap", l'Observation générale No. 14 distingue les enfants et dispose que "Les enfants handicapés devraient se voir offrir la possibilité de mener une vie enrichissante et décente, ainsi que de participer à la vie de leur communauté"<sup>93</sup>. En ce qui concerne les personnes âgées, le Comité note l'importance "de soins de rééducation physique et psychologique visant à préserver les capacités fonctionnelles et l'autonomie des personnes âgées"<sup>94</sup>.

À propos des soins de santé mentale, le Comité note que "les pratiques curatives... de caractère coercitif" ne doivent intervenir qu'"à titre exceptionnel" et être assujetties "à des conditions précises et restrictives, dans le respect des meilleures pratiques établies et des normes internationales, y compris les Principes pour la protection des personnes atteintes de maladie mentale et pour l'amélioration des soins de santé mentale"<sup>95</sup>. Les États sont tenus "... de promouvoir et de soutenir la création d'institutions chargées de fournir des services de conseil et de santé mentale, en veillant à ce qu'elles soient équitablement réparties dans l'ensemble du pays"<sup>96</sup>.

---

<sup>90</sup> Observation générale No. 5, par. 34.

<sup>91</sup> Observation générale No. 14, par. 8.

<sup>92</sup> Ibid., par. 54.

<sup>93</sup> Ibid., par. 22.

<sup>94</sup> Ibid., par. 25. Voir aussi l'Observation générale No. 6, Droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées, par. 5, 33, 40-42.

<sup>95</sup> Observation générale No. 14, par. 34.

<sup>96</sup> Ibid., par. 36.

La disposition des Règles pour l'égalisation des chances des handicapés correspondant à l'article 12 du Pacte est la Règle 2, qui dispose que :

Les États devraient veiller à ce que les handicapés, surtout les nouveau-nés et les enfants, bénéficient de soins de santé de qualité égale à ceux dont bénéficient les autres membres de la société, et ce dans le cadre du même système de prestations<sup>97</sup>.

Les États devraient faire en sorte que les handicapés bénéficient d'un traitement régulier et puissent obtenir les médicaments qui leur sont nécessaires pour maintenir ou relever leur niveau d'activité<sup>98</sup>.

Pour s'acquitter de ces obligations, les États devraient s'efforcer d'organiser des programmes administrés par des équipes pluridisciplinaires ayant pour tâche

de dépister, d'évaluer et de traiter précocement les déficiences ... pour pouvoir prévenir, réduire ou éliminer les effets incapacitants. Ces programmes devraient être conçus de manière à garantir la pleine participation des handicapés et de leur famille, d'une part, et des organisations de handicapés, d'autre part, à la planification et à l'évaluation<sup>99</sup>.

La Règle 2 requiert des États qu'ils veillent :

à ce que tout le personnel médical et paramédical soit correctement formé et doté d'un matériel adéquat pour soigner les handicapés et aient accès aux méthodes et techniques de traitement appropriées<sup>100</sup>.

Une formation permanente et constamment mise à jour devrait être dispensée au personnel pour qu'il ne donne pas aux parents de conseils malavisés, limitant ainsi les options offertes à leurs enfants<sup>101</sup>. Les agents des services sociaux œuvrant au niveau des collectivités locales devraient recevoir la formation voulue pour être en mesure de procéder au dépistage précoce des déficiences, d'assurer la prestation de soins primaires et l'aiguillage vers les services compétents<sup>102</sup>.

Selon la Règle 3 relative à la réadaptation :

Les États devraient assurer la prestation de services de réadaptation aux handicapés afin de leur permettre d'atteindre et de conserver un niveau optimal d'indépendance et d'activité<sup>103</sup>.

Tous les handicapés, y compris les personnes souffrant d'une incapacité grave ou d'incapacités multiples, qui ont besoin de réadaptation devraient y avoir accès<sup>104</sup>.

Les programmes nationaux de réadaptation devraient s'adresser à toutes les catégories de handicapés et tenir compte de leurs besoins réels en se fondant sur les principes de participation active et de pleine égalité<sup>105</sup>. Ces programmes devraient notamment comprendre une "formation de base pour améliorer ou compenser une fonction

---

<sup>97</sup> Règle 2. 3.

<sup>98</sup> Règle 2. 6.

<sup>99</sup> Règle 2. 1.

<sup>100</sup> Règle 2. 4.

<sup>101</sup> Règle 2. 5.

<sup>102</sup> Règle 2. 2.

<sup>103</sup> Règle 3.

<sup>104</sup> Règle 3. 3.

<sup>105</sup> Règle 3. 1.

altérée, des services de conseil aux handicapés et à leur famille, l'autonomisation et, de temps à autre, des services d'évaluation et d'orientation<sup>106</sup>. Tous les services de réadaptation devraient être disponibles localement, mais certaines formations de caractère particulier et de durée déterminée pourraient être organisées en milieu institutionnel<sup>107</sup>.

Selon la Règle 3, les handicapés et leur famille devraient pouvoir participer à la conception et à l'organisation des services de réadaptation et participer eux-mêmes à la réadaptation, par exemple en qualité d'enseignants, d'instructeurs ou de conseillers<sup>108</sup>. Les organisations de handicapés devraient être appelées à participer à l'élaboration et à l'évaluation des programmes de réadaptation<sup>109</sup>.

Ce qui frappe dans la démarche adoptée par le Comité à l'égard du droit à la santé dans la perspective de l'invalidité, c'est le lien direct qu'il établit entre la réalisation du droit à la santé et d'autres droits, ainsi qu'entre le droit à la santé et une participation active, la primauté qu'il confère au principe de non-discrimination, dont l'applicabilité peut être primordiale en cas de traitement sélectif des handicapés, et la place qu'il accorde au principe de dignité et d'autonomie de l'être humain.

### 5.3.3 Droit au travail et droits connexes

Le travail procure les moyens matériels nécessaires à une vie indépendante. Pouvoir accéder au marché du travail revêt donc une importance vitale pour les personnes souffrant d'un handicap, comme le sont les droits connexes, à savoir le droit à des conditions de travail justes et favorables et le droit à la liberté d'association. Les lieux de travail doivent souvent être adaptés pour accueillir les salariés handicapés dans des conditions adéquates et leur assurer l'exercice effectif en toute égalité du droit au travail.

#### *a) Droit au travail dans la perspective de l'invalidité (article 6)*

Aux termes de l'article 6:

1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit au travail, qui comprend le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté, et prendront des mesures appropriées pour sauvegarder ce droit.
2. Les mesures que chacun des États parties au présent Pacte prendra en vue d'assurer le plein exercice de ce droit doivent inclure l'orientation et la formation techniques et professionnelles, l'élaboration de programmes, de politiques et de techniques propres à assurer un développement économique, social et culturel constant et un plein emploi productif dans des conditions qui sauvegardent aux individus la jouissance des libertés politiques et économiques fondamentales..

Les directives révisées de 1991 sur la présentation des rapports indiquent expressément que les États parties doivent fournir des informations sur l'invalidité au titre de l'article 6.

---

<sup>106</sup> Règle 3. 2.

<sup>107</sup> Règle 3. 5.

<sup>108</sup> Règle 3. 4 et 6.

<sup>109</sup> Règle 3. 7.

Dans l'Observation générale No. 5, le Comité note que la réalisation du droit au travail pour les personnes souffrant d'un handicap exigera l'élimination des formes "prédominantes et persistentes" de discrimination ainsi que :

...les obstacles physiques érigés par la société dans les secteurs du transport, du logement et sur les lieux de travail qui sont invoqués pour justifier le fait que les personnes souffrant d'un handicap ne peuvent travailler<sup>110</sup>.

Il n'est donc pas suffisant de s'attaquer à la discrimination. Il faut également renverser d'autres obstacles à l'exercice du droit au travail. Selon l'Observation générale No. 5, il faudrait que les États soutiennent activement l'intégration des personnes handicapées sur le marché libre du travail et

élaborent des politiques destinées à promouvoir et réglementer des arrangements permettant souplesse et variété dans l'emploi qui *répondent de façon satisfaisante* aux besoins des travailleurs souffrant d'un handicap<sup>111</sup>. ( Italiques ajoutées par les auteurs)

Les États doivent aussi veiller à ce que le manque d'accès aux moyens de transport ne réduise pas les chances des handicapés de "trouver un emploi approprié intégré à la société, de tirer parti des possibilités d'éducation et de formation professionnelle ou d'avoir régulièrement accès à des services de toutes sortes <sup>112</sup>. Ainsi, l'Observation générale No. 5 exige des États parties qu'ils rendent le marché de l'emploi accessible aux travailleurs handicapés.

L'Observation générale concède que les emplois "protégés" peuvent convenir à certaines personnes handicapées mais fait remarquer qu'affecter les handicapés frappés d'un certain type d'invalidité à certaines occupations seulement, ou à la production de certaines marchandises, peut constituer une violation au droit à un travail librement choisi ou accepté<sup>113</sup>. L'objectif de ce type d'emplois protégés ou subventionnés devrait être d'ouvrir la voie à l'intégration au marché libre du travail<sup>114</sup>. La pratique du "traitement thérapeutique" en institution, qui relève du travail forcé, peut être considérée comme une violation du droit au travail<sup>115</sup>.

Selon l'Observation générale No. 5, "les programmes d'orientation et de formation techniques et professionnelles exigés en vertu du paragraphe 2 de l'article 6

doivent tenir compte des besoins de toutes les personnes souffrant d'un handicap, se dérouler dans un environnement intégré et être conçus et exécutés avec la pleine participation de représentants de handicapés<sup>116</sup>.

Rappelant la Règle 7 des Règles pour l'égalisation des chances des handicapés, l'Observation générale note que les travailleurs ruraux ont, au même titre que les travailleurs urbains, le droit à un "emploi productif et rémunéré"<sup>117</sup>. Selon les Règles,

<sup>110</sup> Observation générale No. 5, par. 20 et 22.

<sup>111</sup> Ibid., par. 22.

<sup>112</sup> Ibid., par. 23.

<sup>113</sup> Ibid., par. 21.

<sup>114</sup> Ibid., par. 20.

<sup>115</sup> Ibid., par. 21.

<sup>116</sup> Ibid., par. 24.

<sup>117</sup> Ibid., par. 22.

les programmes d'action destinés à promouvoir l'emploi des personnes handicapées devraient prévoir une formation appropriée, des prestations permanentes de placement et de soutien, telles que des auxiliaires de vie et les services d'un interprète, l'aménagement des lieux de travail pour les rendre accessibles aux salariés handicapés et des mesures incitatives en faveur de l'introduction de nouvelles technologies et de la conception d'appareillages, d'outils et d'équipements spéciaux<sup>118</sup>.

Selon la Règle 7, les États devraient activement soutenir l'intégration des personnes handicapées au marché libre du travail grâce à des mesures couvrant :

la formation professionnelle, des systèmes de quotas de caractère incitatif, la création d'emplois réservé, des prêts ou des subventions aux petites entreprises, des contrats d'exclusivité ou des droits de production prioritaire, des exonérations fiscales, des dispositions contractuelles ou autres formes d'aides financières ou techniques aux entreprises employant des travailleurs handicapés<sup>119</sup>.

En tant qu'employeurs, les États devraient instaurer des conditions favorables à l'emploi de personnes handicapées dans le secteur public et prendre des mesures pour faire bénéficier les handicapés des programmes de formation et d'emploi dans le secteur privé et le secteur tertiaire<sup>120</sup>. L'ensemble des employeurs devrait être encouragé à procéder à des aménagements adaptés aux besoins des personnes handicapées<sup>121</sup>. La Règle 7 reconnaît que donner aux handicapés les moyens d'exercer leur droit au travail ne suffit pas, et qu'il faut éduquer le reste de la population en lançant et en soutenant des "campagnes de sensibilisation du public visant à surmonter les attitudes négatives et les préjugés à l'égard des travailleurs handicapés"<sup>122</sup>. Cette observation est des plus importantes, compte tenu des résistances que risquent d'opposer les autres travailleurs.

La Règle 7 établit la nécessité de faire participer les organisations de handicapés, soulignant qu'elles devraient être consultées par les pouvoirs publics, les syndicats et les employeurs pour "toutes les mesures visant à créer des possibilités de formation et d'emploi, telles que temps partiel, horaires flexibles, poste partagé, activités indépendantes et les services d'aide pour les personnes handicapées"<sup>123</sup>. D'une certaine façon, ce sont-là des formes différentes d'"aménagement adéquats".

À propos du droit au travail dans la perspective de l'invalidité, les thèmes récurrents du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont donc la non-discrimination (interprétée comme exigeant des "aménagement adéquats"), une préférence marquée pour l'intégration au marché libre du travail et des protections adéquates pour les handicapés occupant des emplois protégés.

---

<sup>118</sup> Règle 7. 3.

<sup>119</sup> Règle 7. 2.

<sup>120</sup> Règle 7. 5 et 8.

<sup>121</sup> Règle 7. 2.

<sup>122</sup> Règle 7. 4.

<sup>123</sup> Règle 7. 9.

b) *Droit de jouir de conditions de travail justes et favorables dans la perspective de l'invalidité (article 7)*

Aux termes de l'article 7 :

Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables, qui assurent notamment :

- a) La rémunération qui procure, au minimum, à tous les travailleurs :
  - i) Un salaire équitable et une rémunération égale pour un travail de valeur égale sans distinction aucune; en particulier, les femmes doivent avoir la garantie que les conditions de travail qui leur sont accordées ne sont pas inférieures à celles dont bénéficient les hommes et recevoir la même rémunération qu'eux pour un même travail;
  - ii) Une existence décente pour eux et leur famille conformément aux dispositions du présent Pacte;
- b) La sécurité et l'hygiène du travail;
- c) La même possibilité pour tous d'être promus, dans leur travail, à la catégorie supérieure appropriée, sans autre considération que la durée des services accomplis et les aptitudes;
- d) Le repos, les loisirs, la limitation raisonnable de la durée du travail et les congés payés périodiques, ainsi que la rémunération des jours fériés.

Selon l'Observation générale No. 5, le droit de jouir de conditions de travail justes et favorables s'applique tant aux emplois protégés qu'au marché libre du travail<sup>124</sup>.

Lu à la lumière de l'article 2. 2., le droit de jouir de conditions de travail justes et favorables s'applique à tous, sans discrimination. Les États parties doivent veiller à ce que les travailleurs handicapés ne fassent l'objet d'aucune discrimination en ce qui concerne les salaires ou les autres conditions d'emploi<sup>125</sup>. L'Observation générale No.5 note qu'il incombe aux États parties de veiller à ce que l'invalidité ne soit pas utilisée comme prétexte pour payer des salaires inférieurs à travail égal, ou abaisser les normes applicables à la protection de l'emploi<sup>126</sup>.

Selon la Règle 7 des Règles pour l'égalisation des chances des handicapés,

Les États, les organisations de travailleurs et les employeurs devraient coopérer pour garantir des politiques de recrutement et de promotion, des barèmes de rémunération et des conditions d'emploi équitables, des mesures visant à améliorer le milieu du travail pour prévenir les accidents et des mesures de réadaptation des accidentés du travail<sup>127</sup>.

En résumé, le thème majeur de l'article 7 dans la perspective de l'invalidité est la non-discrimination en matière de rémunération et de conditions de travail, qu'il s'agisse des emplois protégés ou du marché libre du travail.

<sup>124</sup> Observation générale No. 5, par. 25.

<sup>125</sup> Ibid.

<sup>126</sup> Ibid.

<sup>127</sup> Règle 7. 6.

(c) *Droit de former des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix (article 8)*

Aux termes de l'article 8 :

1. Les États parties au présent Pacte s'engagent à assurer :
  - a) Le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix, sous la seule réserve des règles fixées par l'organisation intéressée, en vue de favoriser et de protéger ses intérêts économiques et sociaux: L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui.
  - b) Le droit qu'ont les syndicats de former des fédérations ou des confédérations nationales et le droit qu'ont celles-ci de former des organisations syndicales internationales ou de s'y affilier.
  - c) Le droit qu'ont les syndicats d'exercer librement leur activité, sans limitations autres que celles qui sont prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui.
  - d) Le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays
2. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de la fonction publique.
3. Aucune disposition du présent article ne permet aux États parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte – ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte – aux garanties prévues dans ladite convention.

L'Observation générale No. 5 note que l'article 8, concurremment avec d'autres droits, met en évidence "l'importance du droit des personnes handicapées de former leurs propres organisations" pour protéger et promouvoir [leurs] intérêts économiques et sociaux<sup>128</sup>.

Par ailleurs, "... il faut que les organes gouvernementaux et autres les consultent régulièrement au sujet de toutes les questions qui les intéressent, et peut-être aussi qu'ils leur accordent un appui financier et autres pour assurer leur viabilité<sup>129</sup>.

Les syndicats sont importants pour tous les travailleurs handicapés, mais encore plus, peut-être, pour ceux qui occupent des emplois protégés. Des problèmes peuvent surgir si les syndicats traditionnels refusent l'affiliation de handicapés ou s'il est fait obstacle à l'organisation des travailleurs occupant des emplois protégés.

<sup>128</sup> Observation générale No. 5, par. 26.

<sup>129</sup> Ibid.

### 5.3.4 Les autres droits énoncés dans le Pacte et l'invalidité

Tout un ensemble d'autres droits sociaux, économiques et culturels fondamentaux ont un rôle important à jouer dans la préparation des personnes handicapées à la participation à la vie active. Ces droits ne devraient pas être uniquement perçus comme des fins en soi, mais aussi comme des instruments de la libération des personnes souffrant d'un handicap.

a) *Droit à la sécurité sociale dans la perspective de l'invalidité (article 9)*

Aux termes de l'article 9 :

Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales.

Les Directives générales révisées de 1991 demandent aux États parties de fournir dans leurs rapports périodiques des informations relatives à l'invalidité, au titre de l'article 9.

Dans l'Observation générale No. 5, le Comité note l'importance particulière des plans de sécurité sociale et de maintien des revenus pour les personnes souffrant d'un handicap. Il rappelle la Règle 8. 1 des Règles pour l'égalisation des chances des handicapés :

Les États devraient assurer un soutien financier suffisant aux handicapés qui, du fait de leur incapacité ou pour des raisons qui y sont liées, ont perdu temporairement leur revenu ou l'ont vu diminuer ou se sont vu refuser un emploi<sup>130</sup>.

Selon le Comité, ce soutien devrait :

être adapté aux besoins spéciaux d'assistance et aux frais encourus en raison de l'invalidité [et] ... un soutien devrait également être accordé ... aux personnes (essentiellement des femmes) qui prennent soin des personnes souffrant d'un handicap<sup>131</sup>.

En rappelant cette Règle, l'Observation générale No. 5 fait valoir, à juste titre, que les personnes handicapées qui n'ont jamais eu d'emploi ont droit à la sécurité sociale, et aussi que :

À moins qu'il ne soit rendu nécessaire pour des raisons spéciales, le placement des personnes souffrant d'un handicap en institution ne peut être considéré comme une solution autorisant le non-respect du droit de ces personnes à la sécurité sociale et au soutien des revenus<sup>132</sup>.

C'est-là une prise de position énergique contre le placement en institution.

---

<sup>130</sup> Ibid., par. 28.

<sup>131</sup> Ibid.

<sup>132</sup> Ibid., par. 29

La disposition des Règles correspondant à l'article 9 du Pacte est la Règle 8, selon laquelle :

Les États devraient assurer un soutien financier suffisant aux handicapés qui, du fait de leur incapacité ou pour des raisons qui y sont liées, ont perdu temporairement leur revenu ou l'ont vu diminuer ou se sont vu refuser un emploi<sup>133</sup>.

Ce soutien devrait couvrir les frais supplémentaires encourus par les handicapés ou leur famille ; il devrait également être assuré aux personnes qui prennent soin de handicapés<sup>134</sup>. Les États devraient veiller à ce que les régimes sociaux généraux n'excluent pas les handicapés, ni n'établissent de discrimination à leur encontre<sup>135</sup>.

Selon la Règle 8, les régimes de sécurité sociale devraient prévoir des mesures d'incitation favorisant l'accès des handicapés à des activités rémunératrices et assurer ou subventionner des services de formation professionnelle et de placement. Les programmes de sécurité sociale devraient aussi, par des mesures d'incitation, encourager les handicapés à chercher un emploi<sup>136</sup>. Le soutien financier devrait être maintenu aussi longtemps que persiste l'incapacité et jusqu'à ce que l'intéressé dispose d'un revenu assuré et suffisant. Les régimes de protection sociale ne devraient pas dissuader les personnes handicapées de chercher un emploi<sup>137</sup>.

Ce qui ressort de l'interprétation que le Comité donne du droit à la sécurité sociale dans la perspective de l'invalidité, c'est que l'invalidité à un coût, qu'il faut éviter le placement en institution et qu'il faut prévoir des aides sociales pour permettre aux personnes handicapées de mener une vie active.

*b) Droit à la protection de la famille, de la mère et de l'enfant dans la perspective de l'invalidité (article 10)*

Aux termes de l'article 10 :

Les États parties au présent Pacte reconnaissent que :

1. Une protection et une assistance aussi larges que possible doivent être accordées à la famille, qui est l'élément naturel et fondamental de la société, en particulier pour sa formation et aussi longtemps qu'elle a la responsabilité de l'entretien et de l'éducation d'enfants à charge. Le mariage doit être librement consenti par les futurs époux.
2. Une protection spéciale doit être accordée aux mères pendant une période de temps raisonnable avant et après la naissance des enfants. Les mères salariées doivent bénéficier, pendant cette même période, d'un congé payé ou d'un congé accompagné de prestations de sécurité sociale adéquates.
3. Des mesures spéciales de protection et d'assistance doivent être prises en faveur de tous les enfants et adolescents, sans discrimination aucune pour des raisons de filiation ou autres. Les enfants et adolescents doivent être protégés contre l'exploitation économique et sociale. Le fait de les employer à des travaux de nature à compromettre leur moralité ou leur santé, à mettre leur vie en danger ou à nuire à leur développement normal doit être sanctionné par la loi. Les

---

<sup>133</sup> Règle 8. 1.

<sup>134</sup> Règle 8. 1 et 3.

<sup>135</sup> Règle 8. 2.

<sup>136</sup> Règle 8. 4 et 5.

<sup>137</sup> Règle 8. 6.

États doivent aussi fixer des limites d'âge au-dessous desquelles l'emploi salarié de la main-d'œuvre enfantine sera interdit et sanctionné par la loi.

L'Observation générale No. 5 requiert des États parties qu'ils veillent à ce que les personnes handicapées puissent, si elles le souhaitent, vivre dans leur milieu familial et à ce que "la législation, les politiques ou les pratiques sociales" n'entravent pas pour les personnes handicapées la réalisation des droits de se marier et de fonder une famille<sup>138</sup>. En outre, les personnes handicapées doivent avoir accès aux "services de conseil nécessaires pour pouvoir exercer leurs droits et s'acquitter de leurs obligations au sein de la famille"<sup>139</sup>.

L'Observation générale No. 5 réaffirme la Règle 9. 2. des Règles pour l'égalisation des chances des handicapés, selon laquelle " [i]l ne faut pas refuser aux handicapés la possibilité d'avoir des relations sexuelles et de procréer"<sup>140</sup>, et qui dispose que "[l]es besoins et les désirs des personnes souffrant d'un handicap, qu'il s'agisse de plaisir ou de procréation, doivent être reconnus et pris en considération"<sup>141</sup>. Notant que les femmes et les hommes handicapés sont généralement privés de ces droits, il affirme sans ambages que les "femmes souffrant d'un handicap ont également droit à une protection et à un soutien au cours de la grossesse et de la maternité"<sup>142</sup>, et que

la stérilisation d'une femme souffrant d'un handicap ou l'avortement pratiqué sur elle sans son consentement préalable constituent de graves violations du paragraphe 2 de l'article 10<sup>143</sup>.

L'Observation générale No. 5 note aussi que, conformément aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 10 du Pacte (renforcées par les dispositions correspondantes de la Convention relative aux droits de l'enfant), les enfants handicapés ont droit à une protection spéciale contre l'exploitation, les sévices et l'abandon<sup>144</sup>. Ce principe est important pour tous les enfants handicapés, mais encore plus pour ceux qui sont placés en institution.

La disposition des Règles pour l'égalisation des chances des handicapés correspondant à l'article 10 du Pacte est la Règle 9, selon laquelle :

Les États devraient promouvoir la pleine participation des handicapés à la vie familiale. Ils devraient promouvoir leur droit à la plénitude de la vie personnelle et veiller à ce que les lois n'établissent aucune discrimination à l'encontre des personnes handicapées quant aux relations sexuelles, au mariage et à la procréation.

Selon la Règle 9, il ne faut pas refuser aux handicapés la possibilité d'avoir des relations sexuelles et de procréer. Ils doivent avoir en toute égalité accès aux méthodes de planification familiale et à des informations leur expliquant sous une forme appropriée le fonctionnement de leur corps. Les États devraient éliminer tous les obstacles superflus à l'adoption ou à l'accueil de handicapés.<sup>145</sup> Il appartient aux

<sup>138</sup> Observation générale No. 5, par. 30.

<sup>139</sup> Ibid.

<sup>140</sup> Ibid., par. 31.

<sup>141</sup> Ibid.

<sup>142</sup> Ibid.

<sup>143</sup> Ibid.

<sup>144</sup> Ibid., par. 32.

<sup>145</sup> Règle 9. par. 1., 2. et 3.

États de favoriser les mesures destinées à modifier les attitudes négatives à l'égard du mariage, de la sexualité et de la procréation des personnes handicapées (notamment des jeunes filles et des femmes). Il serait bon à cet égard de mobiliser les médias<sup>146</sup>. Les handicapés étant particulièrement vulnérables aux sévices sexuels et autres formes de maltraitance dans la famille et dans les institutions, il faut leur apprendre à les reconnaître, à s'en protéger et à les dénoncer<sup>147</sup>.

Dans le contexte de la protection spéciale à laquelle ont droit les enfants handicapés, la Règle 4 sur les services d'appui note que les besoins particuliers des filles et des garçons handicapés devraient entrer en ligne de compte dans la conception et l'adaptabilité des appareillages et des équipements qui leur sont destinés, compte tenu, notamment, de leur âge<sup>148</sup>.

Les principales composantes du droit à la protection de la famille dans la perspective de l'invalidité, au titre de l'article 10 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, sont le droit aux relations intimes, le droit de se marier et de fonder une famille, le droit des enfants vulnérables à une protection spéciale et la nécessité de garantir le respect de la vie privée et de la dignité de l'individu.

Les principaux principes soutenus par le Comité dans la perspective de l'invalidité, au titre de l'article 10, sont l'accessibilité, la non-discrimination et la participation.

*c) Droit à un niveau de vie suffisant dans la perspective de l'invalidité (article 11)*

Aux termes de l'article 11 :

1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.

2. Les États parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets :

a) Pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et par le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles;

b) Pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires.

---

<sup>146</sup> Règle 9, 3.

<sup>147</sup> Règle 9, 4.

<sup>148</sup> Règle 4, 5.

L'Observation générale No. 5, note que, dans la perspective de l'invalidité, le droit à un niveau de vie suffisant suppose la satisfaction de besoins matériels de base tels qu'une nourriture, un habillement et un logement adéquats<sup>149</sup>, et aussi que les personnes souffrant d'un handicap peuvent avoir "des besoins [d'habillement] spéciaux qui doivent être satisfaits, afin qu'elles puissent mener une vie sociale pleine et satisfaisante"<sup>150</sup>. Là encore, pour le Comité, le lien entre les droits protégés par le Pacte et la réalisation de l'objectif de participation est évident.

L'Observation générale No. 12 sur le droit à une nourriture suffisante affirme que la nourriture doit être accessible à tous sans discrimination, y compris "les personnes physiquement vulnérables" et les "malades mentaux"<sup>151</sup>. Pour le Comité, "... chaque fois qu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendante de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante, l'État a l'obligation de faire le nécessaire pour donner effet directement à ce droit (distribuer des vivres)<sup>152</sup>. L'Observation générale No. 12 soutient aussi que :

même lorsqu'un État fait face à de sévères limitations de ressources en raison d'un processus d'ajustement économique, d'une récession économique, de conditions climatiques ou d'autres facteurs, des dispositions devraient être prises pour donner spécialement effet au droit des *groupes de population et des individus vulnérables* à une nourriture suffisante<sup>153</sup>. (Italiques ajoutées par les auteurs)

Selon l'Observation générale No. 12, les États parties doivent adopter pour la réalisation du droit à l'alimentation une stratégie nationale qui devrait "tenir particulièrement compte de la nécessité de prévenir la discrimination dans l'accès à la nourriture ou aux ressources servant à la production alimentaire"<sup>154</sup>. Entre autres violations du droit à l'alimentation, elle dénonce "le déni de l'accès à l'alimentation à certains individus ou groupes, que cette discrimination repose sur la législation ou qu'elle soit anticipative"<sup>155</sup>.

Les droits concernant le logement revêtent une importance particulière pour les personnes souffrant d'un handicap. Selon l'Observation générale No. 4 (1991) sur le droit à un logement suffisant, les groupes défavorisés, tels que "les handicapés physiques" et "les malades mentaux" "doivent avoir pleinement accès, en permanence, à des ressources adéquates en matière de logement", sans discrimination, et "tant la législation en matière de logement que son application devraient prendre pleinement en considération les besoins spéciaux de ces groupes"<sup>156</sup>. Les États parties doivent "donner la priorité voulue aux groupes sociaux vivant dans des conditions défavorables en leur accordant une attention particulière"<sup>157</sup>.

---

<sup>149</sup> Observation générale No. 5, par. 33.

<sup>150</sup> Ibid.

<sup>151</sup> Observation générale No. 12, par. 13.

<sup>152</sup> Ibid., par. 15.

<sup>153</sup> Ibid., par. 28.

<sup>154</sup> Ibid., par. 26.

<sup>155</sup> Ibid., par. 19.

<sup>156</sup> Observation générale No. 4, par. 8. e).

<sup>157</sup> Ibid., par. 11.

De l'avis du Comité, l'adéquation aux besoins est en partie déterminée par des "facteurs sociaux, économiques, culturels, climatiques, écologiques et autres"<sup>158</sup>. Chacun a le droit "à un lieu où [il] puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité"<sup>159</sup>. En ce qui concerne l'emplacement, l'Observation générale No. 4 affirme qu'un "logement convenable doit se situer en un lieu où existent des possibilités d'emploi, des services de santé, des établissements scolaires, des centres de soins pour enfants et d'autres services sociaux"<sup>160</sup>.

L'Observation générale No. 4 souligne l'interdépendance du droit au logement et des autres droits de l'homme, dont le droit à la non-discrimination, le droit à la liberté d'expression, le droit d'association, le droit de choisir librement sa résidence, le droit de participer au processus de prise de décisions et le droit de ne pas être soumis à une ingérence arbitraire et illégale dans sa vie privée, sa vie familiale, son domicile ou sa correspondance<sup>161</sup>. Il en découle que dans le cas des personnes souffrant d'un handicap, la réalisation du droit à un logement adéquat implique la fourniture d'un logement qui assure à l'individu la possibilité de participer, en toute égalité, aux activités politiques, sociales, économiques et culturelles de la société.

Selon la Règle 5 des Règles pour l'égalisation des chances des handicapés, qui porte sur l'accès physique au milieu, y compris au logement, "Les États devraient reconnaître l'importance générale de l'accessibilité pour l'égalisation des chances dans toutes les sphères de la vie sociale". Il est demandé aux États d'établir des programmes d'action visant à rendre le milieu physiquement accessible aux handicapés et prendre les mesures voulues pour éliminer les obstacles au droit de participer. Ces mesures devraient inclure l'établissement de normes et de directives et il faudrait envisager d'adopter :

des lois assurant l'accessibilité de différentes composantes de la vie collective, telles que logements, bâtiments, transports en commun et autres moyens de transport, voies publiques et autres espaces extérieurs<sup>162</sup>.

Les États devraient, aux premiers stades de la conception et de l'aménagement de l'environnement, tenir compte des impératifs d'accessibilité et

faire en sorte que les architectes, les ingénieurs du bâtiment et les membres d'autres corps de métier qui participent à la conception et à l'aménagement du milieu physique puissent s'informer des politiques adoptées en faveur des handicapés et des mesures prises en vue d'assurer l'accessibilité<sup>163</sup>.

Les organisations de handicapés devraient intervenir au stade de la planification de projets de travaux publics et être consultées lors de l'élaboration des règles et des normes d'accessibilité<sup>164</sup>.

---

<sup>158</sup> Ibid., par. 8.

<sup>159</sup> Ibid., par. 7.

<sup>160</sup> Ibid., par. 8. f).

<sup>161</sup> Ibid., par. 9.

<sup>162</sup> Règle 5. a) 1.

<sup>163</sup> Règle 5. a) 2 et 3.

<sup>164</sup> Règle 5. a) 4.

*d) Droit de participer à la vie culturelle dans la perspective de l'invalidité (article 15)*

Aux termes de l'article 15 :

1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent à chacun le droit :
  - a) De participer à la vie culturelle;
  - b) De bénéficier du progrès scientifique et de ses applications;
  - c) De bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur.
2. Les mesures que les États parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre celles qui sont nécessaires pour assurer le maintien, le développement et la diffusion de la science et de la culture.
3. Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté indispensable à la recherche scientifique et aux activités créatrices.
4. Les États parties au présent Pacte reconnaissent les bienfaits qui doivent résulter de l'encouragement et du développement de la coopération et des contacts internationaux dans le domaine de la science et de la culture.

Lu en conjonction avec l'article 2 2., ce droit doit être reconnu à tous, sans discrimination.

L'Observation générale No. 5 réitère les dispositions des paragraphes 1 et 2 de la Règle 10 des Règles pour l'égalisation des chances des handicapés, notant que :

Les États devraient faire en sorte que les handicapés aient la possibilité de mettre en valeur leur potentiel créatif, artistique et intellectuel, non seulement dans leur propre intérêt, mais aussi dans celui de la collectivité, que ce soit en milieu urbain ou en milieu rural... Les États devraient veiller à ce que les handicapés aient accès aux lieux d'activité culturelle...<sup>165</sup>.

Selon l'Observation générale, l'article 15 s'applique aussi aux lieux de loisirs, de sports et de tourisme<sup>166</sup>. Pour faciliter l'égalité de participation à la vie culturelle des personnes souffrant d'un handicap, les États parties doivent informer et éduquer la population sur les handicaps, en particulier :

pour éliminer les préjugés, les superstitions ou les croyances ... de même, la population en général doit être informée afin qu'elle sache que les personnes souffrant d'un handicap ont autant le droit que les autres personnes de fréquenter les restaurants, les hôtels, les centres de loisirs et les lieux culturels<sup>167</sup>.

L'Observation générale No. 5 note aussi que les obstacles à la communication doivent être éliminés pour que les personnes souffrant d'un handicap puissent exercer leur droit de participer en toute égalité à la vie culturelle. Le Comité se réfère à une étude du Secrétaire général, publiée en 1992, intitulée "Application du Programme d'action

<sup>165</sup> Observation générale No. 5, par. 36.

<sup>166</sup> Ibid.

<sup>167</sup> Ibid., par. 38.

mondial concernant les personnes handicapées et Décennie des Nations Unies pour les personnes handicapées", qui donne les exemples suivants de mesures utiles :

l'usage de livres parlés, de textes rédigés simplement, de présentation et de couleurs claires, pour les personnes souffrant d'incapacité mentale et des programmes de télévision et des pièces de théâtre [adaptés] aux besoins des sourds<sup>168</sup>.

Il ressort de la citation extraite de la Règle 10 reprise ci-dessus, que les États doivent faire en sorte que les personnes handicapées puissent participer en toute égalité aux activités culturelles créatives et en jouir. Des domaines tels que la danse, la musique, la littérature, le théâtre, les arts plastiques, la peinture et la sculpture doivent être ouverts aux handicapés et des lieux tels que les théâtres, les musées, les cinémas et les bibliothèques doivent leur être accessibles. Les États devraient favoriser l'utilisation des technologies qui rendent les œuvres littéraires, cinématographiques et théâtrales accessibles aux personnes handicapées<sup>169</sup>. La Règle 11 demande aux États de prendre les mesures voulues pour que les handicapés se voient offrir des possibilités égales en matière de loisirs et de sports. Les lieux de loisirs et de sports, tels que les hôtels, les plages, les stades, les gymnases, devraient être accessibles aux handicapés; les travaux nécessaires à l'amélioration de l'accessibilité devraient être entrepris<sup>170</sup>. Il faudrait inciter les organisations sportives, en collaboration avec les associations de handicapés, à multiplier les possibilités de participation des personnes handicapées aux activités sportives<sup>171</sup>. Les handicapés prenant part à des activités sportives devraient avoir des possibilités d'entraînement et de formation de même qualité que celles offertes aux personnes valides<sup>172</sup>. Dans certains cas, des installations ou des épreuves sportives spéciales devront être prévues. Les États devraient encourager la participation de personnes handicapées aux épreuves sportives nationales et internationales<sup>173</sup>. Dans le contexte du tourisme, les syndicats d'initiatives, les agences de voyage, les hôtels, les associations de bénévoles, etc. devraient offrir une assistance aux personnes handicapées, compte tenu de leurs besoins particuliers. Une formation professionnelle appropriée des personnels concernés devrait être organisée<sup>174</sup>.

Le droit à la culture est important pour les personnes handicapées parce qu'il leur donne la possibilité d'influencer l'image qu'on se fait d'elles et de jouir des activités et des œuvres culturelles, notamment sportives, cinématographiques ou théâtrales.

#### **5.4 Études par pays - L'utilisation actuelle du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans la perspective de l'invalidité**

Deux séries d'études par pays sont présentées ci-après.

---

<sup>168</sup> Ibid., par. 37.

<sup>169</sup> Règle 10. 1-3.

<sup>170</sup> Règle 11.1.

<sup>171</sup> Règle 11. 3 et 5.

<sup>172</sup> Règle 11. 4.

<sup>173</sup> Règle 11. 3.

<sup>174</sup> Règle 11. 2.

Dans la première série, on évalue la manière dont la question de l'invalidité est traitée dans 20 rapports présentés par 15 États parties<sup>175</sup>. Les 15 États (Algérie, Allemagne, Guatemala, Iraq, Maroc, Népal, Nigéria, Panama, République de Corée, Royaume-Uni, Sénégal, Suède, Ukraine, Yougoslavie et Zimbabwe) ont été choisis sur la base de l'existence de données accessibles et d'une répartition géographique relativement équilibrée. Pour mesurer les progrès accomplis dans le temps, deux rapports successifs de cinq États parties ont été examinés (Algérie, Allemagne, Royaume-Uni, Suède, et Ukraine)<sup>176</sup>.

Dans la deuxième série, nous procédons à une étude plus approfondie de sept rapports récents couvrant tous les droits énoncés dans le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et examinons la façon dont le Comité a réagi à la présence ou à l'absence de références à la question de l'invalidité dans les rapports considérés. Cette série donne une image complète, non seulement de la perception que les États parties ont de leurs obligations à l'égard des personnes handicapées, au titre du Pacte, mais aussi du dialogue instauré entre le Comité et les États parties. Ces sept rapports ont été présentés par l'Allemagne, la Fédération de Russie, le Japon, le Mexique, la République arabe syrienne le Sénégal et la Suède. Les critères de sélection retenus étaient l'accessibilité aux sources de renseignements, la soumission récente d'un rapport et une répartition géographique relativement équilibrée.

#### **5.4.1 Aperçu : Traitement de quatre droits clefs dans 20 rapports présentés par des États parties**

##### *a) Droit à la non-discrimination (article 2.2.)*

---

<sup>175</sup> Algérie : rapport initial , 1994 (E/1990/5/Add. 22); deuxième rapport périodique, 2000 (E/1990/6/Add. 26);

Allemagne : troisième rapport périodique, 1996 (E/1994/104/Add. 14), quatrième rapport périodique, 2000 (E/C.12/4/Add. 3);

Guatemala : rapport initial, 1995 (E/1990/5/Add. 24);

Iraq : deuxième rapport périodique, 1993 (E/1990/7/Add. 15);

Maroc : deuxième rapport périodique, 1998 (E/1990/6/Add. 20);

Népal : rapport initial , 1999 (E/1990/5/Add. 45);

Nigéria : rapport initial , 1996 (E/1990/5/Add. 31);

Panama : deuxième rapport périodique, 1999 (E/1990/6/Add. 24);

République de Corée : rapport initial , 1993 (E/1990/5/Add. 19);

Royaume-Uni : deuxième rapport périodique, 1993 (Territoires dépendants : E/1990/7/Add. 16); quatrième rapport périodique, 2000 (Territoires d'outre-mer : E/C.12/4/Add. 5);

Sénégal : deuxième rapport périodique, 1999 (E/1990/6/Add. 25);

Suède : troisième rapport périodique, 1994 (E/1994/104/Add. 1); quatrième rapport périodique, 2000 (E/C.12/4/Add. 4);

Ukraine : troisième rapport périodique, 1994 (E/1994/104/Add. 4); quatrième rapport périodique, 1999 (E/C.12/4/Add. 2);

Yougoslavie : deuxième rapport périodique, 1998 (E/1990/6/Add. 22);

Zimbabwe : rapport initial, 1995 (E/1990/5/Add. 28).

<sup>176</sup> Le deuxième rapport périodique du Royaume-Uni concerne le Royaume-Uni et ses Territoires dépendants et ne traite que des articles 13 à 15. Le quatrième rapport périodique concerne ses Territoires d'outre-mer et traite de tous les droits protégés par le Pacte.

Dans la plupart des rapports examinés, les principes d'égalité et de non-discrimination ne sont pas expressément mentionnés dans la perspective de l'invalidité.

Un seul (le quatrième rapport périodique de la Suède), mentionne l'élaboration d'une loi antidiscrimination (dans le domaine de l'emploi) concernant expressément et exclusivement l'invalidité. L'Allemagne indique que l'invalidité a été inscrite dans sa Constitution comme motif de discrimination interdit (troisième rapport périodique), et dans une section traitant des rapports homosexuels, l'invalidité est mentionnée en passant comme l'un des nombreux motifs illégaux de discrimination (quatrième rapport périodique). Le Royaume-Uni indique que dans les îles Caïmanes l'invalidité est l'un des motifs proscrits de discrimination qui figurent dans la législation du travail (quatrième rapport périodique). Dans le contexte de la protection juridique contre la discrimination dans l'emploi, l'Algérie indique que "les personnes handicapées qui ne peuvent travailler dans des conditions normales peuvent prétendre à des emplois protégés ou, en cas de besoin, dans des ateliers protégés, et à une formation spéciale" (rapport initial).

Pour ce qui est de l'intégration, de l'inclusion et de la participation, en toute égalité, des personnes handicapées aux activités de la société, un peu plus de la moitié des rapports analysés (10 États parties) signalent des problèmes et/ou mentionnent expressément soit une politique, soit des mesures spécifiques pour y remédier (Algérie, rapport initial; Allemagne, troisième et quatrième rapports périodiques; Maroc, deuxième rapport périodique; Panama, deuxième rapport périodique; République de Corée, rapport initial; Royaume-Uni, deuxième rapport périodique (au sujet de l'île de Man et de Montserrat); Suède, troisième rapport périodique; Ukraine, troisième rapport périodique; Yougoslavie, deuxième rapport périodique; Zimbabwe, rapport initial. Quatre rapports mentionnent une politique ou une mesure destinée à éliminer les barrières sociales créées par l'inaccessibilité aux infrastructures collectives (République de Corée, rapport initial; Royaume-Uni, quatrième rapport périodique (au sujet des îles Falkland); Ukraine, troisième rapport périodique; Yougoslavie, deuxième rapport périodique).

Trois rapports mentionnent expressément "l'égalité" ou "l'égalité des chances" à propos des personnes handicapées (Allemagne, troisième rapport périodique; Maroc, deuxième rapport périodique; République de Corée, rapport initial; un seul mentionne la nécessité d'éliminer les préjugés à l'encontre des personnes handicapées (République de Corée, rapport initial).

À l'exception de la Suède, dont le quatrième rapport périodique fait état d'une amélioration et cite une loi antidiscrimination dans le domaine de l'emploi, aucun progrès n'a visiblement été enregistré en matière d'invalidité depuis le rapport précédent dans les autres États parties.

En résumé, moins de la moitié des rapports examinés mentionnent expressément les principes d'égalité et de non-discrimination dans la perspective de l'invalidité, et à peine plus de la moitié mentionnent les principes de participation et d'intégration des personnes handicapées; c'est comme si ces deux messages clés de l'Observation générale No.5 n'avaient pas encore réussi à s'infiltrer suffisamment dans les esprits pour exercer une influence sur toutes (ou sur la plupart) des politiques et mesures

concernant l'invalidité dans les domaines couverts par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

*b) Droit au travail (articles 6 et 7)*

Sur le plan du droit au travail, l'intégration des personnes handicapées à la vie active est l'élément qui a le plus influencé le changement en faveur de la dimension "droits de l'homme" de l'invalidité.

Outre les deux rapports qui citent des lois antidiscrimination dans le domaine de l'emploi (Suède et Royaume-Uni (îles Caïmanes)), onze rapports (neuf États parties), font état de mesures prises pour améliorer la situation de l'emploi en ce qui concerne les personnes handicapées (Algérie, premier et deuxième rapports périodiques; Allemagne, quatrième rapport périodique; Guatemala, rapport initial; Iraq, deuxième rapport périodique; République de Corée, rapport initial; Suède, troisième et quatrième rapports périodiques; Ukraine, troisième rapport périodique; Yougoslavie, deuxième rapport périodique). Les mesures le plus souvent signalées sont la réadaptation et la formation professionnelles, les services de placement ou la création d'emplois. Si nombre de rapports mentionnent l'intégration des personnes handicapées dans la vie active, ils ne précisent pas s'il s'agit d'emplois protégés ou d'emplois sur le marché libre du travail.

On invoque souvent le droit de bénéficier d'une réadaptation professionnelle et de trouver un emploi adéquat dans le cas de personnes handicapées qui ont déjà occupé un emploi (des accidentés du travail, par exemple).

Dans son quatrième rapport périodique, la Suède fait état d'une assistance financière aux personnes handicapées conçue pour qu'elles puissent occuper des emplois spécifiques.

Cinq rapports (trois États parties) fournissent des statistiques sur l'emploi et le chômage des personnes handicapées (Allemagne, troisième rapport périodique; Suède, troisième et quatrième rapports périodiques; Ukraine, troisième et quatrième rapports périodiques), mais seule la Suède, dans son quatrième rapport périodique, répond à la question vitale de savoir quel sont les pourcentages de personnes handicapées employées et au chômage.

D'une manière générale, donc, les rapports n'indiquent pas dans quelle mesure les personnes handicapées sont intégrées au monde du travail. Si beaucoup mentionnent les initiatives prises en la matière, comme les différentes formes d'aide économique et sociale, les références à l'intégration des personnes handicapées à la vie active ne donnent pas une image claire du marché du travail - et les lois antidiscrimination sont rares.

*c) Droit à l'éducation (article 13)*

Dans l'optique d'une approche plus constructive de l'invalidité, l'aspect le plus important du droit à l'éducation est l'intégration des personnes handicapées au système d'enseignement général.

La plupart des rapports (à l'exception du deuxième rapport périodique de l'Algérie, du quatrième rapport périodique de l'Allemagne, du rapport initial du Guatemala, du rapport initial du Nigéria, du quatrième rapport périodique de l'Ukraine) se réfèrent d'une façon ou d'une autre à l'accès des handicapés au système d'enseignement ordinaire (à l'exclusion des programmes ciblés de formation professionnelle de plus courte durée). La plupart des rapports traitent de l'éducation des personnes handicapées surtout (parfois exclusivement) dans le contexte d'activités éducatives spéciales. Quatre seulement disent être activement engagés dans une politique d'intégration des handicapés au système général d'enseignement (Maroc, deuxième rapport périodique; Panama, deuxième rapport périodique; Royaume-Uni, deuxième rapport périodique (île de Man); Zimbabwe, rapport initial).

Trois rapports mentionnent la création pour les handicapés d'unités spéciales rattachées au système scolaire régulier (Royaume-Uni, deuxième rapport périodique (îles Caïmanes et île de Man)), quatrième rapport périodique (Gibraltar); Yougoslavie, deuxième rapport périodique). Un rapport signale l'existence d'aides-éducateurs chargés de suivre individuellement la scolarité des enfants handicapés, sans préciser toutefois s'ils exercent dans des écoles spécialisées ou ordinaires (Royaume-Uni, quatrième rapport périodique (Sainte-Hélène)).

Trois rapports fournissent des statistiques sur le nombre d'écoles spéciales et/ou sur le nombre d'élèves/étudiants (Iraq, deuxième rapport périodique; République de Corée, rapport initial; Yougoslavie, deuxième rapport périodique).

L'Allemagne signale la fourniture de moyens de transport adaptés aux besoins individuels, au titre de l'égalisation des chances entre les enfants handicapés et les autres (troisième rapport périodique).

Un seul rapport aborde la question de l'accessibilité physique aux établissements scolaires (Royaume-Uni, quatrième rapport périodique (îles Falkland)).

Dans son quatrième rapport périodique, l'Ukraine invoque le droit légal pour tous à une éducation primaire gratuite, sans considération, notamment, de l'état de santé, mais elle ne mentionne pas expressément l'invalidité (quatrième rapport périodique).

La plupart des rapports ne mentionnent les enfants qu'en rapport avec l'éducation dans la perspective de l'invalidité.

En résumé, si certains États parties se sont donné pour objectif un enseignement intégré, l'accès des personnes handicapées à l'éducation intégrée (avec tous les problèmes connexes de planification et de logistique) est loin d'être la norme ou la réalité dans de nombreux pays.

*d) Droit de participer à la vie culturelle (article 15)*

Le droit de participer à la vie culturelle recouvre à la fois le droit de goûter les plaisirs de la culture et celui de prendre part aux activités créatrices. Créer, c'est partager une certaine perception de la réalité ou un point de vue particulier. L'expression culturelle prend une valeur inestimable pour ceux dont les aspirations restaient autrefois inexprimées ou ignorées. Le droit de créer et celui de prendre part à la vie culturelle

augmentent la visibilité des personnes handicapées et contribuent, ce faisant, à modifier nos perceptions de l'invalidité.

Un seul rapport (le deuxième rapport périodique de la Yougoslavie), mentionne les personnes handicapées au titre de l'article 15. Il fournit des informations sur la participation à la vie culturelle et sur les activités créatrices des personnes handicapées.

À la rubrique participation, le rapport fait état de groupes théâtraux auxquels participent des personnes handicapées et de "groupes sociaux" attachés à des associations s'occupant de handicapés. Certaines de ces associations reçoivent des subventions des pouvoirs publics. Il ressort de ce rapport que la plupart des lieux culturels restent encore inaccessibles aux personnes handicapées. Pour ce qui est des activités créatives, le rapport signale la publication de revues par des associations de handicapés, la création d'une école de poésie par des personnes handicapées et l'existence de créateurs de mode pour les handicapés.

En résumé, le fait qu'un seul rapport mentionne les personnes handicapées dans le contexte du droit à la culture montre que beaucoup d'États parties n'ont pas encore vraiment intégré les objectifs généraux de participation et d'indépendance. Ce piètre résultat est d'autant plus décevant que la réalisation du droit à la culture peut, de toute évidence, avoir un effet exponentiel.

#### e) *Conclusions*

Tout compte rendu circonstancié de la situation des personnes handicapées au titre du Pacte international relatif aux économiques, sociaux et culturels devrait comprendre : a) une déclaration de politique générale fondée sur les critères d'égalité, d'intégration et de participation, ainsi qu'une définition sociale de l'invalidité; b) une analyse des modalités d'application et de réalisation de ces objectifs pour chaque droit considéré, et c) une évaluation de la mesure dans laquelle ces droits sont effectivement exercés par les personnes handicapées. Aucun des rapports examinés n'a satisfait à ces exigences. Au regard des critères précités, le traitement réservé aux personnes handicapées est, dans le meilleur des cas, fragmentaire. En outre, il est rare qu'il soit expressément et clairement fondé sur une politique du type de celle décrite ci-dessus.

Nombreux sont les rapports où les handicapés se trouvent cités en bloc, en compagnie d'autres groupes d'individus perçus comme "innocents, vulnérables ou dépendants" (Nigéria, rapport initial), comme "les orphelins, les femmes sans ressources, les vieux, les personnes handicapées ou frappées d'incapacité" (Népal, rapport initial). De sorte que pour ces groupes, la discrimination et le non-respect de leurs droits sont encore aggravés par le sentiment d'une incapacité intrinsèque, qui appelle la charité plutôt que des mesures fondées sur la responsabilisation et la justice.

Souvent, les termes *invalidité* et *handicap* sont utilisés de façon interchangeable<sup>177</sup> et les expressions péjoratives<sup>178</sup> du style "mentalement attardé"<sup>179</sup> sont courantes.

---

<sup>177</sup> Voir cependant le quatrième rapport périodique de la Suède qui corrige l'emploi du terme handicap dans le rapport précédent.

L'examen de rapports plus récents révèle cependant une certaine amélioration à cet égard.

Le plus souvent, la notion de droits est absente de la description des mesures prises pour répondre aux besoins des personnes handicapées. Dans les rapports examinés, nulle référence n'est faite aux Règles des Nations Unies pour l'égalisation des chances des handicapés, non plus qu'à l'Observation générale No. 5. du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. On n'y trouve qu'une seule référence à l'Année internationale des handicapés (République de Corée, rapport initial) et au Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées (Algérie, rapport initial). Trois rapports mentionnent la création d'institutions nationales ayant vocation de défendre les droits des personnes handicapées (Guatemala, rapport initial; Maroc, deuxième rapport périodique; Suède, quatrième rapport périodique).

Ce qui précède donne à penser que les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels n'ont pas encore pleinement intégré la dimension "droits de l'homme" de l'invalidité. Cela ne tient nullement au manque de clarté normative du Pacte. Un engagement plus marqué des ONG – tant dans l'élaboration des rapports des États parties que dans les travaux du Comité des droits économiques, sociaux et culturels – permettrait sans doute de corriger le cap et de pointer dans la bonne direction.

#### **5.4.2 Gros plan sur l'ensemble des droits couverts dans sept rapports récents d'États parties, dans la perspective de l'invalidité**

On se souvient que les Directives générales révisées de 1991 demandaient expressément aux États parties de faire rapport sur l'invalidité au titre des articles 6 (travail), 9 (sécurité sociale), 10 ( famille) et 13 (éducation).

##### *(a) Allemagne - quatrième rapport périodique (2000)*

##### *Le rapport de l'État partie*

Le quatrième rapport périodique de l'Allemagne sur l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été publié en 2000<sup>180</sup>.

L'invalidité y est mentionnée au titre des articles 6 (droit au travail), 10 (droit à la protection de la famille, de la mère et de l'enfant) et 11 (droit à un niveau de vie suffisant).

---

<sup>178</sup> Voir, par exemple : Algérie, deuxième rapport périodique (handicapés et personnes mal adaptées); Iraq, deuxième rapport périodique (totalement invalide/totalement handicapé); Népal, rapport initial (les invalides et les personnes frappées d'incapacité); République de Corée, rapport initial (déficience physique ou mentale); Zimbabwe, rapport initial (malformation naturelle).

<sup>179</sup> Voir, par exemple : Iraq, deuxième rapport périodique (mentalement, psychologiquement et physiquement retardé); Panama, deuxième rapport périodique; Royaume-Uni, deuxième rapport périodique (Gibraltar) (retardé); Suède, troisième rapport périodique; Ukraine, troisième rapport périodique; Zimbabwe, rapport initial.

<sup>180</sup> E/C.12/4/Add.3.

Au titre de l'article 6 (droit au travail) le rapport fait référence, à la rubrique "Mesures destinées à intégrer les personnes handicapées à la vie active", à un mémorandum intitulé : "L'intégration des personnes handicapées en République fédérale d'Allemagne". Il souligne que les mesures indiquées dans cette étude s'appliquent aussi aux nouveaux *Länder*. Le mémorandum expose en 16 chapitres tout l'éventail des mesures de soutien prévues pour les personnes handicapées. Certaines sont très prometteuses pour l'intégration à la population active des personnes souffrant d'un handicap.

Des mesures spéciales seraient prises en faveur des "jeunes handicapés d'Allemagne de l'Est", en application de l'accord conclu au Sommet sur l'emploi de l'Union européenne, tenu au Luxembourg en 1997. Conformément à l'objectif convenu au Sommet, l'Allemagne dit vouloir offrir un "nouveau départ" à "toute personne handicapée" se trouvant au chômage depuis moins de douze mois. Dans le cadre de ce plan, qui concerne aussi les autres catégories de chômeurs, 20 % des chômeurs "handicapés" se verront offrir une formation professionnelle. L'Allemagne mentionne aussi un "projet pilote" destiné à établir si une prorogation du programme d'incitations fiscales au recrutement de personnes handicapées" couvrant "les contrats de durée déterminée" pourrait persuader les employeurs de recruter des "personnes gravement handicapées".

Au titre de l'article 10 (droit à la protection de la famille, de la mère et de l'enfant), le rapport indique que des allocations sont versées "pour les enfants qui, en raison d'un handicap, ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins".

Au titre de l'article 11 (droit à un niveau de vie suffisant), l'Allemagne indique que 33,1 % des "allocations de subsistance" versées en 1997 ont été consacrées à "l'aide à l'intégration des personnes handicapées". La même année, 38 % environ de ceux qui percevaient une aide parce qu'ils se trouvaient "dans des circonstances particulières" percevaient une "aide à l'intégration des personnes handicapées".

#### *Liste des points à traiter établie par le Comité*

Cette liste<sup>181</sup> citait l'invalidité au titre des articles 6 (droit au travail) et 15 (droit de participer aux activités culturelles).

Au titre de l'article 6, le Comité souhaitait être informé de "toute mesure prise en application du mémorandum sur 'L'intégration des personnes souffrant d'un handicap en République fédérale d'Allemagne'".

Au titre de l'article 15, le Comité demandait des informations sur "les prestations et les aides" fournies, entre autres, aux "personnes handicapées... pour leur permettre de bénéficier des activités culturelles organisées dans l'État partie et d'y participer".

#### *Réponse de l'État partie au sujet de la liste des points à traiter*

La réponse n'a pas pu nous être communiquée avant la publication de la présente étude.

---

<sup>181</sup> E/C.12/Q/GER/2.

### *Comptes rendus analytiques*

La lecture des comptes rendus des réunions concernant l'Allemagne montre que la question de l'invalidité n'a pas été soulevée lors du dialogue entre le Comité et l'État partie.

### *Conclusions du Comité*

On ne trouve aucune référence à l'invalidité dans les conclusions du Comité<sup>182</sup>.

#### *b) Japon – deuxième rapport périodique (1998)*

### *Le rapport de l'État partie*

Le deuxième rapport périodique du Japon au titre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été publié en 1998<sup>183</sup>.

Il mentionne l'invalidité au titre des articles 6 (droit au travail), 9 (droit à la sécurité sociale), 10 (droit à la protection de la famille, de la mère et de l'enfant), 12 (droit à la santé) et 13 (droit à l'éducation).

À la rubrique "Observations générales" et à la sous-rubrique "Statut et droits des étrangers", le rapport mentionne "des allocations sociales pour les personnes handicapées" et des "allocations sociales spéciales pour les personnes handicapées" comme exemples de prestations qui ne sont pas réservées aux seuls ressortissants japonais. À la sous-rubrique "Mesures en faveur des personnes socialement défavorisées", le rapport fait une déclaration générale concernant la situation des personnes handicapées. En 1995, le Japon a promulgué le "Plan d'action gouvernemental en faveur des personnes handicapées", destiné à mettre en œuvre le "Nouveau Programme à long terme de mesures gouvernementales en faveur des personnes handicapées", adopté en 1993. Selon le rapport, le Plan d'action prévoit sept objectifs : "a) Pouvoir vivre au sein de la communauté comme un citoyen ordinaire; b) Promouvoir l'autonomie sociale des personnes handicapées; c) Promouvoir une société sans barrières; d) Œuvrer en faveur de la qualité de la vie; e) Assurer la sécurité de la vie; f) Éliminer les barrières psychologiques, et g) Promouvoir la coopération et les échanges internationaux"<sup>184</sup>.

Le Plan d'action serait "fondé sur le principe de réadaptation, dont le but est de restaurer tous les droits de l'homme à tous les stades du cycle de vie, et sur le principe de normalisation, sur la base duquel on s'emploie à créer une société où la vie et les activités quotidiennes des personnes handicapées auraient une qualité égale à celles des personnes valides"<sup>185</sup>.

En relation avec l'article 6, le rapport souligne qu'"il importe particulièrement de leur offrir une orientation professionnelle ciblée et suivie et de les placer en fonction de

---

<sup>182</sup> E/C.12/1/Add.68.

<sup>183</sup> E/1990/6/Add.21.

<sup>184</sup> E/1990/6/Add.21, par. 12.

<sup>185</sup> Ibid.

leurs capacités et aptitudes"<sup>186</sup>. Il signale la création d'un fichier des personnes handicapées à la recherche d'un emploi. Selon les chiffres fournis, le nombre des demandeurs d'emploi et celui des personnes ayant trouvé un emploi auraient tous deux augmenté. Le rapport reconnaît que le nombre des demandeurs d'emploi handicapés est supérieur à l'offre.

Au titre de l'article 9 (droit à la sécurité sociale), le rapport mentionne une "pension d'invalidité" dans le cadre de deux régimes de pensions. Le "Plan national de retraite " est ouvert à tous les résidents et dépend du degré d'invalidité. Le "Plan d'assurance-retraite des salariés" est financé par des cotisations calculées en fonction du salaire mensuel, de la durée des cotisations et du degré d'invalidité. En cas de maladie ou d'accident professionnel, l'intéressé a droit, selon les cas, à des prestations médicales, à des soins médicaux de longue durée ou au versement d'indemnités pour invalidité "temporaire", "de longue durée" ou "permanente".

Au titre de l'article 10 (droit à la protection de la famille, de la mère et de l'enfant), le rapport fait référence à une loi relative au versement d'une allocation spéciale pour enfants à charge, qui prévoit le versement d'une allocation au(x) parent(s) ou tuteur(s) ayant la charge d'un "enfant souffrant d'un handicap mental ou physique". Le montant de l'allocation mensuelle dépend du degré d'invalidité. En mars 1997, le nombre total des bénéficiaires était de 130 000. En vertu de cette loi, le Gouvernement fournit une assistance médicale et des équipements pour les "enfants présentant des signes d'infirmité".

À la rubrique "Protection de l'enfant", le rapport indique que le Gouvernement s'est activement employé à améliorer "la prévention, le diagnostic précoce et le traitement rapide des invalidités physiques ou mentales"<sup>187</sup>. Il décrit des mesures telles que "le placement des enfants handicapés dans des foyers pour enfants atteints d'une déficience intellectuelle ou psychologique ou souffrant d'un handicap physique ou de troubles de la vision, de l'audition ou du langage, et dans des centres hospitaliers pour enfants souffrant d'une grave déficience mentale ou incapacité physique"<sup>188</sup>. En octobre 1996, il existait 816 "établissements pour enfants handicapés" fréquentés par 38 000 enfants. Le rapport cite des "mesures d'aide ménagère" et des "services de conseils et d'orientation offerts dans les centres médicaux pédagogiques et les bureaux d'aide sociale"<sup>189</sup>.

Au titre de l'article 12 (droit à la santé), le rapport signale qu'en 1995, la loi sur l'hygiène mentale a été renommée loi sur la santé mentale et la protection sociale des handicapés mentaux, avec pour objectif d'améliorer les services de réadaptation et de protection des "personnes mentalement handicapées". La politique suivie en matière de santé mentale et de protection sociale des "handicapés mentaux a changé : de l'hospitalisation dans des établissements spécialisés, le Japon est passé à un système de soins au sein de la communauté"<sup>190</sup>. Quant aux soins médicaux, "l'État prend à sa charge une partie des frais médicaux des patients hospitalisés sur ordre du gouverneur

---

<sup>186</sup> Ibid., par. 26.

<sup>187</sup> Ibid., par. 128.

<sup>188</sup> Ibid.

<sup>189</sup> Ibid.

<sup>190</sup> Par. 197.

de la préfecture et des malades bénéficiant d'un traitement ambulatoire<sup>191</sup>. Le Gouvernement subventionne également la construction et la gestion des centres de réadaptation pour "handicapés mentaux" et les services des médecins et travailleurs sociaux consultant dans les dispensaires.

La loi sur l'aide sociale aux personnes physiquement handicapées porte sur les soins médicaux et la réadaptation. Les enfants "physiquement handicapés" ou "souffrant de maladies pouvant déboucher sur une invalidité si elles ne sont pas soignées" bénéficient de soins médicaux en vertu de la loi sur la protection de l'enfance.

Au titre de l'article 13 (droit à l'éducation), le rapport mentionne "un petit nombre de personnes infirmes" qui ne sont pas en mesure de fréquenter des écoles ordinaires et reçoivent une "instruction de base" ; ces personnes peuvent ultérieurement s'inscrire dans des établissements d'enseignement supérieur .

#### *Liste des points à traiter établie par le Comité*

Dans sa liste de points à traiter, le Comité a demandé au Japon de lui fournir, au titre de l'article 6 (droit au travail), des informations sur "l'application des dispositions du Pacte concernant l'emploi des personnes handicapées"<sup>192</sup>.

#### *Réponse de l'État partie à la liste des points à traiter*

Dans sa réponse<sup>193</sup>, le Japon dit avoir conçu un ensemble de mesures pour pousser les employeurs à recruter des personnes physiquement ou intellectuellement handicapées. Ainsi, les sociétés dont les effectifs dépassent 56 employés devraient, en principe, embaucher 1,8 % de personnes handicapées ; en 1999, ce taux de recrutement n'avait atteint que 1,48%<sup>194</sup>. Le Gouvernement accorde diverses subventions aux employeurs pour promouvoir "l'indépendance professionnelle des personnes handicapées en leur assurant une formation appropriée"<sup>195</sup>.

En ce qui concerne l'accès à la culture, le Gouvernement a esquissé les mesures prises, notamment, pour faciliter l'accès des musées et des théâtres "aux personnes âgées et aux handicapés physiques". L'État consent des prêts et subventionne la recherche-développement liée à la conception d'équipements, de prothèses et de services de télécommunication et de radiodiffusion propres à "faciliter l'accès aux activités culturelles des personnes âgées, des handicapés et de ceux qui s'en occupent"<sup>196</sup>.

#### *Comptes rendus analytiques*

Répondant aux questions, un représentant japonais a décrit les mesures d'incitation à l'emploi de "handicapés". Il a cité des chiffres établis par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour montrer qu'au Japon,

---

<sup>191</sup> Par. 196.

<sup>192</sup> E/C12/Q/JAP/1, par. 13.

<sup>193</sup> HR/ICESCR/NONE/2001/16.

<sup>194</sup> Ibid. section III, par. 1 et 2.

<sup>195</sup> Ibid.

<sup>196</sup> Ibid., réponse à des questions concernant l'article 15.

2,4 % seulement des enfants fréquentaient des établissements d'enseignement spécialisés, un pourcentage plutôt faible par rapport aux normes internationales<sup>197</sup>.

### *Conclusions du Comité*

Dans ses conclusions, le Comité s'est déclaré préoccupé par la pérennité de la discrimination à l'encontre des personnes handicapées, notamment en ce qui concerne le droit au travail et le droit à la sécurité sociale<sup>198</sup>.

Le Comité a recommandé au Japon l'abolition des dispositions discriminatoires qui figurent encore dans sa législation et l'adoption d'une loi antidiscrimination en faveur des personnes handicapées. Il a également invité le Gouvernement à accélérer le recrutement des personnes handicapées dans le secteur public, d'autant que les dispositions législatives nécessaires existent déjà<sup>199</sup>.

### *c) Mexique – troisième rapport périodique (1997)*

#### *Rapport de l'État partie*

Le troisième rapport périodique du Mexique au titre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été publié en 1997<sup>200</sup>.

L'invalidité y est mentionnée au titre des articles 2 (droit à la non-discrimination), 6 (droit au travail), 7 (droit à des conditions de travail justes et équitables), 9 (droit à la sécurité sociale), 10 (droit à la protection de la famille, de la mère et de l'enfant), 11 (droit à un niveau de vie suffisant), 12 (droit à la santé) et 13 (droit à l'éducation).

Au titre de l'article 2 (droit à la non-discrimination), le rapport note que des mesures ont été prises "en faveur des groupes sociaux défavorisés", en autres des mesures destinées à combattre "la malnutrition, la morbidité et la mortalité dues à des maladies infectieuses et parasitaires".

Au titre de l'article 6 (droit au travail), le rapport mentionne l'invalidité à propos des programmes de formation destinés aux handicapés, et qui, en 1995, avaient été suivis par 726 personnes.

Au titre de l'article 7 (droit à des conditions de travail justes et équitables), le rapport du Mexique signale une baisse des taux d'incapacité dûs aux accidents du travail.

Au titre de l'article 9 (droit à la sécurité sociale), le rapport évoque deux régimes d'assurance sociale. L'un est obligatoire et concerne les "fonctionnaires" et leurs familles. L'autre est facultatif et concerne le reste des citoyens, pour autant qu'ils aient les moyens d'y cotiser. Ces assurances couvrent les frais médicaux, les "indemnités versées en cas d'accident du travail" et "les pensions d'invalidité".

---

<sup>197</sup> Ibid., par. 43.

<sup>198</sup> E/C.12/1/Add.67, par. 25.

<sup>199</sup> Ibid., 52.

<sup>200</sup> E/1994/104/Add.18.

Au titre de l'article 10 (droit à la protection de la famille, de la mère et de l'enfant), le rapport indique que les enfants d'un assuré social "qui, en raison d'une maladie chronique ou d'une déficience physique ou mentale, ne peuvent subvenir à leurs besoins", ont droit à des prestations médicales et/ou à des indemnités en espèces. À la rubrique "Situation des enfants et adolescents orphelins, abandonnés ou handicapés, des enfants éloignés de leur milieu de familial et des enfants des rues", le rapport décrit l'action menée, en collaboration avec l'UNICEF, pour assurer un ensemble de prestations : "alimentation de base, nutrition, santé et hygiène". Le Gouvernement rapporte également l'adoption de mesures destinées à procurer aux enfants vulnérables "un abri et de la nourriture, une assistance médicale, psychologique et pédagogique, des activités culturelles, sportives et récréatives, ainsi que les moyens de s'instruire et d'acquérir une formation professionnelle".

La politique nationale d'assistance destinée à "promouvoir le bien-être des handicapés et à les intégrer au développement"<sup>201</sup> fait appel à des ressources publiques et privées pour "introduire un processus de changement dans lequel les handicapés sont les acteurs de leur propre développement"<sup>202</sup>.

Au titre de l'article 11 (droit à un niveau de vie suffisant), le rapport cite la malnutrition parmi les causes de "l'arriération mentale".

Au titre de l'article 12 (droit à la santé), le rapport estime que "9 % de la population souffre d'arriération mentale et qu'entre 2 et 4 % a des difficultés d'apprentissage"<sup>203</sup>. Il indique aussi que les soins de santé destinés aux mères et aux nouveau-nés sont axés sur la "prévention des déficiences mentales dues à l'hypothyroïdie congénitale"<sup>204</sup>.

Au titre de l'article 13 (droit à l'éducation), le rapport note que les conceptions nouvelles en matière d'éducation des personnes handicapées sont inspirées par une "nouvelle vision, favorable à l'intégration des enfants handicapés dans l'enseignement ordinaire"<sup>205</sup>. Un programme national visant à "promouvoir le bien-être et l'intégration sociale des personnes handicapées et leur participation au développement"<sup>206</sup> a été élaboré en 1995. Les besoins particuliers des enfants handicapés scolarisés dans le système général sont pris en charge par des "unités opérationnelles et administratives" spéciales. Parallèlement, on encourage la création d'"écoles spécialisées" et de nouveaux "centres d'intégration sociale". Le rapport mentionne l'organisation de programmes de formation destinés à élever le niveau de compétence des personnels chargés de s'occuper d'enfants handicapés "ayant besoin de méthodes d'apprentissages spécialisées". Les institutions de l'enseignement public sont chargées d'appliquer "d'importants programmes pédagogiques spécialement conçus pour les enfants handicapés". Le rapport mentionne la création d'un "registre de l'invalidité", qui fournit à l'échelon national des informations sur les enfants handicapés qui fréquentent les écoles maternelles et les établissements de l'enseignement primaire et secondaire,

---

<sup>201</sup> Ibid.

<sup>202</sup> Ibid.

<sup>203</sup> Ibid., par. 326.

<sup>204</sup> Ibid., par. 387.

<sup>205</sup> Ibid., par. 244.

<sup>206</sup> Ibid., par. 449.

publics ou privés. Selon le rapport, 2,9 millions d'enfants de moins de 17 ans souffrent d'une invalidité. Les chiffres fournis sont ventilés par type d'invalidité et indiquent le nombre d'enfants concernés.

Le rapport indique que 16,3 % des 154 321 stagiaires en poste dans des établissements publics en 1995 suivaient des cours "d'éducation spécialisée".

Le rapport parallèle<sup>207</sup> présenté par une coalition de quatre-vingt-onze ONG en réaction au troisième rapport périodique du Mexique ne contient aucune référence à l'invalidité.

*Liste des points à traiter établie par le Comité*

Dans sa liste des points à traiter<sup>208</sup>, le Comité demandait à l'État partie quelles mesures il avait prises pour "instaurer des conditions de travail non-discriminatoires appropriées en faveur des personnes handicapées", au titre de l'article 7 du Pacte<sup>209</sup>.

*Comptes rendus analytiques*

Selon les comptes rendus analytiques<sup>210</sup>, un représentant de l'État partie a déclaré que le Sénat mexicain envisageait la possibilité de ratifier la Convention No 159 (1983) de l'OIT concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi (personnes handicapées) et d'adhérer à la Convention interaméricaine sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des personnes handicapées. Des collectes de fonds sont souvent organisées en faveur des personnes handicapées<sup>211</sup>.

*Conclusions du Comité*

Les conclusions du Comité sur le troisième rapport périodique du Mexique ne font aucune référence à l'invalidité<sup>212</sup>.

*d) Fédération de Russie– troisième rapport périodique (2000)*

*Rapport de l'État partie*

Le troisième rapport périodique de la Fédération de Russie au titre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été publié en 1995<sup>213</sup>.

L'invalidité y est mentionnée au titre des articles 6 (droit au travail), 7 (droit à des conditions de travail justes et équitables), 9 (droit à la sécurité sociale), 11 (droit à un niveau de vie suffisant), 12 (droit à la santé) et 13 (droit à l'éducation).

---

<sup>207</sup> E/C.12/1999/NGO/3.

<sup>208</sup> E/C.12/Q/MEX/1.

<sup>209</sup> Ibid., par. 22.

<sup>210</sup> E/C.12/1999/SR.44, 45 et 46.

<sup>211</sup> E/C.12/1999/SR.46 par. 67.

<sup>212</sup> E/C.12/1/Add.41.

<sup>213</sup> E/1994/104/Add.8.

Au titre de l'article 6 (droit au travail), le rapport note que le nombre d'employées handicapées a diminué de 80 000 pendant la période considérée (1991-1992). Il note aussi que, chaque jour, 55 personnes sont "blessées et deviennent invalides" par suite d'accidents du travail.

À propos de l'article 7 (droit à des conditions de travail justes et favorables), le problème de l'insécurité sur le lieu de travail est longuement traité. Pour améliorer la situation sociale difficile que connaît la Fédération de Russie, les salaires, les régimes de pensions et les allocations sont révisés tous les trimestres, y compris pour les handicapés. Des mesures sont également prises pour assurer la formation professionnelle des "handicapés".

Au titre de l'article 9 (droit à la sécurité sociale), le rapport affirme que la Constitution de la Fédération de Russie garantit le droit à la sécurité sociale en cas d'"invalidité". Les travailleurs ont, paraît-il, droit à des "indemnités temporaires d'invalidité" lorsque, en raison d'une blessure ou d'une maladie, ils ne peuvent pas travailler, ou lorsqu'ils "ont besoin d'un membre artificiel"<sup>214</sup>. Une pension d'invalidité serait versée aux travailleurs se trouvant dans l'incapacité d'occuper un emploi. Le montant de la pension et le versement d'allocations supplémentaires dépendent du nombre d'années d'activité et des soins nécessaires.

Des allocations sont également versées aux "personnes valides" prenant soin de personnes handicapées qui ne sont pas en mesure de travailler.

Au titre de l'article 11 (droit à un niveau de vie suffisant), le rapport indique qu'en vertu de l'article 7 de la Constitution russe, l'État a l'obligation "de venir en aide", notamment "aux handicapés". Une assistance serait donc accordée, sous forme d'allocations et d'aides en nature, aux familles qui ont des enfants handicapés, et l'État verserait des pensions "pour enfants handicapés". Jusqu'à l'âge de 16 ans les enfants handicapés peuvent être soignés gratuitement. Chaque année, des dispositions sont prises pour que des enfants, notamment des enfants handicapés, puissent partir en vacances d'été.

Au titre de l'article 12 (droit à la santé), le rapport fait état d'une "humanisation" de la législation relative à la santé grâce au "renforcement des droits et des garanties liées à son application". Une attention particulière est accordée aux "groupes les moins protégés de la population", dont "les handicapés".

Au titre de l'article 13 (droit à l'éducation), le rapport affirme que "l'État s'acquitte de ses obligations non seulement envers l'ensemble de la population, mais aussi envers les citoyens handicapés, pour lesquels des mesures spéciales s'imposent dans le domaine de l'enseignement".

#### *Liste des points à traiter établie par le Comité*

Le Comité s'est notamment interrogé sur l'efficacité des mesures de réadaptation professionnelle des personnes handicapées<sup>215</sup>.

---

<sup>214</sup> Ibid., par. 116.

<sup>215</sup> E/C.12/Q/RUS.1, par. 23.

Au titre de l'article 3, il a également posé aussi une question sur la protection des femmes, des jeunes et des handicapés qui travaillent<sup>216</sup>.

*Réponse de l'État partie*

Au moment de l'élaboration de la présente étude, aucune réponse de l'État partie n'avait été reçue.

*Comptes rendus analytiques*<sup>217</sup>

Évoquant la question de l'invalidité, un représentant de la Fédération de Russie a mentionné le manque de matériels et d'équipements modernes pour la réadaptation. Il a également mentionné les avantages fiscaux et l'assistance technique offerts aux entreprises pour les inciter à recruter davantage de personnes handicapées<sup>218</sup>.

*Conclusions du Comité*

Dans ses conclusions, c'est à propos de l'emploi que le Comité a mentionné l'invalidité. À la rubrique "Aspects positifs", il "note avec satisfaction les incitations fiscales prévues pour encourager les employeurs à recruter des personnes handicapées, avec pour objectif de leur faciliter l'accès à un emploi rémunérateur"<sup>219</sup>.

*e) Sénégal – deuxième rapport périodique (1999)*

*Rapport de l'État partie*

Le deuxième rapport périodique du Sénégal au titre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été publié en 1999<sup>220</sup>.

L'invalidité y est mentionnée au titre des articles 11 (droit à un niveau de vie suffisant), 12 (droit à la santé) et 13 (droit à l'éducation).

Au titre de l'article 11 (droit à un niveau de vie suffisant), le rapport mentionne la prévention de l'invalidité.

Au titre de l'article 12 (droit à la santé), le rapport indique que près de 2 % de la population sont des "handicapés" "dont 90 % en milieu rural"<sup>221</sup>. Ce constat a amené le Ministère de la santé à "redynamiser son programme de santé rurale pour une meilleure prise en charge des malades "<sup>222</sup>.

Au titre de l'article 13 (droit à l'éducation), le rapport se réfère à l'"éducation spéciale", qui "assure la prise en charge médicale, psychologique et pédagogique des

---

<sup>216</sup> Ibid., par. 9.

<sup>217</sup> E/C.12/1997/SR.11, 12, 13 et 14.

<sup>218</sup> E/C.12/1997/SR.13, par. 56.

<sup>219</sup> E/C.12/1/Add. 3, par.7.

<sup>220</sup> E/1990/6/Add. 25.

<sup>221</sup> E/1990/6/Add. 25, par. 82.

<sup>222</sup> Ibid.

enfants dont le déroulement normal de la scolarité et de la formation est entravé par un handicap physique ou autre"<sup>223</sup>.

*Liste des points à traiter établie par le Comité*

Dans cette liste, le Comité demande des informations sur toutes les mesures mises en œuvre par l'État partie pour assurer la protection et l'application des droits économiques, sociaux et culturels des minorités ethniques et religieuses, des personnes handicapées, des personnes âgées et des étrangers<sup>224</sup>.

L'invalidité est également mentionnée à propos des prestations et de l'assistance accordées à certains groupes pour les aider à participer aux activités culturelles et à en bénéficier<sup>225</sup>.

*Réponse de l'État partie*

Aucune réponse n'a été reçue à ce jour par le Comité..

*Conclusions du Comité*

Dans ses conclusions sur le rapport du Sénégal<sup>226</sup>, le Comité a regretté que le Gouvernement n'ait pas répondu par écrit à sa liste de questions.

Il s'est déclaré préoccupé par "l'insuffisance des mesures de protection et des aménagements qui permettraient aux personnes handicapées de participer aux activités professionnelles auxquelles elles n'ont pas accès en raison d'obstacles matériels, ou faute d'aménagements adéquats ou de possibilités de formation appropriées"<sup>227</sup>.

*f) Suède – Quatrième rapport périodique (2000)*

*Rapport de l'État partie*

Le quatrième rapport périodique de la Suède au titre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été publié en 2000<sup>228</sup>.

L'invalidité y est mentionnée au titre des articles 6 (droit au travail), 9 (droit à la sécurité sociale), 11 (droit à un niveau de vie suffisant) et 13 (droit à l'éducation).

Au titre de l'article 6 (droit au travail), le rapport note qu'il reste encore à prendre des mesures ouvrant des débouchés professionnels aux groupes défavorisés, dont les "handicapés". L'une de ces mesures est l'"initiation à l'emploi", aux termes de laquelle l'employeur verse une petite rémunération au travailleur, qui reçoit par ailleurs de l'État une "allocation de formation". Autre mesure citée dans le rapport : la promulgation, en 1999, de la loi contre la discrimination professionnelle envers des

<sup>223</sup> Ibid., par. 109.

<sup>224</sup> E/C.12/Q/SEN/1, par. 8.

<sup>225</sup> Ibid., par. 42.

<sup>226</sup> E/C.12/1/Add.62.

<sup>227</sup> Ibid., par. 17.

<sup>228</sup> E/C.12/4/Add.4.

personnes souffrant d'une incapacité fonctionnelle. L'application de cette loi est suivie par le Médiateur pour les personnes handicapées, qui peut saisir le Tribunal du Travail en cas de discrimination.

Entre autres instruments législatifs mentionnés dans la perspective de l'invalidité, on peut citer la loi sur la protection de l'emploi et la loi sur les conditions de travail. Selon le rapport, "les personnes gravement handicapées bénéficient d'une assistance individuelle"<sup>229</sup>. Il note les difficultés auxquelles se trouvent confrontées sur le marché libre du travail les "personnes atteintes de maladies fonctionnelles", dont le taux de chômage s'élève à 50 %, contre 28 % pour l'ensemble de la population. Il note aussi que la réalisation du droit au travail des personnes handicapées ne consiste pas simplement à leur permettre d'accéder au marché du travail; il faut encore soutenir leur participation et prévenir les défections.

Au titre de l'article 9 (droit à la sécurité sociale), le rapport rappelle que la Suède est partie à la Convention No. 128 de l'OIT concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants (1967). Il mentionne une allocation pour soins versée aux parents d'"enfants handicapés" qui ont besoin de soins constants. À la rubrique "Autres prestations d'invalidité", le rapport mentionne une "allocation d'invalidité" qui peut être accordée en cas de "trouble fonctionnel ou de maladie de longue durée" nécessitant un appareillage ou des accessoires techniques pour permettre à l'intéressé d'avoir ou de reprendre une activité professionnelle.

Au titre de l'article 11 (droit à un niveau de vie suffisant), le rapport note qu'il existe des disparités territoriales, notamment en ce qui concerne le nombre de "pensions d'invalidité" versées. Il note aussi que les crises de l'emploi des années 90 ont été particulièrement dures, en particulier pour les "handicapés". À la rubrique "Niveau de vie et conditions de vie des personnes âgées et des handicapés", il constate que ces deux catégories connaissent depuis toujours des difficultés financières et sociales.

En Suède, c'est aux municipalités qu'incombe depuis 1992 la responsabilité de pourvoir aux besoins à long terme de ces catégories de personnes en services et en mesures de protection, notamment en soins à domicile et en "logements spéciaux". Le rapport fournit des chiffres détaillés sur les soins, aides ou autres services assurés par les conseils municipaux en 1993, en vertu de la loi relative aux aides et services à fournir aux personnes souffrant de certains troubles fonctionnels. C'est aux "services d'orientation et d'assistance sociale individuelle" que l'on fait le plus fréquemment appel. La loi susmentionnée, ainsi que la loi sur les indemnités liées à l'assistance, en vigueur depuis le 1er janvier 1994, auraient permis "d'augmenter les droits des personnes handicapées".

À la rubrique "Statistiques sur la pauvreté en Suède", le rapport note que les bénéficiaires de "pensions d'invalidité" sont parmi ceux qui ont le plus souffert de la progression de la pauvreté dans les années 90. Il indique aussi que le pourcentage de "personnes atteintes d'une maladie mentale" faisant partie des 10 000 sans abri de Suède a augmenté.

---

<sup>229</sup> Ibid., par. 72.

À propos du troisième rapport périodique de la Suède, publié en 1994, Il est signalé que le terme d'"invalidé", utilisé dans ce document, a depuis été remplacé par "handicapé" ou "personne souffrant d'un handicap".

Au sujet de l'article 11 (droit à un niveau de vie suffisant), le rapport fait état des difficultés rencontrées par les personnes handicapées.

Au titre de l'article 13 (droit à l'éducation), le rapport note qu'un nouveau programme d'enseignement obligatoire a été adopté, qui prévoit de "écoles spéciales et des écoles spéciales obligatoires pour les personnes frappées d'incapacités d'ordre intellectuel".

*Liste des points à traiter établie par le Comité*

Au titre de l'article 15 (droit de prendre part à la vie culturelle et de bénéficier du progrès scientifique), le Comité a demandé des renseignements sur les personnes souffrant d'un handicap.

Veuillez fournir des informations à jour sur les prestations et l'assistance fournies à la population, en général, et aux jeunes, aux étudiants, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et aux groupes les plus défavorisés et les plus marginalisés, en particulier<sup>230</sup>.

*Réponse de l'État partie*

Dans sa réponse, l'État partie a fait référence à un plan d'action interdépartemental en faveur des droits de l'homme que doit élaborer le Ministère de la démocratie et de l'administration publique. Une étude initiale des obligations juridiques internationales de la Suède, y compris celles relatives aux "droits des personnes handicapées" aurait été élaborée.

Répondant à une question spécifique du Comité, la Suède a précisé que 25 subventions avaient été consacrées à un programme destiné à favoriser la participation aux activités culturelles de personnes souffrant de différentes formes d'invalidité, à améliorer le niveau d'instruction des adultes handicapés et à leur faciliter l'accès aux œuvres littéraires, aux films et aux créations audiovisuelles.

*Conclusions du Comité*

Le Comité ne mentionne pas les personnes handicapées dans ses conclusions<sup>231</sup>.

*g) République arabe syrienne – deuxième rapport périodique (1999)*

*Rapport de l'État partie*

Le deuxième rapport périodique de la République arabe syrienne au titre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été publié en 1999<sup>232</sup>.

---

<sup>230</sup> E/C.12/Q/SWE/2, par. 35.

<sup>231</sup> E/C.12/1/Add. 70.

<sup>232</sup> E/1994/104/Add.23.

L'invalidité est mentionnée au titre des articles 9 (droit à la sécurité sociale), 10 (droit à la protection de la famille, de la mère et de l'enfant), 11 (droit à un niveau de vie suffisant), et 12 (droit à la santé).

La République arabe syrienne indique qu'elle a "adopté les Règles des Nations Unies pour l'égalisation des chances des handicapés"<sup>233</sup>. En outre, elle célèbre la "Journée internationale des personnes handicapées", la "Journée des aveugles" et la "Semaine des sourds". Selon le rapport, toutes "les Conventions arabes et internationales, ainsi que les politiques d'action sociale, réaffirment la position qui prévaut selon laquelle les personnes handicapées sont considérées comme appartenant à une catégorie sociale nécessitant une attention et divers types de soins favorisant leur intégration dans le processus de développement socioéconomique"<sup>234</sup>.

Au titre de l'article 9 (droit à la sécurité sociale), la République arabe syrienne mentionne une pension d'invalidité et des prestations spéciales pour les travailleurs devenus invalides pour des raisons professionnelles. En ce qui concerne les personnes handicapées qui n'ont jamais été employées, "l'État subvient aux besoins de tout citoyen et de sa famille en cas d'accident"<sup>235</sup>.

Au titre de l'article 10 (droit à la protection de la famille, de la mère et de l'enfant), c'est sous la rubrique "les handicapés" que la République arabe syrienne aborde différentes questions concernant les personnes handicapées. La Constitution syrienne dispose que "l'État garantit des prestations de sécurité sociale aux travailleurs et à leurs familles en cas d'accident, de maladie, d'invalidité ou de décès".

Selon le rapport, la République arabe syrienne se préoccupe beaucoup du "problème des handicapés". "Un grand nombre d'institutions, d'écoles et de centres ont été créées dans la plupart des principales villes des gouvernorats du pays, afin d'assurer la protection sociale, l'éducation et la réadaptation des diverses catégories de personnes handicapées pour leur permettre d'utiliser leurs capacités restantes et faciliter leur intégration et leur adaptation sociale". Ces établissements assurent des services "de réadaptation, de formation et d'emploi" pour faire en sorte que les handicapés puissent "s'intégrer à la société et participer au processus de développement socio-économique"<sup>236</sup>.

Certaines "institutions et associations de bienfaisance" s'occupant de "handicapés physiques" sont énumérées dans le rapport, dont des écoles et des centres de réadaptation qui offrent gratuitement aux personnes handicapées "une orientation et une formation dans des emplois adaptés à leur état et à leurs aptitudes"<sup>237</sup>. L'objectif de ces institutions est de permettre aux personnes handicapées d'utiliser au mieux leurs aptitudes et de faciliter leur adaptation et leur intégration sociales<sup>238</sup>. Une législation régissant la création et le fonctionnement de ces institutions, "pour chaque catégorie d'invalidité", aurait été promulguée. Il existe aussi une législation relative à

---

<sup>233</sup> E/1994/104/Add.23, par. 142.

<sup>234</sup> Ibid., par. 130.

<sup>235</sup> Ibid., par. 59.

<sup>236</sup> Ibid., par. 131.

<sup>237</sup> Ibid., par. 136 (c).

<sup>238</sup> Ibid., par. 136.

l'emploi des "aveugles". Le rapport fournit une liste d'"associations nationales s'occupant de personnes handicapées".

Les administrations publiques seraient tenues d'employer des "personnes handicapées" selon un quota fixé à 4 % de leurs effectifs. C'est le Ministère des affaires sociales et du travail qui "s'occupe des handicapés" et contrôle les activités des "associations charitables de bénévoles" qui leur viennent en aide. Il a organisé divers cours de formation destinés au personnel des institutions fournissant "une aide sociale à différentes catégories de personnes handicapées" ainsi qu'aux familles de handicapés.

Selon le rapport, "un projet communautaire de réadaptation de personnes handicapées" "est en cours de réalisation en coopération avec l'OIT"; l'objectif est de sensibiliser la population aux graves problèmes auxquels se heurtent les personnes handicapées et de leur ouvrir des débouchés dans le cadre de petits projets de production"<sup>239</sup>.

La République arabe syrienne signale que le Bureau central de la statistique, a entrepris au niveau national, en collaboration avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le recensement "des personnes handicapées de moins de 18 ans pour établir leur nombre, leur répartition géographique et leur répartition par âge, par sexe et par type d'invalidité"<sup>240</sup>.

Au titre de l'article 11 (droit à un niveau de vie suffisant), le rapport indique que l'État et des organisations non gouvernementales assurent des prestations sociales à des "familles indigentes et à des groupes socialement défavorisés", dont des "handicapés".

#### *Liste des points à traiter établie par le Comité*

Dans sa liste des points à traiter, le Comité a notamment demandé, au titre de l'article 9, des données statistiques sur les personnes handicapées<sup>241</sup>. Il a réclamé des renseignements détaillés sur les lois et ordonnances dans ce domaine, ainsi que sur leur application.

Au titre de l'article 12, il a demandé des informations sur la situation réelle en matière de santé mentale, y compris des estimations sur le nombre de malades mentaux et des précisions sur la façon dont ils sont traités, et par qui<sup>242</sup>.

#### *Réponse de l'État partie*

Dans sa réponse aux questions liées à l'article 9<sup>243</sup>, l'État partie a fait référence à des prestations dans les domaines de la santé et de l'éducation, ainsi qu'aux services sociaux fournis aux personnes âgées de plus de 60 ans par le nouveau Comité

---

<sup>239</sup> Ibid., par. 140.

<sup>240</sup> Ibid., par. 141.

<sup>241</sup> E/C.12/Q/SYR/1, par. 17.

<sup>242</sup> Ibid., par. 27.

<sup>243</sup> HR/ICESCR/NONE/20001/2.

national d'assistance sociale. La question des prestations destinées aux personnes handicapées n'a pas été directement abordée.

Aucune information n'a été fournie en ce qui concerne les personnes souffrant d'une maladie mentale ou d'un handicap. Mais la réponse contenait, en revanche, un long exposé sur les dispositions du Code pénal syrien concernant les mendiants et les vagabonds. En vertu des articles 596 à 604, "toute personne prise en flagrant délit de mendicité est passible d'une peine de prison pouvant atteindre six mois". Par ailleurs, "quiconque se rend coupable de mendicité après avoir quitté une institution où il était pris en charge sera passible, même s'il est invalide, de la même peine de prison"<sup>244</sup>.

#### *Comptes rendus analytiques*

Un membre du Comité a fait observer que le rapport fournissait des informations détaillées sur différentes catégories de personnes handicapées, mais ne mentionnait pas ceux qui étaient entièrement dépendants d'autrui<sup>245</sup>.

Au titre de l'article 6, un représentant syrien a indiqué, à titre d'exemple, que des étudiants handicapés avaient été encouragés à étudier le droit et étaient devenus avocats, en dépit de l'opposition initiale de l'Ordre des avocats. Dans un contexte plus général, il a déclaré qu'"il existait dans le secteur privé un grand nombre de sociétés qui fournissaient bénévolement de la nourriture, des soins de santé et des produits pharmaceutiques aux handicapés"<sup>246</sup>.

À propos des soins de santé (article 12), un représentant syrien a déclaré que "les personnes partiellement ou gravement handicapées recevaient des soins spéciaux. Les plus gravement atteints ne sont pas oubliés mais pleinement protégés, notamment par des associations spécialisées qui leur assurent des soins médicaux, de la nourriture et d'autres prestations. Un personnel spécialisé s'occupe d'eux dans les centres de soins ambulatoires de leur quartier s'ils ne bénéficient pas de soins à domicile"<sup>247</sup>.

#### *Conclusions du Comité*

La question de l'invalidité n'a pas été expressément évoquée dans les conclusions, sinon dans le contexte de préoccupations générales concernant le système de sécurité sociale et le droit à la santé<sup>248</sup>.

---

<sup>244</sup> Code pénal syrien, article 598.

<sup>245</sup> E/C.12/2001/SR.35, par.10.

<sup>246</sup> Ibid., par. 27.

<sup>247</sup> Ibid., par. 38.

<sup>248</sup> Ibid., par. 39 et 43.

## 5.5 Conclusions sur le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et l'invalidité

### 5.5.1 Conclusions

Malgré d'excellents exemples du contraire, il ressort de l'examen des rapports de l'échantillon de pays sélectionné que la couverture de l'invalidité reste, dans l'ensemble, fragmentaire.

Dans la première série d'études par pays, moins de la moitié des rapports examinés signalent soit une politique, soit des mesures spécifiques visant à l'inclusion et à la participation des personnes handicapées<sup>249</sup>. Trois rapports mentionnent une politique ou une législation<sup>250</sup>, des mesures, ou encore la reconnaissance de la nécessité de renverser l'obstacle social que constitue l'inaccessibilité des bâtiments<sup>251</sup>. L'un des rapports mentionne expressément l'objectif d'égalisation des chances dans la perspective de l'invalidité<sup>252</sup>, et un autre la nécessité d'éliminer les préjugés<sup>253</sup>. La plupart des rapports évoquent les personnes handicapées en même temps que d'autres groupes de personnes considérées comme "innocentes, vulnérables ou dépendantes"<sup>254</sup>, dont les "orphelins, les femmes sans ressources, les vieux et les personnes handicapées ou diminuées"<sup>255</sup>.

On se sert rarement du mot "droit" pour décrire les mesures prises pour répondre aux besoins des personnes handicapées. Dans la plupart des cas, les termes "invalidité" et "handicap" sont utilisés de façon interchangeable<sup>256</sup>, et des expressions<sup>257</sup> telles que "mentalement arriéré"<sup>258</sup> sont monnaie courante.

Dans les rapports examinés, aucune référence n'est faite aux Règles pour l'égalisation des chances des handicapés, ou à l'Observation générale No. 5. On n'y trouve qu'une

---

<sup>249</sup> Algérie, rapport initial; Allemagne, Troisième et quatrième rapports périodiques; Panama, deuxième rapport périodique; Royaume-Uni, deuxième rapport périodique (île de Man); Suède, troisième rapport périodique; Ukraine, troisième rapport périodique; Yougoslavie, deuxième rapport périodique; Zimbabwe, rapport initial.

<sup>250</sup> République de Corée, rapport initial.

<sup>251</sup> Royaume-Uni, quatrième rapport périodique (îles Falkland); Yougoslavie, deuxième rapport périodique.

<sup>252</sup> Allemagne, troisième rapport périodique.

<sup>253</sup> République de Corée, rapport initial.

<sup>254</sup> Nigéria, rapport initial.

<sup>255</sup> Népal, rapport initial.

<sup>256</sup> Mais voir, Guatemala, rapport initial; République de Corée, rapport initial; Royaume-Uni, deuxième rapport périodique (île de Man, îles Turques et Caïques), quatrième rapport périodique (Gibraltar, Sainte-Hélène); Suède, quatrième rapport périodique, corrigeant l'emploi du terme "handicap" dans le rapport précédent; Ukraine, troisième rapport périodique et Yougoslavie, deuxième rapport périodique.

<sup>257</sup> Algérie, deuxième rapport périodique (personnes handicapées et mal adaptées); Iraq, deuxième rapport périodique (totalement invalide/totalement handicapé); Népal, rapport initial (personnes invalides et déficientes); Ukraine, troisième rapport périodique (enfants ayant des troubles de croissance); Zimbabwe, rapport initial report (malformation naturelle).

<sup>258</sup> Iraq, deuxième rapport périodique (arriérés mentaux, psychologiques et physiques) Panama, deuxième rapport périodique; Royaume-Uni, deuxième rapport périodique (Gibraltar (arriérés), île de Man); Suède, troisième rapport périodique; Ukraine, troisième rapport périodique; Zimbabwe, rapport initial.

seule référence à l'Année internationale des handicapés<sup>259</sup> et au Programme d'action mondial<sup>260</sup>. Un rapport mentionne la création d'institutions nationales ayant pour vocation de promouvoir les droits des personnes handicapées<sup>261</sup>.

Aucun rapport ne se réfère à la Déclaration mondiale de l'UNESCO sur l'éducation pour tous (Satisfaire les besoins éducatifs fondamentaux), selon laquelle tous les enfants et tous les adultes - y compris les handicapés - ont un "droit fondamental à une éducation de base".

Quant à la seconde série d'études par pays, rappelons que les Directives générales du Comité relatives à la présentation des rapports demandent expressément des informations sur l'invalidité au titre des articles 6, 9, 10 et 13. Deux États parties traitent de l'invalidité au titre de tous ces articles. Les listes de points ont tendance à ne pas traiter en détail la question de l'invalidité au titre des articles pertinents. Quatre rapports ne mentionnent l'invalidité qu'au titre d'un seul article du Pacte. Dans l'un des cas, on semble avoir affaire à une approche davantage inspirée par la charité que fondée sur les droits.

Nul système n'est jamais parfait. Les possibilités du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels pourraient être mieux exploitées dans la perspective de l'invalidité. Il faudrait activement encourager les États parties à suivre, dans sa lettre comme dans son esprit, l'Observation générale No. 5 lorsqu'ils préparent leurs rapports périodiques. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels pourrait accorder plus de place à l'invalidité dans ses listes de points à traiter, même si d'autres questions pressantes requièrent son temps et son attention. Le dialogue entre le Comité et les États parties devrait être l'occasion d'un examen plus approfondi du Pacte dans la perspective de l'invalidité et couvrir au moins les quatre droits cités dans les Directives générales révisées. Le dialogue devrait à tout moment viser à appliquer intégralement tous les droits consacrés par le Pacte, afin que les personnes handicapées puissent mener une vie active et offrir une protection adéquate aux personnes handicapées vulnérables, celles, en particulier, qui sont placées en institution. Les conclusions du Comité ne devraient pas uniquement servir à souligner les insuffisances, mais aussi montrer ce qui peut être fait, par exemple en mettant en lumière les nombreuses réalisations des États parties.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels offre d'immenses possibilités dans la perspective de l'invalidité. L'Observation générale No. 5 a marqué une étape décisive dans l'histoire du système de traités des Nations Unies. Ce ne sont pas les dispositions de la Convention qui sont remises en cause, mais leur application. L'application systématique des principes de l'Observation générale No. 5 peut faire toute la différence du monde dans la façon dont les questions d'invalidité sont formulées et traitées, tant par le Comité que par les États parties. C'est à juste titre que le Comité a mis l'accent sur l'articulation entre les droits consacrés par le Pacte et la réalisation de l'objectif de participation dans la perspective de l'invalidité - et cela laisse bien augurer de l'avenir.

---

<sup>259</sup> République de Corée, rapport initial.

<sup>260</sup> Algérie, rapport initial.

<sup>261</sup> Guatemala, rapport initial (Office des droits des handicapés, Commission nationale pour les handicapés).

## Chapitre 6

### **L'intégrité de la personne humaine : la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et l'invalidité**

par Christina Burke et Gerard Quinn

À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, les Nations Unies entreprirent de protéger les droits des handicapés dans le cadre de la promotion et de la protection des droits de l'homme, afin d'effacer le souvenir des atrocités commises par les nazis, et dont d'innombrables personnes handicapées avaient été les victimes dans toute l'Europe<sup>262</sup>.

Emilio Columbo, ex-Ministre italien des Affaires étrangères, en 1981

#### **6.1 Aperçu de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants**

##### **6.1.1 Introduction**

Pour la plupart d'entre nous, la torture évoque l'image de certaines des formes de souffrance physique et psychologique les plus cruelles, telles que l'arrachage des ongles, l'administration d'électrochocs et les simulacres d'exécution. L'évocation de telles images provoque chez tous un profond malaise. La torture est universellement condamnée ; et depuis l'adoption, en 1948, de la Déclaration universelle des droits de l'homme<sup>263</sup>, cette répulsion morale s'est trouvée renforcée par de nombreux instruments internationaux. L'article 5 de la Déclaration universelle proclame admirablement, de la façon la plus catégorique :

Nul ne sera soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Cet interdit sans appel est amplifié à l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques :

Nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. En particulier, il est interdit de soumettre une personne sans son libre consentement à une expérience médicale ou scientifique.

La torture préoccupe donc profondément la communauté mondiale. Les personnes handicapées – et tout spécialement celles qui vivent en milieu institutionnel – sont particulièrement vulnérables à la torture et aux autres formes de traitements cruels, inhumains ou dégradants. Dans ce genre de lieux (des endroits généralement coupés

<sup>262</sup> Maria Rita Saulle, *The Disabled Persons and International Organizations* (Rome, 1981), préface.

<sup>263</sup> Résolution 21 A (III) de l'Assemblée générale du 10 décembre 1948.

du monde et auxquels le monde n'accorde que peu d'intérêt), le déséquilibre des forces est énorme. La sujétion des pensionnaires à l'autorité institutionnelle est encore bien plus marquée dans le cas des personnes souffrant d'invalidité. Les administrations de tutelle et les responsables de l'application des lois sont le plus souvent indifférents au sort de ces personnes. La torture ou autres formes de traitements cruels, inhumains ou dégradants affectent leur état physique et mental, portent atteinte à leur dignité et restreignent gravement leur autonomie. Les protections juridiques sont donc d'une importance capitale, car seules elles permettent de protéger les personnes handicapées contre la torture et de veiller à ce qu'elles conservent toute leur intégrité physique et mentale, où qu'elles résident.

La Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (ci-après la Convention) fut adoptée le 10 décembre 1984 par l'Assemblée générale des Nations Unies, en vue de renforcer la protection générale conférée par la Déclaration universelle et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et d'établir des normes plus claires permettant d'interdire efficacement la torture et les autres traitements inhumains ou dégradants<sup>264</sup>. L'élan initial en faveur d'une telle Convention remontait à de nombreuses années, à l'époque précisément où l'Assemblée générale avait adopté la Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (résolution 3452 (XXX) du 9 décembre 1975).

La Convention entra en vigueur le 27 juin 1984 après le dépôt du vingtième instrument de ratification, conformément aux dispositions du paragraphe 1 de l'article 27. Au 8 février 2002, 128 États l'avaient ratifiée. Un Comité contre la torture fut institué pour en suivre l'application (article 17). Aux termes du paragraphe 1 de l'article 2, tout État partie à la Convention

prend des mesures législatives, administratives, judiciaires et autres mesures efficaces pour empêcher que des actes de torture soient commis dans tout territoire sous sa juridiction.

On retrouve dans la Convention (article 2.2.) le ton catégorique de la Déclaration :

Aucune circonstance exceptionnelle, quelle qu'elle soit, qu'il s'agisse de l'état de guerre ou de menace de guerre, d'instabilité politique intérieure ou de tout autre état d'exception, ne peut être invoquée pour justifier la torture.

Notons que la Convention (article 2.3.) rejette toute tentative de justification invoquant l'"ordre d'un supérieur" – système de défense utilisé par les criminels de guerre nazis et désormais discrédité en droit international..

Il est indéniable que des actes de torture et des pratiques moins graves, mais tout aussi abominables, comme des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ont été perpétrés à l'abri des portes closes d'institutions - publiques ou privées - pour handicapés physiques ou mentaux.

L'article 1 de la Convention définit la torture comme suit :

---

<sup>264</sup> Le texte de la Convention peut être consulté sur le site du Haut-Commissariat aux droits de l'homme : <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/hcat39.htm>

Aux fins de la présente Convention, le terme "torture" désigne tout acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées à une personne aux fins notamment d'obtenir d'elle ou d'une tierce personne des renseignements ou des aveux, de la punir d'un acte qu'elle ou une tierce personne a commis ou est soupçonné d'avoir commis, de l'intimider ou de faire pression sur elle ou d'intimider ou de faire pression sur une tierce personne, ou pour tout autre motif fondé sur une forme de discrimination quelle qu'elle soit, lorsqu'une telle douleur ou de telles souffrances sont infligées par un agent de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite. Ce terme ne s'étend pas à la douleur ou à la souffrance résultant uniquement de sanctions légitimes, inhérentes à ces sanctions ou occasionnées par elles.

En d'autres termes, la torture prend la forme d'actes délibérés par lesquels des souffrances sont délibérément infligées, à des fins particulières, par des représentants des pouvoirs publics ou des particuliers agissant sous l'autorité ou avec le consentement de ces représentants. Cette définition place la barre très haut; la plupart du temps, la maltraitance des personnes handicapées constatée en milieu institutionnel reste très en deçà de la torture. Notons par ailleurs que la torture peut déboucher sur de graves invalidités mentales ou physiques.

Le fait que la Convention ne couvre que les actes de torture commis par des agents de la fonction publique ou sous leur autorité peut sembler en restreindre encore la portée dans la perspective de l'invalidité, notamment en raison, de la tendance mondiale à la privatisation de nombreux services destinés aux personnes handicapées. Toutefois, en cas de torture ou de traitements cruels, inhumains ou dégradants dans des institutions privées, la responsabilité de l'État restera engagée au titre de la Convention s'il n'a pas dûment réglementé le fonctionnement de ces institutions ou n'a fait pas respecter ses propres réglementations<sup>265</sup>.

Les États parties ont l'obligation d'empêcher les actes de torture (article 2). Cette obligation s'applique tout aussi clairement aux peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (article 16). Mais contrairement au mot torture, cependant, ces termes ne sont pas explicitement définis dans Convention.

Les dispositions de la Convention peuvent être violées si l'on n'agit pas concrètement et si l'on ne prend pas de mesures positives, notamment pour offrir une aide ou des soins médicaux. Ainsi, une proportion élevée d'enfants détenus souffrent de maladies mentales ou de déficiences intellectuelles. Nombre d'entre eux sont détenus en raison de problèmes comportementaux directement liés à leur état mental. Certains deviennent mentalement malades par suite des mauvais traitements subis pendant leur détention. Dans bien des cas, l'abus de substances psychotropes ou la toxicomanie aggravent encore leur état. Dans ces situations à haut risque, les enfants sont particulièrement vulnérables et ont besoin de la protection de la Convention. D'un point de vue plus général, ne pas leur offrir une aide et des soins, ni prendre de mesures préventives, peut être assimilé à un traitement cruel, inhumain ou dégradant.

---

<sup>265</sup> Voir le compte rendu analytique de la 488<sup>ème</sup> séance du Comité contre la torture (quatrième rapport périodique de l'Ukraine, CAT/C/SR.488), par. 43; le compte rendu analytique de la 494<sup>ème</sup> séance (rapport initial de la Zambie, CAT/C/SR.494), par. 43 et les conclusions et recommandations du Comité sur le rapport initial de la Zambie (CAT/C/XXVII/Concl.4), par. 8. h, et le quatrième rapport périodique de l'Ukraine (CAT/C/XXVII/Concl.2), par. 5. m.

On dit parfois des traitements cruels, inhumains ou dégradants infligés aux personnes handicapées qu'ils sont invisibles. Cette maltraitance n'en existe pas moins pour autant. Certaines ONG, dont *Mental Disability Rights International* (MDRI), ont fait œuvre de pionnier en révélant ces abus et en militant pour qu'ils soient reconnus pour ce qu'ils sont : des violations du droit international<sup>266</sup>.

Les personnes handicapées placées en institution disposent rarement de moyens de protection ou de recours efficaces. Elles se plaignent rarement à haute voix de leurs tortionnaires, mais quand elles osent se plaindre, c'est le plus souvent au personnel soignant ou aux gardiens qu'elles sont contraintes de le faire ; or ces personnes sont peut-être les auteurs mêmes des maltraitances. Les personnes handicapées ne connaissent pas toujours leurs droits, et même si elles les connaissent, elles n'ont pas forcément accès à un avocat ou à un tiers qualifié disposé à alerter l'opinion ou à saisir le Comité contre la torture.

Des mesures concrètes s'imposent donc pour prévenir les violations de la Convention en ce qui concerne les personnes handicapées et y mettre fin. L'avantage d'une Convention contraignante, c'est qu'elle est assortie de mécanismes internationaux qui permettent de déceler les violations de ses dispositions par les États parties.

### 6.1.2 Un aperçu des mécanismes d'application de la Convention

L'application de la Convention est suivie par le Comité contre la torture, institué en 1984 en vertu de l'article 17. À l'issue de sa première réunion à Genève, le Comité adopta son règlement intérieur et définit ses méthodes de travail, conformément aux dispositions de la Convention<sup>267</sup>.

Les objectifs généraux du Comité sont de veiller à ce que les États parties respectent les obligations contractées en vertu de la Convention, préviennent et, le cas échéant, punissent les actes de torture, conformément aux normes, droits et obligations énoncés dans la Convention. Souvenons-nous cependant que le Comité contre la torture n'est pas un tribunal mais un organe de surveillance classique, qui n'a de pouvoirs que déclaratifs.

Le Comité contre la torture tient ordinairement deux sessions annuelles<sup>268</sup>, en avril/mai et novembre. Conformément à la règle 6 de son règlement intérieur, l'ordre du jour provisoire est préparé par le Secrétaire général en consultation avec le Président du Comité. L'ordre du jour est constitué de points décidés par le Comité lors d'une session antérieure, de points proposés par le Président du Comité, par les États parties à la Convention ou par un membre du Comité – ou encore de points proposés par le Secrétaire général et se rapportant à ses fonctions<sup>269</sup>. À ce jour, la question de l'invalidité n'a jamais figuré en bonne place à l'ordre du jour du Comité.

Plus concrètement, le Comité a une quadruple fonction :

---

<sup>266</sup> [www.mdri.org](http://www.mdri.org)

<sup>267</sup> Voir la *Fiche d'information No 17 : Le Comité contre la torture*, qui peut être consultée sur le site Internet du Haut-Commissariat aux droits de l'homme : <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs17.htm>.

<sup>268</sup> Article 2.1 du règlement intérieur du Comité contre la torture (CAT/C/3/Rev.3).

<sup>269</sup> Ibid., article 6.

- a) Examiner les rapports des États parties et faire des conclusions et des recommandations à leur sujet (article 19);
- b) Examiner les communications émanant d'un État partie au sujet d'un autre État partie à la condition que l'État mis en cause reconnaisse la compétence du Comité (article 21);
- c) Examiner des communications émanant de particuliers à la condition que l'État partie concerné reconnaisse la compétence du Comité en la matière (article 22), et
- d) Procéder à des enquêtes s'il reçoit des renseignements crédibles semblant indiquer que la torture est systématiquement pratiquée sur le territoire d'un État partie (article 20).

Nous examinerons ces fonctions dans l'ordre.

- a) *Suivi de l'application de la Convention : examen des rapports des États parties (article 19)*

Les États parties présentent au Comité, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, "des rapports sur les mesures qu'ils ont prises pour donner effet à leurs engagements", en vertu de la Convention, en vue d'interdire, de pénaliser et d'empêcher la torture (article 19). À l'issue de l'examen de chaque rapport, le Comité adopte des "Conclusions et recommandations" sur le respect de ses obligations par l'État partie concerné. Ces informations sont reproduites dans le rapport annuel que le Comité présente au Secrétaire général.

Si la procédure d'établissement des rapports a été correctement suivie, le Comité doit avoir une idée claire de la mesure dans laquelle les États parties se conforment à leurs obligations. La procédure devrait inciter les États parties à procéder à un exercice public d'auto-évaluation dans un cadre international. En fait, bien utilisé, le processus de présentation des rapports permet d'analyser la situation à l'échelon national et de prendre les mesures correctives qui s'imposent pour remédier aux lacunes constatées.

Le premier rapport, dit rapport initial, doit être présenté dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la Convention pour l'État partie concerné. Des rapports complémentaires devront ensuite être présentés tous les quatre ans pour indiquer dans quelle mesure les droits consacrés par la Convention sont appliqués et quelles mesures ont été prises à cet effet<sup>270</sup>. Le rapport initial donne notamment à l'État partie l'occasion d'entreprendre un examen détaillé de toutes les lois, réglementations administratives, procédures et pratiques existant dans le pays aux fins de les adapter pour les rendre pleinement conformes aux dispositions de la Convention.

Au sujet des innovations législatives,

les rapports doivent fournir des informations équilibrées sur la situation théorique et la situation réelle. Cela implique un examen détaillé et fiable de la situation. Des exemples isolés ou anecdotiques ne sont pas suffisants. Il en découle que l'établissement de rapports bien conçus dépend de l'existence d'un système adéquat d'évaluation régulière de la situation en ce

---

<sup>270</sup> Un récapitulatif des rapports présentés par chaque État partie peut être consulté sur le site Internet du Haut-Commissariat aux droits de l'homme : <http://www.unhchr.ch>

qui concerne chaque droit. En l'absence de contrôles réguliers, on ne peut affirmer avec certitude que la pratique de la torture a complètement disparu dans les prisons<sup>271</sup>.

La lutte contre la torture ou autres traitements cruels, inhumains ou dégradants peut souvent exiger la formulation de politiques à long terme qui consacrent la dimension droits de l'homme de l'invalidité. Dans les États parties, le processus d'établissement des rapports peut servir de déclencheur, les décideurs se trouvant ainsi amenés à s'interroger sur la situation et les droits des personnes handicapées placées en institution - questions qui, sans cela, n'auraient peut-être jamais été soulevées.

L'établissement du rapport d'un État partie devrait également être perçu comme l'occasion de consulter utilement la société civile. Il existe en la matière une somme considérable de bonnes pratiques. Les États-Unis ont tiré beaucoup d'enseignements de leur collaboration avec des ONG s'occupant de handicapés, notamment en ce qui concerne le traitement des personnes souffrant de maladies mentales détenues dans des quartiers de très haute sécurité. La contribution d'ONG peut notamment prendre la forme de commentaires sur les rapports des États parties qui leur sont présentés à l'état de projets.

L'examen, année après année, des rapports d'un État partie permet au Comité de se faire une image globale de la situation et d'évaluer les progrès réalisés par cet État dans le respect de ses obligations au titre de la Convention. Souvent, le simple fait qu'un État partie reconnaisse au grand jour l'existence d'un problème peut constituer le premier pas - le plus important - dans la recherche d'une solution.

Les rapports des États parties sont examinés en présence de représentants des gouvernements concernés. Chaque État partie est préalablement informé de la date à laquelle sa délégation rencontrera le Comité. Lorsqu'un État partie n'a pas respecté l'obligation de présenter son rapport, le Comité le prie de le faire dans les plus brefs délais. En l'absence d'un groupe de travail chargé de lire le rapport à l'avance, le Comité n'adresse à l'État partie concerné aucune demande écrite d'informations complémentaires, ni aucune "liste de points à traiter".

L'examen d'un rapport occupe deux séances. À l'issue du débat, le Comité formule ses conclusions quant à la façon dont l'État partie s'est acquitté de ses obligations au titre de la Convention et les publie sous forme de conclusions et recommandations. Celles-ci constituent, entre autres, des directives sur la façon de poursuivre l'application de la Convention dans l'État partie concerné.

Le système d'établissement de rapports au titre de la Convention s'est heurté à des difficultés. Manifestement, le système est aujourd'hui surchargé. La torture pose de nombreux - et graves - problèmes à travers le monde, auxquels, tout naturellement, le Comité consacre l'essentiel de son attention. Dans un document publié en 2000, Roland Bank a attiré l'attention sur les insuffisances qu'on avait cru pouvoir reprocher au Comité dans sa façon d'examiner les rapports des États parties: superficialité des questions orales (qui ne traitaient jamais des lacunes structurelles à l'origine de problèmes ayant motivé l'observation); répétition des mêmes questions par différents membres du Comité; manque de cohésion (aucun

<sup>271</sup> Philip Alston: "The purposes of reporting", *Manuel relatif à l'établissement des rapports sur les droits de l'homme*, document des Nations Unies HR/PUB/91/1 (Rev.1), 1997, p. 19.

repère évident quant à l'interprétation des dispositions de la Convention ; remarques contradictoires des membres du Comité); célébration prématurée des efforts déployés par les gouvernements; questions trop vagues invitant des réponses évasives et réticence à exiger des informations détaillées en cas de réponses erronées, incomplètes ou insatisfaisantes. Roland Bank précise toutefois :

Au cours des dernières années, on a, dans une certaine mesure, remédié à ces insuffisances. En particulier, il est peu probable que le Comité table uniquement sur ses propres ressources pour étudier les problèmes critiques des États parties considérés. Il se fonde beaucoup plus désormais sur les informations des ONG, auxquelles il se réfère d'ailleurs explicitement lors des débats<sup>272</sup>.

En 1991, le Comité a établi des Directives générales concernant la forme et le contenu des rapports initiaux que les États parties doivent présenter en application de l'article 19 de la Convention. Ces directives sont les suivantes :

*Première partie : Renseignements généraux*

Cette partie devrait :

- a) Décrire brièvement le cadre juridique général de l'interdiction et de l'élimination, dans l'État auteur du rapport, de la torture, telle qu'elle est définie au paragraphe 1 de l'article premier de la Convention, ainsi que des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants;
- b) Indiquer si l'État auteur du rapport est partie à un instrument international, ou a une législation nationale, qui contient effectivement ou est susceptible de contenir des dispositions d'application plus larges que celles prévues dans la Convention;
- c) Indiquer quelles sont les autorités judiciaires, administratives ou autres compétentes dans les matières visées par la Convention et donner des informations sur les cas dont ces autorités ont eu effectivement à connaître au cours de la période considérée;
- d) Décrire brièvement la situation réelle concernant l'application pratique de la Convention dans l'État auteur du rapport et indiquer les facteurs ou difficultés influant sur la façon dont l'État auteur du rapport s'acquitte des obligations que lui impose la Convention.

*Deuxième partie : Informations concernant des articles contenus dans la première partie de la Convention*

Cette partie devrait fournir des informations précises sur l'application par l'État auteur du rapport des articles 2 à 16 de la Convention, en suivant l'ordre desdits articles et de leurs dispositions respectives. Dans cette partie devraient figurer, eu égard aux dispositions de chaque article :

- a) Les mesures législatives, judiciaires, administratives ou autres en vigueur qui donnent effet à ces dispositions;
- b) Tous les facteurs ou difficultés portant atteinte à l'application pratique de ces dispositions;
- c) Tous renseignements sur les situations et cas concrets où des mesures donnant effet à ces dispositions ont été appliquées, y compris toutes données statistiques y relatives.

Il faudrait joindre au rapport un nombre suffisant d'exemplaires, dans une des langues de travail (anglais, espagnol, français ou russe), des principaux textes législatifs ou autres

<sup>272</sup> Roland Bank, "Country-oriented procedures under the Convention against Torture: towards a new dynamism", *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Philip Alston and James Crawford (eds.) (Cambridge University Press, 2000), p. 150.

mentionnés dans le rapport. Ces textes seront mis à la disposition des membres du Comité. Il convient cependant de noter qu'ils ne seront pas reproduits aux fins de distribution générale parallèlement au rapport. Il serait donc souhaitable que, lorsqu'un texte n'est pas effectivement cité ou annexé au rapport lui-même, celui-ci contienne assez de renseignements pour être compris sans que l'on ait à se reporter à ce texte. Le texte des dispositions législatives nationales intéressant l'application de la Convention devrait être cité dans le rapport.

Des directives générales concernant la forme et le contenu des rapports périodiques présentés après le rapport initial ont aussi été élaborées par le Comité en 1991 et révisées en 1998. Le texte en est le suivant :

1. En application du paragraphe 1 de l'article 19, de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, "Les États parties présentent au Comité contre la torture, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, des rapports sur les mesures qu'ils ont prises pour donner effet à leurs engagements en vertu de la présente Convention, dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la Convention pour l'État partie intéressé. Les États parties présentent ensuite des rapports complémentaires tous les quatre ans sur toutes nouvelles prises, et tous autres rapports demandés par le Comité".

2. Les directives générales concernant la présentation des rapports périodiques figurant ci-après aideront le Comité à remplir le mandat qui lui a été confié en vertu de l'article 19 de la Convention.

3. Les rapports périodiques des États parties devraient être présentés en trois parties, comme indiqué ci-après :

*Première partie: Renseignements sur les nouvelles mesures et les faits nouveaux touchant l'application de la Convention, en suivant, le cas échéant, l'ordre des articles 1er à 16*

a) Cette partie devrait exposer en détail :

i) Toutes nouvelles mesures prises par l'État partie pour la mise en œuvre de la Convention pendant la période allant de la date de présentations de son rapport précédent à la date de présentation du rapport périodique qui doit être examiné par le Comité;

ii) Tous faits nouveaux survenus pendant la même période et intéressant l'application de la Convention;

b) L'État partie devrait fournir, en particulier, des renseignements concernant :

i) Tout changement dans la législation et dans les institutions qui affecte la mise en œuvre de la Convention sur tout territoire sous sa juridiction, notamment au sujet des lieux de détention et de la formation dispensée au personnel chargé de l'application des lois et au personnel médical;

ii) Toute nouvelle jurisprudence intéressante pour l'application de la Convention;

iii) Les plaintes, enquêtes, inculpations, procès, jugements, réparations et indemnités concernant des cas de tortures et autres peines ou traitement cruels, inhumains ou dégradants;

iv) Toute difficulté qui empêcherait l'État partie de s'acquitter pleinement des obligations qu'il doit assumer en vertu de la Convention.

*Deuxième partie : Complément d'information demandé par le Comité*

Cette partie devrait contenir tous les renseignements demandés par le Comité et non apportés par l'État partie lors de l'examen du rapport précédent. Si les renseignements ont été fournis par l'État partie, soit dans une communication ultérieure du gouvernement, soit dans un rapport complémentaire que le Gouvernement aurait présenté conformément à l'article 67, paragraphe 2, du règlement intérieur du Comité, il n'est pas nécessaire de les faire figurer de nouveau.

*Troisième partie : Respect des conclusions et recommandations du Comité*

Cette partie devrait énoncer les mesures prises par l'État partie pour tenir compte des conclusions et recommandations formulées par le Comité à la fin de l'examen du rapport initial et des rapports périodiques.

Parfois, sous la pression des ONG, les États parties mentionnent l'invalidité dans leurs rapports. Quand le Comité trouve une référence à l'invalidité dans un rapport, ses membres posent des questions ayant trait aux obligations des États parties, en vertu de la Convention. Si l'invalidité n'est pas mentionnée, il se peut que le Comité n'en parle pas non plus, vu le grand nombre d'autres questions pressantes à traiter, et en l'absence de l'incitation que représenterait une "observation générale" sur l'invalidité.

Le rapport initial des États-Unis publié, en 1999, est un exemple de bonne pratique. Des ONG s'occupant d'invalidité s'étaient montrées très virulentes quant à la situation de malades mentaux détenus dans des quartiers pénitentiaires de très haute sécurité<sup>273</sup>. Leur action auprès du Gouvernement des États-Unis a permis d'obtenir que l'invalidité soit mentionnée dans plusieurs parties du rapport initial. Ainsi, on y évoque les conditions de détention des prisonniers malades ou handicapés<sup>274</sup> et la disponibilité de soins médicaux, dentaires ou psychiatriques. Les personnes handicapées sont mentionnées au titre des obligations de l'État partie découlant de l'article 14 de la Convention (droit d'obtenir réparation) et à propos des soins médicaux, psychiatriques et de réadaptation<sup>275</sup>. Sous l'intitulé "Maltraitance des personnes placées dans des institutions", il est indiqué qu'en vertu de la loi sur les droits civils des personnes placées en institution, le Département américain de la Justice a compétence pour faire inspecter les établissements publics, notamment les établissements pénitentiaires, les hôpitaux et les institutions pour arriérés ou malades mentaux<sup>276</sup>. Les enquêtes portent principalement sur le recours aux moyens de contention et sur l'administration de substances psychotropes aux malades mentaux. Le rapport mentionne aussi les détenus souffrant d'un handicap à propos de l'application de la loi sur la réadaptation et de la loi sur les citoyens américains handicapés.

L'exemple des États-Unis montre que des ONG dotées de ressources peuvent aider à grandement améliorer la situation dans des domaines clefs et promouvoir l'intégrité et l'esprit d'ouverture dans les États parties. Les ONG s'occupant d'invalidité devraient unir leurs ressources pour mieux exploiter le dispositif de la Convention.

*b) Application de la Convention : plaintes inter-États (article 21)*

En vertu de l'article 21 de la Convention, tout État partie peut déclarer à tout moment qu'il reconnaît la compétence du Comité pour examiner une plainte ("communication") déposée par un État partie contre un autre État partie.

Si un État partie à la Convention estime qu'un autre État, également partie à la Convention n'en applique pas les dispositions, il peut appeler, par une communication

<sup>273</sup> Réponse du *McArthur Justice Center* au rapport initial des États-Unis concernant l'emprisonnement de malades mentaux dans des quartiers de très haute sécurité.

<sup>274</sup> Rapport initial des États-Unis au Comité contre la torture (CAT/C/28/Add.5), par. 139.

<sup>275</sup> Ibid., par. 267.

<sup>276</sup> Ibid., par. 327.

écrite, l'attention de cet État sur la question. Dans un délai de trois mois à compter de la date de réception de la communication, l'État destinataire fera tenir à l'état qui a adressé la communication des explications ou toutes autres déclarations écrites elucidant la question, qui devront comprendre, dans toute la mesure du possible, des indications sur ses règles de procédure et sur les moyens de recours, soit déjà utilisés, soit en instance, soit encore ouverts.

Si, dans un délai de six mois à compter de la date de réception de la communication originale par l'État destinataire, la question n'est pas réglée à la satisfaction des deux États parties intéressés, l'un comme l'autre auront le droit de la soumettre au Comité. Le Comité ne peut connaître d'une affaire qu'après s'être assuré que tous les recours internes disponibles ont été utilisés et épuisés. Cette règle ne s'applique pas "dans les cas où les procédures de recours excèdent des délais raisonnables ni dans les cas où il est peu probable que les procédures de recours donneraient satisfaction à la personne qui est la victime de la violation de la Convention".

L'objet du mécanisme inter-États est d'aider les États à parvenir à un règlement amiable. L'applicabilité de l'article 21 semble limitée dans la perspective de l'invalidité ; en fait, il n'a jamais été invoqué.

*c) Application de la Convention : plaintes individuelles (article 22)*

En vertu de l'Article 22, quiconque prétend avoir été victime d'actes de torture ou de toute autre forme de traitement cruel, inhumain ou dégradant peut porter plainte auprès du Comité. Cette plainte ne peut cependant être examinée que si l'État partie concerné a fait, au titre de l'article 22, une déclaration reconnaissant la compétence du Comité. Bien peu d'États l'ont fait jusqu'ici. Notons que des communications peuvent aussi être présentées "au nom de particuliers", ce qui donne aux ONG la possibilité d'appuyer des plaintes, voire d'en déposer elles-mêmes.

Dans de tels cas, la procédure est formelle. Le Comité n'a aucune compétence de première instance et ne peut intervenir que lorsque tous les recours internes ont été épuisés (article 22.5.b)). Cette règle ne s'applique pas "si les procédures de recours excèdent des délais raisonnables ou s'il est peu probable que les procédures de recours donneraient satisfaction au particulier qui est la victime d'une violation de la Convention".

Les plaintes peuvent porter sur des actes allégués de torture ou de traitements cruels, inhumains ou dégradants spécifiques, mais elles peuvent également mettre en cause des États parties qui, selon les victimes, auraient omis d'intervenir pour les empêcher. De telles omissions peuvent être fréquentes dans les institutions. Encore faut-il, bien entendu, trouver une "victime" qui porte plainte.

Il peut arriver qu'un État néglige de prendre des mesures judiciaires, politiques administratives, préventives ou autres pour empêcher que des actes de torture soient commis sur son territoire, ou qu'il s'abstienne de diligenter des enquêtes et d'engager des poursuites en cas de violation.

Des plaintes individuelles permettraient pourtant de faire la lumière sur ce qui se passe derrière les portes closes des institutions qui hébergent des personnes

handicapées. Les plaintes doivent prendre la forme d'une communication écrite ; elles doivent fournir les renseignements suivants :

1. Le nom de l'auteur de la communication et de l'État partie concerné;
2. Les dispositions exactes de la Convention que l'État partie est accusé d'avoir enfreint;
3. Une description détaillée des faits et des circonstances entourant la violation présumée;
4. L'exposé des causes qui engageraient la responsabilité de l'État partie par action ou par inaction;
5. Le compte rendu détaillé des procédures qui ont conduit à l'épuisement des recours internes;
6. Le compte rendu détaillé des décisions rendues par les instances nationales;
7. Les déclarations de la victime, les déclarations de témoins, les rapports médicaux et, le cas échéant, des photographies;
8. Toutes informations de caractère général sur la situation du pays concerné, par exemple du point de vue des médias et des ONG.

Les conditions de recevabilité des communications sont précisées par l'article 22.5. de la Convention et par l'article 107 du règlement intérieur du Comité (CAT/C/3/Rev.3). L'article 107 dispose :

*Conditions de recevabilité des communications*

*Article 107*

1. Aux fins de décider de la recevabilité d'une communication, le Comité contre la torture, ou son Groupe de travail des communications, devra s'assurer :
  - a) Que la communication n'est pas anonyme et qu'elle émane d'un particulier relevant de la juridiction d'un État partie qui reconnaît la compétence du Comité en vertu de l'article 22 de la Convention;
  - b) Que ce particulier se prétend victime d'une violation par l'État partie concerné de dispositions de la Convention. La communication doit être présentée par le particulier concerné, ou par des personnes apparentées ou par des représentants désignés; ou, s'il apparaît que la victime présumée est dans l'incapacité de présenter elle-même la communication, le Comité peut accepter d'examiner une communication provenant d'une autre personne qui doit alors justifier de son pouvoir d'agir au nom de la victime;
  - c) Que la communication n'est pas un abus du droit de soumettre une communication en vertu de l'article 22 de la Convention;
  - d) Que la communication n'est pas incompatible avec les dispositions de la Convention;
  - e) Que la même question n'a pas été et n'est pas en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement;
  - f) Que le particulier a épuisé tous les recours internes disponibles; cette règle ne s'applique pas si les procédures de recours excèdent des délais raisonnables ou s'il est peu probable qu'elles donneraient satisfaction au particulier qui est victime de la violation de la Convention.
2. Le Comité examine une communication recevable à tous autres égards toutes les fois que les conditions visées au paragraphe 5 de l'article 22 sont remplies.

Si le Comité juge la communication recevable, il notifie la décision à l'auteur ou à son représentant. L'État partie concerné en est aussi informé. Dans les six mois qui suivent, ledit État doit communiquer ses observations quant au fond de la plainte. Il peut répondre sous forme d'explications ou de déclarations éclaircissant l'affaire et indiquant, le cas échéant, les mesures qu'il aurait prises par la suite pour remédier à la situation.

Les observations du Gouvernement sont alors transmises à l'auteur de la communication qui peut, dans un délai de six semaines, présenter ses propres observations ou des informations complémentaires au Comité. L'auteur ou son représentant peuvent assister aux séances à huis clos du Comité si ce dernier estime que des éclaircissements quant au fond sont nécessaires. Les représentants de l'État partie peuvent aussi être invités à y assister.

En cours de procédure, le Comité peut, à tout moment, demander à l'État partie de prendre des mesures pour maintenir le statu quo, par exemple pour éviter à la victime présumée de subir un préjudice irréparable.

Le Comité prend sa décision sur la base de toutes les informations dont il dispose, qu'il y ait eu ou non violation de la Convention. Tout membre du Comité peut exprimer une opinion individuelle.

Aucune communication individuelle se rapportant à une affaire d'invalidité n'a encore été déclarée recevable, le motif de rejet étant généralement que tous les recours internes n'avaient pas été épuisés.

*d) Application de la Convention : enquête confidentielle sur des allégations de torture systématique (article 20)*

En vertu de l'article 20 de la Convention, le Comité est habilité à procéder à une enquête confidentielle s'il est fait état d'une pratique systématique de la torture dans un État partie. Il peut le faire s'il "reçoit des renseignements crédibles qui lui semblent contenir des indications bien fondées que la torture est pratiquée systématiquement" sur le territoire de l'État partie concerné (article 20.1). Les renseignements présentés au Comité doivent fournir des preuves concrètes à l'appui de toute dénonciation de la pratique courante, répandue et délibérée de la torture sur une très grande partie du territoire de l'État partie mis en cause. Ces informations ne doivent pas forcément provenir d'un autre État; elles peuvent émaner de particuliers (y compris des personnes handicapées) ou d'ONG agissant en leur nom.

La procédure d'enquête prévue à l'article 20 ne concerne que les actes de torture relevant de la définition figurant à l'article 1 de la Convention. Cela peut en limiter l'application au traitement des personnes handicapées vivant en institution, car elles sont davantage exposées à d'autres formes de traitements cruels, inhumains ou dégradants. Malheureusement, l'article 28 permet à un État partie de déclarer qu'il ne reconnaît plus la compétence du Comité quant à la procédure d'enquête prévue à l'article 20. À ce jour, sept États l'ont fait.

Les faits présentés à l'appui d'une demande d'enquête au titre de l'article 20 doivent préciser en détail les actes de torture pratiqués par l'État partie concerné. Les

communications peuvent aussi faire état de l'absence de toute législation interdisant expressément la torture et de mesures permettant de surveiller l'application de la Convention, notamment dans les prisons et dans les établissements psychiatriques, et signaler tout vide juridique permettant aux tortionnaires d'échapper à la justice. Les personnes handicapées se trouvent souvent dans l'impossibilité d'entamer une procédure ; le faire en leur nom serait donc un moyen efficace de faire la lumière sur les pratiques occultes de ces institutions.

Après avoir examiné les faits qui lui sont soumis, le Comité peut décider d'envoyer une mission d'établissement des faits dans l'État partie sur le territoire duquel la torture serait systématiquement pratiquée. Le Comité doit au préalable obtenir l'autorisation de l'État partie concerné, conformément aux dispositions de l'article 20.1., selon lesquelles il "invite ledit État à coopérer dans l'examen des renseignements...".

Le Comité peut donner suite à toute recommandation formulée par suite de l'enquête effectuée en application de l'article 20, en demandant à l'État partie concerné des informations complémentaires, conformément aux dispositions de l'article 19 sur l'établissement des rapports.

La procédure d'enquête peut être un moyen de faire pression sur les États parties, mais la portée de son application dans la perspective de l'invalidité peut être limitée. La définition que le Comité donne de la torture systématique, à savoir la pratique courante, répandue et délibérée de la torture, exclut de nombreuses formes de torture dont les personnes handicapées sont victimes, les cas de maltraitance étant souvent isolés et rarement dénoncés. Quoiqu'il en soit, l'article 20 pourrait se révéler très utile dans les cas où des ONG soupçonnent des mauvais traitements systématiques.

### **6.1.3 À propos de normes : les observations générales au titre de la Convention**

Le Comité n'a publié qu'une seule observation générale, qu'il a adoptée en 1997<sup>277</sup>. Elle traite de l'application de l'article 3 de la Convention (interdiction d'expulser, de refouler ou d'extrader une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture) dans le contexte de l'article 22 (procédure de dépôt de communications individuelles).

L'Observation générale No. 1 traite des droits des personnes menacées d'être expulsées, refoulées ou extradées vers un État où elles risqueraient d'être soumises à la torture. Ce risque est aggravé lorsqu'il existe des preuves de l'existence "... d'un ensemble de violations systématiques des droits de l'homme, graves, flagrantes ou massives". Il appartient au plaignant de démontrer de façon convaincante, à l'aide de certificats médicaux et autres preuves, qu'il a été victime d'actes de torture.

Une observation générale sur la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants dans la perspective de l'invalidité, notamment en milieu institutionnel, serait peut-être nécessaire.

<sup>277</sup> Observation générale No. 1, Application de l'article 3 de la Convention contre la torture dans le contexte de l'article 22 (1997) (HRI/GEN/1Rev.5).

#### **6.1.4 Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la question de la torture et ses liens avec la Convention**

Le poste de Rapporteur spécial sur la question de la torture a été créé en vertu de la résolution 1985/33 de la Commission des droits de l'homme. Les conclusions et recommandations du Rapporteur spécial sont traitées avec le plus grand respect par le Comité contre la torture. Il importe donc de connaître les moyens dont il dispose pour établir l'existence de la torture et dénoncer nombre de pratiques inhumaines dont pâtissent les personnes handicapées.

Les activités du Rapporteur spécial sont décrites sur le site Internet du Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH). L'actuel Rapporteur spécial est Theo van Boven. Il a pour tâche principale de donner suite à toute allégation de torture, où que ce soit dans le monde, même si elle concerne des États qui ne sont pas parties à la Convention, de procéder à des enquêtes sur le terrain et d'aider à prévenir les actes de torture.

Le Rapporteur spécial fait rapport à la Commission des droits de l'homme et lui brosse un tableau aussi précis que possible de l'importance de la pratique de la torture dans le monde. Il présente aussi un rapport annuel à l'Assemblée générale. Dans l'accomplissement de son mandat, le Rapporteur spécial puise à de nombreuses sources d'information, dont les ONG, des particuliers et des gouvernements. À la lumière des renseignements qui lui sont communiqués, il peut engager le dialogue avec des gouvernements au sujet d'accusations de torture et effectuer des missions d'enquête.

Le Rapporteur spécial peut entamer le dialogue avec un État partie de deux façons. S'il juge une accusation crédible, il peut adresser un appel urgent au gouvernement concerné ; mais il peut aussi l'informer par les voies régulières. La procédure d'urgence a pour but de provoquer une réaction rapide aux accusations jugées crédibles, afin de prévenir de nouveaux actes de torture. Elle n'est donc utilisée qu'à la réception d'informations très récentes. Il s'agit d'une procédure non accusatoire, en ce sens qu'elle peut consister à demander au gouvernement de prendre des mesures pour veiller à ce qu'une personne ne soit pas torturée, sans préjuger du bien-fondé des craintes exprimées par cette personne.

Le Rapporteur spécial informe périodiquement les gouvernements de la teneur des communications reçues. Certaines font état de violations individuelles, d'autres de tendances générales et de facteurs particuliers expliquant la pratique de la torture dans un pays donné. D'une manière générale, les pays concernés répondent. Si leur réponse ne satisfait pas le Rapporteur spécial, il peut procéder à un complément d'enquête. Toutes les activités du Rapporteur sont relatées dans son rapport annuel.

Le Rapporteur spécial peut se rendre dans un État partie accusé de torture quand celui-ci lui en donne l'autorisation. Au cours de sa visite, il peut s'entretenir avec un grand nombre de personnes, dont des représentants du Gouvernement et d'ONG (y compris des ONG s'occupant de questions d'invalidité) et des victimes. Il peut aussi visiter des lieux de détention et des institutions d'État, dont certaines peuvent héberger des personnes handicapées. Ces enquêtes sur place permettent au Rapporteur spécial

de se faire une idée assez précise de la situation intérieure et du contexte dans lequel l'accusation de torture a été portée.

Il faut cependant se souvenir que le pouvoir du Rapporteur spécial de prendre des décisions juridiquement contraignantes est limité. Pourtant, l'impact sur l'opinion publique peut être décisif, notamment dans la perspective de l'invalidité. Toute communication alléguant des actes de torture adressée au Rapporteur spécial doit fournir : le nom de la victime présumée et un exposé détaillé des circonstances; des détails sur les auteurs présumés des actes de torture ou autres sévices; un compte rendu détaillé des actes commis; des renseignements sur l'organisation à l'origine de la communication; un exposé détaillé des blessures ou lésions subies - il doit être notamment précisé si des soins médicaux ont été réclamés ou fournis au moment de l'incident ou ultérieurement; des détails sur les recours utilisés par la victimes ou sa famille, en indiquant, en particulier, l'applicabilité de ces recours dans la perspective de l'invalidité.

#### **6.1.5 Le Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture**

Le Fonds de contribution volontaires pour les victimes de la torture a été créé en application de la résolution 36/151 de l'Assemblée générale, du 16 décembre 1981. Il est alimenté par les contributions volontaires de gouvernements, d'ONG et de particuliers qui sont distribuées aux victimes d'actes de torture et aux membres de leurs familles. Il est demandé aux donateurs de verser leurs contributions chaque année, avant le 31 mars.

Le mandat du Fonds et son fonctionnement administratif sont brièvement décrits dans un rapport du Secrétaire général<sup>278</sup>. Celui-ci administre le Fonds par l'intermédiaire du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, avec l'assistance d'un Conseil d'administration. Le Conseil est habilité à se réunir avec différentes organisations et à faire connaître les activités du Fonds aux missions permanentes auprès de l'Office des Nations Unies à Genève. Seules des ONG, et a fortiori des ONG s'occupant d'invalidité, peuvent demander des subventions au Fonds.

Le nombre de demandes de subventions augmente chaque année. Celles-ci sont octroyées pour des projets d'assistance médicale, psychologique, sociale, économique, juridique, humanitaire - et autres projets d'aide aux victimes de la torture et à leurs familles. Le Conseil d'administration voit d'un bon œil les projets d'assistance juridique présentés par des ONG en vue de défendre le droit des victimes de la torture à obtenir réparation, à être indemnisées et à bénéficier des moyens nécessaires à leur réadaptation.

Notons aussi, dans la perspective de l'invalidité, que le Conseil d'administration encourage les projets de réintégration sociale et économique des victimes de la torture, en particulier les projets liés à la formation professionnelle, à l'organisation de cours, de conférences ou de séminaires de formation destinés aux personnels médicaux et autres spécialistes qui s'occupent de victimes de la torture, ainsi que les projets d'enquêtes ou d'études et ceux qui visent la publication de bulletins

<sup>278</sup> Document des Nations Unies A/52/387, par. 7-11.

d'information. Les subventions peuvent couvrir une période maximale de 12 mois. Les demandes de subventions doivent être soumises avant le 31 décembre. Passée cette date, elles sont irrecevables, comme le sont celles qui ne fournissent pas tous les renseignements demandés au titre des directives pertinentes.

L'exposé des activités proposées et les données chiffrées accompagnant les demandes doivent être soumis avant le 31 décembre. L'ONG doit indiquer le nombre des victimes qu'elle se propose d'aider, préciser dans quelles circonstances -et par qui-elles ont été torturées, ainsi que la nature des séquelles physiques et psychologiques constatées, préciser enfin le type d'assistance fournie, les résultats escomptés ou déjà enregistrés et l'aide que continueront de recevoir les victimes.

La liste des ONG subventionnées par le Fonds en 2000 est assez longue et couvre un large éventail d'activités<sup>279</sup>. Y figurent notamment : Advocates for Survivors of Trauma and Torture (États-Unis), Boston Medical Center (États-Unis), le Centre pour le traitement et la réadaptation des victimes de la torture (Malawi), le Centre pour le traitement des victimes de la torture (Allemagne), le Centre de réadaptation médicale pour les victimes de la torture et leurs familles (Lettonie), le Centre de réadaptation des Philippines, Voice against Torture (Pakistan) et l'Organisation mondiale contre la torture (Suisse). Rien n'empêche les ONG s'occupant d'invalidité d'adresser des demandes de subvention au Fonds. Celui-ci semble forum idéal pour appeler l'attention sur la dimension "invalidité" de la torture.

#### **6.1.6 Points d'accès du système pour la société civile**

L'actuel président du Comité contre la torture, M. Peter Burns, aurait déclaré :

Le Comité ne pourrait fonctionner convenablement sans la participation et l'apport des ONG. Nous comptons beaucoup sur elles pour commenter les rapports des États parties, relever les questions passées sous silence par les États et signaler toute présentation déformée des faits<sup>280</sup>.

La participation des ONG est indispensable à la mise en œuvre effective de tous les instruments relatifs aux droits de l'homme. Elles peuvent s'assurer que toutes les questions qui les concernent sont bien prises en considération par le Comité et veiller à ce que le contenu des rapports des États parties corresponde à la réalité des faits. Elles peuvent aussi jouer un rôle vital au niveau national en veillant à ce que les promesses faites au Comité par les États parties soient tenues sur le terrain.

##### *a) Participation des ONG à l'évaluation des rapports des États parties*

Dès qu'un État a ratifié la Convention, les ONG nationales s'occupant de la torture sont encouragées à entrer en contact avec le secrétariat du Comité. Quand l'État partie présente son rapport initial, les ONG sont invitées à communiquer des informations sur la façon dont la Convention est appliquée dans le pays considéré.

<sup>279</sup> Document des Nations Unies A/55/178, tableau 4.

<sup>280</sup> Allocution de Rita Maran à la Conférence des droits de l'homme, Programme des droits de l'homme de l'Université de Chicago, 4 - 7 mars 1999 :

<http://humanrights.uchicago.edu/documents/Torture%20Conference/Maran.htm>.

Les ONG peuvent présenter des "rapports parallèles" – et ce de deux façons. Elles peuvent préparer des rapports thématiques sur telles violations précises des droits de l'homme pendant la période considérée ; ou bien elles peuvent rédiger des rapports d'ensemble fournissant des renseignements parallèles sur l'application de chacune des dispositions de fond de la Convention. Ces "rapports parallèles" doivent être présentés dans l'une des langues de travail du Comité (anglais, espagnol, français et russe). L'Association pour la prévention de la torture (APT) a publié à l'intention des ONG une excellente série de directives sur l'établissement de rapports parallèles<sup>281</sup>.

Présenté dans les formes et dans le cadre de la procédure d'établissement des rapports par les États, le "rapport parallèle" d'une ONG peut aider l'organe conventionnel à tirer des conclusions précises, en toute connaissance de cause, sur la situation dans un pays donné. Il l'aide aussi à poser à l'État partie des questions plus rigoureuses et mieux ciblées, et à formuler des recommandations plus judicieuses.

Les ONG s'occupant d'invalidité devraient être plus conscientes des possibilités qu'offre la présentation de "rapports parallèles" au titre de la Convention - et de son utilité.

*b) Participation des ONG à la procédure de dépôt de communications individuelles*

Les ONG peuvent appuyer directement des communications individuelles, ou fournir au Comité des informations d'ordre général sur le bien-fondé de la plainte. Les ONG qui souhaitent fournir des informations au sujet de communications individuelles doivent s'assurer qu'elles contiennent les données suivantes : nom de la victime, date et lieu de l'incident, renseignements sur les tortionnaires présumés et détails sur les circonstances.

Les communications individuelles peuvent se révéler des plus utiles pour des personnes handicapées qui, bien souvent, ignorent leurs droits, ou bien n'ont pas la possibilité de se faire assister par un avocat pour les faire valoir. Une communication individuelle bien structurée doit décrire le contexte politique, législatif et social. Les ONG ont généralement les moyens de le faire – en tout cas, elles disposent de plus de ressources que les particuliers. Cela vaut également pour les ONG s'occupant d'invalidité, qui devraient être encouragées à appuyer davantage les communications individuelles.

## **6.2 Applicabilité générale des normes de la Convention dans la perspective de l'invalidité**

L'interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants est, de toute évidence, le fondement même de la Convention, mais les

---

<sup>281</sup> Les Directives de l'APT pour l'établissement, par les ONG nationales, de rapports parallèles à l'intention des organes conventionnels de l'ONU, dont le Comité contre la torture, peuvent être consultées sur le site Internet de l'APT : <http://www.apr.ch/cat/guidelines.htm>.

États parties ont certaines obligations subsidiaires, dont nous allons étudier, dans la présente section, l'incidence dans la perspective de l'invalidité.

*a) Obligation d'empêcher la torture (article 2)*

Aux termes de l'article 2 de la Convention :

1. Tout État partie prend des mesures législatives, administratives, judiciaires et autres mesures efficaces pour empêcher que des actes de torture soient commis dans tout territoire sous sa juridiction.
2. Aucune circonstance exceptionnelle, quelle qu'elle soit, qu'il s'agisse de l'état de guerre ou de menace de guerre, d'instabilité politique intérieure ou de tout autre état d'exception, ne peut être invoquée pour justifier la torture.
3. L'ordre d'un supérieur ou d'une autorité publique ne peut être invoqué pour justifier la torture.

Les dispositions de l'article 2 sont importantes dans la perspective de l'invalidité. Les questions ci-après se posent et devraient être traitées dans les rapports des États parties : Quelles lois interdisent la torture? Couvrent-elles expressément les personnes handicapées? Existe-t-il des facteurs qui empêchent les personnes handicapées de recourir à ces lois? Quelles mesures les États parties ont-ils prises pour protéger les personnes handicapées contre la torture et autres formes de traitements cruels, inhumains ou dégradants?

*b) Obligation d'interdire les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (article 16)*

Aux termes de l'article 16. 1 :

Tout État partie s'engage à interdire dans tout territoire sous sa juridiction d'autres actes constitutifs de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants qui ne sont pas des actes de torture telle qu'elle est définie à l'article premier, lorsque de tels actes sont commis par un agent de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel, ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite. En particulier, les obligations énoncées aux articles 10, 11, 12 et 13 sont applicables moyennant le remplacement de la mention de la torture par la mention d'autres formes de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Si l'article 2 interdit la torture, l'article 16 interdit toutes formes de traitements à la limite de la torture. En outre, l'article 16.1. rend applicables les dispositions des articles 11 (surveillance systématique des règles, instructions, méthodes et pratiques d'interrogatoire), 12 (enquêtes immédiates et impartiales) et 13 (droit de porter plainte) dans le contexte des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

*c) Obligation de faire de la torture un délit pénal (article 4)*

Aux termes de l'article 4 de la Convention, tout États partie veille à ce que tous les actes de torture constituent des infractions au regard de son droit pénal. Les rapports doivent donc fournir des informations détaillées sur les lois pénales qui interdisent la torture, en particulier sur leur applicabilité aux personnes handicapées.

*d) Obligation d'appréhender toute personne soupçonnée d'avoir commis des actes de torture (article 6)*

Aux termes du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention, "S'il estime que les circonstances le justifient, après avoir examiné les renseignements dont il dispose, tout État partie sur le territoire duquel se trouve une personne soupçonnée d'avoir commis une infraction visée à l'article 4 assure la détention de cette personne ou prend toutes autres mesures nécessaires pour assurer sa présence". Et aux termes du paragraphe 2, cet État procède immédiatement à une enquête préliminaire en vue d'établir les faits.

*e) Obligation d'exercer une surveillance systématique sur les règles et les dispositions concernant les interrogatoires et la garde (article 11)*

Aux termes de l'article 11 de la Convention :

Tout État partie exerce une surveillance systématique sur les règles, instructions, méthodes et pratiques d'interrogatoire et sur les dispositions concernant la garde et le traitement des personnes arrêtées, détenues ou emprisonnées de quelque façon que ce soit sur tout territoire sous sa juridiction, en vue d'éviter tout cas de torture.

Cet article couvre essentiellement les droits fondamentaux des personnes soumises à une quelconque forme de détention. Les personnes handicapées sont particulièrement vulnérables dans ce type de circonstances.

Une lacune de l'article 11, et à vrai dire de la Convention dans son ensemble, est qu'aucune disposition ne traite expressément des besoins des personnes handicapées détenues. Les seules directives détaillées à cet égard sont sans doute celles qui figurent dans la résolution 46/119 de l'Assemblée générale, en date du 17 décembre 1991, intitulée : Principes pour la protection des personnes atteintes de maladie mentale et l'amélioration des soins de santé mentale.

*f) Obligation de ne pas extradier ou expulser une personne qui risquerait d'être soumise à la torture (article 3)*

Aux termes de l'article 3 de la Convention :

1. Aucun État partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture.
2. Pour déterminer s'il y a de tels motifs, les autorités compétentes tiendront compte de toutes les considérations pertinentes, y compris, le cas échéant, de l'existence, dans l'État intéressé, d'un ensemble de violations systématiques des droits de l'homme, graves, flagrantes ou massives.

Les dispositions de cet article s'appliquent aussi dans le contexte des personnes souffrant d'un handicap. Elles peuvent être applicables aux demandeurs d'asile handicapés qui craignent, s'ils sont refoulés vers leurs pays respectifs, d'être placés dans des institutions où ils risqueraient d'être torturés.

- g) *Obligation de dispenser un enseignement et une formation qui sensibilisent les agents de la fonction publique à l'interdiction de la torture (article 10)*

L'article 10 impose à tout État partie de veiller à ce que l'enseignement et l'information liés à l'interdiction de la torture fassent partie intégrante de la formation du personnel civil ou militaire chargé de l'application des lois, du personnel médical, des agents de la fonction publique et des autres personnes qui peuvent intervenir dans la garde, l'interrogatoire ou le traitement de tout individu arrêté, détenu ou emprisonné de quelque façon que ce soit. Cet article est très important pour les personnes handicapées. Il est vital que les policiers tiennent dûment compte des problèmes associés à l'invalidité. La formation du personnel médical est tout aussi capitale pour assurer le respect des normes de la Convention.

- h) *Obligation d'enquêter immédiatement sur toute accusation de torture (article 12)*

Dans tous les cas où la torture est alléguée, l'État partie concerné se trouve dans l'obligation d'enquêter. Aux termes de l'article 12 :

Tout état veille à ce que les autorités compétentes procèdent immédiatement à une enquête impartiale chaque fois qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'un acte de torture a été commis sur tout territoire sous sa juridiction.

Cette disposition s'applique dans le contexte des institutions, notamment celles où vivent des personnes atteintes de maladie mentale.

- i) *Obligation d'assurer des voies de recours (article 13)*

Aux termes de l'article 13 de la Convention :

Tout État partie assure à toute personne qui prétend avoir été soumise à la torture sur tout territoire sous sa juridiction le droit de porter plainte devant les autorités compétentes dudit État qui procéderont immédiatement et impartialement à l'examen de sa cause. Des mesures seront prises pour assurer la protection du plaignant et des témoins contre tout mauvais traitement ou toute intimidation en raison de la plainte déposée ou de toute déposition faite.

Cet article s'applique aussi aux victimes de traitements cruels, inhumains ou dégradants. Les rapports présentés par les États parties conformément à la Convention devraient contenir des informations sur les lois et pratiques administratives pertinentes. Des recours internes devraient être accessibles aux personnes handicapées. Les obstacles à l'exercice de ce droit par les personnes handicapées peuvent ne pas être de nature légale mais être néanmoins bien réels.

- j) *Obligation de garantir le droit d'obtenir réparation et d'être indemnisé (article 14)*

L'article 14 de la Convention impose à tout État partie de garantir, dans son système juridique, à la victime d'un acte de torture le droit d'obtenir réparation et d'être indemnisée équitablement et de manière adéquate, y compris les moyens nécessaires à sa réadaptation. En cas de mort de la victime résultant d'un acte de torture, les ayants

cause de celle-ci ont droit à indemnisation. Le présent article n'exclut aucun droit à indemnisation qu'aurait la victime ou toute autre personne en vertu des lois nationales. Il est évident que l'article 14 s'applique dans la perspective de l'invalidité. Les rapports des États parties devraient contenir des informations sur les programmes de réadaptation prévus à l'intention des victimes d'actes de torture devenues handicapées.

### **6.3 Études par pays - L'application de la Convention dans la perspective de l'invalidité**

Cette section passe en revue l'application de la Convention dans la perspective de l'invalidité. Elle s'intéresse d'abord à quelques rapports récents d'États parties pour établir si l'invalidité y est mentionnée et, le cas échéant, pour savoir comment le Comité a réagi. Elle étudie ensuite le mécanisme de communications individuelles, en s'intéressant tout particulièrement à l'unique plainte déposée à ce jour dans la perspective de l'invalidité, laquelle a d'ailleurs été déclarée irrecevable.

#### **6.3.1 Examen de rapports récents d'États parties dans la perspective de l'invalidité**

##### *a) Islande – rapport initial (1997)*

##### *Rapport de l'État partie*

Le rapport initial de l'Islande au Comité a été publié en 1997<sup>282</sup>. Il décrit la législation du pays interdisant la torture et les traitements inhumains et dégradants. Il présente un aperçu de l'ordre constitutionnel islandais.

Au paragraphe 17 du rapport, il est indiqué que la loi constitutionnelle No 97/1995 a introduit de nombreux amendements et additifs aux dispositions de la Constitution relatives aux droits de l'homme. Ces modifications avaient été jugées nécessaires compte tenu du fait que les dispositions jusque-là en vigueur étaient restées pratiquement inchangées depuis 1874. De l'avis général, les Islandais jouissaient effectivement des droits fondamentaux que leur garantissaient la législation ordinaire et les principes implicites de la Constitution, mais des aménagements étaient apparus nécessaires, d'où les amendements apportés à la Constitution, grâce auxquels de nouveaux droits furent introduits et d'anciennes dispositions complétées. Parmi les droits ajoutés dans le chapitre de la Constitution consacré aux droits de l'homme figure l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (article 68, par. 2). Au paragraphe 20 du rapport, il est indiqué que le droit de bénéficier d'une assistance en cas de maladie ou d'invalidité (article 76, par. 3) figure également dans la Constitution.

Le rapport indique que la loi No. 48/1988 sur les prisons et les conditions de détention contient des dispositions générales sur le traitement des condamnés. Elle précise les droits des prisonniers et la mesure dans laquelle il doit être tenu compte de leurs besoins spécifiques s'ils souffrent de maladies physiques ou mentales (par. 32). Elle

---

<sup>282</sup> CAT/C/37/Add.2.

contient également des dispositions précises sur les mesures disciplinaires et les conditions d'isolement en cellule.

Le rapport indique que la législation islandaise garantit aussi une protection contre la torture à des personnes autres que les prévenus placés en détention provisoire ou les prisonniers qui purgent une peine (par 35). Il reconnaît qu'il existe un risque de torture quand un individu est placé sous tutelle ou dépend d'une autre personne, en raison de sa fragilité. Dans ce contexte, le rapport évoque le traitement des enfants dans des foyers ou à l'école et celui des patients dans les hôpitaux.

La Section 63 de la loi No. 58/1992 sur la protection des enfants et des adolescents s'applique aux personnes qui prennent soin d'un enfant ou d'un adolescent. Tombent sous le coup de la loi tout mauvais traitement infligé à l'enfant, toute violation de son intégrité physique ou mentale, ou toute négligence mettant sa vie ou sa santé en danger. En vertu de la Section 64, toute punition, toute menace ou toute intimidation mettant en danger l'état psychologique ou physique d'un enfant est légalement punissable. Le paragraphe 2 de la Section 52 de la loi sur l'inspection des foyers et institutions pour enfants et adolescents interdit aussi les châtiments corporels et psychologiques.

Le rapport indique que les malades sont spécialement protégés contre les traitements cruels, inhumains ou dégradants par la loi No. 74/1997 sur le droit des patients, qui prévoit notamment le droit du patient de refuser un traitement médical (Section 7). Selon la Section 10, aucune expérience scientifique (par exemple des essais cliniques) ne peut être pratiquée sans le consentement écrit du patient.

#### *Comptes rendus analytiques*

Le Comité a remercié l'Islande des dons généreux qu'elle a faits ces dernières années au Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture.

Le compte rendu analytique d'une réunion tenue le 12 novembre 1998<sup>283</sup> montre que les membres du Comité ont posé aux quatre représentants de l'Islande des questions concernant les personnes souffrant de maladie mentale. Le Comité souhaitait en apprendre davantage sur la procédure applicable aux personnes faisant l'objet d'une ordonnance de placement d'office dans un établissement hospitalier. Ils répondirent que la loi sur la capacité juridique ne prévoyait l'hospitalisation que pour une durée déterminée et selon des conditions strictement définies en ce qui concerne les personnes souffrant de graves troubles psychologiques, d'éthylisme aigu ou de toxicomanie. En vertu de la procédure applicable, l'ordonnance de placement d'office doit être étayée par une opinion médicale prescrivant une telle mesure pour protéger la santé de la personne atteinte d'une maladie ou de troubles mentaux graves. Le séjour hospitalier ne peut excéder 48 heures, sauf sur décision du Ministère de la Justice, qui peut le prolonger jusqu'à 21 jours sur l'avis d'un psychiatre. Seul un tribunal peut prononcer une prolongation au-delà de cette limite. En outre, la Constitution garantit le droit de toute personne privée de liberté de saisir un tribunal pour qu'il se prononce sur la légalité de la mesure prise à son égard.

---

<sup>283</sup> CAT/C/SR. 351.

Le Comité demanda des informations complémentaires à propos des préoccupations exprimées par le Comité européen pour la prévention de la torture et autres traitements inhumains ou dégradants à la suite d'une mission en Islande. Le Comité européen avait déclaré que les soins médicaux fournis aux détenus, notamment les services psychiatriques, laissaient à désirer, et que les directives du Ministère de la santé étaient insuffisantes ou vagues. Les représentants de l'Islande répondirent que depuis le début de 1998, la santé des détenus relevait de la compétence du Ministère de la santé et non plus de celle du Ministère de la Justice, et que les autorités islandaises avaient amélioré la situation dans la plupart des domaines concernés, pour tenir compte des observations du Comité européen sur l'organisation des équipes de médecins et d'infirmières et la nomination des psychiatres. On allait désormais accorder plus d'attention à la prévention, à la promotion de modes de vie sains et au traitement des détenus souffrant de problèmes liés à l'alcoolisme et à la toxicomanie.

Un membre du Comité demanda s'il existait en Islande une réglementation régissant l'utilisation de moyens de contention physique sur la personne des malades mentaux. Il demanda aussi des détails sur les cas de suicide qui se sont produits à la prison centrale. Un représentant de l'Islande lui répondit qu'il n'était pas actuellement en mesure de fournir plus de précisions sur le traitement des personnes souffrant de maladie mentale. Il précisa qu'on avait enregistré trois, et non pas deux, cas de suicide à la prison centrale, le troisième s'étant produit après le passage du Comité européen.

Le Président du Comité pria les représentants islandais de bien vouloir lui transmettre ultérieurement une note relative à la réglementation régissant l'utilisation de moyens de contention sur la personne des malades mentaux.

#### *Conclusions et recommandations du Comité*<sup>284</sup>

Le Comité remercia le Gouvernement islandais de sa franche coopération ; il remercia ses représentants d'avoir participé de façon si constructive au dialogue. De l'avis du Comité, le rapport initial de l'État partie était pleinement conforme à ses directives générales sur l'établissement des rapports et fournissait des informations détaillées sur l'application de chacune des dispositions de la Convention. Le Comité se félicita de la promulgation par les autorités islandaises de lois et règlements relatifs aux droits des personnes arrêtées, aux interrogatoires policiers et à la protection des personnes placées contre leur volonté dans des établissements psychiatriques. Le Comité se dit préoccupé par le fait que la torture ne fût pas considérée comme un délit spécifique par le droit pénal islandais.

Les conclusions et recommandations du Comité ne faisaient aucune référence à l'invalidité.

#### *b) Mexique – troisième rapport périodique (1996)*<sup>285</sup>

##### *Rapport de l'État partie*

Le troisième rapport périodique du Mexique fut publié en 1996.

---

<sup>284</sup> CAT/C/SR.357.

<sup>285</sup> CAT/C/34/ADD.2.

Le rapport ne fait guère référence à l'invalidité, si ce n'est au titre de l'article 14 de la Convention, relatif aux mesures juridiques et autres permettant aux victimes de la torture d'obtenir réparation et d'être indemnisées équitablement. Au paragraphe 155, le rapport indique que ces mesures sont énumérées à l'article 10 de la loi fédérale relative à la prévention et à la pénalisation de la torture: Au paragraphe 158, il est indiqué qu'il existe des programmes de réadaptation physique et mentale destinés aux victimes.

#### *Comptes rendus analytiques*

Le compte rendu analytique de la réunion du 30 avril 1997 au cours de laquelle le rapport du Mexique a été examiné ne fait aucune référence à l'invalidité<sup>286</sup>.

#### *Conclusions et recommandations du Comité*<sup>287</sup>

Les conclusions et recommandations ne font aucune référence directe à l'invalidité.

#### *c) Fédération de Russie – deuxième rapport périodique (1996)*

##### *Rapport de l'État partie*

Le deuxième rapport périodique de la Fédération de Russie au Comité a été publié en 1996<sup>288</sup>.

L'invalidité est mentionnée au titre de l'article premier de la Convention. Il est noté au paragraphe 10 que les textes législatifs adoptés entre 1990 et 1995 contiennent d'importantes dispositions destinées à promouvoir l'application des normes de la Convention, à réglementer les soins psychiatriques et à protéger les patients pendant la durée des soins.

L'invalidité est également mentionnée au titre de l'article 4 de la Convention. Le paragraphe 23 dispose que la législation pénale de la Fédération de Russie ne fait pas de la torture un délit. Le Code pénal prévoit toutefois, des sanctions pénales en cas de placement illicite d'une personne dans un hôpital psychiatrique.

L'invalidité est encore mentionnée au titre de l'article 16 de la Convention. Le paragraphe 101 du rapport indique qu'une loi fédérale sur les soins psychiatriques et la protection des droits des citoyens pendant la durée de ces soins est entrée en vigueur le 1er janvier 1993. Son préambule dispose que l'un de ses objectifs est d'empêcher le recours à la psychiatrie à des fins non médicales susceptibles de porter atteinte à la santé et à la dignité de l'individu et aux droits des citoyens. En vertu de l'article 5 de la loi, les personnes "souffrant de troubles psychiques" ont droit à un traitement respectueux et humain ne portant pas atteinte à leur dignité intrinsèque.

---

<sup>286</sup> CAT/C/SR.285.

<sup>287</sup> CAT/C/SR.289.

<sup>288</sup> CAT/C/17/ADD.15.

*Comptes rendus analytiques*

Les comptes rendus analytiques ne font aucune référence à l'invalidité.

*Conclusions et recommandations du Comité*

Les conclusions et recommandations ne font aucune référence à l'invalidité.

*d) Royaume-Uni – troisième rapport périodique (1998)**Rapport de l'État partie*

Le troisième rapport périodique du Royaume-Uni au Comité a été publié en 1998<sup>289</sup>. Ce rapport passe en revue les lois nationales qui interdisent la torture et examine leur application pratique.

Reconnaissant que nombre d'ONG et d'autres organismes indépendants, dont le Comité consultatif permanent sur les droits de l'homme d'Irlande du Nord, avaient un rôle important à jouer dans la mise en œuvre de moyens destinés à empêcher la torture et autres formes de mauvais traitements, le Gouvernement britannique a sollicité leur assistance au stade de la préparation du rapport.

En l'occurrence, les accusations de maltraitance des prisonniers en Irlande du Nord étaient au centre des préoccupations des ONG. *Amnesty International* avait fait savoir qu'elle informerait le Comité des sévices prétendument commis sur des prisonniers en Irlande du Nord. Les médias, notamment la BBC et le quotidien *The Guardian* s'emparèrent de l'affaire. La présence des médias poussa les membres du Comité à poser des questions délicates et embarrassantes. Elle conféra aussi une importance exceptionnelle à cette réunion. Des articles parurent dans *The Independent*, *The Guardian*, *The Irish Times* et *The Irish News* et les réunions furent couvertes pour la télévision par la BBC et *Channel Four*<sup>290</sup>.

Le rapport de l'État partie couvre le Royaume-Uni et les territoires dépendants. L'invalidité est mentionnée au titre de l'article 13 (droit à ce que sa cause soit entendue immédiatement et impartialement).

Le paragraphe 66 du rapport indique qu'il existe partout au Royaume-Uni des procédures garantissant à toute personne placée en garde à vue et considérée comme physiquement ou mentalement en danger, les soins d'un médecin légiste et, en cas d'urgence, son transport à l'hôpital. Une étude sur les cas d'auto-mutilation et de suicide de détenus, proposant des mesures préventives, a récemment été communiquée à toutes les forces de police d'Angleterre et du pays de Galles. Il est indiqué au paragraphe 106 que tous les requérants d'asile sont examinés par des inspecteurs médicaux portuaires dès leur arrivée. Toute personne détenue peut bénéficier d'une évaluation médicale dans les 24 heures qui suivent son arrivée au centre de détention. Les inspecteurs médicaux des ports et les fonctionnaires de l'immigration sont formés pour déceler tout signe de stress et de risque de suicide.

---

<sup>289</sup> CAT/C/44/Add.1.

<sup>290</sup> Andrew Clapham, "Human rights reporting procedures: an NGO perspective", *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Alston and Crawford (eds.) p. 183.

La section du rapport concernant Guernesey (Dépendance de la Couronne britannique) fournit des statistiques relatives au suicide de personnes placées en garde à vue et aux plaintes déposées contre des policiers et des agents des services de santé mentale, ainsi que des données détaillées sur les extraditions et les expulsions. Une personne détenue dans un hôpital psychiatrique s'est suicidée en 1995, et une autre en 1997.

Depuis que le Royaume-Uni a présenté son rapport initial, on a enregistré deux décès par suicide à la prison La Moye à Jersey (Dépendance de la Couronne britannique). Par suite de ces décès, les autorités pénitentiaires ont pris des mesures pour améliorer la surveillance des prisonniers susceptibles de s'auto-mutiler, donner au personnel pénitentiaire une formation qui lui permette de prévenir les suicides, modifier l'aménagement des cellules des détenus "à risque" et installer des caméras de surveillance dans certaines cellules.

Le rapport résume les recommandations du Dr V. Foot, conseillère sanitaire des services pénitentiaires nationaux pour le nord de l'Angleterre. Elle recommande, par exemple, le placement systématique des prisonniers suicidaires dans des cellules communes, avec ou sans surveillance permanente, jusqu'à ce qu'il ait été procédé à un bilan psychiatrique pouvant déboucher sur un transfert, conformément à la loi sur la santé mentale, et d'envisager des solutions de rechange à l'isolement absolu des prisonniers mentalement perturbés.

#### *Comptes rendus analytiques*

L'examen du rapport périodique du Royaume-Uni a fait l'objet de trois séances. Aucune mention de l'invalidité n'apparaît dans les comptes rendus. Un représentant du Royaume-Uni a indiqué que son pays avait augmenté ses dons au Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture<sup>291</sup>.

#### *Conclusions et recommandations du Comité*<sup>292</sup>

Les conclusions et recommandations du Comité ne font aucune référence à l'invalidité.

#### *e) Rapport initial des États-Unis (1999)*

##### *Rapport de l'État partie*

Le rapport initial des États-Unis au Comité a été publié en octobre 1999<sup>293</sup>. Il décrit en détail les lois fédérales qui interdisent expressément la torture. La prohibition constitutionnelle de peines cruelles ou inhumaines s'applique aussi individuellement dans les différents États de la Fédération<sup>294</sup>. Le rapport reconnaît l'existence de problèmes liés à des traitements inhumains imputables aux autorités de certains États.

---

<sup>291</sup> CAT/C/SR.355.

<sup>292</sup> CAT/C/SR.360.

<sup>293</sup> CAT/C/28/Add.5

<sup>294</sup> Stefanie Grant: "The United States and the international human rights treaty system", *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Alston and Crawford (eds.), p. 325.

L'invalidité est mentionnée plusieurs fois dans le rapport : dans le contexte des articles 1 et 2, de l'article 10 (formation et enseignement à l'intention des personnels civils ou militaires chargés de l'application des lois, du personnel médical, des agents de la fonction publique et autres personnes qui peuvent intervenir dans la garde, l'interrogatoire ou le traitement de tout individu arrêté, détenu ou emprisonné de quelque façon que ce soit) et de l'article 16 (prévention des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants).

Lors de la ratification de la Convention, les États-Unis avaient fait une déclaration précisant que, pour être qualifié de torture, un acte devait être délibérément conçu en vue d'infliger des souffrances physiques ou mentales graves, et que par peine ou souffrance mentale, il fallait entendre le préjudice mental prolongé causé par (ou résultant de), notamment, l'administration ou l'utilisation, ou la menace d'administration ou d'utilisation, de substances psychotropes, ou autres pratiques sciemment conçues pour perturber profondément les sens ou troubler la personnalité.

Selon le rapport, il a été jugé que le huitième Amendement s'appliquait, entre autres, aux conditions d'incarcération inadéquates résultant de l'indifférence délibérée d'un agent de la fonction publique à des besoins humains évidents (privation systématique de nourriture, de chauffage et d'exercice, par exemple) (*Wilson v. Seiter*, 501 US 294, 1991) et de l'insuffisance des soins médicaux, dentaires ou psychiatriques dispensés, par exemple lorsqu'un responsable ignore délibérément les soins médicaux dont un détenu a besoin, ce qui va bien au-delà d'une simple négligence médicale (*Estelle v. Gamble*, 429 US 97, 1976).

Au paragraphe 139 du rapport, qui traite des conditions de détention, il est précisé que les détenus doivent recevoir des rations alimentaires d'une valeur nutritive suffisante, préparées et servies dans des conditions qui ne fassent pas courir de risque immédiat à leur santé ou à leur bien-être. Des services médicaux doivent être assurés aux détenus, mais l'inobservation par inadvertance de cette règle ne constitue pas une violation constitutionnelle; il faut qu'il y ait eu "indifférence délibérée" d'un responsable pénitentiaire à l'égard d'un détenu gravement malade ou blessé pour que cela soit réputé constituer une peine "cruelle et inhabituelle".

Au paragraphe 146 du rapport, qui traite des conditions dans les quartiers dits de "très haute sécurité", il est indiqué qu'en janvier 1995, un tribunal de district avait constaté que les conditions en vigueur dans le quartier de haute sécurité de la prison d'État de Pelican Bay, en Californie, violaient les dispositions de la Constitution des États-Unis. Le tribunal avait déclaré : 1) que des souffrances gratuites étaient délibérément infligées aux prisonniers et que le recours à la force était excessif; 2) que les agents pénitentiaires ne dispensaient pas aux détenus les soins médicaux et psychiatriques prévus par la Constitution et 3) que les conditions de réclusion dans le quartier de haute sécurité, qui consistaient en un isolement absolu dans des cellules totalement coupées du monde extérieur, si elles ne constituaient pas une punition cruelle et inhabituelle pour l'ensemble des détenus, étaient assurément vécues comme telle par les détenus mentalement malades.

Selon le rapport (par. 155), administrer à son insu à un détenu des médicaments antipsychotiques lèse l'exercice d'une liberté protégée par la Constitution; cela peut même constituer une atteinte aux droits du détenu en vertu des lois d'un État

particulier. Cependant, si le détenu est atteint d'une grave maladie mentale ou représente une menace pour lui-même ou pour autrui, et si un tel traitement s'impose dans l'intérêt médical du détenu, ces médicaments pourront être légalement administrés.

Au paragraphe 218 relatif à l'article 10 de la Convention (éducation, formation et information du personnel chargé de l'application des lois), il est indiqué que, dans un contexte militaire, tout le personnel intervenant dans la garde, l'interrogatoire ou le traitement de tout individu arrêté, détenu ou emprisonné de quelque façon que ce soit reçoit une formation appropriée liée à l'interdiction de la torture et de tout mauvais traitement analogue. Cette formation est destinée à la police militaire, aux agents chargés des interrogatoires, aux inspecteurs généraux et aux personnels des hôpitaux psychiatriques.

On relève au paragraphe 225 que la loi de 1998 sur les secours aux victimes de la torture autorise le Président à accorder une aide à la réadaptation des victimes de la torture sous forme de subventions aux centres et programmes adéquats, dans le pays ou à l'étranger.

Selon le paragraphe 267, toute personne soumise à la torture aux États-Unis a légalement le droit d'obtenir réparation et d'être indemnisée équitablement par le coupable présumé. Selon les circonstances, les victimes ont le choix entre différentes voies de recours. Les victimes de la torture peuvent aussi bénéficier d'un traitement médical et psychiatrique.

Au titre de l'article 16 de la Convention, qui exige des États parties qu'ils préviennent tous actes constituant des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, le rapport fait référence à la loi sur les droits civils des personnes placées en institution (CRIPA), initialement promulguée au début des années 80. En vertu de cette loi, le Département américain de la Justice est habilité à enquêter dans les établissements publics (prisons, maisons d'arrêt, maisons de santé et institutions pour les malades ou débiles mentaux) où l'on a lieu de craindre que les pensionnaires soient privés de leurs droits constitutionnels. Ce mandat est confié à la Division des droits de l'homme du Département de la Justice ; au 1er juin 1999, celle-ci avait entamé, en application de la CRIPA, des procédures contre quelque 340 établissements, qui débouchèrent sur quelque 100 accords ou ordonnances d'expédient concernant les conditions de placement dans près de 200 établissements. Aux termes du paragraphe 328, ces enquêtes et ordonnances d'expédient portent essentiellement sur la protection contre les abus et sévices, la fourniture de services médicaux et psychiatriques adéquats et l'instauration de conditions d'hygiène et de protection contre l'incendie appropriées. Par exemple, en 1997, la Division des droits civils a conclu avec des institutions du Wisconsin et du Tennessee des accords concernant la fourniture de traitements médicaux appropriés et l'utilisation de moyens de contention et de médicaments psychotropes sur la personne de malades mentaux. La même année, la Division des droits civils mit fin à un litige l'opposant à une prison d'État du Montana, par un accord garantissant la protection des détenus vulnérables contre des codétenus prédateurs.

Selon le paragraphe 329, d'autres lois garantissent aussi une protection. Dans l'affaire *Coleman v Wilson*, par exemple, un magistrat fédéral a estimé que, dans la plupart des institutions relevant du Département pénal de la Californie, les méthodes et pratiques en matière de santé mentale étaient inadéquates au point de violer la loi fédérale sur la réadaptation et le huitième Amendement.

Selon le rapport, le consentement éclairé est la pierre angulaire de la politique suivie par le Gouvernement américain en matière d'expériences médicales et scientifiques. Il évoque une étude de la Commission nationale consultative de bioéthique sur l'efficacité de la protection des sujets humains participant à des expériences médicales ou scientifiques et sur les travaux de recherche concernant des individus aux capacités diminuées. Le consentement éclairé donné par un représentant légalement habilité et permettant à des mineurs ou à des déficients mentaux de participer à des recherches sur les maladies mentales et infantiles a été au cœur des débats des communautés médicale et scientifique aux États-Unis. En décembre 1996, un tribunal d'appel de l'État de New York invalidait une réglementation d'État autorisant les représentants légaux à consentir à certaines expériences au nom d'enfants mineurs ou de personnes placées dans des institutions psychiatriques et se trouvant dans l'incapacité de donner leur consentement.

#### *Comptes rendus analytiques*

Le 10 mai 2000<sup>295</sup>, lors d'une séance consacrée à l'examen du rapport périodique des États-Unis, un représentant de l'État partie fit état des progrès réalisés par son pays dans la lutte contre la torture et les traitements inhumains et dégradants – notamment par l'adoption de lois appropriées. Il ne suffisait pas de mettre fin à la torture, il fallait aussi venir en aide aux victimes, d'où la promulgation de deux lois destinées à aider les victimes de la torture qui avaient cherché refuge aux États-Unis. En outre, les États-Unis étaient le principal donateur au Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture. Les gouvernements ne devaient pas lutter seuls contre la torture, les ONG, les médias et les particuliers pouvaient être de précieux alliés dans cette lutte.

Abordant les thèmes de l'invalidité et de la santé mentale, l'orateur, attaché à la Division des droits civils du Département américain de la Justice, déclara que sa Division s'était intéressée de très près au fonctionnement des lieux de détention et avait enquêté dans plus de 300 établissements dans différents États et territoires, depuis la promulgation, en 1980, de la loi sur les droits civils des personnes placées en institution. Grâce à elle, des dizaines de milliers de personnes placées dans des institutions, qui survivaient dans des conditions pitoyables, reçoivent désormais des soins médicaux et psychologiques appropriés, vivent dans des conditions d'hygiène adéquates et sont protégées contre les incendies. Par exemple, en 1997, la Division des droits civils conclut des accords avec certaines institutions au sujet de la fourniture de soins médicaux, de l'utilisation de moyens de contention et de l'administration de médicaments psychotropes aux personnes mentalement arriérées. Depuis quelques années, les activités de la Division sont concentrées sur les abus et les négligences constatées dans les maisons de santé.

---

<sup>295</sup> CAT/C/SR.424.

Un membre du Comité remercia la délégation américaine de cette introduction riche d'enseignements et le félicita de son rapport très détaillé et clairement structuré, qui montrait que les États-Unis ont introduit toute une batterie de protections juridiques, qui se retrouvent dans la constitution fédérale et les constitutions des États, ainsi que dans le droit coutumier. Il demanda pourquoi ce rapport avait été présenté avec cinq ans de retard.

Ayant noté que les États-Unis étaient le principal donateur au Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture, un autre membre du Comité posa des questions sur les sévices physiques et sexuels entre codétenus ou infligés aux détenus par le personnel pénitentiaire. Il se dit préoccupé par le fait qu'un personnel masculin pût, sans supervision, s'occuper de prisonnières et de détenus souffrant de maladie mentale. Le régime cellulaire de longue durée constituait un autre sujet de préoccupation. Il fit observer que plus de 20 000 prisonniers, dont beaucoup de malades mentaux, étaient incarcérés dans des quartiers dits de très haute sécurité. Un grand nombre d'entre eux passaient de nombreuses années dans de tels quartiers ou y purgeaient la totalité de leur condamnation à vie. Ces pratiques contreviennent de façon flagrante à l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement adopté par l'Assemblée générale en vertu de la résolution 43/173 du 9 décembre 1988; elles avaient d'ailleurs déjà été dénoncées par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la question de la torture.

À la séance du 11 mai 2000<sup>296</sup>, un représentant de l'État partie déclara que toute personne qui en avait besoin au moment de son arrestation bénéficiait d'une assistance médicale, dispensée, si besoin est, par un médecin. Le Département de la Justice a demandé que l'utilisation d'électrochocs par les services de la force publique et dans les établissements pénitentiaires soit strictement réglementée et que leurs personnels soient mieux formés. Le Gouvernement américain a reconnu que l'utilisation inappropriée de chaises de contention avait été à l'origine de décès dans certaines maisons de santé, et peut-être aussi dans des établissements pénitentiaires, et indiqué qu'il enquêtait activement pour faire la lumière sur ces faits. En 1999, une sous-commission du Sénat avait tenu des auditions à ce sujet et des mesures avaient été prises pour tenter d'améliorer les conditions d'utilisation de moyens de contention dans les établissements de santé financés par l'État fédéral. Les quartiers de très haute sécurité sont une nécessité de la répression et leur utilisation est strictement contrôlée. Les prisonniers qui y sont placés font l'objet d'une sélection rigoureuse.

#### *Conclusions et recommandations du Comité*<sup>297</sup>

Dans ses conclusions et recommandations, le Comité s'est félicité de l'importance des protections légales existant aux États-Unis contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ainsi que des efforts déployés par les autorités pour favoriser la transparence – tant dans les institutions que dans les pratiques. Il s'est également félicité des subventions versées par les États-Unis au Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture. Le Comité a recommandé au Gouvernement d'abolir l'usage des ceintures

---

<sup>296</sup> CAT/C/SR.427.

<sup>297</sup> CAT/C/SR.431.

cataplexiantes par électrochocs et des chaises de contention pour neutraliser les détenus. Il n'a fait aucune référence directe à l'invalidité.

**6.3.2 Étude de cas relative au mécanisme de communications individuelles : communication No. 67/1997 (*Akhidenor et al. v. Canada*)<sup>298</sup>**

À ce jour, une seule plainte individuelle concernant l'invalidité a été entendue; elle a été déclarée irrecevable.

Les auteurs de la communication étaient les parents et les descendants survivants de M. Akhimien, décédé. La plainte portait sur les circonstances de la mort du défunt et sur la validité de l'enquête quant aux causes du décès. Les auteurs invoquaient la violation par le Canada des articles 2, 10, 11, 12, 13, 14 et 16 de la Convention.

Requérant d'asile au Canada, M. Akhimien, d'origine nigériane, fut arrêté le 28 octobre 1995, puis transféré le 30 octobre à la maison d'arrêt (Celebrity Inn) des services canadiens de l'immigration, où il demeura jusqu'à son décès, le 17 décembre 1995. Il mourut d'une pneumonie et/ou d'un diabète non traité.

M. Akhimien était notoirement diabétique et présentait tous les symptômes de cette maladie. Pendant sa détention, il se plaignit de problèmes de santé, notamment d'une vision brouillée, et demanda à voir un médecin. Le 7 décembre, un médecin exclut le diabète comme cause de la détérioration de son état de santé. Aucun test de laboratoire ne fut effectué. Le 13 décembre, il se plaignit à nouveau de vertiges, dit manquer d'appétit et perdre ses forces, avoir un goût amer dans la bouche, manquer de salive et souffrir de nausées. Qualifié d'agitateur en raison de ses plaintes continues, il fut placé en isolement. Il avait aussi eu une altercation avec un gardien qui refusait de lui apporter de l'eau de la cuisine.

Une infirmière qui avait remarqué l'état de M. Akhimien lui conseilla de demander à consulter un médecin. On sait que le 14 décembre un médecin se trouvait à la maison d'arrêt de Celebrity Inn, mais il n'examina pas M. Akhimien; le lendemain, celui-ci réclama à nouveau une assistance médicale, mais en vain, les gardiens étant convaincus qu'il simulait. Le 17 décembre, les gardiens demandèrent au chef de la sécurité et à une infirmière de venir dans la cellule où se trouvait M. Akhimien. Celui-ci présentait tous les symptômes d'un diabète non traité. Il fut placé sous contrôle médical, à raison d'une visite toutes les demi-heures pendant plusieurs heures, avant qu'une ambulance ne soit enfin appelée. Il fut malheureusement déclaré mort à son arrivée à l'hôpital. L'autopsie révéla que la cause du décès pouvait être soit une pneumonie, soit une cétoacidose consécutive à un état diabétique non traité. L'enquête diligentée par le coroner sur les causes de la mort de M. Akhimien révéla que celle-ci était due à une cétoacidose diabétique. L'Association des Canadiens d'origine nigériane introduisit un pourvoi en révision.

L'avocat de la famille fit valoir que le traitement infligé à M. Akhimien était cruel, inhumain et dégradant et violait l'article 16 de la Convention.

Il argua que les règles et conditions en vigueur dans les centres d'immigration canadiens ne répondaient pas aux normes établies par la Convention, notamment à celles de

---

<sup>298</sup> CAT/C/21/D/67/1997.

l'article 10, en vertu desquelles l'enseignement et l'information concernant l'interdiction de la torture doivent faire partie intégrante de la formation du personnel civil ou militaire chargé de l'application des lois, du personnel médical, des agents de la fonction publique et des autres personnes qui peuvent intervenir dans la garde, l'interrogatoire ou le traitement de tout individu arrêté. En vertu de l'article 16, les mêmes dispositions s'appliquent aux traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Il fit également valoir que le Canada avait violé les dispositions de l'article 11 de la Convention, qui requièrent une surveillance systématique des méthodes d'interrogatoire et des dispositions relatives à la garde et au traitement des personnes arrêtées, détenues ou emprisonnées. Cet article est d'une grande portée puisqu'il concerne la conduite des policiers, du personnel pénitentiaire et des forces armées. En vertu de l'article 16, ses dispositions s'appliquent aussi aux traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Selon l'avocat des auteurs, le fait que l'État partie n'ait pas fait procéder à une enquête immédiate et impartiale au motif de torture en relation avec le décès de M. Akhimien, et n'ait pas veillé à ce que la famille du défunt soit indemnisée de façon adéquate, violait les dispositions des articles 12, 13 et 14 de la Convention. En vertu de l'article 14, la victime d'un acte de torture a le droit d'obtenir réparation et d'être indemnisée, y compris les moyens nécessaires à sa réadaptation la plus complète possible, et qu'en cas de mort de la victime, les ayants cause de celle-ci ont droit à indemnisation.

L'État partie cita l'article 107 du Règlement intérieur du Comité<sup>299</sup>, selon lequel l'auteur d'une communication doit justifier de son pouvoir d'agir au nom de la victime. Il soutenait que la communication n'indiquait pas clairement si l'avocat avait été mandaté par les ayants cause de M. Akhimien. Le Canada faisait valoir que le Comité ne pouvait pas examiner la communication avant que l'avocat n'eût présenté un document précisant clairement les personnes qui l'avaient mandaté pour agir en leur nom

Le Canada soutenait aussi que le Comité devait déclarer la communication irrecevable au motif que les auteurs n'avaient pas épuisé tous les recours internes disponibles, ainsi que l'exige l'article 22.5.b) de la Convention. L'État partie donnait à entendre que si la façon dont l'enquête avait été menée par le coroner justifiait le dépôt d'une plainte, il existait bel et bien un recours interne utile : le pourvoi en révision. Au moment où l'État partie présentait ses observations, la demande en réexamen judiciaire était encore pendante.

Répondant à l'allégation selon laquelle les recours internes disponibles n'avaient pas satisfait à l'exigence de la Convention, selon laquelle il doit être immédiatement procédé à une enquête impartiale, l'État partie fit valoir que l'enquête sur les causes de la mort avait été effectuée dans les cinq mois suivant le décès de M. Akhimien. Il fit également valoir que le Code pénal permettait d'entamer des poursuites contre quiconque se serait rendu coupable d'actes de torture à l'encontre de M. Akhimien.

Le Gouvernement soutenait que la négligence n'était pas, en soi, un acte constitutif de torture ou de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, au sens où l'entend la Convention, et qu'en l'occurrence celle-ci ne s'appliquait pas.

---

<sup>299</sup> CAT/C/3/Rev.3.

En réponse aux arguments de l'État partie, l'avocat de la famille fit valoir que les recours internes ne devaient pas seulement être disponibles en théorie, mais qu'ils devaient offrir une chance réelle d'obtenir effectivement réparation. La sous-section 31 de la loi relative aux enquêtes sur les causes d'une mort suspecte interdit expressément au jury d'enquête de formuler "quelque conclusion que ce soit quant à la responsabilité légale" ou "quelque conclusion de droit" concernant les circonstances faisant l'objet de l'enquête.

Il fit également valoir que les auteurs de la communication n'étaient pas parties au pourvoi en révision introduit par l'Association des Canadiens d'origine nigériane auprès de la Cour divisionnaire de l'Ontario. Les ayants cause du défunt ne disposaient pas de ressources suffisantes pour entamer la procédure de pourvoi en révision et la mener à terme.

La tâche principale du Comité était donc de déterminer si l'exigence d'épuisement des recours internes avait été ou non satisfaite. Aucune poursuite n'avait été intentée au titre du Code pénal canadien et un pourvoi en révision était en instance devant la Cour divisionnaire de l'Ontario.

En réponse à l'argument selon lequel l'épuisement des recours internes aurait excédé, ou pourrait excéder, des délais raisonnables, et qu'il était peu probable, de toute façon, que cela débouche sur une réparation effective, le Comité statua que tel n'était pas le cas à ce stade. Il décida en conséquence que l'obligation d'épuisement des recours internes prévue à l'article 22. 5. b) n'avait pas été remplie et que, de ce fait, la communication n'était pas recevable.

On pourrait craindre que la décision du Comité dans cette affaire ait pour effet de décourager la communauté des invalides de présenter des communications. Cependant, une fois mieux informés de ce qu'est un recours interne utile, il devrait être possible de saisir le Comité d'affaires analogues et de parvenir à franchir l'obstacle de la recevabilité.

## **6.4 Conclusions sur le Comité contre la torture et l'invalidité**

### **6.4.1 Conclusions**

C'est en milieu institutionnel que les personnes souffrant d'un handicap sont le plus vulnérables. Une application laxiste des lois et la pénurie de défenseurs de la cause des handicapés à l'extérieur des murs des institutions aggravent leur vulnérabilité. Les procédures prévues par la Convention ont beaucoup à offrir en la matière. Grâce à l'établissement de rapports périodiques, les États parties sont au fait des risques d'abus en milieu institutionnel. Les possibilités offertes par le mécanisme de dépôt de communications n'ont pas encore été suffisamment exploitées par la communauté des personnes handicapées.

Dans les cas où des ONG s'occupant d'invalidité ont collaboré, soit en participant à la préparation des rapports des États parties, soit en communiquant des informations au Comité, elles ont eu une influence évidente. Leur participation incite les États parties à s'intéresser de plus près aux problèmes rencontrés par les personnes handicapées

dans les institutions. Le Comité est alors en mesure de poser des questions plus incisives. Les problèmes des pensionnaires handicapés des institutions (notamment les prisons) ont rarement été évoqués dans les conclusions et recommandations du Comité. C'est certainement dû au large éventail de questions à traiter, qui, toutes, requièrent l'attention prioritaire du Comité contre la torture.

L'élaboration d'une recommandation générale sur l'application de la Convention aux personnes handicapées placées en institution, y compris dans des dispensaires et des ateliers protégés, serait hautement souhaitable. Elle permettrait aux États parties de connaître plus précisément leurs obligations à l'égard des pensionnaires de ces institutions, sur lesquelles, lentement mais sûrement, se braquent les projecteurs de l'opinion publique. La Convention peut grandement contribuer à faire progresser la réforme nécessaire dans le monde entier.

Le but de la Convention est de veiller à ce que les conditions qui prévalent dans ces institutions soient conformes aux normes internationalement reconnues. Un processus de "désinstitutionnalisation" est en cours partout dans le monde. D'autres instruments internationaux protègent les droits des personnes handicapées pour qui le placement en milieu institutionnel n'a jamais été acceptable, et pour celles qui en sont récemment sorties. En d'autres termes, les possibilités offertes par la Convention devraient être appréhendées dans le contexte de l'ensemble des instruments relatifs aux droits de l'homme - et non séparément.

## Chapitre 7

### **Sexe et invalidité : la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes**

par Anna Bruce, Shivaun Quinlivan et Theresia Degener

#### *Objet et orientation générale du présent chapitre*

L'adoption d'un instrument thématique sur les droits fondamentaux des femmes a semblé nécessaire pour adapter à leur situation particulière les droits plus généraux protégés par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ne mentionne pas explicitement les femmes souffrant d'un handicap, mais les droits qu'elle consacre concernant toutes les femmes, les femmes handicapées sont implicitement protégées.

Nous évaluons dans le présent chapitre l'usage qui est actuellement fait de la Convention pour promouvoir les droits des femmes handicapées. À la lumière de cette évaluation, nous suggérons des moyens qui permettraient d'exploiter au mieux le potentiel de la Convention en matière d'invalidité. Le chapitre est divisé en quatre sections. La première contient une introduction à la Convention et à ses mécanismes de suivi. La deuxième traite de l'applicabilité générale de la Convention à l'invalidité. La troisième analyse cinq rapports récents d'États parties envisagés sous l'angle de l'invalidité, et la quatrième présente nos conclusions et suggestions.

### **7.1 Introduction à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes**

#### **7.1.1 Un peu d'histoire**

En 1979, l'Assemblée générale des Nations Unies adopta la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, au terme d'un travail de cinq ans au sein de la Commission de la condition de la femme, avec l'appui, au stade final, d'un groupe de travail spécial de l'Assemblée générale. La Convention entra en vigueur en 1981 après sa ratification par 20 États. Au 8 février 2002, on dénombrait 168 États parties. De nombreuses réserves furent émises par les États au moment de la ratification, dont beaucoup furent ultérieurement retirées<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Les États peuvent se soustraire à une ou plusieurs dispositions de la Convention en faisant des réserves par voie de notification officielle; aucune réserve incompatible avec l'objet et le but de la Convention n'est autorisée (article 28. 2.). En vertu de l'article 29, tout différend entre deux ou plusieurs États parties concernant l'interprétation de la Convention est soumis à l'arbitrage. Si l'arbitrage échoue, le différend sera soumis à la Cour internationale de Justice. À ce jour, cette disposition n'a pas été invoquée. Voir les Recommandations générales No. 4 et No. 20 sur les réserves

Un Protocole facultatif se rapportant à la Convention fut adopté en 1999, qui introduisait deux nouveaux mécanismes d'application: 1) l'examen des communications individuelles, et 2) la conduite des enquêtes<sup>2</sup>.

La Convention traite exclusivement des droits fondamentaux des femmes et des fillettes. Son adoption a grandement amélioré la visibilité des femmes dans le système des droits de l'homme, ce qui a permis de prendre conscience, à la fois, des obstacles qui empêchaient les femmes de jouir de leurs droits fondamentaux, et des mesures propres à éliminer ces obstacles.

L'objectif ultime de la Convention est l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes. La Convention reconnaît que s'attaquer aux seules manifestations extérieures de l'inégalité (pratiques discriminatoires) ne suffit pas. L'instauration d'une égalité de fait nécessite aussi la mise en évidence et l'élimination des causes même de la discrimination. En conséquence, en vertu de l'article 5, les États parties doivent prendre les mesures appropriées pour modifier toutes les pratiques sociales et culturelles fondées sur la supériorité présumée de l'un ou l'autre sexe, ou sur des stéréotypes concernant les rôles respectifs des hommes et des femmes.

La Convention s'applique aussi à la sphère privée. C'est important si l'on considère qu'une grande partie des pratiques discriminatoires à l'égard des femmes interviennent dans le secteur privé. C'est l'État qui, en dernier ressort, est responsable du contexte législatif qui permet la discrimination dans la sphère privée. La Convention exige des États parties qu'ils prennent

... toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination pratiquée à l'égard des femmes par une personne, une organisation ou une entreprise quelconque<sup>3</sup>.

Les droits consacrés par la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes englobent l'ensemble des droits fondamentaux, qu'ils soient civils, politiques, économiques, sociaux ou culturels.

Les six premiers articles de la Convention sont fondamentaux, en ce sens qu'ils créent des obligations d'ordre général. Définissant d'entrée de jeu la discrimination à l'égard des femmes (article premier), ils énoncent les obligations générales qui incombent aux États parties pour y mettre fin (article 2), exigent d'eux qu'ils assurent aux femmes le plein exercice de tous les droits fondamentaux sur la base de l'égalité avec les hommes (article 3), qu'ils permettent l'adoption de mesures temporaires spéciales en faveur des femmes (article 4), qu'ils prennent des mesures propices à l'élimination des stéréotypes et des préjugés et à une bonne compréhension de la maternité (article 5) et à l'élimination d'abus flagrants, dont le trafic des femmes et l'exploitation de la prostitution (article 6).

Nombre des articles restants traitent des droits fondamentaux en général, mais en les adaptant aux circonstances où s'exerce la discrimination à l'encontre des femmes.

---

à l'égard de la Convention adoptées par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (document des Nations Unies HRI/GEN/1/Rev.5).

<sup>2</sup> Résolution 54/4 de l'Assemblée générale, du 6 octobre 1999, annexe.

<sup>3</sup> Article 2. e).

Ils énoncent les obligations des États parties en ce qui concerne l'éducation des femmes (article 10), l'emploi (article 11), les soins de santé (article 12), la participation des femmes à la vie publique et politique (article 7) et leur participation à l'échelon international (article 8). En vertu de l'article 13, les États parties doivent s'engager à éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans d'autres domaines de la vie économique et sociale. L'article 14 s'intéresse tout particulièrement aux femmes rurales.

Une autre catégorie de dispositions traitent de la situation juridique des femmes et de leur statut au sein de la famille. En vertu de l'article 9, les États parties doivent accorder aux femmes des droits égaux à ceux des hommes en ce qui concerne l'acquisition, le changement ou la conservation de la nationalité. En vertu de l'article 15, ils doivent reconnaître à la femme l'égalité avec l'homme devant la loi, une égale protection de la loi et le droit de circuler librement et de choisir sa résidence. En vertu de l'article 16, ils doivent prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans toutes les questions découlant du mariage et dans les rapports familiaux.

Ainsi que le reconnaît le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son Observation générale No. 5, les femmes handicapées peuvent être doublement vulnérables, c'est à dire en raison, à la fois, de leur handicap et de leur sexe. Une femme handicapée risque davantage de se trouver confrontée à la discrimination qu'une femme valide, ainsi qu'en atteste la double discrimination à laquelle s'expose une femme handicapée désireuse de mener la vie indépendante qu'elle s'est choisie. L'effet cumulatif des préjugés fondés sur la corrélation sexe/invalidité aboutit à ce que, souvent, les femmes handicapées soient moins indépendantes, aient moins facilement accès à l'instruction et à l'emploi que les hommes handicapés ou les femmes valides.

### **7.1.2 Suivi de l'application – le rôle du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes**

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes assure le suivi de l'application de la Convention. Conformément aux dispositions de l'article 17, il se compose de 23 experts indépendants, élus pour un mandat renouvelable de quatre ans. Ses membres sont désignés par les États parties et élus par des représentants des États parties. Les membres siègent à titre personnel.

Le Comité se réunit annuellement pendant deux sessions de deux ou trois semaines chacune. Deux groupes de travail se réunissent entre les sessions : un Groupe de travail de présession et un Groupe de travail sur le Protocole facultatif. L'article 20 de la Convention limite à deux semaines les sessions annuelles normales du Comité, mais en 1995, les États parties ont adopté un amendement à l'article 20, introduisant une procédure plus souple en ce qui concerne la durée des sessions<sup>4</sup>. À ce jour, cet amendement n'a pas reçu le nombre d'adhésions nécessaire à son entrée en vigueur. Depuis le début des années 90, et en attendant l'entrée en vigueur de l'amendement, l'Assemblée générale a autorisé le Comité à tenir deux sessions annuelles de trois

---

<sup>4</sup> Recommandation générale No. 22 (HRI/GEN/1/Rev.5).

semaines chacune <sup>5</sup>. Une session extraordinaire devait se tenir en août 2000 pour s'attaquer aux retards accumulés dans l'examen des rapports.

À l'encontre d'autres comités conventionnels de l'ONU, dont le siège est à Genève, c'est à New York que le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes s'acquitte de son mandat de suivi de l'application de la Convention. Lors de l'adoption de la Convention, il fut décidé que le Comité devait être géographiquement proche de la Commission de la condition de la femme<sup>6</sup> et de la Division de la promotion de la femme<sup>7</sup>. L'adresse du Comité est :

The Women's Rights Unit  
 Division for the Advancement of Women (DAW),  
 United Nations  
 DC2-1228, 2 United Nations Plaza  
 NY, NY 10017  
 Téléphone : (001) 212 963 3162  
 Télécopie : (001) 212 963 3463

### **7.1.3 Suivi de l'application : présentation de rapports par les États parties**

Aux termes de l'article 18, chaque État partie s'engage à présenter un rapport au Comité dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la Convention en ce qui le concerne, puis tous les quatre ans. Ce rapport doit indiquer les mesures d'ordre législatif, judiciaire, administratif ou autre qu'il a adoptées pour donner effet aux dispositions de la Convention.

À la fin de la session qui précède celle au cours de laquelle un deuxième ou énième rapport périodique doit être examiné par le Comité, un groupe de travail examine ledit rapport et adresse une demande écrite d'informations complémentaires (liste des points à traiter) à l'État partie. Ce dernier répond par écrit ("réponses à la liste des points à traiter") aux questions du Groupe de travail. Cette pratique n'a pas cours pour les rapports initiaux, qui ne sont pas examinés par un groupe de travail de présession. Pour chaque rapport présenté par un État partie, un membre du Comité se voit confier le rôle de Rapporteur de pays; c'est à lui qu'il incombe d'établir la "liste des points à traiter" et d'étudier le rapport.

Le rapport fait ensuite l'objet d'un échange de vues entre les représentants de l'État partie et le Comité. La synthèse des débats est publiée sous forme d'un communiqué de presse<sup>8</sup>. À l'issue des débats, le Comité publie ses conclusions sur la façon dont l'État partie s'est acquitté de ses obligations. Ces conclusions fournissent aussi à l'État partie des orientations quant à la façon d'appliquer la Convention.

<sup>5</sup> Résolution 51/68 de l'Assemblée générale du 12 décembre 1996. Voir aussi le rapport du Comité sur sa quinzième session, décision 15/I (A/51/38), p. 1.

<sup>6</sup> La Commission de la condition de la femme est un organe intergouvernemental établi par le Conseil économique et social en 1946, dont le siège est à New York.

<sup>7</sup> La Division pour la promotion de la femme assure les services techniques de la Commission de la condition de la femme et du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.

<sup>8</sup> Du fait de l'obligation de distribuer simultanément les comptes rendus analytiques des séances du Comité dans les six langues officielles de l'ONU, aucun n'a été publié depuis 1997.

Il s'écoule deux ans, environ, entre le moment où un rapport est présenté et celui où il est examiné. Le Comité s'efforçant d'établir un équilibre géographique entre les rapports examinés à chaque session, ce délai est variable. En raison du retard accumulé, le Comité a adopté une procédure qui permet aux États parties de grouper leurs rapports<sup>9</sup>.

#### **7.1.4 Application : communications individuelles présentées en vertu du Protocole facultatif à la Convention**

La présentation de rapports par les États parties n'est pas le seul mécanisme d'application prévu au titre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Elle est complétée par un Protocole facultatif qui permet de soumettre des communications – idée avancée pour la première fois dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne adoptés en 1993<sup>10</sup>. Il est entré en vigueur le 22 juillet 2001, après le dépôt du nombre requis de ratifications. En vertu du Protocole facultatif, des femmes relevant de la juridiction d'un État partie qui prétendent être victimes d'une violation des droits énoncés dans la Convention, peuvent soumettre, à titre individuel ou en groupe, des communications au Comité, pour autant que cet État partie ait ratifié le Protocole. Une communication peut aussi être présentée par une personne agissant au nom de la victime<sup>11</sup>.

L'article 10 du Protocole facultatif permet à un État de déclarer qu'il ne reconnaît pas au Comité la compétence d'effectuer des enquêtes. Le Protocole facultatif n'admet aucune autre réserve<sup>12</sup>.

Lorsqu'une communication a été déclarée recevable, le Comité entame une procédure de communication avec l'État partie concerné, qui se termine par la transmission à ce dernier de ses constatations. L'État partie doit, dans un délai de six mois, informer le Comité de toute action menée à la lumière de ses constatations et recommandations. Le Comité peut aussi inviter l'État partie à lui communiquer de plus amples renseignements sur les mesures qu'il a prises dans des rapports périodiques ultérieurs<sup>13</sup>.

Avant de prendre une décision sur le fond d'une communication, le Comité peut demander à l'État partie de prendre les mesures conservatoires nécessaires pour éviter qu'un dommage irréparable ne soit causé à la victime, ou aux victimes, de la violation présumée<sup>14</sup>.

Les communications soumises en vertu du Protocole facultatif doivent être adressées à la Division pour la promotion de la femme. En octobre 2001, aucune communication recevable relevant du Protocole facultatif n'avait été enregistrée. À sa vingt-sixième session, en janvier-février 2002, le Comité a établi la version définitive des directives concernant la présentation des communications à partir du projet élaboré par le

<sup>9</sup> Voir article 49, paragraphe 3, du règlement intérieur du Comité (A/56/38, annexe I).

<sup>10</sup> Déclaration et Programme d'action de Vienne (A/CONF.157/24, première partie).

<sup>11</sup> Protocole facultatif, article 2.

<sup>12</sup> Protocole facultatif, article 17.

<sup>13</sup> Protocole facultatif, articles 6 et 7.

<sup>14</sup> Protocole facultatif, article 5.

Groupe de travail sur le Protocole facultatif. Ces directives seront publiées dans le prochain rapport annuel du Comité à l'Assemblée générale.

Selon les articles 3 et 4 du Protocole facultatif, les conditions de recevabilité des communications sont les suivantes :

**Article 3**

*Les communications doivent être présentées par écrit et ne peuvent être anonymes. Une communication concernant un État partie à la Convention qui n'est pas partie au présent Protocole est irrecevable par le Comité.*

**Article 4**

1. Le Comité n'examine aucune communication sans avoir vérifié que tous les recours internes ont été épuisés, à moins que la procédure de recours n'excède des délais raisonnables ou qu'il soit improbable que le requérant obtienne réparation par ce moyen.

2. Le Comité déclare irrecevable toute communication :

- a) Ayant trait à une question qu'il a déjà examinée ou qui a déjà fait l'objet d'un examen dans le cadre d'une autre procédure d'enquête ou de règlement international;
- b) Incompatible avec les dispositions de la Convention;
- c) Manifestement mal fondée ou insuffisamment motivée;
- d) Constituant un abus du droit de présenter une telle communication;
- e) Portant sur des faits antérieurs à la date d'entrée en vigueur du présent Protocole à l'égard des États parties intéressés, à moins que ces faits ne persistent après cette date.

L'article 58 1) du règlement intérieur du Comité fournit de plus amples informations sur la présentation et le contenu des communications :

**Article 58**

- 1. Le Secrétaire général peut demander à l'auteur d'une communication de fournir des éclaircissements et, en particulier, de préciser :
  - a) Les noms, adresse, date de naissance et profession de la victime et la justification de l'identité de la victime;
  - b) Le nom de l'État partie visé par la communication;
  - c) L'objet de la communication;
  - d) Les moyens de fait;
  - e) Les dispositions prises par l'auteur ou la victime pour épuiser les recours internes;
  - f) La mesure dans laquelle la même question est déjà en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement ou a déjà été examinée;
  - g) La disposition ou les dispositions de la Convention qui auraient été violées.

**7.1.5 Procédures d'"enquêtes" au titre du Protocole facultatif**

Le Protocole facultatif prévoit une autre nouvelle procédure d'application qui permet au Comité d'effectuer une enquête s'il est allégué qu'un État partie "porte gravement ou systématiquement" atteinte aux droits énoncés dans la Convention. Cette disposition pourrait être utilement invoquée pour mettre en cause les pratiques dont pâtissent les femmes handicapées ou celles qui pourraient avoir des effets invalidants.

Quand le Comité reçoit des informations mettant en cause un État partie, il invite celui-ci à collaborer à l'examen de ces informations et à présenter ses observations à leur sujet. Se fondant sur ces observations, et sur tout autre renseignement crédible dont il dispose, le Comité peut charger un ou plusieurs de ses membres d'effectuer une enquête et de lui rendre compte des résultats. Avec l'accord de l'État partie, cette enquête peut comporter des visites sur son territoire. L'enquête conserve un caractère confidentiel et la coopération de l'État partie doit être recherchée à tous les stades de la procédure.

Le Comité communique les résultats de l'enquête à l'État partie, accompagnés, le cas échéant, d'observations et de recommandations. Après avoir été informé des résultats de l'enquête et des observations et recommandations du Comité, l'État partie doit présenter ses observations à celui-ci dans un délai de six mois<sup>15</sup>. À l'expiration de ce délai, le Comité peut, s'il y a lieu, inviter l'État partie à l'informer des mesures qu'il a prises à la suite de l'enquête. Il peut aussi inviter l'État partie à lui présenter ces informations dans ses rapports périodiques ultérieurs<sup>16</sup>.

Pour déclencher une procédure d'enquête au titre du Protocole facultatif, toute violation alléguée des dispositions de la Convention doit être communiquée à la Division pour la promotion de la femme. Indépendamment de l'article 8.1. du Protocole facultatif et de l'article 82 2. du règlement intérieur du Comité (voir ci-après), aucun autre texte n'a été publié à ce jour sur la présentation et le contenu des informations soumises dans le cadre de cette procédure :

#### **Article 8**

1. Si le Comité est informé, par des renseignements crédibles, qu'un État partie porte gravement ou systématiquement atteinte aux droits énoncés dans la Convention, il invite cet État à s'entretenir avec lui des éléments ainsi portés à son attention et à présenter ses observations à leur sujet.

#### **Article 82**

2. Le Comité détermine si les renseignements reçus lui semblent contenir des indications crédibles selon lesquelles l'État partie intéressé porte gravement ou systématiquement atteinte aux droits énoncés dans la Convention.

Bien qu'elles ne soient pas très détaillées, les dispositions qui précèdent donnent une idée de la présentation et du contenu des informations à fournir dans le cadre de la procédure d'enquête. Celles-ci doivent indiquer si les violations alléguées sont graves ou systématiques. À cette fin, il est utile de préciser les dates et la fréquence des violations, le nombre de femmes concernées et les effets de ces violations. Les renseignements fournis doivent être fiables. Ils doivent donc être étayés par des preuves ou corroborés par plusieurs sources. Le nom de l'État partie visé doit être précisé.

---

<sup>15</sup> Protocole facultatif, article 8.

<sup>16</sup> Protocole facultatif, article 9.

### **7.1.6 Pour une clarté normative : la publication de recommandations générales**

Pour aider les États parties à s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes, le Comité publie des recommandations générales par lesquelles il interprète et explicite différents aspects de leurs droits et obligations. Bien que n'étant pas juridiquement contraignantes, elles représentent l'interprétation la plus autorisée de la Convention. Depuis 1997, le Comité suit une procédure en trois temps pour l'élaboration de ses observations générales. D'abord, il demande aux ONG et autres acteurs des informations sur la question à l'étude. Dans un second temps, un membre du Comité rédige un projet qui sera examiné par un groupe de travail du Comité à la session suivante. Enfin, le projet révisé est adopté lors d'une session ultérieure.

À ce jour, le Comité a adopté 24 recommandations générales. Il travaille actuellement à l'élaboration de la Recommandation générale No. 25 sur l'harmonisation des mesures spéciales temporaires (article 4) avec les normes de caractère général contre la discrimination (article 2).

Deux recommandations générales mentionnent expressément l'invalidité<sup>17</sup>.

La Recommandation générale No. 18, intitulée "Les femmes handicapées", qui s'occupe essentiellement des femmes souffrant d'un handicap, demande instamment aux États parties d'inclure dans leurs rapports périodiques des informations sur leur situation.

Parmi les recommandations générales qui traitent de la protection contre toutes les formes de discrimination (abstraction faite des différentes catégories de femmes), la Recommandation générale No. 24 relative à l'article 12 (Les femmes et la santé) contient une référence aux femmes handicapées. La teneur de ces deux recommandations sera examinée plus en détail ci-après.

## **7.2 Application générale des normes de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes**

L'objet principal de la présente section est d'établir clairement les critères auxquels les États parties devront satisfaire pour donner effet aux droits concernant les femmes handicapées consacrés par la Convention. Nous y examinons, dans ses grandes lignes, l'application de la Convention dans la perspective de l'invalidité, y compris la Recommandation générale No. 18, la définition de la discrimination dans la Convention, les obligations générales des États parties et l'obligation de présenter des rapports périodiques.

Aux termes de l'article premier de la Convention :

---

<sup>17</sup> Recommandations No. 18 et No. 24 (HRI/GEN/1/Rev.5).

Aux fins de la présente Convention, l'expression "discrimination à l'égard des femmes" vise toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le sexe qui a pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par les femmes, quel que soit leur état matrimonial, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, des droits de l'homme ou des libertés fondamentales dans les domaines politiques, économique, social, culturel et civil ou dans tout autre domaine.

Les protections prévues par la Convention concernant toutes les femmes, elles s'appliquent également aux femmes handicapées et aux femmes valides. Lorsqu'une femme handicapée est victime de pratiques discriminatoires, il est parfois difficile d'établir clairement si ces pratiques visent son sexe ou son invalidité.

La discrimination à l'égard des femmes prend des formes multiples et les critères de comparaison diffèrent en conséquence. Les femmes handicapées peuvent être victimes de discrimination par rapport aux femmes valides, se heurter aux mêmes formes de discrimination que les femmes valides par rapport aux hommes, ou encore subir des pratiques discriminatoires par rapport aux hommes souffrant d'un handicap.

Les femmes handicapées sont parfois victimes de pratiques eugéniques telles que la stérilisation forcée ou l'interdiction de se marier. Il se peut que leur traitement ne soit pas différent de celui réservé aux hommes handicapés, les politiques d'eugénisme prenant généralement pour cible tous les handicapés, hommes et femmes. Dans la pratique, cependant, les femmes handicapées sont habituellement plus touchées que les hommes. Au demeurant, si l'on prend comme critère de comparaison les hommes (et les femmes) valides, les pratiques discriminatoires sont plus flagrantes<sup>18</sup>. Les services de réadaptation professionnelle destinés aux femmes handicapées sont généralement moins nombreux et de moins bonne qualité que ceux destinés aux hommes handicapés<sup>19</sup>. Aux termes de l'article 11 de la Convention, les États parties s'engagent à prendre toute les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans le domaine de l'emploi. En l'occurrence, le critère de comparaison prend un sens particulier : à quoi sert de comparer des femmes handicapées à des hommes (ou à des femmes) valides, puisque ces derniers n'ont généralement pas besoin de réadaptation professionnelle ? Mieux vaut, dans ce cas, prendre les hommes handicapés comme élément de comparaison adéquat.

### **7.2.1 Application de la Convention dans la perspective de l'invalidité : portée des Recommandations générales Nos. 18 et 24**

Les dispositions de la Convention ayant une portée générale, le rôle des recommandations générales est d'explicitier et de faire appliquer les droits qu'elle consacre dans des contextes spécifiques. Les recommandations générales sont importantes car elles permettent d'inclure explicitement les femmes handicapées dans le système de protection contre la discrimination établi par la Convention pour toutes les femmes.

---

<sup>18</sup> Voir Theresia Degener, "Disabled women and international human rights", *Women and International Human Rights Law*, Kelly D. Askin and Dorian M. Koenig (eds.) (Ardsley, N.Y.: Transnational, 2001), vol. III, pp. 262-282.

<sup>19</sup> Ibid.

La Recommandation générale No. 18 établit la nécessité de prendre des mesures (y compris des mesures spéciales) dans les domaines de l'emploi (article 11), de l'éducation (article 10), des services de santé (article 12) et de la sécurité sociale (article 13). Elle demande instamment aux États parties d'inclure dans leurs rapports périodiques des renseignements sur la situation des femmes handicapées. Elle recommande :

Que les États parties ... incluent dans leurs rapports périodiques des renseignements sur la situation des femmes handicapées et sur les mesures prises pour faire face à leur situation particulière, notamment les mesures spéciales prises pour veiller à ce qu'elles aient un accès égal à l'éducation et à l'emploi, aux services de santé et à la sécurité sociale, et pour faire en sorte qu'elles puissent participer à tous les domaines de la vie sociale et culturelle.

Notons l'accent mis sur la participation dans l'extrait ci-dessus.

La Recommandation générale No. 24 sur l'article 12 (Les femmes et la santé) analyse le droit à la santé, et se réfère expressément aux femmes handicapées<sup>20</sup>. On relève au paragraphe 6 qu'il faut accorder :

une attention particulière aux besoins et aux droits en matière de santé des femmes qui appartiennent aux groupes vulnérables et défavorisés telles que ... les femmes handicapées physiques ou mentales.

Elle reconnaît que certaines pratiques culturelles ou traditionnelles, dont la mutilation des organes génitaux de la femme, peuvent entraîner l'invalidité des victimes (par. 12.b)). Déjà dans la Recommandation générale No 14 le Comité recommandait aux États parties "de prendre des mesures appropriées et efficaces aux fins d'abolir la pratique de l'excision". Dans la Recommandation générale No. 24, le Comité se préoccupe de l'état de santé des femmes âgées, qui vivent plus longtemps que les hommes et risquent donc de souffrir davantage de maladies invalidantes (par. 24).

La Recommandation générale No.12 sur la "Violence contre les femmes" demande aux États parties d'inclure dans leurs rapports périodiques des renseignements sur l'incidence des violences contre les femmes. Bien qu'elle ne mentionne pas explicitement les femmes handicapées, on peut logiquement inférer qu'elles sont incluses, en particulier en milieu institutionnel. L'importante Recommandation générale No 23 sur "La vie politique et publique", néglige de parler des femmes handicapées et des difficultés auxquelles elles se heurtent dans l'arène politique, mais, là encore, la logique veut que les femmes handicapées soient implicitement incluses.

Le Comité a indiqué qu'outre ses recommandations générales, d'autres sources pouvaient aider à l'interprétation des droits des femmes handicapées protégés par la Convention. La Recommandation générale No. 18 cite le Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées<sup>21</sup> et les Stratégies prospectives d'action de Nairobi pour la promotion de la femme<sup>22</sup>. De plus, dans les directives concernant l'établissement des rapports présentés par les États parties au titre de la Convention<sup>23</sup>, il leur est demandé de fournir des renseignements sur les mesures qu'ils ont prises

<sup>20</sup> Par. 5, 6, 12. b), 24, 25 et 27.

<sup>21</sup> Résolution 37/52 de l'Assemblée générale du 3 décembre 1982.

<sup>22</sup> Voir <http://www.un.org/esa/gopher-data/conf/fwcw/nfls/nfls.en>.

<sup>23</sup> CEDAW/C/7/Rev. 3, par. 8, 13 f).

pour mettre en œuvre la Déclaration et le Programme d'action de Beijing <sup>24</sup>. La situation particulière des femmes handicapées est évoquée dans tous ces instruments.

Les Règles de 1993 pour l'égalisation des chances des handicapés<sup>25</sup> ne sont pas citées dans la Recommandation générale No. 18 (adoptée en 1991). Néanmoins, rien n'empêche de s'y référer pour interpréter l'application des droits énoncés dans la Convention aux femmes handicapées.

### **7.2.2 Obligations générales des États en ce qui concerne les femmes handicapées (article 2)**

Les obligations générales des États parties sont énoncées à l'article 2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes :

Les États parties condamnent la discrimination à l'égard des femmes sous toutes ses formes, conviennent de poursuivre par tous les moyens appropriés et sans retard une politique tendant à éliminer la discrimination à l'égard des femmes et, à cette fin, s'engagent à :

- a) Inscire dans leur constitution nationale ou toute autre disposition législative appropriée le principe de l'égalité des hommes et des femmes, si ce n'est déjà fait, et assurer par voie de législation ou par d'autres moyens appropriés l'application effective dudit principe;
- b) Adopter des mesures législatives et d'autres mesures appropriées assorties, y compris des sanctions en cas de besoin, interdisant toute discrimination à l'égard des femmes;
- c) Instaurer une protection juridictionnelle des droits des femmes sur un pied d'égalité avec les hommes et garantir, par le truchement des tribunaux nationaux compétents et d'autres institutions publiques, la protection effective des femmes contre tout acte discriminatoire;
- d) S'abstenir de tout acte ou pratique discriminatoire à l'égard des femmes et faire en sorte que les autorités publiques et les institutions publiques se conforment à cette obligation;
- e) Prendre toutes mesures appropriées pour éliminer la discrimination pratiquée à l'égard des femmes par une personne, une organisation ou une entreprise quelconque;
- f) Prendre toutes les mesures appropriées, y compris des dispositions législatives, pour modifier ou abroger toute loi, disposition réglementaire, coutume ou pratique qui constitue une discrimination à l'égard des femmes;
- g) Abroger toutes les dispositions pénales qui constituent une discrimination à l'égard des femmes.

Dans les obligations imposées aux États parties par la Convention, on relève deux éléments. Le premier est l'objectif déclaré de réalisation effective du principe d'égalité des hommes et des femmes. Le second est que les États parties ne sont pas seulement responsables de leurs propres actes discriminatoires, mais aussi de ceux commis par des acteurs privés. L'article 2, alinéas a) à g) énumère certaines des mesures que les États parties doivent prendre en vue d'éliminer toute discrimination à l'égard des femmes, en particulier des femmes handicapées.

<sup>24</sup> Déclaration et Programme d'action de Beijing, quatrième Conférence mondiale sur les femmes (A/CONF.177/20).

<sup>25</sup> Résolution 48/96 de l'Assemblée générale du 20 décembre 1993.

En vertu de l'article 2, les États parties doivent inscrire dans leur constitution nationale ou dans toute autre texte de loi le principe de l'égalité des hommes et des femmes handicapées et assurer l'application effective dudit principe. Ils devraient interdire toute discrimination à l'égard des femmes, y compris les femmes handicapées, en adoptant des mesures législatives et autres, et notamment des sanctions. Ils devraient veiller à ce que les femmes, en particulier les femmes handicapées, jouissent d'une même protection juridique que les hommes et les protéger contre tout acte discriminatoire par le truchement de tribunaux nationaux compétents et autres institutions publiques. Les États parties devraient s'abstenir de tout acte discriminatoire à l'égard des femmes, notamment des femmes handicapées, et faire en sorte que toutes les instances de l'État se conforment à cette obligation. Ils doivent user des moyens appropriés, en particulier des dispositions législatives, pour abroger ou modifier toute loi, disposition réglementaire, coutume ou pratique qui constitue une discrimination à l'égard des femmes handicapées. Enfin, ils doivent abroger toute les dispositions pénales qui constituent une discrimination à l'égard des femmes, y compris les femmes handicapées.

La Recommandation générale No. 6 intitulée "Mécanismes nationaux et publicité efficaces" recommande aux États parties :

1. De créer ou de renforcer des mécanismes, institutions et dispositifs nationaux efficaces à un échelon gouvernemental élevé en les dotant de ressources, du mandat et des pouvoirs voulus pour :

- a) Donner des avis sur les incidences à l'égard des femmes de toutes les politiques gouvernementales;
- b) Suivre de façon exhaustive la situation des femmes;
- c) Aider à formuler de nouvelles politiques et à mettre effectivement en œuvre des stratégies et des mesures tendant à mettre un terme à la discrimination<sup>26</sup>.

Les États parties sont ainsi priés de mettre en place des mécanismes nationaux efficaces chargés de donner leur avis sur l'impact de toutes les politiques gouvernementales sur la situation des femmes, y compris les femmes handicapées.

### **7.2.3 Admissibilité de mesures temporaires spéciales concernant les femmes handicapées (article 4)**

L'article 4 de la Convention permet (mais n'exige pas) l'adoption de mesures spéciales temporaires en faveur des femmes :

1. L'adoption par les États parties de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination tel qu'il est défini dans la présente Convention, mais ne doit en aucune façon avoir pour conséquence le maintien de normes inégales ou distinctes; ces mesures doivent être abrogées dès que les objectifs en matière d'égalité de chances et de traitement ont été atteints.

---

<sup>26</sup> HRI/GEN/1/Rev. 5.

2. L'adoption par les États parties de mesures spéciales, y compris de mesures prévues dans la présente Convention, qui visent à protéger la maternité n'est pas considérée comme un acte discriminatoire.

Selon l'article 4 1., des avantages, sous forme de "contingement" ou de traitement préférentiel dans l'accès à l'éducation ou à l'emploi, pour hâter la réalisation du principe d'égalité entre les femmes handicapées et les hommes, ne sont pas considérés comme discriminatoires<sup>27</sup>. Toutefois, ces mesures doivent être abrogées dès que les objectifs d'égalité des chances et de traitement ont été atteints.

Le paragraphe 1 de l'article 4 part du principe que l'égalité des chances et de traitement entre les hommes et les femmes sera un jour réalisée et que les mesures spéciales ne seront plus nécessaires. En revanche, le paragraphe 2, qui traite de normes spéciales pour la protection de la maternité, ne fixe pas de limite dans le temps, car, quelle que puisse être l'évolution des sociétés, les femmes continueront de porter des enfants et de donner la vie. Et il est de fait qu'en matière de maternité, les femmes handicapées ont plus de difficultés à surmonter que leurs sœurs valides.

Dans la perspective de l'invalidité, l'inégalité des chances et de traitement est due le plus souvent à des préjugés sociaux. On peut les combattre et y remédier en adoptant des mesures temporaires spéciales. Par exemple, si un nombre suffisant de femmes handicapées bénéficient de l'appui nécessaire pour surmonter les obstacles engendrés par les préjugés et l'incompréhension et s'intégrer au marché du travail, elles s'y feront leur place et leur "différence" sera bientôt reconnue et acceptée comme normale. Les prochaines générations de femmes handicapées ne se heurteront plus aux anciennes barrières sociales ; de ce fait, elles n'auront plus besoin de mesures de "contingement" ou autres accès prioritaires à l'emploi. Néanmoins, comme dans le cas de la maternité, certaines circonstances et certains types d'invalidité requerront toujours des mesures spéciales pour réaliser l'objectif d'égalité des chances et de traitement.

Rappelons que dans sa Recommandation générale No 18, le Comité recommande que les États parties incluent dans leurs rapports des renseignements sur les "mesures particulières" qu'ils ont prises à l'égard des femmes handicapées. Il considère donc que l'application de mesures spéciales est indispensable à la jouissance, par les femmes handicapées, des droits consacrés par la Convention.

#### **7.2.4 Le processus d'établissement des rapports par les États parties : renseignements à fournir en ce qui concerne les femmes handicapées (article 18)**

Aux termes de l'article 18 :

1. Les États parties s'engagent à présenter au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, pour examen par le Comité, un rapport sur les mesures d'ordre législatif, judiciaire, administratif ou autre qu'ils ont adoptées pour donner effet aux dispositions de la présente Convention et sur les progrès réalisés à cet égard :

---

<sup>27</sup> Ibid. : La Recommandation générale No. 5 sur les "Mesures temporaires spéciales" encourage les États parties "à recourir davantage à des mesures temporaires spéciales telles qu'une action positive, un traitement préférentiel ou un contingentement pour favoriser l'intégration des femmes à l'éducation, à l'économie, à l'activité politique et à l'emploi".

- a) Dans l'année suivant l'entrée en vigueur de la Convention dans l'État intéressé;
- b) Puis tous les quatre ans, ainsi qu'à la demande du Comité.

2. Les rapports peuvent indiquer les facteurs et difficultés influant sur la mesure dans laquelle sont remplies les obligations prévues par la présente Convention.

Selon l'article 18, les États parties doivent décrire les "mesures d'ordre législatif, judiciaire, administratif et autre" qu'ils ont prises pour s'acquitter de leurs obligations dans le cadre de la Convention. Les rapports doivent aussi rendre compte des progrès réalisés et indiquer les difficultés rencontrées.

Un exposé plus détaillé des obligations qui incombent aux États parties figure dans les "Directives concernant l'établissement des rapports des États parties". Le Comité a adopté la première version de ces directives en 1983 et la dernière version révisée en 1996<sup>28</sup>. Conformément à ces directives, les rapports devraient comprendre deux parties.

La I<sup>ère</sup> partie devrait être établie conformément aux directives unifiées concernant la première partie des rapports que les États parties doivent présenter en application des différents instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme<sup>29</sup>. La II<sup>ème</sup> partie des rapports initiaux devrait contenir des informations spécifiques sur chacun des articles de la Convention, en particulier sur les dispositions d'ordre constitutionnel, législatif et administratif ou autres mesures en vigueur. Les États parties sont invités à donner copie des textes législatifs et administratifs mentionnés dans leurs rapports. Si le texte original n'est pas soumis, le rapport devrait contenir suffisamment d'informations à son sujet pour qu'il puisse être compris<sup>30</sup>. Outre des informations sur le statut juridique des femmes, la II<sup>ème</sup> partie des rapports initiaux devrait fournir des informations sur la situation de fait des femmes et la mesure dans laquelle elles jouissent de tous les droits protégés par la Convention. Les États devraient s'efforcer de fournir des données ventilées par sexe dans tous les domaines couverts par la Convention et par les recommandations générales du Comité<sup>31</sup>. Les États parties devraient également fournir des informations complémentaires sur les progrès réalisés en ce qui concerne la réalisation de chaque droit depuis l'entrée en vigueur de la Convention, notamment des informations sur l'élaboration de programmes et la mise en place d'institutions<sup>32</sup>. Les rapports initiaux devraient indiquer les obstacles<sup>33</sup> à la participation des femmes à la vie politique, sociale, économique et culturelle, sur un pied d'égalité avec les hommes<sup>34</sup>. Le rapport devrait aussi indiquer toutes restrictions ou limitations imposées par la loi, la pratique, la tradition - ou de toute autre manière - à la jouissance de chaque droit protégé par la Convention<sup>35</sup>. Il devrait renseigner sur la situation des ONG et autres associations féminines et indiquer la mesure dans laquelle

<sup>28</sup> CEDAW/C/7/Rev. 3.

<sup>29</sup> Directives unifiées concernant la première partie des rapports que les États parties doivent présenter, (HRI/CORE/1, annexe).

<sup>30</sup> CEDAW/C/7/Rev. 3, par. 4 a), 6.

<sup>31</sup> Ibid., par. 4 d), 5. Voir aussi la Recommandation générale No. 9 sur les données statistiques concernant la situation des femmes (HRI/GEN/1/Rev. 5).

<sup>32</sup> CEDAW/C/7/Rev.3, par. 4 b) et c).

<sup>33</sup> Recommandation générale No. 1 concernant les rapports des États parties (HRI/GEN/1/Rev. 5).

<sup>34</sup> CEDAW/C/7/Rev. 3, par. 7.

<sup>35</sup> Ibid., par. 4 e).

elles participent à l'élaboration et à l'application des plans et programmes des autorités publiques<sup>36</sup>. Tous les rapports initiaux et la documentation annexés devraient être présentés dans l'une des langues de travail du Comité et être aussi concis que possible<sup>37</sup>.

Les États parties devraient indiquer les réserves qu'ils ont formulées à l'égard de la Convention. S'il s'agit de réserves de fond, ils devraient indiquer pourquoi ils ont jugé ces réserves nécessaires, si des réserves comparables à l'égard de droits et obligations énoncés dans d'autres instruments sont compatibles avec celles qu'ils ont formulées à l'égard de la Convention; ils devraient aussi préciser les effets de ces réserves eu égard au droit interne et aux politiques nationales, s'ils ont prévu des mesures destinées à limiter ces effets et s'ils envisagent de retirer lesdites réserves (et selon quel calendrier)<sup>38</sup>. Si un État partie a formulé une réserve de caractère général qui ne se réfère pas à un article précis de la Convention ou des réserves au titre des articles 2 et 3, il devrait tout particulièrement s'efforcer d'en indiquer les effets et l'interprétation qui en est faite<sup>39</sup>.

Les directives concernant les rapports initiaux s'appliquent aussi au deuxième rapport périodique et aux rapports ultérieurs. Ils devraient couvrir des questions non traitées dans le rapport initial et porter essentiellement sur la période écoulée depuis l'examen par le Comité du dernier rapport présenté<sup>40</sup>. Ils devraient également tenir compte des débats du Comité sur le rapport précédent et indiquer les mesures juridiques ou autres qui ont été adoptées dans le contexte de l'application de la Convention depuis la présentation du dernier rapport et les progrès réalisés en faveur de l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes<sup>41</sup>.

Dans la perspective de l'invalidité, le Comité note dans la Recommandation générale No. 18 que les rapports des États parties contiennent peu d'informations sur les femmes handicapées. Se référant à l'article 3 (droits fondamentaux et libertés fondamentales), il se déclare préoccupé par la situation des femmes handicapées "qui souffrent d'une double discrimination, en raison de leur sexe et de leurs conditions de vie particulières"<sup>42</sup>.

Même si la Recommandation générale No. 18 précise les questions prioritaires à traiter dans les rapports en ce qui concerne les femmes handicapées (droits fondamentaux et libertés fondamentales et mesures spéciales dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, des services de santé et de la sécurité sociale), cela ne dispense pas pour autant les États parties de fournir des informations sur la situation des femmes handicapées au titre des autres dispositions de la Convention.

---

<sup>36</sup> Ibid., par. 4 f).

<sup>37</sup> Ibid., par. 10.

<sup>38</sup> Ibid., par. 9 a) et b). Voir aussi la Recommandation générale No. 4 et la Recommandation générale No. 20 sur les réserves formulées à l'égard de la Convention (HRI/GEN/1/Rev.5).

<sup>39</sup> CEDAW/C/7/Rev. 3, par. 9 c).

<sup>40</sup> Ibid., par. 11.

<sup>41</sup> Ibid..

<sup>42</sup> Recommandation générale No. 18 sur les femmes handicapées (HRI/GEN/1/Rev.5).

### 7.3 Étude de cas - L'application actuelle de la Convention dans la perspective de l'invalidité

Cette section examine l'utilisation actuelle de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes dans la perspective de l'invalidité. Les rapports périodiques de cinq États parties (Azerbaïdjan, Bulgarie, Finlande, Indonésie et Irlande) y sont passés en revue. Ils ont été sélectionnés en fonction de la documentation disponible et sur la base d'une répartition géographique équitable. Ils permettent de se faire une idée de la façon dont la Convention fonctionne dans la perspective de l'invalidité.

Rappelons que la Recommandation générale No. 18 demande expressément aux États parties d'inclure dans leurs rapports des informations sur les femmes handicapées au titre des articles 10 (éducation), 11 (emploi), 12 (santé) et 13 (sécurité sociale).

#### a) *Rapport initial de l'Azerbaïdjan (1996)*

Le rapport initial de l'Azerbaïdjan a été publié en septembre 1996<sup>43</sup>. L'Azerbaïdjan est un État partie relativement nouveau; ex-État de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, il a accédé à l'indépendance en 1995.

Le rapport n'aborde pas la question des femmes handicapées.

L'article 25 de la Constitution garantit l'égalité dans plusieurs domaines - qui n'incluent pas l'invalidité. L'article 19 de la loi constitutionnelle sur l'indépendance de la République d'Azerbaïdjan énonce les dispositions relatives à l'égalité – celles-ci ne font aucune référence directe à l'invalidité :

Tous les citoyens de la République d'Azerbaïdjan ont des obligations et des droits égaux, conformément à la loi. La République d'Azerbaïdjan, souscrivant à la Déclaration universelle des droits de l'homme, à l'Acte final de la Conférence d'Helsinki et autres instruments juridiques internationalement reconnus, garantit la jouissance et le libre exercice de tous les droits et de toutes les libertés qui y sont énoncés, sans distinction aucune, notamment de sexe, d'origine raciale ou ethnique, de religion, d'origine sociale, d'opinion politique ou de toute autre situation.

Bien que l'invalidité ne soit pas expressément mentionnée, elle relèverait en théorie de la rubrique "toute autre situation".

Le système éducatif prévoit des "écoles, des classes, des groupes et des foyers spéciaux destinés à accueillir les enfants physiquement diminués ou mentalement déficients"<sup>44</sup>.

Le paragraphe 111 du rapport traite de la protection des femmes enceintes. Le Code du travail prévoit des horaires flexibles pour les femmes qui prennent soin d'un parent malade. Les mères dont les enfants souffrent de maladies chroniques peuvent bénéficier de congés sans solde<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> CEDAW/C/AZE/1.

<sup>44</sup> Ibid., par. 104.

<sup>45</sup> Ibid., par. 113.

*Aux termes de la législation sur l'emploi, "figurent au nombre des personnes ayant particulièrement besoin d'une protection sociale ... les femmes qui ont des enfants d'âge préscolaire ou des enfants handicapés". L'État partie les aide en leur trouvant du travail, en organisant des cours de formation à leur intention et en leur consentant des avantages fiscaux.*

Selon le paragraphe 117 :

Le droit des citoyens à la sécurité sociale est énoncé à l'article 38 de la Constitution de la République d'Azerbaïdjan. Chacun a droit aux prestations de la sécurité sociale dès qu'il atteint l'âge prescrit par la loi - ou au motif de maladie, d'invalidité, de disparition du soutien de famille ou d'incapacité professionnelle.

Cette disposition laisse entendre que certaines prestations de sécurité sociale intéressent les femmes handicapées. Les mères peuvent recevoir des allocations dans certaines circonstances. Les mères d'enfants handicapés qui s'en sont occupés jusqu'à l'âge de huit ans ont droit au versement d'une pension à l'âge de 50 ans, lorsqu'elles ont accumulé 15 années d'activité au moins<sup>46</sup>.

*Compte rendu analytique*

L'invalidité n'est pas mentionnée dans le compte rendu analytique.

*Conclusions*

L'invalidité n'est pas mentionnée dans les conclusions du Comité<sup>47</sup>.

*b) Deuxième et troisième rapports périodiques de la Bulgarie (1994)*

*Rapport de l'État partie*

Les deuxième et troisième rapports présentés par la Bulgarie au titre de la Convention ont été publiés en novembre 1994, regroupés en un seul<sup>48</sup>.

Le rapport ne traite pas explicitement des femmes handicapées.

Il rend compte du bouleversement politique qui s'est récemment produit en Bulgarie et qui a conduit à l'adoption d'une nouvelle Constitution; celle-ci contient une clause de non-discrimination, mais ne mentionne pas l'invalidité comme motif proscrit de discrimination.

Au moment de l'élaboration de son rapport, la Bulgarie n'avait pas encore adopté de charte des droits de l'homme, mais elle envisageait de le faire, afin de se conformer à ses obligations juridiques internationales<sup>49</sup>. Aucune référence n'était faite dans ce contexte aux femmes handicapées.

---

<sup>46</sup> Ibid., para. 118.

<sup>47</sup> A/53/38, par. 69-79.

<sup>48</sup> CEDAW/C/BGR/2-3.

<sup>49</sup> Ibid., par. 35.

Les femmes handicapées ne sont pas expressément mentionnées dans les passages concernant la violence à l'égard des femmes, en institution ou ailleurs. Le Code pénal bulgare érige en infraction pénale les violences sexuelles perpétrées contre toute personne "sans défense" et prévoit une peine d'emprisonnement pouvant atteindre cinq ans.

Les femmes handicapées ne figurent pas dans les statistiques fournies dans le rapport. Une référence indirecte aux personnes handicapées est faite dans le contexte de l'emploi. L'article 48 de la Constitution bulgare dispose que :

- a) Le droit au travail est reconnu à tous les citoyens. L'État veillera à assurer les conditions propices à l'exercice de ce droit.
- b) L'État créera les conditions favorables à l'exercice du droit au travail par les personnes physiquement ou mentalement handicapées.

Le paragraphe 3 de l'article 5 de la Constitution dispose que :

- 3) Les personnes âgées sans famille et dans l'incapacité de subvenir à leurs besoins, ainsi que les handicapés physiques et mentaux, bénéficieront d'une protection spéciale de l'État et de la société.

Le rapport indique que le système de sécurité sociale bulgare subventionne des "institutions pour handicapés"<sup>50</sup>. Le placement en institution des personnes souffrant d'un handicap est mentionné comme mesure destinée à alléger les tâches familiales des femmes. Il est précisé que les services de ce genre ne sont pas suffisamment nombreux.

On trouve une autre référence indirecte à l'invalidité à l'article 18 du Code de la famille (le mariage et la famille). L'égalité entre les époux implique l'obligation d'entraide, notamment en cas de maladie, d'infirmité ou d'une charge de travail exceptionnellement lourde. Tout manquement à cette obligation d'entraide de la part du conjoint en bonne santé est considéré comme infraction aux obligations maritales dudit conjoint<sup>51</sup>.

Dans ses conclusions, le rapport reconnaît que les retraités et les handicapés ont été les groupes les plus durement touchés pendant la période de transition sociale, en raison des difficultés financières de la Bulgarie et d'une politique de réformes structurelles et économiques<sup>52</sup>.

#### *Liste des points à traiter*

Cette liste n'était pas disponible au moment de la rédaction de l'étude.

#### *Réponses à la liste des points à traiter*

Ces réponses n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction de l'étude.

---

<sup>50</sup> Ibid., par. 110

<sup>51</sup> Ibid., par. 147

<sup>52</sup> Ibid., par. 165

*Comptes rendus analytiques*

La question des femmes handicapées n'y est pas évoquée.

*Conclusions*<sup>53</sup>

*Les conclusions ne contiennent aucune référence aux femmes handicapées.*

c) *Quatrième rapport périodique de la Finlande (1999)**Rapport de l'État partie*

Le quatrième rapport périodique présenté par la Finlande au titre de la Convention a été publié en 1999<sup>54</sup>.

L'invalidité y est mentionnée au titre des articles 5 (préjugés et stéréotypes) et 11 (discrimination dans l'emploi). Au titre de l'article 5<sup>55</sup>, la Finlande indique que la situation sociale des "femmes handicapées" fait depuis plusieurs années déjà l'objet d'un débat public, et que dans les années 90 la prise de conscience de leurs droits a beaucoup progressé dans la population.

En matière de "politique sociale pour les handicapés", l'accent porte surtout sur la réadaptation et la participation à la vie de la société. L'aide et la prestation de services sont au cœur de cette politique et les services auxquels "les personnes gravement handicapées" ont "un droit subjectif" ont, paraît-il, augmenté dans les années 90. Ils comprennent la réadaptation médicale, la prestation de divers services (transports, interprétation, logement, amélioration des habitations, fournitures d'outils et de matériels) prévus au titre de la loi sur l'aide aux personnes handicapées.

Selon le rapport, 21 000 personnes utiliseraient les "services spéciaux pour handicapés mentaux". L'un des principaux objectifs d'un projet triennal de mise en réseau et de coordination des services spéciaux, lancé en 1997 par le Ministère de la santé et des affaires sociales, serait "la fourniture de services spéciaux aux handicapés mentaux".

Le rapport signale un transfert de responsabilités : désormais, ces "services spéciaux" ne dépendent plus des districts, mais des municipalités. Mais les districts n'en continueront pas moins d'appuyer les municipalités de leur expertise. Le placement en institution serait progressivement remplacé par les soins à domicile et les prestations d'auxiliaires sociaux. Le rapport évoque le problème du "vieillessement des personnes mentalement handicapées qui vivent encore chez leurs parents", mais dont les services publics devront, dans un avenir proche, assurer le logement.

À propos de l'article 11<sup>56</sup>, le rapport note, sous le titre "Appui à la formation professionnelle et à l'emploi des handicapés", qu'une meilleure aptitude à l'emploi des personnes handicapées favorise leur pleine intégration à la société. Conformément aux directives de l'Union européenne relatives à l'emploi, et en s'appuyant sur des méthodes

---

<sup>53</sup> A/53/38, par. 208 - 261.

<sup>54</sup> CEDAW/C/FIN/4.

<sup>55</sup> Ibid., par. 3.

<sup>56</sup> Ibid., par. 5.

conçues par le Fonds social européen, le Gouvernement finlandais s'est donné pour objectif d'élever le taux d'emploi de l'ensemble de la population. L'objet de cette opération est d'améliorer, d'ici à la fin de l'année 2000, le contrôle de la qualité des emplois subventionnés, la formation des orienteurs et l'organisation des services d'orientation professionnelle sur l'ensemble du territoire.

Dans le cadre du Plan finlandais pour l'emploi, la législation relative aux allocations de réadaptation et d'invalidité et au régime de pensions a été amendée en 1999, en application des directives de l'Union européenne. Les amendements introduits garantissent le droit des "personnes handicapées" âgées de 16/17 ans à une formation professionnelle, ainsi qu'à une allocation de réadaptation revalorisée. D'après le rapport, les "jeunes personnes gravement handicapées" qui, à 16 ans, font valoir leur droit à une "pension d'invalidité" sans qu'on ait évalué au préalable leur aptitude à travailler et sans avoir bénéficié d'une réadaptation professionnelle, se la verront refuser, sauf s'il est établi qu'"une réadaptation professionnelle est impossible". Les personnes qui ont droit à une "pension d'invalidité" peuvent en demander la suspension pour une période de 6 mois à deux ans. Pour que leur situation de "salariés" soit plus rentable que celle de "pensionnés", les handicapés perçoivent une "allocation spéciale d'invalidité" pendant cette période.

Un certain nombre d'expressions reviennent fréquemment dans le rapport : " femmes handicapées", "personnes gravement handicapé(e)s", "personnes mentalement handicapé(e)s", "personnes vieillissantes mentalement handicapées", "handicapé(e)s", "personne(s) handicapée(s)", "jeunes personnes gravement handicapées" et "pension d'invalidité".

#### *Liste des points à traiter*

La liste des points à traiter établie par le Comité fut soumise au Gouvernement finlandais en juillet 2000<sup>57</sup>. Le Comité ayant décidé d'examiner conjointement les troisième et quatrième rapports de l'État partie, cette liste concernait les deux rapports à la fois.

La liste des points à traiter mentionne l'invalidité au titre des articles 5, 11 et 12.

Au sujet de l'article 5<sup>58</sup>, le Comité souhaitait de plus amples renseignements sur le projet de mise en réseau et de coordination des services spéciaux mentionné dans le quatrième rapport. Il notait que 21 000 personnes avaient utilisé les "services spéciaux pour handicapés mentaux". Il posait en outre les questions suivantes :

- Les données ventilées par sexe concernant les personnes handicapées incluent-elles les handicapés mentaux?
  - Des mesures ont-elles été prises pour protéger les femmes handicapées contre la violence?
  - Les femmes handicapées ont-elles accès à tous les soins médicaux dont elles ont spécifiquement besoin?

<sup>57</sup> CEDAW/PSWG/2001/I/CRP.1/Add. 3.

<sup>58</sup> Ibid., par. 20-21.

- Quelles dispositions ont-elles été prises pour leur dispenser un enseignement et une formation continus?
- Dans quelle mesure les transports publics sont-ils conçus pour garantir l'accès, la sécurité et le confort des femmes handicapées?
- Décrivez des cas de femmes handicapées qui ont été victimes d'agressions physiques ou sexuelles dans leur famille ou dans une institution, ainsi que les mesures prises pour y remédier.
- Donnez des statistiques sur les violences dont pâtissent les femmes handicapées.

Le Groupe de travail souhaitait également en savoir plus sur le transfert de responsabilité décrit dans les troisième et quatrième rapports, puisqu'il semble que ce sont désormais les hommes, et non plus les femmes, qui s'occupent des soins aux "personnes âgées et aux handicapés". Il notait que les seules aides disponibles pour ce genre de soins étaient les allocations pour enfants ou pour proches parents pris en charge à domicile.

Certaines des questions posées à la Finlande par le Groupe de travail au sujet de l'article 5 visaient à clarifier les informations relatives aux femmes handicapées ; d'autres visaient à s'informer de sujets non traités dans le rapport, concernant, par exemple les transports, l'éducation et la violence.

À propos de l'article 11, le Groupe de travail demanda un complément d'information sur le "Plan finlandais pour l'emploi" dans la perspective de l'invalidité. Il souhaitait notamment savoir combien de femmes handicapées en bénéficiaient par rapport aux hommes handicapés. Au sujet de l'article 12, le Groupe de travail notait que, d'après une étude citée dans le troisième rapport périodique de la Finlande, 60 % de la population avait souffert, à un moment donné, d'une forme quelconque de maladie mentale, et que les femmes étaient plus touchées que les hommes. Le Groupe de travail souhaitait en connaître les causes principales, savoir quelles mesures avaient été prises par le Gouvernement, et si celui-ci avait demandé la réalisation d'une étude sexospécifique des services de soins de santé mentale.

Entre autres expressions usitées par le Groupe de travail au sujet des femmes (ou des autres personnes handicapées), on relève : "mentalement handicapée", "personnes handicapées", "invalidité" et "hommes handicapés".

#### *Réponses de l'État partie*

Les réponses du Gouvernement finlandais à la liste des points à traiter parvinrent au Comité en septembre 2000. Elles mentionnaient l'invalidité au titre des articles 5, 11 et 12.

Au sujet de l'article 5, le Gouvernement finlandais notait que l'invalidité était l'un des motifs de discrimination interdits par la Constitution révisée. En outre, en vertu de la loi sur l'instruction élémentaire, la langue des signes peut être choisie comme langue d'enseignement et, si le détenteur de l'autorité parentale le souhaite, elle peut être enseignée comme langue maternelle.

Le Gouvernement fournit des renseignements sur le projet de mise en réseau et de coordination des services spéciaux. La première partie de ce projet, exécutée en 1998-

1999, avait pour but d'assurer aux 460 municipalités du pays les services d'experts de "services spéciaux (c'est-à-dire des services spécialement destinés aux handicapés mentaux)". Indépendamment des pouvoirs publics, des institutions spécialisées dans la recherche et l'enseignement et des ONG auraient participé au projet.

En réponse à la question du Comité sur la ventilation des données statistiques par sexe, le Gouvernement finlandais indiqua qu'il n'en existait pas. En réponse à la question sur la violence à l'égard des femmes handicapées, il fit état d'une meilleure prise de conscience des sévices sexuels infligés aux "femmes handicapées", un thème qui avait d'ailleurs fait l'objet d'un débat public. En réponse à la question sur la protection juridique, le Gouvernement finlandais indiqua que le Code pénal avait été modifié en 1998 et que le viol de personnes handicapées constituait désormais une infraction pénale. Il précisa que le Code pénal contenait d'autres dispositions protégeant les personnes placées en milieu institutionnel. Quant aux mesures coercitives frappant les abus perpétrés en milieu institutionnel, il indiqua que le Ministère des affaires sociales et de la santé élaborait une série de mesures destinées à protéger "les handicapés" des "violences sexuelles".

En vertu de la loi sur les services et l'assistance aux handicapés, les personnes gravement handicapées ont droit à un(e) "auxiliaire de vie". Si l'objectif premier de cette loi est d'"assurer une vie indépendante à la personne handicapée et de diminuer sa dépendance à l'égard d'autrui", accessoirement, la présence d'un tiers peut contribuer à la protéger contre la violence sexuelle. D'une manière générale, on a entrepris de résoudre le problème dans nombre d'"institutions pour handicapés" en dispensant au personnel une formation qui lui apprend à déceler les violences sexuelles. Il n'existe pas de statistiques sur les délits commis à l'encontre de "femmes handicapées".

Sur la question de l'accès des femmes handicapées aux soins de santé, le Gouvernement répondit que, bien qu'il soit généralement tenu compte des besoins particuliers des "handicapés" dans le cadre du système sanitaire, les centres de soins et les municipalités n'étaient pas tous en mesure d'offrir "aux handicapés" les services permettant de satisfaire leurs "besoins particuliers". Dans de tels cas, ils étaient dirigés sur d'autres établissements. La coordination des services municipaux était l'un des moyens de traiter ce problème.

À la question du Groupe de travail sur l'éducation et la formation des femmes handicapées, les autorités finlandaises répondirent que les handicapés, hommes et femmes, avaient "a priori, de bonnes possibilités d'étudier". Elles admirent que, même s'il n'existait aucun obstacle législatif à l'éducation des femmes handicapées, des problèmes d'ordre pratique se posaient, comme la pénurie de "services d'appui" et, dans certaines villes, la difficulté d'accès aux établissements d'enseignement.

En réponse à la question du Groupe de travail sur la commodité, l'accessibilité et la sécurité des transports publics, l'État partie fit valoir que les transports publics étaient constamment améliorés. Dans le district d'Helsinki, tous les nouveaux véhicules destinés aux transports publics doivent impérativement être accessibles aux personnes handicapées. Il est vrai cependant que l'accessibilité des autocars interurbains n'a pas été autant améliorée que celles des autobus des grandes villes. L'État partie a également reconnu que si les nouveaux trains ont été conçus pour être plus accessibles, l'accès aux anciens wagons continue de "poser des problèmes aux handicapés".

Au sujet de l'article 11<sup>59</sup>, le Gouvernement finlandais indiqua qu'en 1999, 58 % des 80 000 handicapés enregistrés comme demandeurs d'emploi étaient des femmes. 60% environ des personnes handicapées qui demandèrent des consultations d'orientation professionnelle étaient des femmes. En 1999, 9 000 "personnes souffrant d'un handicap" suivirent une formation liée à la recherche d'un emploi ; 32 237 trouvèrent un emploi sur le marché libre du travail et plus de 12 000 embauches furent concrétisées grâce aux mesures d'appui mises en œuvre par le ministère du Travail.

Quatre tableaux avaient été annexés aux réponses, qui indiquaient le nombre de "femmes handicapées" employées dans des ateliers protégés et dans des unités de travail de jour, ainsi que le nombre de celles qui étaient en quête d'une réorientation professionnelle - dans les bureaux de placement ou dans le cadre du programme de réadaptation géré par les services d'assurance sociale. En plus des mesures adoptées dans le cadre du Plan finlandais pour l'emploi, de nouvelles mesures soutenues par le Fonds social européen ont été mises en place pour améliorer les possibilités d'éducation et d'emploi des "personnes handicapées". Figurent parmi ces mesures "l'apprentissage de la recherche d'un emploi" faisant appel à l'aide d'autres personnes handicapées, la création d'emplois subventionnés, les clubs de réadaptation qui accueillent des personnes souffrant de troubles mentaux, des entreprises et coopératives sociales, ainsi que des initiatives individuelles créatrices d'emplois.

Un système de contrôle de la qualité est en cours d'élaboration en ce qui concerne les emplois assistés et l'on a entrepris de former des spécialistes dans ce domaine. Des mesures ont été prises pour élargir un projet du Fonds social européen baptisé "Fountain House Model", qui aide les "personnes souffrant de troubles mentaux" ayant entrepris une réadaptation en vue de rechercher un emploi. Des réformes seraient en cours dans le secteur des emplois protégés. L'État partie signale que les conditions d'octroi des "allocations d'invalidité" ne sont pas les mêmes pour les citoyens finlandais et les étrangers.

À propos de l'article 12<sup>60</sup>, l'État partie répondit que la mention de "60 % de personnes souffrant de troubles mentaux" dans le quatrième rapport périodique résultait d'un regrettable malentendu. En fait, ce chiffre se référait à une étude dans le cadre de laquelle un échantillon représentatif de la population avait été interrogé sur ses "problèmes psychologiques quotidiens" (surmenage, dépression, nervosité ou stress, impuissance ou fatigue). Une personne sur six, environ, souffrait effectivement de "troubles mentaux" nécessitant un traitement.

#### *Comptes rendus analytiques*

Au moment de la rédaction de la présente étude, les comptes rendus analytiques n'étaient pas disponibles.

---

<sup>59</sup> CEDAW/PSWG/2001/I/CRP.1/Add. 3, questions 35 et 37.

<sup>60</sup> Ibid., question 40.

### *Conclusions*

L'invalidité n'était pas mentionnée dans les conclusions se rapportant au quatrième rapport périodique de la Finlande<sup>61</sup>.

#### *d) Deuxième et troisième rapports périodiques de l'Indonésie (1997)*

##### *Rapport de l'État partie*

Les deuxième et troisième rapports périodiques de l'Indonésie, regroupés en un seul document, furent publiés en février 1997<sup>62</sup>.

L'invalidité y est mentionnée au titre de l'article 5.

Au sujet de l'article 5<sup>63</sup>, le rapport indique qu'en raison d'une nouvelle conception de l'éducation familiale, les hommes sont encouragés à assumer davantage de responsabilités, notamment en ce qui concerne "la prise en charge des personnes âgées, des malades et des handicapés". Le rapport ne fournit aucun renseignement sur les droits spécifiques des femmes handicapées.

##### *Liste des points à traiter*

La liste des points à traiter concernant les deuxième et troisième rapports périodiques de l'Indonésie ne mentionne pas l'invalidité<sup>64</sup>.

##### *Réponses de l'État partie*

Aucune question n'ayant été posée au sujet des femmes handicapées dans la liste des points à traiter, les réponses n'en ont point parlé.

##### *Compte rendu analytique*

L'invalidité n'est pas mentionnée dans le compte rendu analytique de l'examen des deuxième et troisième rapports de l'Indonésie<sup>65</sup>.

### *Conclusions*

Les conclusions se rapportant aux deuxième et troisième rapports périodiques de l'Indonésie ne mentionnent pas l'invalidité<sup>66</sup>.

---

<sup>61</sup> A/56/38, par. 279 - 311.

<sup>62</sup> CEDAW/C/IDN/2-3.

<sup>63</sup> Ibid., p. 25.

<sup>64</sup> CEDAW/C/1998/1/CRP.1/Add. 3.

<sup>65</sup> CEDAW/C/SR.377.

<sup>66</sup> A/53/38, par. 262-311.

e) *Deuxième et troisième rapports périodiques de l'Irlande*

Les deuxième et troisième rapports périodiques de l'Irlande furent publiés en un seul document, en août 1997<sup>67</sup>.

Les femmes handicapées et autres catégories de personnes handicapées y sont mentionnées au titre des articles 2, 3, 10, 11, 12 et 13.

Au sujet de l'article 2, le rapport se réfère à la loi sur la sécurité sociale de 1996, et plus particulièrement à l'"allocation pour l'entretien d'une personne handicapée" (qui doit être renommée "allocation d'invalidité"). Cette disposition est conçue en faveur des personnes handicapées des deux sexes.

Les femmes handicapées sont expressément mentionnées dans le rapport, en relation avec l'article 3. Il y est fait référence aux activités et au rapport final d'une Commission de haut niveau sur la condition des personnes handicapées. Selon le rapport, les femmes handicapées représenteraient 5 % de la population et pourraient se trouver soumises à une "double discrimination". Il est fait référence à diverses lois sur le logement et à l'obligation faite aux autorités publiques s'occupant de questions de logement d'évaluer les nécessités dans ce domaine, compte tenu des besoins particuliers des personnes invalides ou handicapées, considérées comme une catégorie distincte. Le rapport reconnaît la nécessité d'une législation antidiscrimination en faveur des femmes handicapées. Les préparatifs en vue de la promulgation d'une telle législation seraient assez avancés.

Le rapport fait également référence à la nécessité d'un enseignement spécialisé, notamment pour les enfants handicapés mentaux ou physiques<sup>68</sup>. Le rapport mentionne la création de nouveaux postes d'enseignants, la mise en place d'un important service psychologique scolaire et souligne la nécessité d'un système suffisamment souple pour tenir compte des besoins et des aptitudes spécifiques des étudiants handicapés.

Au sujet de l'article 11, le rapport se réfère aux prestations de sécurité sociale (maladie, invalidité) et autres allocations versées en cas d'incapacité au travail. Au titre de l'article 13, le rapport fournit des statistiques sur les hommes et les femmes bénéficiant d'allocations d'invalidité. En 1990, les hommes qui en bénéficiaient étaient plus nombreux que les femmes (3 000 de plus, environ). En 1996, ce rapport était inversé (5 000 femmes de plus, environ). Le nombre de femmes est resté plus ou moins stable, alors que celui des hommes diminue chaque année. Ces statistiques ont été interprétées comme révélatrices de la difficulté que les femmes handicapées ont à trouver un emploi<sup>69</sup>.

En ce qui concerne la santé des femmes, le rapport indique, à propos de l'article 12, que le Département de la santé s'apprête à introduire une charte des patients pour couvrir des catégories telles que les malades mentaux et les personnes souffrant d'un handicap mental ou physique. Le rapport aborde également la question de la santé mentale et révèle une évolution dans la prise en charge des traitements psychiatriques:

---

<sup>67</sup> CEDAW/C/IRL/2-3.

<sup>68</sup> Ibid., page 80.

<sup>69</sup> Ibid., tableau 13.2.

on privilégie désormais le traitement au sein de la collectivité locale, plutôt que le placement en institution.

#### *Liste des points à traiter*

Dans sa liste *des points à traiter*, le Comité demandait à l'État partie un certain nombre de précisions au sujet des femmes handicapées:

Décrivez les mécanismes destinés à surveiller l'application des mesures prises pour protéger les catégories de femmes vulnérables, dont ... les femmes handicapées<sup>70</sup>.

#### *Réponse de l'État partie*

En réponse à cette question, l'État partie évoqua les protections contre la discrimination prévues par la loi sur l'égalité des personnes handicapées au travail. Il mentionna aussi la future Charte de l'égalité, qui offrirait aux personnes handicapées de nouvelles protections contre la discrimination dans des secteurs autres que l'emploi. Il était, en outre, prévu de financer un nouveau Conseil des personnes handicapées et de créer une Agence nationale de l'invalidité.

L'État partie reconnut que les femmes handicapées pouvaient se trouver exposées à une double discrimination<sup>71</sup>.

#### *Comptes rendus analytiques*

Les comptes rendus analytiques n'avaient pas encore été publiés au moment de la rédaction de l'étude.

#### *Conclusions*

On ne trouve aucune référence à l'invalidité dans les conclusions<sup>72</sup>.

## **7.4 Conclusions et perspectives d'avenir**

### **7.4.1 Conclusions**

Les cinq rapports susmentionnés ne donnent qu'un aperçu succinct de l'ensemble des rapports récemment présentés au titre de la Convention. Mais si réduit soit-il, cet échantillon permet néanmoins de tirer quelques conclusions, à titre indicatif.

La Convention offre d'immenses possibilités aux femmes handicapées victimes d'une double discrimination et il est clair que le Comité considère ses dispositions comme des instruments décisifs dans la promotion de la participation des femmes handicapées.

---

<sup>70</sup> CEDAW/C/1999/II/CRP.1/ADD.1, question 10.

<sup>71</sup> CEDAW/PSWG/1999/II/CRP.1/Add.3

<sup>72</sup> A/54/38, par. 161 - 201

Les rapports examinés sont très différents, tant dans la place qu'ils consacrent aux femmes handicapées qu'en ce qui concerne les modes d'action adoptés. Et si certains contiennent plus d'informations que d'autres, aucun ne satisfait vraiment aux critères énoncés dans la Recommandation générale No 18 ou dans les directives sur l'établissement des rapports quant aux renseignements à fournir dans les rapports périodiques sur les femmes handicapées. Dans l'idéal, les rapports devraient fournir des informations sur les femmes handicapées au titre de chacun des droits, notamment sur leur situation de jure et de facto, sur les mesures prises en vue d'améliorer leur situation et sur les obstacles rencontrés.

De l'échantillon de rapports examiné, il ressort que le Comité ne demande de renseignements complémentaires sur les femmes handicapées que si l'État partie a déjà fourni de lui-même, dans son rapport, des informations sur l'invalidité, mais que dans le cas contraire, le sujet n'est pas abordé.

Les réponses des États parties semblent s'en tenir étroitement aux questions posées. Même quand la question de l'invalidité est abordée au cours du dialogue entre les membres du Comité et les représentants de l'État partie, il est rare qu'elle soit reprise dans les conclusions. Il serait pourtant important qu'elle le fût, car les conclusions offrent aussi l'occasion d'appeler l'attention sur les bonnes pratiques.

La Recommandation générale No. 18 demande aux États parties d'inclure dans leurs rapports des renseignements sur la jouissance de certains droits par les femmes handicapées. Toutefois, elle ne tente pas de déterminer comment les États parties s'acquittent des obligations découlant de ces droits, compte tenu des circonstances particulières des femmes concernées. Il faut donc accorder plus de place au droit à la non-discrimination des femmes handicapées; cela pourrait être fait, soit dans le cadre d'une révision de la Recommandation générale No 18, soit sous forme d'une nouvelle recommandation générale. Tout texte sur ce sujet devrait comporter une évaluation de l'impact de l'invalidité sur chacun des droits protégés par la Convention.

## Chapitre 8

### Enfance et handicap : la Convention relative aux droits de l'enfant

Par le Dr Ursula Kilkelly

#### 8.1. Un peu d'histoire : l'origine de la Convention

La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant fut adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale, le 20 novembre 1989. Elle fut ouverte à la signature le 26 janvier 1990 et entra en vigueur en un temps record, le 2 septembre 1990. À ce jour, elle a été ratifiée par 191 États. À l'exception de la Somalie, qui ne l'a ni signée, ni ratifiée, et des États-Unis, qui l'ont signée mais pas encore ratifiée, elle a été universellement adoptée<sup>1</sup>.

La Convention relative aux droits de l'enfant est le premier instrument contraignant du droit international traitant des droits de l'enfant, bien que des déclarations sur les droits de l'enfant eussent déjà été adoptées par la Société des Nations en 1924, et par les Nations Unies, en 1959. La Convention comporte 42 dispositions détaillées qui énoncent les droits de l'enfant dans toutes les circonstances de sa vie et traitent notamment de ses droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que de ses droits civils et politiques. Au titre de la première catégorie, la Convention précise le droit de l'enfant de jouir d'une bonne santé et de bénéficier de soins médicaux, d'une éducation et de la sécurité sociale et d'être protégé contre toute violence ou exploitation. Au titre de la seconde catégorie, on reconnaît à l'enfant le droit d'exprimer librement son opinion et de voir celle-ci dûment prise en considération, le droit à la liberté d'expression et d'association, le droit d'accès à une information adéquate et le droit à une identité. L'article 23 de la Convention comporte une disposition expressément consacrée aux droits des enfants handicapés ; notons aussi – c'est important – que l'article 2 garantit la jouissance des droits consacrés par la Convention indépendamment de toute considération relative à une incapacité. C'est donc là un fondement juridique capital pour les enfants souffrant de handicaps.

La Convention a été complétée par deux Protocoles facultatifs<sup>2</sup>. Le Protocole facultatif sur l'implication d'enfants dans les conflits armés, qui porte à 18 ans l'âge minimum requis pour pouvoir participer directement à un conflit armé, est entré en vigueur le 12 février 2002. Le Protocole facultatif sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants renforce la protection

---

<sup>1</sup> Pour la liste des États ayant signé ou ratifié la Convention, ou y ayant accédé, ainsi qu'en ce qui concerne les dates de leur signature, ratification ou accession, voir le document A/52/348 des Nations Unies ou consulter le site Internet de l'Office du Haut-Commissariat aux droits de l'homme : <http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>.

<sup>2</sup> Ces deux Protocoles ont été adoptés et ouverts à la signature, à la ratification et à l'adhésion par la résolution 54/263 de l'Assemblée générale, du 25 mai 2000.

conférée par la Convention dans ces domaines ; elle est entrée en vigueur le 18 janvier 2002.

## **8.2 Applicabilité des normes de la Convention dans la perspective de l'invalidité**

### **8.2.1 L'Article 23 : une disposition spécialement conçue en faveur des enfants handicapés**

L'Article 23 de la Convention sur les droits de l'enfant concerne tout spécialement les enfants handicapés ; c'est, de ce fait, une disposition inhabituelle dans les traités relatifs aux droits de l'homme. Il dispose que :

1. Les États parties reconnaissent que les enfants mentalement ou physiquement handicapés doivent mener une vie pleine et décente, dans des conditions qui garantissent leur dignité, favorisent leur autonomie et facilitent leur participation active à la vie de la collectivité.
2. Les États parties reconnaissent le droit des enfants handicapés de bénéficier de soins spéciaux et encouragent et assurent, dans la mesure des ressources disponibles, l'octroi, sur demande, aux enfants handicapés remplissant les conditions requises et à ceux qui en ont la charge, d'une aide adaptée à l'état de l'enfant et à la situation de ses parents ou de ceux à qui il est confié.
3. Eu égard aux besoins particuliers des enfants handicapés, l'aide fournie conformément au paragraphe 2 du présent article est gratuite chaque fois qu'il est possible, compte tenu des ressources financières de leurs parents ou de ceux à qui l'enfant est confié, et elle est conçue de telle sorte que les enfants handicapés aient effectivement accès à l'éducation, à la formation, aux soins de santé, à la rééducation, à la préparation à l'emploi et aux activités récréatives, et bénéficient de ces services de façon propre à assurer une intégration sociale aussi complète que possible et leur épanouissement personnel, y compris dans le domaine culturel et spirituel.
4. Dans un esprit de coopération internationale, les États parties favorisent l'échange d'informations pertinentes dans le domaine des soins de santé préventifs et du traitement médical, psychologique et fonctionnel des enfants handicapés, y compris par la diffusion d'informations concernant les méthodes de rééducation et les services de formation professionnelle, ainsi que l'accès à ces données, en vue de permettre aux États parties d'améliorer leurs capacités et leurs compétences et d'élargir leur expérience dans ces domaines. À cet égard, il est tenu particulièrement compte des besoins des pays en développement.

Au paragraphe 1 de l'article 23, les États parties reconnaissent que les enfants handicapés *doivent* mener une vie pleine et décente, dans des conditions qui garantissent leur dignité, favorisent leur autonomie et facilitent leur participation active à la vie de la collectivité. Cependant, la disposition pertinente n'en fait pas automatiquement *un droit*, garanti comme tel, pour les enfants handicapés, et ne fait pas obligation aux États parties de prendre des mesures en ce sens.

Au paragraphe 2 de l'article 23, les États parties reconnaissent le droit des enfants handicapés de bénéficier de soins spéciaux, mais l'article ne précise pas la façon dont ce droit peut être garanti. Il contraste donc avec d'autres dispositions de la Convention, telles l'article 19 sur la protection de l'enfant contre toute forme de violence,

d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, ou l'article 22 sur les enfants réfugiés, qui appellent les États parties à prendre les mesures appropriées pour que les enfants bénéficient des soins et de la protection dont ils ont besoin. La Convention semble donc attribuer moins d'importance aux enfants handicapés, encore que cela soit corrigé par l'article 4, qui établit les obligations fondamentales des États parties au titre de l'ensemble de la Convention.

Les enfants handicapés ne bénéficient pas d'un droit absolu à une assistance aux termes de l'article 23. Au paragraphe 2, les États parties sont priés d'octroyer une aide aux enfants handicapés remplissant les conditions requises et qui en font la demande, et d'encourager l'octroi de cette aide, sous réserve des conditions fixées par ce paragraphe. Ainsi, l'accès aux services n'est pas énoncé comme un droit allant de soi, non plus que comme découlant d'un besoin.

En outre, cet article comporte force réserves, notamment quant aux crédits à allouer. Ainsi, le paragraphe 2 encourage l'octroi d'une aide aux enfants handicapés, mais seulement "dans la mesure des ressources disponibles", et le paragraphe 3 réitère cette réserve en précisant que l'aide octroyée au titre des dispositions du paragraphe 2 est gratuite "chaque fois qu'il est possible" et "compte tenu des ressources financières de leurs parents ou de ceux à qui l'enfant est confié".

On relève toutefois des éléments positifs dans la deuxième moitié du paragraphe 3, qui dispose que l'aide fournie au titre des dispositions du paragraphe 2 (donc l'aide octroyée aux enfants handicapés remplissant les conditions requises et qui en font la demande, dans la mesure des ressources disponibles) est conçue de telle sorte que les enfants handicapés aient effectivement accès à l'éducation, à la formation, aux soins de santé, à la rééducation, à la préparation à l'emploi et aux activités récréatives, et qu'ils bénéficient de ces services d'une façon propre à assurer une intégration sociale aussi complète que possible et à favoriser leur épanouissement personnel. Cette fois encore, cependant, on n'invoque pas un droit découlant d'un besoin, non plus que le droit d'avoir accès à ces services ou d'en bénéficier.

Le dernier paragraphe de l'article 23 invite les États parties à favoriser l'échange d'informations pertinentes dans les domaines des soins de santé préventifs, du traitement médical, de l'éducation et de la formation professionnelle des enfants handicapés. L'objectif déclaré d'une telle coopération est de permettre aux États parties d'améliorer leurs capacités et leurs compétences et d'approfondir leur expérience dans les domaines pertinents. Il est reconnu que les pays en développement ont des besoins particuliers à cet égard.

### **8.2.2 Démarginaliser l'invalidité: applicabilité des dispositions de la Convention aux enfants handicapés**

Pour les raisons exposées ci-dessus, les autres dispositions de la Convention sont plus prometteuses quant à la défense des droits des enfants handicapés. À la différence des autres instruments relatifs aux droits de l'homme, la Convention prévoit expressément en son article 2 l'application des principes généraux du droit aux enfants handicapés, puisqu'elle interdit toute discrimination fondée sur leur invalidité. Les enfants handicapés peuvent donc expressément jouir de toutes les protections confé-

rées par la Convention. Cette disposition est d'une importance capitale puisqu'elle étend la protection des droits des enfants handicapés à un large éventail de domaines.

### **8.2.3 Principes généraux énoncés par la Convention : leur application dans l'intérêt des enfants handicapés**

Le Comité des droits de l'enfant a recensé quatre principes généraux censés soutenir la mise en œuvre de tous les droits énoncés dans la Convention.

#### *a) Non-discrimination*

L'article 2 interdit toute discrimination quant à l'exercice des droits énoncés dans la Convention: cette disposition est des plus importantes dans la mesure où elle vient renforcer le droit des enfants handicapés de jouir, à l'instar des autres enfants, de tous les droits énoncés dans la Convention. À cet égard, le Comité des droits de l'enfant a fait observer que le fait que l'article 23 soit entièrement consacré aux enfants handicapés ne signifie nullement qu'ils n'ont d'autres droits que ceux énoncés dans cet article<sup>3</sup>. Leur droit de jouir de tous les droits et libertés en toute égalité a été rappelé à mainte reprise par la Commission des droits de l'homme, plus récemment en avril 2001<sup>4</sup>.

#### *b) Intérêt supérieur de l'enfant*

L'article 3 dispose que dans toutes les décisions qui concernent les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale : il s'ensuit que toute décision concernant les enfants handicapés doit essentiellement se fonder sur l'intérêt supérieur de l'enfant.

#### *c) Droit à la vie, à la survie et au développement*

L'article 6 reconnaît le droit inhérent de tout enfant à la vie, à la survie et au développement ; cette disposition est, certes, capitale pour tous les enfants, mais elle l'est tout particulièrement pour les enfants handicapés, dont le taux de mortalité est toujours plus élevé, et dont la qualité de vie se trouve compromise, disant d'aucuns, du fait de leur invalidité. Et il est de fait que dans certains pays, 90 pour cent des enfants handicapés ne vivent pas au-delà de l'âge de 20 ans<sup>5</sup>. La survie des enfants souffrant d'une invalidité se trouve parfois menacée dès avant leur naissance puisque, dans certains pays, les femmes enceintes qui risqueraient de donner naissance à un enfant handicapé sont encouragées à envisager un avortement. Le droit à la survie et au développement est, lui aussi, d'une importance capitale pour les enfants handicapés : en effet, le manque de soins ou le désintérêt pour ces enfants peut provoquer leur décès ou déboucher sur leur placement en institution, d'où une qualité de vie des plus médiocres. Ainsi, il arrive que des bébés ou de très jeunes enfants handicapés ne reçoivent pas les soins médicaux ou autres dont bénéficierait un enfant valide ; il arrive aussi que l'on refuse des soins ou de la nourriture à des enfants gravement handicapés, leur droit à la vie étant considéré comme moindre que celui des enfants

<sup>3</sup> CRC/C/SR.418 (compte rendu analytique de la réunion du 6 octobre 1997), par. 4.

<sup>4</sup> E/CN.4/RES/2001/75, par. 22, ainsi que E/CN.4/RES/2000/85, par. 29.

<sup>5</sup> CRC/C/SR.418, par. 2.

valides. Dans de tels cas, il semble bien que leur droit à la mort prenne le pas sur leur droit à la vie, ce qui constitue une atteinte flagrante aux droits de l'homme<sup>6</sup>.

*d) Droit d'être entendu et de participer*

Étant donné que les enfants qui souffrent d'un handicap se trouvent marginalisés et sont souvent plus silencieux que la majorité des autres enfants, il importe absolument de reconnaître qu'ils doivent jouir du même droit d'être entendus et de participer que les autres. De nombreux obstacles s'opposent à la participation pleine et entière des enfants handicapés, que ce soit à l'école ou dans la vie quotidienne. À l'école, ils se trouvent physiquement empêchés de participer aux activités de leurs condisciples et de partager leurs expériences – à quoi s'ajoute le fait que les centres de loisirs et les sites analogues leur sont souvent inaccessibles. L'impossibilité de donner à ces enfants les moyens de s'exprimer, ou de leur fournir, si besoin est, un interprète en langue des signes, les exclut de l'activité générale et complique considérablement leur accès aux hôpitaux, aux bibliothèques et autres lieux publics. Le comportement des autres enfants, qui brutalisent souvent les jeunes handicapés ou les accablent d'injures et de quolibets, crée d'autres obstacles invisibles qui empêchent leur pleine participation. Considérer les individus qui souffrent d'un handicap comme des êtres inférieurs, dotés de moins de compétences ou de mérite, dresse une autre barrière invisible qui décourage tout sentiment d'appartenance ; cet état de choses se trouve aggravé par l'impuissance de la société à les entendre et à les convaincre de participer.

L'article 12 énonce le droit des enfants d'être entendus dans toute procédure judiciaire ou administrative les intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant. Le Comité des droits de l'enfant considère que la possibilité de se représenter soi-même et la pleine participation des enfants handicapés sont essentielles à l'exercice de leurs droits, tels qu'énoncés dans la Convention. De ce fait, l'article 12 peut être conçu comme le pivot de la Convention. Il encourage les États parties à donner un visage aux anonymes et une voix aux sans-parole, permettant ainsi aux enfants handicapés de mener une vie pleine et décente, en application des dispositions de l'article 23. Le Comité a, en outre, exprimé sa résolution de faire tout ce qu'il pourrait pour encourager les gouvernements à donner la priorité aux droits des enfants handicapés et, conformément aux dispositions de l'article 12, de veiller à ce que ceux-ci participent à la conception de solutions à leurs problèmes<sup>7</sup>.

#### **8.2.4 Application des dispositions générales de la Convention dans la perspective de l'invalidité**

Bien que toutes les dispositions de la Convention s'appliquent aux enfants handicapés comme à tous les autres enfants, certaines les concernent tout particulièrement :

*a) Droit de ne pas être séparé de sa famille*

La Convention tout entière accorde une grande importance à la famille, garante de l'épanouissement harmonieux de l'enfant. En même temps, elle fait clairement

<sup>6</sup> Voir aussi: Gerison Lansdown, *It's Our World Too! A Report on the Lives of Disabled Children*, Disability Awareness in Action, 2001, pp 24-26.

<sup>7</sup> CRC/C/SR.418, par. 2 et 6.

obligation aux États d'aider les parents, tuteurs ou autres responsables à s'acquitter de cette tâche. Le préambule de la Convention reconnaît que la famille est l'unité fondamentale de la société ; un certain nombre de dispositions précisent les droits de l'enfant au sein de sa famille. Celles-ci revêtent une grande importance pour les enfants handicapés, qui sont, trop souvent encore, systématiquement retirés à leur famille pour être placés dans des institutions spécialisées, pratique qui revient à nier leur droit de vivre en famille et les condamne souvent à passer leur vie dans une institution où ils vivent isolés, privés de toute vie culturelle et sociale, d'éducation, de contact humain et de toute possibilité d'épanouissement personnel. Comme précisé à l'article 23, seule une politique d'intégration sociale visant la participation des enfants handicapés à la vie de la société peut empêcher un déni de leurs droits. On ne peut opter pour une telle démarche ni prétendre faire valoir les droits des enfants handicapés sans reconnaître leur droit fondamental de vivre au sein de leur famille.

L'article 7 dispose que l'enfant a le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux et l'article 9 fait obligation aux États parties de veiller à ce que les enfants ne soient pas séparés de leurs parents, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Lors de sa journée de débat général sur les droits des enfants handicapés, en 1997, le Comité des droits de l'enfant a souligné l'importance de la famille et de la juste place que l'enfant doit y tenir<sup>8</sup>.

Les dispositions relatives à l'obligation faite aux États d'accorder à la famille et aux parents l'aide qui leur permettra d'élever leurs enfants sont manifestement importantes pour les enfants qui souffrent d'un handicap, dont les familles doivent pouvoir bénéficier, elles aussi, d'une telle aide. À cet égard, l'article 18, qui fait obligation aux États parties d'accorder une aide appropriée aux parents qui élèvent leurs enfants et d'assurer la mise en place d'institutions, d'établissements et de services chargés de veiller au bien-être de l'enfant est des plus importants. Il se trouve renforcé par l'article 20, qui dispose qu'un enfant privé de son milieu familial a droit à une protection et à une aide spéciales de l'État.

#### *b) Droit d'être protégé contre la violence*

Il faut savoir que si la violence demeure un problème pour de nombreux enfants, les enfants handicapés sont particulièrement vulnérables à la violence physique ou mentale et à l'abandon. Tout indique – on en a mainte preuve – que la violence est encore plus prévalente à l'encontre des enfants handicapés, ceux notamment qui souffrent de déficience intellectuelle, ou de troubles de la parole ou du comportement<sup>9</sup>.

Les enfants handicapés étant plus souvent que leurs camarades valides placés dans des institutions spécialisées ou en milieu résidentiel, leur droit à l'intégrité physique est plus souvent bafoué. On sait que les enfants handicapés placés en institution sont fréquemment victimes de violences ; de ce fait, la Convention doit impérativement traiter des droits des enfants dans ce domaine.

---

<sup>8</sup> Ibid., par. 3.

<sup>9</sup> Voir: Lansdown: *It's Our World Too!*, p 28.

Tous les enfants ont droit à la protection prévue au titre de l'article 19 de la Convention, qui fait obligation aux États parties de prendre les mesures appropriées pour protéger les enfants contre l'abandon, la négligence, la violence, les mauvais traitements ou l'exploitation. Ces mesures devraient notamment inclure des programmes sociaux visant à fournir l'appui nécessaire à l'enfant, ainsi que des mécanismes de prévention, d'identification, de notification, de renvoi, d'enquête, de traitement et de suivi dans le cas de mauvais traitements. Il est bon que l'article 19 ait été interprété comme obligation de protéger les enfants contre toute forme de violence et de maltraitance, notamment la violence familiale, les mauvais traitements, la violence psychologique ou sexuelle, les violences perpétrées par la police ou par le personnel des centres de jeunes détenus, des orphelinats, des établissements de protection sanitaire et sociale, ainsi que contre la violence dans la rue ou à l'école<sup>10</sup>. Cette disposition est, de toute évidence, assez vaste pour couvrir la protection spéciale dont les enfants handicapés, concernés au premier chef par tous les cas évoqués ci-dessus, ont besoin. L'article 19 vise ainsi à protéger les enfants handicapés contre toute violence, que ce soit à la maison, à l'école, en institution spécialisée ou dans un centre de détention provisoire.

*c) Droit à un niveau de vie suffisant*

Outre que la pauvreté peut provoquer la malnutrition et, par suite, des incapacités, on trouve parmi les couches les plus pauvres de toutes les sociétés un nombre disproportionné de familles comptant des enfants handicapés. En outre, l'incapacité des pays en développement à garantir l'accès à l'éducation des enfants handicapés les condamne à une vie médiocre, puisqu'ils ne peuvent pas acquérir les connaissances ou les savoir-faire qui leur permettraient de sortir de la misère<sup>11</sup>.

Vu l'impact avéré de la pauvreté sur les enfants handicapés, il est bon que la Convention énonce le droit de l'enfant à une assistance sociale. L'article 27 reconnaît le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social. Bien que, selon cet article, ce soit aux parents ou autres personnes ayant la charge de l'enfant qu'incombe au premier chef la satisfaction de ce droit, le paragraphe 3, prescrit aux États d'adopter les mesures appropriées pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en œuvre ce droit. Quelle que soit la modicité des ressources consacrées à cette fin, cette disposition va plus loin que l'article 23 (tout particulièrement consacré aux enfants handicapés), puisqu'il demande aux États de prendre des mesures spécifiques pour mettre en œuvre ce droit. En raison de leurs besoins particuliers, il importe absolument que les enfants handicapés reçoivent le plus haut degré de protection possible au titre de l'article 27 ; les États parties ne peuvent invoquer l'article 23 pour appliquer un moindre degré de protection à cette catégorie d'enfants.

En son paragraphe 3, l'article 27 invite également les États parties à offrir aux enfants "une assistance matérielle et des programmes d'appui", notamment en ce qui concerne "l'alimentation, le vêtement et le logement." Il est donc primordial que les enfants handicapés aient également droit, en vertu de l'article 27, à la satisfaction de leurs besoins dans ces domaines.

<sup>10</sup> E/CN.4/RES/2001/75, par. 17-19.

<sup>11</sup> Lansdown: *It's Our World Too!*, p 27.

Le droit des enfants de bénéficier de la sécurité sociale, y compris les assurances sociales, est clairement établi au paragraphe 1 de l'article, qui demande aux États de prendre les mesures nécessaires pour assurer la pleine réalisation de ce droit. L'importance particulière de cette disposition pour les enfants handicapés est mise en évidence au paragraphe 2 de l'article 26, qui dispose que ces prestations doivent être accordées "compte tenu de toute considération applicable à la demande de prestation faite par l'enfant ou en son nom". Les fonctionnaires chargés du calcul des prestations sociales peuvent ainsi tenir compte de la situation des enfants handicapés et de leurs besoins particuliers.

*d) Droit aux soins de santé*

Les enfants handicapés doivent avoir accès à des soins de santé complets et adéquats ; cependant, les jeunes handicapés se voient souvent refuser l'accès à des soins considérés comme indispensables à leur bien-être physique, mental et affectif. À l'instar de tous les autres enfants, les jeunes handicapés devraient pouvoir recourir aux services sanitaires, mais il est fréquent que d'autres obstacles— matériels ou invisibles — les empêchent d'y accéder. Ainsi, l'insuffisance, l'éloignement ou la cherté des moyens de transport peut compliquer, voire interdire, tout accès aux services médicaux. En outre, même quand les États concernés ont mis en place une infrastructure de soins de santé primaires, il arrive que certains soins spécialisés, orthophonie ou physiothérapie (kinésithérapie), par exemple, leur restent inaccessibles, en raison de leur coût ou pour tout autre motif. Cependant, pour que les enfants handicapés puissent pleinement réaliser leur potentiel et participer activement et en toute autonomie à la vie de la société, il est primordial qu'ils puissent bénéficier de ces soins dès leur prime enfance. Et, de fait, l'article 23 ne manque pas de souligner l'articulation entre accès aux soins de santé, intégration sociale aussi pleine que possible et épanouissement personnel.

L'article 24 de la Convention reconnaît le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. L'applicabilité du principe de non-discrimination dans ce contexte est expressément énoncée dans la seconde phrase du paragraphe 1 de l'article 24, qui dispose que les États parties "s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services". Le paragraphe 2 de ce même article demande aux États parties d'assurer la réalisation intégrale du droit susmentionné et de prendre les mesures appropriées pour:

- a) Réduire la mortalité parmi les nourrissons et les enfants;
- b) Assurer à tous les enfants l'assistance médicale et les soins de santé nécessaires, l'accent étant mis sur le développement des soins de santé primaires;
- c) Lutter contre la maladie et la malnutrition, y compris dans le cadre de soins de santé primaires, grâce, notamment, à l'utilisation de techniques aisément disponibles et à la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable, compte tenu des dangers et des risques de pollution du milieu naturel;
- d) Assurer aux mères des soins prénatals et postnatals appropriés;
- e) Faire en sorte que tous les groupes de la société, en particulier les parents et les enfants, reçoivent une information sur la santé et la nutrition de l'enfant, les avantages de l'allaitement au sein, l'hygiène et la salubrité de l'environnement et la prévention des accidents;

f) Développer les soins de santé préventifs, les conseils aux parents, ainsi que l'éducation et les services en matière de planification familiale.

e) *Droit à l'éducation*

Le droit à l'éducation est, à la fois, le plus important de tous les droits pour les enfants handicapés, et celui dont ils sont le plus fréquemment frustrés. En outre, nombre de facteurs contribuent à aggraver ces manquements. Tout d'abord, les enfants gravement handicapés peuvent être considérés comme impossibles à éduquer et se voir, sous ce prétexte, refuser toute éducation, spécialisée ou autre. En second lieu, seuls 2% des enfants handicapés des pays en développement ont accès à la scolarité.<sup>12</sup> Troisièmement, si trop d'enfants handicapés ne reçoivent aucune éducation, le nombre est encore plus grand de ceux qui ne reçoivent qu'une éducation fragmentaire, qui ne leur servira guère. Quatrièmement, enfin, les enfants handicapés restent assujettis à un régime qui, sous prétexte qu'ils ont besoin d'une "éducation particulière", continue de préconiser la marginalisation et la séparation d'avec le système éducatif ordinaire. Il est fréquent que ceux qui fréquentent ce qu'il est convenu d'appeler des "écoles spéciales" n'aient pas droit à tout l'éventail d'activités scolaires et de loisirs qui est offert aux élèves des écoles traditionnelles ; et l'on ne s'y occupe pas suffisamment, ni aussi bien, des besoins particuliers de l'enfant.

La Convention comporte deux dispositions relatives à l'éducation, les articles 28 et article 29, qui se lisent comme suit:

**Article 28**

1. Les États parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances :

- (a) Ils rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous;
- (b) Ils encouragent l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire, tant général que professionnel, les rendent ouvertes et accessibles à tout enfant, et prennent des mesures appropriées, telles que l'instauration de la gratuité de l'enseignement et l'offre d'une aide financière en cas de besoin;
- (c) Ils assurent à tous l'accès à l'enseignement supérieur, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés;
- (d) Ils rendent ouvertes et accessibles à tout enfant l'information et l'orientation scolaires et professionnelles;
- (e) Ils prennent des mesures pour encourager la régularité de la fréquentation scolaire et la réduction des taux d'abandon scolaire.

2. Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour veiller à ce que la discipline scolaire soit appliquée d'une manière compatible avec la dignité de l'enfant en tant qu'être humain et conformément à la présente Convention.

3. Les États parties favorisent et encouragent la coopération internationale dans le domaine de l'éducation, en vue, notamment, de contribuer à éliminer l'ignorance et l'analphabétisme dans le monde et de faciliter l'accès aux connaissances scientifiques et aux méthodes d'enseignement modernes. À cet égard, il est tenu particulièrement compte des besoins des pays en développement.

---

<sup>12</sup> Voir: CRC/C/SR.418, par. 2.

**Article 29**

1. Les États parties conviennent que l'éducation de l'enfant doit viser à :

- a) Favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités;
- b) Inculquer à l'enfant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et des principes consacrés dans la Charte des Nations Unies;
- c) Inculquer à l'enfant le respect de ses parents, de son identité, de sa langue et de ses valeurs culturelles, ainsi que le respect des valeurs nationales du pays dans lequel il vit, du pays duquel il peut être originaire et des civilisations différentes de la sienne;
- d) Préparer l'enfant à assumer les responsabilités de la vie dans une société libre, dans un esprit de compréhension, de paix, de tolérance, d'égalité entre les sexes et d'amitié entre tous les peuples et groupes ethniques, nationaux et religieux, et avec les personnes d'origine autochtone;
- e) Inculquer à l'enfant le respect du milieu naturel.

2. Aucune disposition du présent article ou de l'article 28 ne sera interprétée d'une manière qui porte atteinte à la liberté des personnes physiques ou morales de créer et de diriger des établissements d'enseignement, à condition que les principes énoncés au paragraphe 1 du présent article soient respectés et que l'éducation dispensée dans ces établissements soit conforme aux normes minimales que l'État aura prescrites.

Aucun de ces deux articles ne fait expressément référence aux enfants handicapés, encore que l'Observation générale No. 1 sur le but de l'éducation<sup>13</sup> ait permis de faire valoir leur pertinence et leur applicabilité aux enfants handicapés. Elle souligne, en particulier, l'articulation entre l'article 29 et les autres dispositions de la Convention (notamment l'article 23), relatives aux droits des enfants handicapés et aux principes généraux énoncés aux articles 2, 3, 6 et 12, ci-dessus. Elle constate que la discrimination en matière d'éducation peut compromettre, voire réduire à néant la capacité de l'enfant de tirer parti des débouchés que l'éducation pourrait lui offrir et précise que les pratiques discriminatoires vont à l'encontre des prescriptions de l'article 29(1)(a), selon lequel l'éducation doit favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités.

L'Observation générale No. 1 précise également que le respect du droit de l'enfant à l'éducation est la condition préalable au respect de tous les droits consacrés dans l'ensemble de la Convention. Ainsi, un système éducatif discriminatoire, qui restreint physiquement l'accès à l'école, ou qui, en raison du contenu même des programmes scolaires, ne tient pas compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, qu'ils s'agisse de questions disciplinaires ou autres, contrevient ipso facto à l'esprit de la Convention dans la mesure où il ne reflète pas les valeurs que l'éducation est censée inculquer à l'enfant. Pourtant, lui inculquer les principes de non-discrimination et d'égalité de traitement, lui enseigner le respect des droits d'autrui et celui du milieu naturel, lui apprendre à respecter les valeurs culturelles et nationales et le préparer à assumer ses responsabilités dans une société libre est tout aussi important, sinon plus, pour l'enfant handicapé que pour ses condisciples valides.

---

<sup>13</sup> Observation générale No. 1, 17 avril 2001 (HRI/GEN/1/Rév.5).

L'Observation générale No. 1 est cependant décevante, dans la mesure où elle ne traite aucunement du droit des enfants handicapés à l'éducation. En particulier, elle s'abstient de préciser que les articles 28 et 29 comprennent le droit des enfants handicapés à une éducation bien conçue ou intégrée ; c'est-là une belle occasion manquée. L'importance du droit à l'éducation intégrée constitue cependant l'un des trois thèmes fondamentaux traités dans l'article 23, comme on n'a pas manqué de le relever lors de la journée de débat général sur les droits des enfants handicapés, en 1997<sup>14</sup>. Nombre d'organisations non gouvernementales et d'institutions spécialisées relevèrent l'importance d'une conception globale et intégrée du droit à l'éducation des enfants handicapés; elles soulignèrent la nécessité d'éduquer la société et l'ensemble de la population et de les sensibiliser au droit de tous les enfants à une éducation intégrée. Qui plus est, la question des coûts présumés de l'éducation doit être constamment remise en cause, notamment à la lumière du coût de l'exclusion, qui prive la société de tout ce que les enfants handicapés pourraient lui apporter.

## **8.3 Mise en œuvre de la Convention**

### **8.3.1 Rapports soumis par les États parties**

Le suivi de la mise en œuvre de la Convention est confié au Comité des droits de l'enfant, institué en vertu de l'article 43 aux fins d'examiner les progrès accomplis dans l'exécution des obligations contractées par les États parties en vertu de la Convention. Le Comité se compose de dix experts de haute moralité et possédant une compétence reconnue dans le domaine visé par la Convention. Bien que désignés par les États parties, ils siègent à titre personnel. Les articles 44 et 45 traitent du processus d'établissement des rapports. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 44 :

Les États parties s'engagent à soumettre . . . des rapports sur les mesures qu'ils auront adoptées pour donner effet aux droits reconnus [dans la Convention] et sur les progrès réalisés dans la jouissance de ces droits.

Les rapports sont soumis dans les deux ans à compter de la date de l'entrée en vigueur de la Convention pour l'État partie concerné, et, par la suite, tous les cinq ans. Le paragraphe 2 de l'article 44 précise que les rapports établis :

doivent indiquer les facteurs et, le cas échéant, les difficultés, empêchant les États parties de s'acquitter pleinement des obligations prévues dans la présente Convention. Ils doivent également contenir des renseignements suffisants pour donner au Comité une idée précise de l'application de la Convention dans le pays considéré.

En outre, en vertu du paragraphe 4 de l'article 44, le Comité peut demander aux États parties tous renseignements complémentaires relatifs à l'application de la Convention. Au titre de l'article 45a), les institutions spécialisées, Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et d'autres organes des Nations Unies ont le droit de se faire représenter lors de l'examen des rapports soumis par les États parties. Au titre de l'article 45b), le Comité peut inviter ces institutions et tous autres "organismes compétents" – parmi lesquels il est entendu que figurent des organisations non gouvernementales (ONG) – à donner des avis spécialisés sur l'application de la

<sup>14</sup> Les autres thèmes traités étaient le droit à la vie, à la survie et au développement et le droit à l'autoreprésentation et à la pleine participation. Voir: CRC/C/SR.418 et CRC/C/SR.419.

Convention dans les domaines qui relèvent de leurs mandats respectifs. On met ainsi en relief la nécessité d'inventorier les moyens propres à garantir l'application effective de la Convention et l'on explicite le rôle officiellement dévolu aux organes des Nations Unies et aux ONG nationales et internationales. En outre, le Comité peut transmettre aux institutions spécialisées tout rapport des États parties contenant une demande ou indiquant un besoin de conseils ou d'assistance techniques. Il peut, en vertu de l'article 45d), faire des suggestions ou des recommandations d'ordre général mais n'est pas investi du pouvoir d'infliger des sanctions en cas de non-respect des dispositions de la Convention. Il n'est pas habilité non plus à recevoir des plaintes individuelles et rien n'est prévu dans la Convention pour traiter des cas de violation flagrante ou pour prendre des mesures d'urgence. La seule disposition touchant aux activités autres que le mécanisme d'établissement des rapports figure à l'article 45c), qui autorise le Comité à prier le Secrétaire général de faire procéder à des études sur des questions spécifiques touchant les droits de l'enfant.

### **8.3.2 Directives générales concernant la préparation des rapports initiaux**

Même si la Convention ne confie au Comité qu'un rôle limité, le paragraphe 8 de l'article 43, qui l'autorise à adopter son règlement intérieur, permet à cet organe d'experts d'entreprendre un certain nombre d'activités, soit dans le cadre de l'établissement des rapports, soit indépendamment de ce processus. Le Comité a ainsi publié des directives générales pour aider les États parties dans la rédaction de leurs rapports initiaux, et ce pour minimiser tout risque d'erreur ou d'imprécision et conférer auxdits rapports une certaine uniformité, tant dans la forme qu'en matière de contenu.<sup>15</sup> Aux termes de ces directives, les rapports initiaux devraient inclure :

Des informations pertinentes portant, notamment, sur les principales mesures législatives, juridiques, administratives ou autres, en vigueur ou prévues, sur les facteurs et les difficultés rencontrés, ainsi que sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des dispositions de la Convention<sup>16</sup>.

Il convient également de fournir un état détaillé des tâches prioritaires et des objectifs spécifiques retenus, ainsi que des données statistiques et des indicateurs pertinents. Ces informations permettent au Comité de mieux saisir les impératifs d'une mise en œuvre efficace et, de ce fait, de mieux apprécier la situation des enfants dans l'État partie concerné.

Le Comité a opté pour une approche thématique ; il regroupe les droits traités dans la Convention en huit rubriques principales :

1. Mesures d'application générale
2. Définition de l'enfant
3. Principes généraux
4. Libertés et droits civils
5. Milieu familial et protection de remplacement

<sup>15</sup> Directives générales concernant la forme et le contenu des rapports initiaux [soumis par les États parties au titre du paragraphe 1 a) de l'article 44 de la Convention] (CRC/C/5)

<sup>16</sup> Ibid.

6. Santé et bien-être
7. Éducation, loisirs et activités culturelles
8. Mesures spéciales de protection de l'enfance

L'objet de ce regroupement des droits en rubriques différentes aux fins de l'établissement des rapports est de favoriser une conception cohérente de la mise en œuvre, d'insister sur le caractère indivisible des droits énoncés dans la Convention et de faciliter la participation d'organismes spécialisés et compétents au processus d'établissement des rapports.

Selon le Comité, la préparation d'un rapport offre la possibilité de passer soigneusement en revue les diverses mesures prises en vue d'harmoniser les politiques et législations nationales avec la Convention ; ce processus devrait favoriser la participation populaire et l'examen public des politiques suivies par les gouvernements. Cette assertion s'appuie sur le texte du paragraphe 6 de l'article 44, qui fait obligation aux États parties d'assurer à leurs rapports une large diffusion dans leur propre pays.

Les directives énumèrent les diverses dispositions de la Convention qu'il convient de traiter dans le cadre de chacune des huit rubriques retenues. Des critiques ont été formulées quant au fait que les renseignements relatifs aux droits des enfants handicapés ne sont exigés qu'au titre du seul article 23, à la section 6 : Santé et bien-être<sup>17</sup>.

Voilà qui peut encourager, de la part des États parties appelés à faire rapport sur les droits des enfants handicapés, une approche étriquée et minimaliste, puisque les seules questions évoquées sont celles, plutôt limitées, couvertes par cet article. Ainsi, les États parties ne sont pas encouragés à faire rapport sur l'application des dispositions générales de la Convention aux enfants handicapés, non plus que sur l'application des droits ci-dessus énumérés, notamment la protection contre la violence, le droit à l'éducation et le droit à la vie, à la survie et au développement. De sorte qu'au lieu de traiter de la gamme tout entière des droits reconnus aux enfants handicapés en vertu de la Convention, les gouvernements ne fournissent de renseignements que dans les domaines plutôt limités des soins de santé et des besoins découlant d'incapacités.

### **8.3.3 Directives concernant la préparation des rapports périodiques**

En octobre 1996, le Comité des droits de l'enfant a adopté des directives générales concernant la forme et le contenu des rapports périodiques que les États parties s'engagent à lui soumettre en vertu du paragraphe 1b) de l'article 44 de la Convention<sup>18</sup>. Pour les encourager à fournir des renseignements plus pertinents et plus fiables, le Comité précise dans le plus grand détail ce qu'il attend d'eux pour que le processus d'établissement des rapports soit plus efficace. Ainsi, bien que ces directives conservent le classement thématique des dispositions de la Convention, elles explicitent de façon bien plus détaillée les types de renseignements requis au titre de chaque rubrique. À la section 6 sur la santé et le bien-être, par exemple, les États parties sont priés de décrire les mesures qu'ils ont prises au titre de l'article 23 pour :

<sup>17</sup> Lansdown: *It's Our World Too!*, p 19.

<sup>18</sup> CRC/C/58.

- que les enfants handicapés mènent une vie pleine et décente, dans des conditions qui garantissent leur dignité et leur autonomie;
- que les enfants handicapés jouissent de leurs droits sans discrimination aucune, et pour la prévention et l'élimination des attitudes discriminatoires à leur encontre;
- faciliter la participation active de l'enfant handicapé à la vie de la collectivité;
- que les enfants handicapés aient effectivement accès à l'éducation, à la formation, aux soins de santé, à la rééducation, à la préparation à l'emploi et aux activités récréatives, et bénéficient de ces services de façon propre à assurer une intégration sociale aussi complète que possible et leur épanouissement personnel, y compris dans le domaine culturel et spirituel;
- qu'une attention soit accordée à l'intégration des enfants handicapés avec les enfants non handicapés dans les établissements, les services et installations de toutes sortes, notamment dans le domaine de l'enseignement;
- garantir la possibilité pour l'enfant de bénéficier de soins spéciaux et les mesures prises pour garantir que, dans la mesure des ressources disponibles, les enfants qui ont besoin de ces services et ceux qui en ont la charge bénéficient d'une aide adaptée à l'état de l'enfant et à la situation de ses parents ou de ceux à qui il est confié;
- que, chaque fois qu'il est possible, l'aide fournie soit gratuite, compte tenu des ressources financières des parents ou de ceux à qui il est confié;
- mettre en place un système d'évaluation efficace de la situation des enfants handicapés, notamment la mise en place d'un système d'identification et de dépistage des enfants handicapés, la création d'un mécanisme de surveillance approprié, l'évaluation des progrès réalisés et des difficultés rencontrées, ainsi que les buts que l'État s'est fixés pour l'avenir;
- dispenser une formation suffisante, notamment une formation spécialisée, à l'intention des personnes qui s'occupent d'enfants handicapés, y compris au niveau de la famille et de la collectivité et dans les institutions spécialisées;
- promouvoir, dans un esprit de coopération internationale, l'échange d'informations dans le domaine des soins de santé préventifs et du traitement médical, psychologique et fonctionnel des enfants handicapés, y compris par la diffusion d'informations sur les méthodes de rééducation, les services d'éducation et de formation professionnelle. Il faudrait indiquer les mesures prises en vue de permettre aux États parties à la Convention d'améliorer leurs capacités et leurs compétences dans ce domaine et préciser si les besoins particuliers des pays en développement sont pris en compte;
- classer les enfants handicapés en fonction du type d'incapacité, de l'ampleur de l'assistance fournie, des programmes et des services mis à disposition, notamment dans le domaine de l'enseignement, de la formation, des soins, de la rééducation, de l'emploi et des loisirs, des ressources financières et d'autre nature allouées, et de fournir tous autres renseignements intéressants, accompagnés de données ventilées notamment par sexe, âge, zone (rurale/urbaine) et origine sociale et ethnique.

Ces demandes de renseignements précis compliquent singulièrement la tâche des États parties qui voudraient éviter d'avoir à faire rapport sur des domaines où ils n'ont guère progressé – voire pas du tout – dans l'application de la Convention aux enfants handicapés. Ces prescriptions devraient permettre d'améliorer la qualité des rapports soumis et du dialogue entamé par la suite avec le Comité.

Outre qu'ils doivent fournir les renseignements susmentionnés au Comité, les États parties qui préparent leur rapport périodique sont également priés de décrire les

mesures adoptées en réponse aux suggestions et recommandations consignées dans les conclusions du Comité, à l'issue de l'examen de leur précédent rapport. Les États parties sont ainsi priés d'indiquer :

- la suite donnée aux principaux sujets de préoccupation recensés par le Comité, ainsi que les difficultés qui ont pu entraver la mise en œuvre de ces suggestions et recommandations;
- les mesures adoptées pour donner suite aux suggestions et recommandations adressées par le Comité à l'État partie à l'issue de l'examen de son précédent rapport. L'État partie devrait énumérer les mesures prises pour mettre en œuvre chacune de ces suggestions et recommandations et préciser toutes les dispositions arrêtées, notamment dans les domaines législatif et politique, au niveau des mécanismes et des structures et en matière d'attribution de ressources;
- les difficultés qui ont pu entraver la mise en œuvre de ces suggestions et recommandations;
- les mesures prises pour diffuser largement le rapport précédent et les observations finales adoptées par le Comité.

Outre qu'il leur demande de fournir dans leurs rapports périodiques des renseignements plus détaillés, le Comité met ainsi l'accent dans ses directives sur la pérennité de l'engagement souscrit par les États parties : appliquer la Convention et faire régulièrement rapport sur la mise en œuvre de ses dispositions.

#### **8.3.4 Rôle des institutions spécialisées et des ONG en matière de contrôle**

Les institutions spécialisées, tout comme les ONG compétentes, se sont vues assigner un rôle formel dans le processus d'établissement des rapports prévu au titre de la Convention. Des institutions telles le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation internationale du travail (OIT), le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, l'Organisation mondiale de la santé (OMS), et, tout particulièrement, l'UNICEF jouent un rôle décisif en matière d'établissement des rapports : elles examinent l'application des dispositions de la Convention dans les domaines qui relèvent de leur domaine d'activité. Elles fournissent au Comité des données statistiques sur le pays considéré et analysent, le cas échéant, les besoins de conseils ou d'assistance technique. En raison de sa grande expérience des questions liées à l'enfance, l'UNICEF est, à cet égard, une source inépuisable de savoir, de statistiques et d'expertise. L'OMS est, elle aussi, une source inappréciable d'informations sur la santé et les questions connexes. Toutes deux ont donc un rôle décisif à jouer en matière d'invalidité.

Vu le rôle capital que les institutions spécialisées ont joué dans l'élaboration de la Convention, le Comité encourage leur participation active à toutes les étapes du processus d'établissement des rapports. Les experts comptent notamment sur les ONG pour leur fournir des renseignements pertinents et fiables dans des domaines à propos desquels le gouvernement n'a pas donné suffisamment d'informations, ou a fourni des informations inexacts ou de nature à induire en erreur<sup>19</sup>. Nombre d'ONG nationales soumettent des rapports parallèles, soit seules, soit sous l'égide d'un groupe représentant plusieurs autres organismes s'occupant des droits de l'enfant. C'est-là une source

<sup>19</sup> Voir: *A Guide for Non-Governmental Organizations Reporting to the Committee on the Rights of the Child* (NGO Group for the Convention on the Rights of the Child, 1994).

d'information inestimable, qui permet de bonifier considérablement la qualité et l'efficacité du processus d'établissement des rapports<sup>20</sup>.

### 8.3.5 Le point de vue de la société civile : le Groupe des ONG pour la Convention relative aux droits de l'enfant

Après l'adoption de la Convention par l'Assemblée générale, les ONG qui avaient pris une part active à sa rédaction créèrent une coalition pour travailler ensemble à son application. Cette coalition regroupe plus de 50 ONG internationales, qui, toutes, sont présentes dans trois pays au moins ; elle porte le nom de Groupe des ONG pour la Convention relative aux droits de l'enfant.

Ce groupe a eu un impact sans précédent sur l'efficacité du mécanisme d'établissement des rapports au niveau international et a facilité la création de coalitions des droits de l'enfant à l'échelon national<sup>21</sup>. Son organe central est le Bureau de liaison. Celui-ci appuie la participation des ONG, notamment des coalitions nationales, au processus d'établissement des rapports destinés au Comité des droits de l'enfant et vise généralement à renforcer les liens entre la communauté des ONG et le Comité. Il suit de près la création et le fonctionnement de coalitions des droits de l'enfant partout dans le monde, les encourage et aide à en créer de nouvelles. Il leur offre un appui technique pour les aider à promouvoir l'application de la Convention et à en surveiller le suivi. À cette fin, le Bureau de liaison :

- **aide les ONG en participant aux réunions du groupe de travail de présession du Comité.** À cette fin, le Bureau de liaison du Groupe d'ONG a révisé en 1998 le *Guide à l'usage des ONG sur l'établissement de rapports destinés au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies*. Ce document contient désormais des renseignements précieux sur la façon de rédiger un rapport de façon à satisfaire le Comité, qui souhaite pouvoir maximiser l'impact du processus d'établissement des rapports, ainsi que sur la façon de prendre contact avec le Groupe de travail de présession du Comité<sup>22</sup>. Le Groupe se substitue à l'occasion à telles ONG nationales qui ne seraient pas en mesure de participer au processus d'établissement des rapports, et s'efforce, par l'intermédiaire de ses membres, d'agir en leur nom en recueillant des informations auprès du Comité, ou en lui en fournissant.
- **diffuse régulièrement des informations pour tenir les ONG ou coalitions de plus de 90 pays informées des principaux faits nouveaux intervenus à l'échelon international et des initiatives liées aux droits de l'enfant.** Par exemple, le Groupe des ONG a rédigé des avis à l'intention des coalitions

<sup>20</sup> Voir: Ursula Kilkelly: "The UN Committee on the Rights of the Child – an evaluation in the light of recent UK Experience", *Child and Family Law Quarterly* vol. 8:2 (1996), pp. 105-120, et Ursula Kilkelly: "In the best interests of the Child? An evaluation of Ireland's performance before the UN Committee on the Rights of the Child" *Irish Law Times*, vol. 19 (1998), pp. 293-299.

<sup>21</sup> Voir: Denise Allen, *Networking in the Child Rights Community: NGO Group for the Convention on the Rights of the Child*, [www.crin.org](http://www.crin.org).

<sup>22</sup> *Guide for Non-Governmental Organizations Reporting* (édition revue et corrigée, 1998).

nationales et des ONG désireuses de participer à la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée aux droits de l'enfant<sup>23</sup>.

- **élabore des outils et des guides à l'usage des ONG ou coalitions en matière de sensibilisation du public et de suivi de l'application de la Convention:** Le Groupe des ONG recense des exemples de bonnes pratiques dans l'action menée par les ONG aux fins de faciliter la mise en œuvre de la Convention. On peut citer notamment sa récente étude des coalitions nationales des droits de l'enfant en ce qui concerne l'application, à l'échelon national, des observations finales du Comité<sup>24</sup>, et son examen des rapports régionaux publiés par les coalitions d'ONG nationales<sup>25</sup>.
- **dispense une formation aux représentants d'ONG dans les domaines de la promotion des droits de l'enfant et du travail en réseau.**

On peut prendre contact avec le Groupe des ONG soit par messagerie électronique ([dc-ngo.group@pingnet.ch](mailto:dc-ngo.group@pingnet.ch)), soit par téléphone (+ 41 22 740 47 30), soit encore par télécopie (+ 41 22 740 11 45). L'adresse du Groupe est : c/o Défense des Enfants-International, Case postale 88, 1211 Genève 20, Suisse. Son site Internet est hébergé par Défense des Enfants-International ([www.crin.org](http://www.crin.org)), qui est une mine d'informations pour les ONG qui s'intéressent à l'application de la Convention, que ce soit par le biais du processus d'établissement de rapports ou de toute autre façon. On y trouve notamment de nombreux liens renvoyant à des rapports parallèles soumis au Comité, qui fournissent des données comparatives et des exemples, ainsi que les textes d'interventions orales faites lors des réunions de présession du Comité.

### 8.3.6 Société civile et invalidité : “Droits des enfants handicapés”

Le groupe de travail “Droits des enfants handicapés” se compose de plusieurs organisations internationales comme l'Organisation mondiale des personnes handicapées et la *Save the Children Alliance*. Il est présidé, à titre personnel, par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'invalidité ; un membre du Comité des droits de l'enfant assiste à ses réunions. Il est financé par l'Office central suédois pour l'aide au développement.

L'un des objectifs spécifiques du Groupe, fixé après la journée de débat général relatif aux droits des enfants handicapés (1997), est de travailler avec le Comité des droits de l'enfant à toutes les questions concernant les enfants handicapés. À cette fin, le Groupe a pris une part active à la compilation de témoignages écrits ou oraux, en vue des réunions de présession du Comité. Commencé il y a plus d'un an, cet exercice donne à entendre que le Comité saisit mieux désormais l'incidence d'un tel travail sur la situation des enfants handicapés et pose aujourd'hui aux États parties des questions

<sup>23</sup> Voir: Groupe des ONG pour la Convention relative aux droits de l'enfant: *A Checklist for National Child Rights Coalitions*, 1<sup>er</sup> janvier 2001, et *National Coalitions and the Special Session*, 1<sup>er</sup> janvier 2001; ces deux publications figurent sur le site [www.crin.org/resources](http://www.crin.org/resources).

<sup>24</sup> Groupe des ONG pour la Convention relative aux droits de l'enfant: *National Level Implementation of Treaty Body Recommendations*, [www.crin.org/resources](http://www.crin.org/resources).

<sup>25</sup> Groupe des ONG pour la Convention relative aux droits de l'enfant : *Report on the Review of National NGO Coalitions' Regional Reports*, 1 January 2000, [www.crin.org/resources](http://www.crin.org/resources).

mieux ciblées sur les mesures qu'ils ont prises pour appliquer la Convention dans ce domaine.

### 8.3.7 Le Groupe de travail de présession du Comité

L'une des innovations du Comité a été d'instituer une audience de présession, à l'occasion de laquelle on procède à l'examen préliminaire des informations transmises au Comité sur la façon dont les États parties appliquent la Convention. Dans le cadre de ce processus, le Comité permet aux ONG et aux autres personnes concernées de présenter des observations écrites ou orales pour faire part de préoccupations liées à la mise en œuvre de la Convention.

Le Groupe de travail de présession donne ainsi aux ONG la possibilité de rencontrer les membres du Comité, de faire valoir des préoccupations spécifiques quant à la situation des enfants, ou d'attirer l'attention sur les insuffisances du rapport soumis par l'État partie ou sur les inexactitudes qu'il contient. Ce débat constitue la base de la liste de questions dressée par le Comité<sup>26</sup> : demandes de renseignements complémentaires, d'informations actualisées ou d'éclaircissements adressés à l'État partie sur des sujets liés à son rapport ou sur la base d'éléments fournis par des ONG<sup>27</sup>. Cette liste est transmise au gouvernement en deux parties : dans la première, l'État considéré est prié de fournir par écrit des renseignements statistiques complémentaires avant la réunion officielle ; la seconde donne un aperçu des thèmes que le Comité souhaitera vraisemblablement traiter lors de l'examen officiel du rapport soumis par le pays considéré. D'un point de vue pratique, cette phase préliminaire, écrite, du processus est importante, dans la mesure où elle permet à toutes les parties de se préparer en vue de l'examen officiel du rapport soumis par l'État considéré ; elle peut constituer une base de discussion utile lors de la séance publique.

### 8.3.8 Les séances publiques

L'examen formel du rapport soumis par un État partie se fait à l'occasion de deux séances publiques, lors desquelles le Comité et la délégation envoyée à Genève par l'État partie concerné entament un dialogue<sup>28</sup>. Cependant, contrairement au Comité des droits de l'homme, qui donne à la délégation officielle le temps de préparer ses réponses aux questions posées, le Comité des droits de l'enfant, lui, attend de la délégation des réponses quasi immédiates à ses questions.

À l'issue du débat, le Comité publie des observations où il souligne les aspects positifs de la mise en œuvre, recense les domaines de préoccupation et suggère des mesures propres à favoriser la jouissance des droits de l'enfant, tels que définis dans

<sup>26</sup> Par exemple, des ONG comme *Droits des enfants handicapés* suggèrent au Comité la façon dont les questions pourraient être formulées.

<sup>27</sup> Cela découle du paragraphe 4 de l'article 44, qui dispose que le Comité peut demander aux États parties tous renseignements complémentaires relatifs à l'application de la Convention.

<sup>28</sup> Sur l'audition de l'Irlande par le Comité des droits de l'homme, voir: Michael O'Flaherty, "Implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights - Ireland before the Human Rights Committee", *Irish Law Times*, octobre 1993, pp. 225- 233.

la Convention<sup>29</sup>. Il encourage le gouvernement à publier et diffuser ce document et à en faire l'objet d'un débat parlementaire public à la conclusion du processus.

### 8.3.9 La démarche globale du Comité

Le Comité n'ayant pas le pouvoir d'imposer de sanctions en cas de manquement à l'obligation d'appliquer les dispositions de la Convention, il a opté, dans son mode de surveillance de la mise en œuvre, pour une approche non contradictoire. Les États parties sont vivement encouragés à procéder à l'examen critique de leur action et à détecter leurs faiblesses ou insuffisances en matière d'application de la Convention. En outre, le *modus operandi* du Comité consiste à faire des recommandations et à offrir des conseils et une assistance technique, plutôt qu'à condamner avec véhémence, en droit ou en pratique. Cela concorde avec la volonté de favoriser une approche globale et intégrée de la mise en œuvre<sup>30</sup>. Bien évidemment, l'efficacité d'une telle approche suppose la participation franche et active de l'État partie considéré tout au long du processus d'établissement du rapport. Le rôle dévolu aux ONG du pays est tout aussi capital, puisqu'elles sont en mesure de fournir des informations indépendantes et fiables pendant toute la durée du processus<sup>31</sup>. La section ci-après contient une analyse, fondée sur des études par pays, des activités de ces différents acteurs dans le processus d'établissement des rapports prévu par la Convention.

## 8.4 Études par pays – L'application actuelle de la Convention aux enfants handicapés

### 8.4.1 Introduction aux études par pays

Le comité des droits de l'enfant a tenu sa vingt-huitième session du 24 septembre au 12 octobre 2001. Il a examiné au cours de cette session les rapports soumis par dix États parties : Cameroun, Cap-Vert, Mauritanie, Gambie, Oman, Kenya, Qatar, Paraguay, Portugal et Ouzbékistan.

Nous analysons dans la présente section le processus d'établissement des rapports dans cinq de ces pays; il s'agit de montrer, exemples à l'appui, les types de renseignements et de détails figurant dans les rapports des États parties sur les droits des enfants handicapés. L'accent porte donc sur le rapport soumis par l'État partie et sur les observations du Comité en ce qui concerne la non-discrimination (au titre de l'article 2 de la Convention), et les enfants handicapés (au titre de l'article 23).

#### a) Cameroun – Rapport initial (2000)

Le rapport initial du Cameroun au Comité, qui devait être soumis en 1995, a été publié en 2000. Dans la section dévolue à la non-discrimination, il faisait état de

<sup>29</sup> Le Comité est habilité à le faire en vertu de l'article 45 d) de la Convention.

<sup>30</sup> Pour une critique de cette approche, voir K. McSweeney: "The potential for enforcement of the United Nations Convention on the Rights of the Child: the need to improve the information base", *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 16 (1993), p. 467.

<sup>31</sup> Sur le processus d'établissement des rapports, voir: Kilkelly, "The UN Committee on the Rights of the Child", *Child and Family Law Quarterly*.

mesures prises pour garantir aux enfants handicapés l'accès aux établissements d'enseignement et aux services médicaux et sociaux<sup>32</sup>. Il citait également un petit nombre de faits nouveaux relatifs aux droits des enfants handicapés, à leur participation à des activités sportives, ainsi qu'à leur accès aux soins de santé et autres services offerts par des organismes non étatiques<sup>33</sup>. Dans sa conclusion, cependant, le rapport notait avec franchise que :

Ces actions se heurtent à un certain nombre de difficultés : la modicité des moyens de l'État, qui ne permet pas de faire face aux besoins innombrables des enfants handicapés, et l'insuffisance qualitative et quantitative des institutions spécialisées et du personnel d'encadrement<sup>34</sup>.

Entre autres renseignements, le Cameroun était prié de fournir des statistiques détaillées relatives aux enfants handicapés, et de préciser notamment :

- a) Le nombre et la proportion d'enfants handicapés;
- b) Le nombre d'enfants handicapés vivant dans leur famille ou en établissement;
- c) Le nombre d'enfants handicapés intégrés dans le système scolaire et de ceux qui bénéficient du système d'éducation spéciale. Indiquer en outre le nombre d'écoles et d'enseignants associés à la politique d'intégration des enfants handicapés.<sup>35</sup>

Le Comité informait aussi l'État partie que sa délégation devrait être prête à discuter en séance publique des politiques et programmes conçus pour garantir la non-discrimination à l'encontre des enfants, et notamment des enfants handicapés.

Au cours du débat, la délégation du Cameroun dit aux membres du Comité que bien que l'on ne disposât pas, pour l'instant, de statistiques relatives aux enfants handicapés, le prochain recensement général de la population, prévu pour 2002, contiendrait des données ventilées sur ce groupe particulier. La délégation poursuivit en déclarant que si les enfants handicapés devaient bénéficier des mêmes droits que tous les autres enfants, cela n'en posait pas moins, dans la pratique, un certain nombre de problèmes. Qui plus est, la stratégie nationale en matière d'enseignement n'avait pas pris en compte les besoins particuliers des enfants handicapés, bien qu'une étude fût actuellement préparée sur ce sujet à l'intention du Ministère de l'éducation nationale<sup>36</sup>.

Dans ses observations finales, au terme de la discussion, le Comité se dit préoccupé par l'impact de la situation sociale et économique sur les droits des enfants, en général<sup>37</sup>. En ce qui concerne la discrimination, il notait avec inquiétude les disparités affectant les groupes les plus vulnérables, dont les enfants handicapés, en matière de jouissance des droits, et recommandait que de plus grands efforts fussent déployés pour garantir que tous les enfants puissent jouir de leurs droits sans discrimination. Le Comité se disait préoccupé par le manque de données statistiques sur les enfants

<sup>32</sup> CRC/C/28/Add.16, par. 27.

<sup>33</sup> Ibid., par. 127-133.

<sup>34</sup> Ibid., par. 133.

<sup>35</sup> CRC/C/Q/CAME/1.

<sup>36</sup> Compte rendu analytique de la 738<sup>ème</sup> réunion (CRC/C/SR.738), par. 17.

<sup>37</sup> CRC/C/15/Add. 164.

handicapés dans l'État partie, par la situation des enfants souffrant d'incapacités d'ordre physique ou intellectuel, et, en particulier, par le manque de soins spécialisés et l'insuffisance des possibilités de scolarisation et d'emploi qui leur étaient offertes. Il se disait également préoccupé par le fait que la pauvreté et des conditions de santé médiocres avaient pour effet d'augmenter le nombre des enfants handicapés. Pour y remédier, le Comité suggérait au Cameroun :

- a) de veiller à l'utilisation de données adéquates et circonstanciées dans la formulation des politiques et programmes destinés aux enfants handicapés;
- b) d'évaluer la situation de ces enfants en termes d'accès à des soins de santé adéquats, à des services éducatifs et à des possibilités d'emploi;
- c) de prendre note des Règles pour l'égalisation des chances des handicapés (résolution 48/96 de l'Assemblée générale) et des recommandations adoptées par le Comité lors de sa journée de débat général sur les droits des enfants handicapés (voir : CRC/C/69);
- d) d'allouer des ressources suffisantes pour renforcer les services qui s'occupent des enfants handicapés, pour aider leurs familles et pour former des spécialistes dans ce domaine;
- e) de renforcer les politiques et programmes visant à intégrer les enfants handicapés dans les établissements d'enseignement ordinaires, de former des enseignants et de rendre les écoles plus accessibles;
- f) d'entreprendre des études génétiques et autres afin de déterminer les causes des invalidités dans l'État partie;
- g) de sensibiliser la population aux droits des enfants handicapés;
- h) de faire appel, entre autres, à l'aide de l'UNICEF et de l'OMS<sup>38</sup>.

*b) Cap-Vert - Rapport initial (1999)*

Le rapport initial du Cap-Vert, qui devait être soumis en 1994, ne parvint au Comité qu'en novembre 1999.<sup>39</sup> Dans la section consacrée à la discrimination, il est dit que la Constitution du pays interdit toute discrimination ; le rapport affirme ensuite avec assurance qu'aucune discrimination n'est pratiquée dans les institutions publiques ou privées.<sup>40</sup> Les renseignements fournis au titre de l'article 23 sont également concis et entachés de juridisme : ils renvoient aux seuls articles de la Constitution qui prévoient une protection spéciale pour les enfants handicapés, mais n'évoquent aucune des autres lois, politiques ou pratiques qui ont une incidence sur l'application de la Convention dans ce domaine<sup>41</sup>.

Dans sa liste des questions à traiter, le Comité demandait de plus amples informations sur le traitement réservé aux enfants handicapés : accès aux services médicaux et aux soins de santé (et notamment : accessibilité des bâtiments publics) ainsi qu'à une éducation intégrée<sup>42</sup>. Lors de la séance publique, la délégation informa les membres du Comité que le gouvernement avait entamé des pourparlers avec des ONG et des organisations internationales quant à l'élaboration d'un plan d'action spécifique

<sup>38</sup> Ibid, par. 51.

<sup>39</sup> CRC/C/11/Add. 23).

<sup>40</sup> Ibid., par. 67-68.

<sup>41</sup> Ibid., par. 133-135.

<sup>42</sup> CRC/C/Q/CAP/1.

destiné aux enfants handicapés. La très grande majorité des enfants handicapés fréquentaient des écoles ordinaires car l'État manquait des ressources qui lui permettraient de construire des établissements spécialisés, mais l'on avait pleinement conscience de ce qu'il fallait davantage aider ces enfants. La délégation fit état de plans visant à former un noyau d'enseignants spécialisés pour s'occuper des enfants handicapés dans les établissements d'enseignement ordinaires et reconnut que quelque 500 enfants handicapés n'étaient pas scolarisés et recevaient une instruction à la maison, ou par le biais de services communautaires, partiellement subventionnés par le gouvernement. Dans l'ensemble, la délégation reconnut qu'il fallait harmoniser la législation nationale avec les dispositions de la Convention, notamment en prohibant toute discrimination à l'encontre des enfants handicapés<sup>43</sup>.

Lui emboîtant le pas, le Comité se dit préoccupé, dans ses observations finales, par le fait que la Constitution du Cap-Vert ne comporte aucune disposition interdisant la discrimination à l'encontre des enfants handicapés et recommanda d'inclure dans la Constitution et les autres législations pertinentes des clauses proscrivant toutes les formes de discrimination couvertes par l'article 2 de la Convention, dont, tout particulièrement, la discrimination fondée sur l'incapacité. Il se dit également préoccupé par le fait que le contenu des droits des enfants handicapés n'était pas pleinement respecté et que l'aide spécialisée disponible, notamment l'aide économique, était insuffisante. Autre source de préoccupation : l'absence d'enseignants dûment formés et d'écoles publiques pour les enfants handicapés ayant besoin d'aménagements spéciaux. Il recommandait en conséquence au Cap-Vert :

- a) de s'efforcer d'urgence de faire mieux respecter les droits des enfants handicapés, notamment les droits à la non-discrimination, à la vie de famille, à un niveau de vie suffisant, aux soins de santé, à l'éducation et aux loisirs;
- b) de continuer à assurer et à encourager l'accès des enfants handicapés au système d'éducation normal lorsqu'ils sont capables de s'y intégrer;
- c) de veiller à ce qu'une assistance éducative et sanitaire spécialisée soit mise à la disposition des enfants handicapés qui en ont besoin;
- d) d'assurer des services spécialisés aux enfants handicapés qui passent dans le système éducatif normal;
- e) de fournir une assistance supplémentaire aux familles ayant la charge d'enfants handicapés;
- f) d'élaborer et de mettre en œuvre des campagnes d'information visant entre autres les parents, les enseignants, le personnel soignant et les enfants, sur le thème des droits des enfants handicapés, notamment le droit à un traitement égal;
- g) de demander l'assistance technique de l'UNICEF et de l'OMS<sup>44</sup>.

*c) La Gambie – Rapport initial (1999)*

Le rapport initial de la Gambie, qui devait être soumis au Comité en 1992, ne lui parvint qu'en novembre 1999; en outre, il n'avait pas été rédigé selon les directives du Comité.<sup>45</sup> À propos de l'article 2, le rapport mettait en exergue la disposition de la Constitution gambienne sur la non-discrimination, mais celle-ci ne couvre pas la

<sup>43</sup> Compte rendu analytique de la 746<sup>ème</sup> séance (CRC/C/SR.746), par. 6-7.

<sup>44</sup> CRC/C/15/Add. 168.

<sup>45</sup> CRC/C/3/Add. 61.

discrimination pour motif d'invalidité. Il énumérait ensuite avec franchise les exceptions à ce principe, qui est, selon le rapport, incompatible avec l'article 2 de la Convention. Rien n'est dit, cependant, quant à l'omission de la discrimination pour motif d'invalidité<sup>46</sup>. La section consacrée à l'article 23 donne une image très positive de la protection des droits des enfants handicapés en Gambie, où leur droit inaliénable à une vie pleine et à tout ce qu'elle offre de possibilités est reconnu, et où "l'infrastructure et l'appui administratif nécessaires sont déjà en place"<sup>47</sup>. Et si, selon le rapport, "les stigmates culturels qui frappent l'invalidité et l'appui institutionnel inadéquat proposé aux personnes souffrant d'incapacités dans le système social traditionnel, "ont malheureusement amené la plupart des adultes handicapés à opter pour la mendicité", il note, de façon plus positive, que "la prise de conscience croissante, dans l'ensemble du corps social, des capacités des personnes handicapées et des soins qu'il faut leur offrir modifie rapidement les perspectives d'avenir offertes aux enfants handicapés de la Gambie." Le rapport fait mention de la coopération de l'UNICEF dans l'organisation d'une enquête nationale sur l'invalidité<sup>48</sup>.

Dans sa courte liste de points à traiter, le Comité priait la Gambie de lui fournir des données chiffrées détaillées quant aux allocations budgétaires destinées aux enfants handicapés.<sup>49</sup> Les discussions entre le Comité et la délégation n'ayant guère porté, semble-t-il, sur les questions touchant à l'invalidité<sup>50</sup>, le Comité se disait essentiellement préoccupé, dans ses observations finales, par la discrimination exercée à l'encontre des enfants handicapés, laquelle, était-il noté, n'est pas prohibée par la Constitution<sup>51</sup>. Le Comité se disait également préoccupé par :

- l'insuffisance de la protection juridique, des installations, aménagements et services offerts aux enfants handicapés;
- le nombre limité d'enseignants spécialement formés pour s'occuper d'enfants handicapés;
- l'insuffisance des efforts déployés pour faciliter leur intégration dans le système éducatif et, de façon plus générale, dans la société;
- l'insuffisance des ressources allouées aux programmes pédagogiques spéciaux destinés aux enfants handicapés.

À l'issue de la journée de débat général sur les droits des enfants handicapés et compte tenu des Règles pour l'égalisation des chances de handicapés, le Comité recommanda à la Gambie :

- a) de prendre des mesures effectives pour recueillir des données statistiques adéquates sur les enfants handicapés et de veiller à ce qu'elles soient utilisées lors de la formulation des politiques et programmes concernant ces enfants;
- b) d'intensifier ses efforts pour élaborer des programmes de détection précoce en vue de prévenir les invalidités;
- c) de mettre en place des solutions autres que le placement en institution des enfants handicapés;

---

<sup>46</sup> Ibid, par. 69-76.

<sup>47</sup> Ibid., par. 113.

<sup>48</sup> Ibid., par. 117-118.

<sup>49</sup> CRC/C/Q/GAM/1.

<sup>50</sup> Compte rendu analytique de la 740<sup>ème</sup> séance (CRC/C/SR.740).

<sup>51</sup> CRC/C/15/Add. 165, par. 25-26.

- d) d'élaborer à leur intension des programmes éducatifs spéciaux, de manière à les intégrer, chaque fois que possible, dans le courant général de l'enseignement public et de la vie en société;
- e) de lancer des campagnes destinées à sensibiliser le public aux droits et aux besoins particuliers des enfants handicapés et de ceux qui souffrent d'une incapacité intellectuelle;
- f) d'augmenter les ressources humaines et financières allouées à l'enseignement spécialisé, ainsi que l'aide fournie aux familles des enfants handicapés ; et
- g) de solliciter la coopération technique de l'OMS et de l'UNESCO, entre autres, en vue de former un personnel professionnel, notamment des enseignants pour enfants handicapés.<sup>52</sup>

*d) Portugal - Second rapport périodique (1998)*

Le second rapport périodique du Portugal parvint au Comité en octobre 1998.<sup>53</sup> En dépit des directives sur l'établissement des rapports, il ne faisait état d'aucun problème de discrimination exercée envers des enfants handicapés.<sup>54</sup> La section consacrée aux droits des enfants handicapés était cependant fournie et détaillée ; elle abondait en données statistiques et donnait force informations quant aux mesures, législatives ou autres, récemment adoptées pour favoriser l'accès des enfants handicapés aux établissements d'enseignement général et aux autres services.<sup>55</sup>

Dans sa liste des questions à traiter, le Comité n'en demanda pas moins au Portugal de compléter cette abondante information par des statistiques ventilées (par sexe, âge, zone (rurale/urbaine) et, si possible, appartenance ou non à une minorité) couvrant la période 1998-2000 et portant sur :

- a) le nombre total d'enfants handicapés;
- b) le nombre d'enfants handicapés vivant dans leur famille ou en institution;
- c) le nombre d'enfants handicapés fréquentant des écoles ordinaires et des écoles spéciales;
- d) les crédits budgétaires alloués aux enfants handicapés.

Dans la perspective de la séance publique, le Portugal fut également prié d'envisager l'élaboration de politiques conçues pour lutter contre la discrimination exercée à l'encontre des enfants handicapés<sup>56</sup>.

Lors de la séance publique, le Comité se dit préoccupé par la non concordance de certaines des données statistiques relatives aux enfants handicapés et pria la délégation de bien vouloir les vérifier<sup>57</sup>. D'une manière générale, la délégation affirma sa conviction que l'accès à l'éducation et aux services de santé se faisait sans discrimination aucune.

---

<sup>52</sup> Ibid., par. 50-51.

<sup>53</sup> CRC/C/65/Add. 11.

<sup>54</sup> Ibid., par. 54-80.

<sup>55</sup> Ibid., par. 217-268.

<sup>56</sup> CRC/C/Q/POR/2.

<sup>57</sup> Compte rendu analytique de la 732<sup>e</sup> séance (CRC/C/SR.732), par. 51.

Mais dans ses observations finales, le Comité ne fit pas référence aux enfants handicapés sous l'angle du principe de non-discrimination.<sup>58</sup> Sur l'application de l'article 23, cependant, le Comité se félicita de l'accent que l'État partie mettait sur l'intégration des enfants handicapés dans le courant principal de l'enseignement, mais se dit préoccupé par le fait que les ressources allouées à l'enseignement spécialisé destiné aux enfants handicapés étaient inégalement réparties, des montants importants allant à Lisbonne, ce qui limitait l'accès de certains enfants à ces établissements. Il recommandait en conséquence au Portugal:

- a) de poursuivre et d'intensifier ses efforts en vue de garantir l'intégration des enfants handicapés dans les établissements d'enseignement général;
- (b) de revoir la ventilation des ressources allouées à l'enseignement spécialisé destiné aux enfants handicapés pour faire en sorte que les enfants et les familles qui ont besoin de ces services puissent aisément y accéder<sup>59</sup>.

*e) Qatar – Rapport initial (1999)*

Le rapport initial de Qatar, qui devait être soumis au Comité en 1997, lui parvint en 1999<sup>60</sup>. Dans la section traitant de la discrimination, il affirmait que les enfants jouissent de tous les droits énoncés dans la Convention, sans discrimination aucune. Celle-ci est, au demeurant, prohibée par la législation et aucune plainte n'a jamais été déposée pour discrimination, de quelque nature que ce soit<sup>61</sup>. Dans la section consacrée à l'article 23, il était dit que les enfants handicapés reçoivent des soins et une aide appropriés d'un large éventail d'organisations, publiques et privées<sup>62</sup>. Suivant un exposé laudatif quant à la façon dont ces instances satisfont les besoins des enfants handicapés en matière d'enseignement, de santé, etc..

Dans sa liste des points à traiter, le Comité demanda au Qatar des données statistiques relatives aux enfants handicapés, et le pria de préciser, entre autres le nombre (ventilé par sexe et par âge) d'enfants handicapés :

- a) vivant dans leur famille;
- b) placés dans des institutions;
- c) fréquentant des écoles ordinaires; et
- d) fréquentant des écoles spéciales.

En vue de la séance publique, le Qatar fut également prié de se préparer à débattre de questions intéressant les enfants handicapés, comme l'accès adéquat aux services pertinents, les campagnes de sensibilisation visant à désamorcer les attitudes hostiles, l'aide accordée aux familles et les mesures prises pour intégrer ces enfants dans des écoles ordinaires<sup>63</sup>.

---

<sup>58</sup> CRC/C/ 5/Add.162.

<sup>59</sup> Ibid., par. 36-37.

<sup>60</sup> CRC/C/51/Add. 5.

<sup>61</sup> Ibid., par. 22.

<sup>62</sup> Ibid., para. 100.

<sup>63</sup> CRC/C/Q/QAT/1.

Lors de la séance publique, les efforts déployés pour faire appliquer les droits des enfants handicapés furent évoqués ; en réponse aux questions posées par les membres du Comité, la délégation reconnut que le niveau de soins offert aux enfants handicapés pouvait être amélioré. Les institutions de l'État comme les organisations non gouvernementales s'y employaient. En ce qui concerne l'éducation, la délégation déclara que le gouvernement avait dû faire face à la résistance de certains parents, qui refusaient d'envoyer leurs enfants dans des écoles qui accueillaient aussi des enfants handicapés ; en même temps, elle se félicita de l'aide reçue d'experts américains et belges<sup>64</sup>.

Il est regrettable qu'en dépit d'un débat prolongé sur la non-discrimination en général, le Comité n'ait pas relevé dans ses conclusions la moindre insuffisance, ni fait de recommandation quant au droit des enfants handicapés de jouir de tous leurs droits, sans discrimination aucune<sup>65</sup>. Le Comité ne fit état d'aucune préoccupation particulière quant à l'application de l'article 23 mais se félicita de la création d'un Comité national des personnes ayant des besoins spécifiques, de l'élaboration d'un projet de loi à elles consacré, et des efforts déployés par l'État en matière de sensibilisation du public et d'intégration. Dans ses recommandations, cependant, il traita longuement de la question des enfants handicapés et invita l'État partie :

- a) à revoir les politiques et pratiques relatives aux enfants handicapés, dont, notamment, les projets de lois prévus à leur intention, compte dûment tenu des Règles pour l'égalisation des chances de handicapés (résolution 48/96 de l'Assemblée générale) et des recommandations adoptées par le Comité lors de la journée de débat général sur "les enfants handicapés" (voir : CRC/C/69);
- b) à continuer de faire participer les enfants handicapés et leurs familles à l'élaboration d'enquêtes et à l'examen des politiques en vigueur;
- c) à redoubler d'efforts en vue de dégager les ressources humaines et financières nécessaires;
- d) à intensifier les efforts déployés pour promouvoir et élargir les programmes communautaires de réadaptation, notamment les groupes d'appui aux parents, et l'éducation intégrée des enfants souffrant de quelque handicap que ce soit; et
- e) à solliciter, entre autres, l'aide de l'UNICEF et de l'OMS.

#### **8.4.2 Enseignements tirés des études par pays**

À la lecture de cet échantillon aléatoire de rapports initiaux et périodiques, il apparaît clairement que, d'une manière générale, les États parties pourraient prendre plus au sérieux leurs obligations envers les enfants handicapés. L'on manque de données statistiques spécifiques sur ces enfants, tout comme l'on manque d'informations détaillées sur la mesure dans laquelle ils peuvent exercer leurs droits dans la pratique. Les États parties n'ont pas tous respecté l'esprit et la lettre des directives du Comité en matière d'établissement des rapports, qui leur demandent de préciser les problèmes rencontrés et les obstacles qui entravent l'application de la Convention.

<sup>64</sup> Compte rendu analytique de la 734<sup>ème</sup> séance (CRC/C/SR.734), par. 37

<sup>65</sup> CRC/C/15/Add. 163 6, par. 30-34.

En revanche, au terme de l'examen desdits rapports par le Comité, il apparut de façon évidente que même si les États parties ne fournissent pas toujours aux experts des données complètes et dignes de foi, le processus d'établissement des rapports n'en a pas moins des incidences positives. Il est clair, en particulier, que le Comité ne s'en tient pas à une conception abstraite des obligations des États parties en matière d'établissement des rapports : il examine ces rapports l'un après l'autre, selon leur spécificité. Ainsi, même s'il entre forcément quelque chose d'arbitraire dans la façon dont, vu le peu de temps dont on dispose en séance plénière, on débat ou non de la question de l'invalidité, le Comité n'en essaie pas moins, cependant, de rectifier cela dans ses observations finales. En outre, bien que les rapports soumis par certains États parties ne contiennent que peu d'informations détaillées sur les enfants handicapés, cela n'empêche pas le Comité de leur adresser, dans ses observations finales, des recommandations spécifiques.

De même, lorsqu'un État partie soumet un rapport exagérément optimiste sur ce sujet, cela ne le soustrait pas pour autant aux critiques du Comité. Au demeurant, un rapport laudatif n'est pas forcément suivi, en plénière, par une démonstration analogue d'autosatisfaction quand la délégation du pays concerné s'adresse au Comité. Celui-ci se sert de la liste des points à traiter pour faire connaître ses préoccupations et met les intéressés en demeure de remédier aux lacunes constatées. Il découle de ce qui précède que le Comité n'exprime pas des inquiétudes d'ordre général mais bien des préoccupations par pays ; c'est-là un facteur primordial, qui permet de maximiser l'efficacité du processus d'établissement des rapports au titre de la Convention.

Dans les cas susmentionnés du Cameroun, du Cap-Vert, de la Gambie, du Qatar et du Portugal, il est difficile de préciser quelles organisations non gouvernementales nationales ont fourni, le cas échéant, au Comité des informations sur l'application de la Convention. Il est néanmoins évident que l'OMS et l'UNICEF ont joué un rôle des plus utiles en fournissant au Comité, tout au long du processus, des données statistiques et autres, et offert aux États parties une assistance technique pour les aider à appliquer la Convention. En outre, quel que soit le rôle joué par les ONG en matière d'établissement des rapports, le Comité ne manque jamais de rappeler aux délégations des gouvernements la nécessité de coopérer avec elles à l'échelon national, ni de souligner le rôle clef qu'elles jouent en sensibilisant le public aux droits des enfants handicapés et en offrant aide et expertise aux États parties voués à l'application de la Convention.

D'une manière générale, il semble évident qu'en dépit d'une grave pénurie de ressources, le Comité fonctionne bien. Il fait des recommandations pratiques détaillées (comme, par exemple, de solliciter l'assistance technique de l'UNESCO et de l'UNICEF), ainsi que des recommandations de principe. Il est clair toutefois que la question de l'invalidité n'est pas systématiquement présentée comme relevant de la non-discrimination ; vu le caractère fondamental de ce principe, les carences du Comité à cet égard peuvent être considérées comme une faille dans son modus operandi.

## 8.5 Importance croissante de la “dimension invalidité” dans l’action du Comité des droits de l’enfant

### 8.5.1 Observations du Comité en 1996

En 1996, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités (organe subsidiaire de la Commission des droits de l’homme, rebaptisé depuis Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l’homme) pria le Secrétaire général de faire rapport sur la coordination des actions en faveur des personnes handicapées<sup>66</sup>. Le report incluait les informations reçues par le Comité des droits de l’enfant sur les activités réalisées dans ce domaine. Le Comité déclara qu’il avait examiné la situation des enfants handicapés à la lumière de l’article 23 de la Convention, en se concentrant sur les droits des enfants mentalement et physiquement handicapés, aux fins de favoriser leur participation active à la vie de la collectivité, de faire respecter leur dignité et de stimuler leur autonomie. Le Comité déclara aussi qu’il tenait dûment compte des principes généraux de la Convention, notamment des articles 2 (non-discrimination), 3 (intérêt supérieur de l’enfant) et 4. Il fit valoir à cet égard les préoccupations ci-après :

- Certaines sociétés ne sont pas suffisamment sensibles aux besoins ni à la situation des enfants handicapés, tels qu’énoncés à l’article 2 de la Convention. Le Comité est frappé par les attitudes trop souvent discriminatoires manifestées envers ces enfants et recommande que des stratégies et des programmes éducatifs soit élaborés en vue de surmonter certains préjugés qui ont une incidence néfaste pour les enfants handicapés ; cette mesure devrait s’accompagner d’une diffusion adéquate de l’information.
- Certains enfants handicapés n’ont pas un accès adéquat aux services médicaux et sociaux et dans bien des pays, le nombre des jeunes handicapés scolarisés est peu élevé, ce qui indique peut-être qu’on ne s’est pas suffisamment préoccupé de leurs besoins particuliers. Il recommande à cet égard de leur fournir une meilleure protection, et notamment de leur permettre, par le biais de l’éducation, de dûment s’intégrer à la société et de participer activement à la vie familiale. Il faudrait également s’attacher à la détection précoce des handicaps.
- Les coupes budgétaires ont également affecté les enfants handicapés, qui sont particulièrement désavantagés en termes d’accès à des services éducatifs et sanitaires adéquats. Le Comité encourage donc vivement les pays à prendre toutes mesures propres à minimiser l’incidence négative que les politiques d’ajustement structurel peuvent avoir sur la situation des enfants handicapés. À la lumière de l’article 4, le Comité reconnaît l’urgence nécessaire d’allouer, dans toutes les limites des ressources dont ils disposent, des crédits pour protéger ces enfants.

Le Comité fit également observer qu’il fallait miser sur l’assistance internationale et sur l’échange d’informations appropriées pour s’attaquer plus efficacement à l’amélioration de la situation des enfants handicapés, conformément aux dispositions du paragraphe 4 de l’article 23 de la Convention.

L’étude des monographies susmentionnées révèle que le Comité a exprimé ces mêmes inquiétudes tout au long de l’examen des rapports soumis par les États parties; elles restent un sujet de préoccupation légitime quant à la réalisation des droits des enfants handicapés.

---

<sup>66</sup> Droits de l’homme et invalidité (E/CN.4/Sub.2/1996/27).

### 8.5.2 Utilité des journées de débat général

Fidèle à sa conviction que mieux vaut favoriser le débat public que de condamner le comportement coupable d'un État, le Comité a pris l'habitude d'organiser une journée de débat général avant chaque session publique, deux fois par an au moins. Ce débat, auquel les organes des Nations Unies, les ONG, les personnes intéressées et les experts sont invités à participer, traite des droits des enfants présentant un intérêt particulier. À ce jour, le Comité a tenu des débats sur les sujets ci-après :

1. la participation des enfants aux conflits armés (1992)
2. L'exploitation économique des enfants (1993)
3. Le rôle de la famille (1994)
4. Les petites filles (1995)
5. La justice pour mineurs (1995)
6. L'enfant et les médias (1996)
7. Les enfants handicapés (1997)
8. Le VIH/SIDA (1998)
9. La réunion commémorative à l'occasion du dixième anniversaire : mesures générales d'application (1999)
10. Les enfants victimes de la violence d'État (2000)
11. Les enfants victimes de violences au sein de la famille ou à l'école (2001)

En introduisant cette pratique, l'intention du Comité était de mieux faire comprendre la teneur et la portée de la Convention relative aux droits de l'enfant dans les domaines pertinents. Au vu des résultats acquis au terme de plusieurs journées de débat général, on peut conclure que c'est-là un bon moyen de stimuler des discussions thématiques structurées sur les droits de l'enfant, tels qu'énoncés dans la Convention. C'est également un bon moyen d'encourager les participants à échanger des exemples de bonnes pratiques dans l'application de la Convention et d'user au mieux des possibilités qu'elle offre aux plans national et international. Il est également très instructif pour le Comité d'entendre exprimer des préoccupations quant à l'application nationale de la Convention, ou au rôle de surveillance qui lui est dévolu dans ce domaine.

Pour ces journées de débat général, le Comité a instauré la procédure suivante : il commence par lancer le débat et fait état de ses préoccupations quant au sujet traité ; puis il esquisse les tendances qui se dégagent de l'examen des rapports soumis par les États parties. L'essentiel de la journée est consacré à l'audition des parties ; le rapporteur conclut par un résumé des principales questions abordées. Dans la plupart des cas, la journée se conclut par l'adoption de recommandations, qui peuvent dans certains cas être adressées au Comité lui-même, ou qui concernent les actions des ONG ou d'autres instances concernées. Ce débat est dûment reflété dans le rapport de la session, et en 1999, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) a refondu en un seul document tous les rapports du Comité sur les journées de débat général ; ce document peut être consulté sur le site Internet du HCDC.

### 8.5.3 Retentissement de la journée de débat général consacrée aux droits des enfants handicapés (1997)

Le 6 octobre 1997, le Comité des droits de l'enfant tint une journée de débat général sur les droits des enfants handicapés. Celle-ci fut marquée par une participation record puisqu'elle attira quelque 100 représentants, dont ceux d'organisations non gouvernementales, comme l'Organisation mondiale des personnes handicapées, *Inclusion International* et *Save the Children*, des institutions des Nations Unies telles que l'UNESCO, l'UNICEF et la Banque mondiale, ainsi que le Rapporteur spécial de la Commission du développement social chargé de la question de l'invalidité<sup>67</sup>. De jeunes handicapés y participèrent également, ce qui permit de maintenir le débat sur son axe principal : comment combattre les violations largement répandues des droits des enfants handicapés par l'instauration d'un processus de participation et d'intégration ?

Les 14 recommandations ci-après furent formulées en vue des actions à venir. Le Comité devait :

1. promouvoir les Règles des Nations Unies pour l'égalisation des chances des handicapés, qui contiennent des orientations pertinentes pour la mise en œuvre de la Convention, et travailler en collaboration avec le Rapporteur spécial et le Groupe d'experts;
2. s'engager à rédiger rapidement une observation générale sur les enfants handicapés;
3. s'appliquer, durant l'examen des rapports des États parties, à insister sur le sort des enfants handicapés et la nécessité de prendre des mesures concrètes pour veiller au respect de leurs droits, y compris, en particulier, le droit à la vie, à la survie et au degré le plus haut de développement, ainsi que le droit à la participation et à l'intégration dans la société, en soulignant qu'il convient d'assurer le suivi de la situation des enfants handicapés dans tous les États pour promouvoir la collecte de statistiques et d'autres informations permettant d'établir des comparaisons constructives par région et par pays ;
4. faire ressortir la nécessité pour les États de lutter activement contre les mentalités et les pratiques, notamment l'infanticide, les pratiques traditionnelles préjudiciables à la santé et au développement, les superstitions et la vision de l'invalidité comme une tragédie, qui constituent une discrimination à l'égard des enfants handicapés et leur dénie l'égalité des droits garantis par la Convention;
5. encourager d'urgence, compte tenu de l'impact affligeant des conflits armés qui transforment des centaines de milliers d'enfants en handicapés, la ratification de la Convention d'Ottawa;
6. souligner que certaines lois toujours en vigueur dans de nombreux pays concernant les enfants handicapés sont incompatibles avec les principes et les dispositions de la Convention, comme les lois qui nient aux enfants handicapés le droit universel à la vie, à la survie et au développement, et notamment, dans les États où l'avortement est autorisé, les lois discriminatoires sur l'avortement des enfants handicapés et l'accès aux services de santé, les lois qui nient aux enfants handicapés le droit à l'éducation et les lois qui rendent obligatoire le placement des enfants handicapés dans des

<sup>67</sup> Voir les comptes rendus analytiques publiés dans les documents CRC/C/SR.418 et CRC/C/SR.419. Voir aussi le Rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant, 20 août 1998 (A/53/281).

établissements spécialisés pour les soins, les traitements médicaux ou l'instruction;

7. travailler en coopération avec l'UNESCO, l'UNICEF et d'autres organismes intéressés pour veiller à ce que le thème de l'éducation non séparée soit inscrit au programme des réunions, conférences et séminaires et fasse partie intégrante du débat sur l'éducation;
8. encourager la réalisation de recherches émancipatrices avec les enfants handicapés sur les méthodes de consultation, de participation aux décisions et d'autonomisation;
9. promouvoir la diffusion sur des supports de formation appropriés d'un recueil de bonnes pratiques susceptibles d'être mises en œuvre par les organismes d'assistance comme l'Organisation suédoise des handicapés-Fondation internationale d'assistance ou *Save the Children*, en collaboration avec certaines organisations de personnes handicapées;
10. encourager les gouvernements à diffuser ces supports de formation au niveau communautaire sous des formes appropriées pour les enfants et les personnes handicapées;
11. œuvrer en faveur de l'inscription des droits et intérêts des enfants handicapés au programme de travail des institutions bilatérales et multilatérales, des agences d'aide au développement, des organismes donateurs, des organisations financières telles que la Banque mondiale et les banques régionales, ainsi que des agences de coopération technique;
12. encourager les recherches visant à l'obtention de statistiques et de données empiriques afin:
  - (a) de favoriser une prise de conscience sur la mesure dans laquelle le droit à la vie est dénié aux enfants handicapés;
  - (b) de lutter contre l'existence répandue des superstitions et des préjugés sur les enfants handicapés et contre la stigmatisation sociale et les restrictions d'accès à l'éducation dont ils font l'objet ; et
  - (c) de favoriser la prise en considération de cette question dans l'élaboration et la discussion des conventions bioéthiques; d'inciter les organismes compétents à mettre au point des programmes de substitution au placement en institution et de formuler et promouvoir des stratégies à cet effet;
13. inviter tous les organismes qui fournissent des informations au Comité pendant l'examen des rapports des États parties à prendre en considération la perspective des enfants handicapés dans leurs communications; et
14. examiner les mécanismes à mettre en place pour aller de l'avant, comme la création d'un Groupe de travail chargé d'élaborer un plan d'action.

#### **8.5.4 Suivi de la journée de débat général – Création de l'ONG "Droits des enfants handicapés" ; son rôle**

En raison du grand nombre de contributions et de l'importance des thèmes traités lors de la journée de débat général, le Comité fut d'avis qu'un suivi s'imposait.

Il fut donc décidé de créer un groupe de travail sur les droits des enfants handicapés, composé de membres du Comité, de représentants des organes et institutions intéressés des Nations Unies et d'organisations non gouvernementales s'occupant de

personnes handicapées, et notamment d'enfants handicapés, qui serait chargé de poursuivre l'examen des recommandations proposées et de formuler un plan d'action visant à faciliter l'application concrète des diverses propositions<sup>68</sup>. Il serait notamment chargé :

- (a) de constituer un groupe de travail composé des principales organisations œuvrant dans les domaines de l'invalidité et des droits de l'homme, auxquelles viendraient se joindre des spécialistes internationaux de ces questions;
- (b) de préparer un plan d'action sur la base des recommandations du Comité des droits de l'enfant;
- (c) d'élaborer une stratégie d'application et de mettre ce plan en œuvre.

On se proposait d'atteindre ces objectifs par le biais des activités ci-après:

- (a) travailler en étroite association avec le Rapporteur spécial de la Commission du développement social pour les handicapés et avec le groupe d'experts chargé de l'application des Règles pour l'égalisation des chances de handicapés;
- (b) veiller à ce que le groupe de travail se réunisse régulièrement et sollicite les points de vue et opinions des groupes d'enfants locaux ;
- (c) sensibiliser l'opinion à la situation des enfants handicapés en fournissant des preuves statistiques et des témoignages de victimes de violations des droits de l'homme et combattre certaines mentalités et pratiques, telles que l'infanticide, les pratiques traditionnelles préjudiciables à la santé et au développement, la superstition, la notion selon laquelle l'invalidité est une tragédie et la mise à l'écart des enfants handicapés;
- (d) fournir des exemples de bonnes pratiques, projets, politiques ou lois qui prônent les principes et les dispositions de la Convention, comme celle qui dispose que les enfants handicapés ont les mêmes droits que les autres à la vie, à la survie et au développement et celle qui interdit les lois discriminatoires sur l'avortement et l'accès aux soins de santé.

Le financement du Groupe de travail une fois garanti par l'Office central suédois pour l'aide au développement, il fut officiellement constitué en 1998 sous le nom de "Droits des enfants handicapés". Les organisations qui en font partie sont l'Organisation mondiale des personnes handicapées, *Save the Children Alliance*, l'Union mondiale des aveugles et la Fédération mondiale des sourds. Le Groupe de travail est présidé par Bengt Lindqvist, Rapporteur spécial de la Commission du développement social pour les handicapés ; un membre du Comité des droits de l'enfant assiste à ses réunions. Les tâches administratives du Groupe sont confiées à *Disability Awareness in Action*, à Londres.

Le Groupe de travail tint sa première réunion à Londres, les 23 et 24 janvier 1999, sous la présidence de Bengt Lindqvist. Assistèrent à la réunion: Esther Queenie Mokhuane, du Comité des droits de l'enfant, Rachel Hurst, de l'Organisation mondiale des personnes handicapées, (mais qui travaille aussi pour *Disability Awareness in Action – London*), Sue Stubbs et Ulrike Persson, de l'*International Save the Children Alliance*, Kicki Nordstrom, de l'Union mondiale des aveugles, Gerison

<sup>68</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, Cinquante-troisième session, Supplément No. 41 (A/53/51), par. 1427.

Lansdown du Children's Rights Office (Royaume-Uni) et Darryl Cowley, coordonnateur du groupe de travail. Les représentants de la Fédération mondiale des sourds et d'*Inclusion International* ne purent participer à la réunion.

Madame Mokhuane intervint au nom du Comité, soulignant les efforts que celui-ci avait déployés pour promouvoir les droits des enfants handicapés. Grâce au dialogue instauré avec les États parties et aux recommandations qu'il leur adresse, le Comité se trouvait ainsi en mesure de préconiser la promulgation de lois nationales, la mise en œuvre de politiques et de programmes appropriés et l'allocation de ressources suffisantes pour garantir et protéger les droits des enfants handicapés. Le Comité avait également invité les États parties à prendre toutes les mesures propres à améliorer la situation et à protéger les droits des enfants handicapés engagés dans des conflits armés ou blessés par des mines terrestres.

L'objet principal de cette première réunion était d'élaborer un plan d'action couvrant les dix-huit mois accordés au Groupe de travail pour accomplir sa tâche, qui était d'appuyer et de renforcer l'action du Comité des droits de l'enfant en matière de surveillance et de promotion des droits des enfants handicapés. En conséquence, le programme ci-après fut adopté :

- (a) organiser une série de réunions régionales auxquelles des enfants et adolescents handicapés et des organismes locaux d'aide aux handicapés seraient invités à faire part de leur expérience en matière de respect ou de non-respect de leurs droits, à dire ce qu'ils souhaiteraient voir changer et à faire des suggestions en vue des actions à venir. Dans un premier temps, des réunions seraient organisées en Amérique latine et en Afrique. Plus tard, d'autres réunions se tiendraient en Europe occidentale et en Europe Orientale, et ultérieurement en Asie;
- (b) recueillir des exemples de bonnes pratiques dans la promotion des droits des enfants handicapés (en matière de participation, d'intégration ou de substitution au placement en institution, par exemple) en vue d'une large diffusion. Rassembler des données sur l'incidence sociale des mesures prises en faveur des enfants - par exemple, pourcentage d'enfants handicapés ayant accès à l'éducation, proportion de ceux qui sont scolarisés dans des écoles ordinaires et de ceux qui sont aidés par la communauté. L'*International Save the Children Alliance* accepta de s'atteler à cette tâche;
- (c) envisager la possibilité de faire rédiger par le Comité des droits de l'enfant une observation générale sur l'article 23 de la Convention;
- (d) tenir une séance publique à Genève et peut-être aussi à New York, à l'occasion de laquelle les organismes et institutions des Nations Unies seraient invités à soumettre au Groupe de travail ses travaux en cours ou prévus pour promouvoir les droits des enfants handicapés;
- (e) fournir au groupe de travail de présession du Comité des droits de l'enfant des informations et témoignages sur la situation des enfants handicapés dans les États parties dont les rapports sont en cours de discussion;
- (f) enrichir, grâce aux témoignages recueillis à l'occasion de réunions régionales, l'ordre du jour du Sommet des enfants prévu pour 2001;
- (g) participer au débat sur la bioéthique en faisant valoir le point de vue des enfants handicapés;

(h) concevoir un logo et rédiger un prospectus aux fins de promouvoir et d'expliquer le rôle et les objectifs du groupe de travail. Il fut convenu de l'appeler "Droits des enfants handicapés" : groupe de travail consultatif du Comité des droits de l'enfant"<sup>69</sup>.

En vue d'atteindre ces objectifs, le groupe "Droits des enfants handicapés" a entamé ses travaux préliminaires en mettant en lumière la maltraitance et l'abandon dont pâtissent les enfants souffrant de toutes sortes de handicaps et de problèmes de santé, et en recueillant et diffusant des exemples de bonnes pratiques dans la lutte contre les mauvais traitements. Il a notamment œuvré dans les deux domaines suivants :

En premier lieu, il a commencé de jouer un rôle officiel dans le processus d'établissement des rapports prévu par la Convention en fournissant des informations quant à la réalisation des droits des enfants handicapés. Cela fait maintenant une année qu'il soumet des témoignages écrits et oraux aux séances de présession du Comité, qui ont lieu trois fois par an. Les témoignages oraux sont fournis par des personnes handicapées. Les premières indications donnent à penser que le Comité saisit mieux désormais l'impact de la Convention pour les enfants handicapés, encore que seule une analyse de plus longue durée puisse permettre de valider le succès de cette approche. La façon rationnelle et succincte dont le Groupe rédige ses rapports parallèles permet de mettre utilement en relief les questions liées aux droits des enfants handicapés.

En second lieu, le Groupe a publié un rapport intitulé *It's our World Too!* sur la vie des enfants handicapés<sup>70</sup>. Ce document devait, à l'origine, paraître avant la session extraordinaire des Nations Unies consacrée aux droits de l'enfant ; prévue pour septembre 2001, celle-ci fut ajournée en raison des attentats terroristes. Cet excellent rapport met en lumière les insuffisances de la protection conférée par la Convention aux enfants handicapés et recense un certain nombre d'initiatives encourageantes, qui montrent bien comment on peut aider des enfants souffrant de différents handicaps à acquérir une autonomie et à s'intégrer à la société. Ces initiatives traitent des questions ci-après:

- Droit d'être entendu (Afrique du Sud, Royaume-Uni);
- Aider les parents à défendre les droits des enfants handicapés (Kenya, Malaisie, Zimbabwe);
- Promotion de l'intégration dans le système d'éducation (Ghana, Inde, Mali, Nicaragua).
- Promotion de l'intégration sociale (Brésil, Inde, Mexique, Maroc, Thaïlande);
- Lutte contre les préjugés et instauration d'un état d'esprit positif envers l'invalidité (Philippines, États-Unis),
- Respect des droits culturels (Cambodge, Zambie);
- Droit de se livrer au jeu et aux loisirs (Albanie, Inde, Pakistan);
- Mise en service de structures conçues pour veiller au respect des droits des enfants handicapés (Afrique du Sud, Ouganda).

<sup>69</sup> *Documents de l'Assemblée générale*, Cinquante-cinquième session, *Supplément no. 41 (A/55/51)*, pp. 300-302.

<sup>70</sup> Voir: Lansdown, *It's Our World Too!*

Les initiatives du Groupe de travail illustrent bien le type d'activités susceptibles de mieux sensibiliser le public aux droits des enfants handicapés et d'avoir un impact positif sur l'action du Comité des droits de l'enfant. Ce travail se poursuit ; le Groupe accorde une attention toute particulière à sa collaboration avec le Comité en vue de contrôler l'action de l'État partie concerné en ce qui concerne les enfants handicapés, de signaler toutes atteintes à leurs droits et d'enquêter à ce sujet. Le Groupe de travail est largement tributaire du travail accompli par ses membres et par ceux qui administrent et financent ses travaux. Notons que, bien que le groupe "Droits des enfants handicapés" soit présidé par le Rapporteur spécial de la Commission du développement social pour les handicapés, et bien qu'un membre du Comité des droits de l'enfant participe à ses réunions, il n'est financé ni par l'ONU, ni par ses États membres, mais par l'Office central suédois pour l'aide au développement. Sans ce financement, le Groupe de travail ne pourrait pas poursuivre sa tâche.

#### **8.5.5 Pour une coordination de l'action des organisations non gouvernementales**

Nous avons relevé ci-dessus l'impact décisif du travail accompli par le groupe d'ONG qui travaillent ensemble au respect des droits de l'enfant, notamment à la défense des droits des enfants handicapés, et par le groupe "Droits des enfants handicapés", qui se consacre à l'invalidité. Il est cependant regrettable que ces organismes ne soient pas encore parvenus à coordonner leur action, ni à collaborer dans le cadre du processus de suivi de l'application de la Convention.

S'il est clair que ces instances internationales accomplissent un excellent travail et ont un impact non négligeable sur l'efficacité du processus d'établissement des rapports, ce sont néanmoins les ONG nationales qui, au bout du compte, forceront les gouvernements à introduire des changements. Il est donc capital pour la cohérence et l'uniformité du processus que les ONG nationales qui œuvrent dans le domaine de l'invalidité puissent préparer leurs propres rapports et prendre part au processus d'établissement des rapports. C'est à l'échelon national que les ONG doivent attirer l'attention des intéressés sur le contenu des rapports soumis par les États parties et sur les observations finales du Comité et plaider pour leur mise en œuvre. Cependant, dans une étude portant sur six pays dont les rapports avaient été soumis au Comité en 1999, les ONG déplorèrent de n'avoir pu apporter leur contribution, le gouvernement ne leur ayant pas envoyé copie de son rapport<sup>71</sup>.

En outre, si les ONG participant au processus d'établissement des rapports étaient satisfaites de la façon dont le Comité utilisait leurs informations et estimaient que les questions posées par le Comité reflétaient leurs propres préoccupations, elles n'en déploraient pas moins que les ressources disponibles ne permettent pas de diffuser le rapport de l'État partie, les comptes rendus analytiques des réunions du Comité avec la délégation de l'État partie et les observations finales du Comité, ni d'accélérer la mise en œuvre des mesures préconisées.

---

<sup>71</sup> Lisa Woll: "The reporting process as a catalyst for domestic review and debate", document préparé à l'occasion du dixième anniversaire de la Convention relative aux droits de l'enfant: Commemorative Meeting: Achievements and Challenges, Palais des Nations, Geneva, 30 September – 12 October 1999. Ce document peut être consulté en anglais sur le site du Haut-Commissariat: [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)

De sorte qu'en dépit d'une activité considérable et digne d'éloges à l'échelon international, on manque encore, à l'échelon national, de compétences en matière d'activités de sensibilisation. De ce fait, les gouvernements des ces pays ne subissent pas les pressions que pourrait exercer la communauté des ONG vouées à la défense des droits de l'enfant.

L'un des effets positifs du mécanisme d'établissement des rapports tient à ce que la préparation du rapport d'une ONG constitue souvent, pour les coalitions nationales, un exercice propre à renforcer leur organisation, puisqu'il s'agit-là d'un outil qui leur permet de mieux cerner leur mandat, de comprendre leurs faiblesses et de se fixer des priorités. Pour nombre de coalitions, les observations finales du Comité ont servi de guide ou de cadre de référence dans l'établissement de leurs plans ; elles leur ont permis de se concentrer sur les enjeux essentiels de la Convention et d'élaborer un calendrier rationnel pour la sollicitation des pouvoirs publics. La mesure dans laquelle cette action se trouvera stimulée et facilitée par l'échange d'informations entre ONG internationales et nationales et par la diffusion des meilleurs pratiques décidera du succès des coalitions, c'est à dire de leur capacité à susciter de réels changements, les recommandations du Comité influant, par un effet de percolation, sur la façon dont l'État traite ses enfants handicapés.

Nombre d'ONG des pays en développement rencontrent de graves difficultés dans la collecte de données sur le respect des dispositions de la Convention. Si, dans certains pays, cela tient simplement au manque de données, vu le peu de mesures déployées pour faire appliquer la Convention, dans d'autres, cela tient à ce que des organismes d'État s'efforcent d'empêcher l'accès à l'information sur les difficultés réelles et sur les problèmes existants. Le rôle du Comité des droits de l'enfant est crucial en la matière puisqu'il fait la lumière sur ces deux types de situations; ce faisant, il appuie les efforts des ONG nationales en signalant les cas de non-respect et en militant pour une mise en œuvre plus poussée de la Convention.

### **8.5.6 Activités d'autres organes des Nations Unies dans ce domaine**

Le Comité des droits de l'enfant n'est pas seul à se préoccuper des droits des enfants handicapés; d'autres organes des Nations Unies en discutent et prennent des mesures à leur sujet, en particulier le Conseil économique et social, la Commission des droits de l'homme et l'Assemblée générale elle-même.

#### *a) Le Conseil économique et social*

En 1997, le Conseil économique et social adopta une résolution relative aux enfants handicapés où il recensait les dispositions juridiques pertinentes et soulignait les actions d'envergure lancées dans ce domaine par les institutions des Nations Unies, les organes spécialisés et les organisations non gouvernementales.<sup>72</sup> Il appela notamment l'attention sur le fait qu'invalidité ne veut pas dire incapacité et insista sur la nécessité de promouvoir une vision constructive des handicaps pour jeter les bases des programmes destinés aux personnes handicapées – tout particulièrement aux enfants. Il déclara à cette occasion :

---

<sup>72</sup> Résolution 1997/20 du Conseil économique et social du 21 juillet 1997.

## Le Conseil économique et social

1. Constate qu'il est nécessaire d'accorder une attention toute particulière aux enfants handicapés ainsi qu'à à leurs familles et autres personnes qui s'occupent d'eux;
2. Note avec préoccupation le nombre important d'enfants handicapés physiquement, mentalement ou les deux, par suite notamment de la pauvreté, de la maladie, des catastrophes, des mines terrestres et autres formes de violence;
3. Prie instamment tant les gouvernements que le Secrétaire général de tenir pleinement compte des droits, des besoins spécifiques et du bien-être des enfants handicapés;
4. Invite les gouvernements, les organisations et organismes compétents des Nations Unies, notamment le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et l'Organisation mondiale de la santé et les organisations non gouvernementales, en particulier celles s'occupant de personnes handicapées, à mener des activités de sensibilisation, en vue de combattre et de vaincre la discrimination dont les enfants handicapés font l'objet ;
5. Encourage les gouvernements à coopérer davantage entre eux, en coordination, le cas échéant, avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, les autres organismes des Nations Unies et les organisations non gouvernementales ayant compétence en la matière afin de donner aux enfants handicapés la possibilité de développer leurs talents et leurs capacités potentielles en mettant au point et en faisant connaître les techniques et le savoir-faire appropriés;
6. Encourage également les gouvernements à incorporer des données relatives aux enfants lorsqu'ils mettent en œuvre la Règle 13 concernant l'information et la recherche des Règles pour l'égalisation des chances des handicapés;
7. Demande instamment aux gouvernements de s'assurer, conformément à la Règle 6 des Règles pour l'égalisation des chances, que les enfants handicapés ont le même accès à l'éducation que les autres et que leur éducation fait partie intégrante du système d'enseignement et demande également instamment aux gouvernements de prévoir une formation professionnelle préparatoire appropriée pour les enfants handicapés;
8. Invite l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture à poursuivre les activités de programme visant à intégrer les enfants et les jeunes handicapés dans l'éducation générale et de fournir aux gouvernements, sur leur demande, une aide appropriée pour l'élaboration et la mise en place de programmes visant à développer le potentiel créatif, artistique et intellectuel des enfants, notamment de ceux qui sont handicapés;
9. Demande aux gouvernements d'assurer la participation des enfants handicapés aux activités récréatives et sportives;
10. Souligne le droit des enfants handicapés de jouir du niveau de santé physique et mentale le plus élevé possible et exhorte les gouvernements à assurer leur accès, dans des conditions d'égalité, à des services de santé complets et à opter pour une approche holistique du bien-être total de tous les enfants handicapés, notamment des enfants à haut risque, y compris les enfants réfugiés, les enfants déplacés ou migrants, les enfants devant faire face à la violence et à ses séquelles immédiates, les enfants se trouvant dans des zones frappées par des catastrophes, les enfants des rues et ceux vivant dans des colonies de squatters;
11. Encourage les gouvernements à contribuer au Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les handicapés;
12. Prie le Rapporteur spécial, dans le cadre du suivi de la mise en œuvre des Règles pour l'égalisation des chances, d'accorder une attention spéciale à la situation des enfants handicapés, de continuer à entretenir d'étroites relations de travail avec le Comité des droits de l'enfant chargé de veiller au respect de la Convention relative aux droits de l'enfant, et d'inclure dans le rapport qu'il présentera à la Commission du développement social à sa trente-huitième session ses vues, observations et recommandations à ce sujet.

b) *Commission des droits de l'homme*

Dans ses résolutions sur les droits de l'enfant, la Commission des droits de l'homme a, elle aussi, voulu attirer l'attention sur les droits des enfants handicapés. Ainsi, dans une résolution adoptée lors de sa session de 2000, elle demandait à tous les États :

- a) de prendre toutes les mesures voulues pour que les enfants handicapés jouissent pleinement et sur un pied d'égalité de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, d'adopter des mesures de principe et d'élaborer et d'appliquer des lois interdisant la discrimination à l'égard des enfants handicapés;
- b) d'adopter une approche intégrée concernant le soutien et l'éducation qu'il convient d'accorder aux enfants handicapés et à leurs parents, de façon à favoriser l'autonomie de ces enfants et à garantir aussi pleinement que possible leur insertion sociale, leur développement individuel et leur participation active à la vie collective<sup>73</sup>.

Lors de sa session de 2001, la Commission se préoccupa une nouvelle fois des droits des enfants handicapés ; abordant le thème de la non-discrimination, elle demanda à tous les États :

de prendre toutes les mesures voulues pour que les enfants handicapés jouissent pleinement, dans des conditions d'égalité avec les autres enfants, de tous les droits de la personne et de toutes les libertés fondamentales, et, le cas échéant, d'élaborer et d'assurer l'application des lois interdisant la discrimination à leur égard pour garantir leur dignité, favoriser leur autonomie et faciliter leur participation active à la vie collective, notamment à un accès effectif et adéquat à une éducation de qualité pour les enfants handicapés et leurs parents, en prenant en compte la situation des enfants handicapés vivant dans la pauvreté.<sup>74</sup>

c) *Assemblée générale des Nations Unies*

Plus récemment, l'Assemblée générale a adopté une résolution sur les droits de l'enfant, où elle traite tout particulièrement des droits des enfants handicapés<sup>75</sup>. Elle y encourage notamment le Groupe de travail sur les droits des enfants handicapés à mettre en pratique dès que possible la recommandation adoptée lors de la journée de débat général et demande à tous les États :

de prendre toutes les mesures voulues pour que les enfants handicapés jouissent pleinement, dans des conditions d'égalité avec les autres enfants, de tous les droits de la personne et de toutes les libertés fondamentales, et d'élaborer et appliquer effectivement des lois interdisant la discrimination à leur égard, pour garantir leur dignité, favoriser leur autonomie et faciliter leur participation active à la vie collective, notamment leur accès effectif à l'éducation et aux services de santé<sup>76</sup>.

Cette résolution contient également des recommandations importantes quant à la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant; elle prie notamment les États et le Secrétaire général de prendre toutes les mesures propres à améliorer l'efficacité du processus d'examen des rapports des États parties par le Comité des droits de l'enfant.

<sup>73</sup> Résolution 2000/85 du 28 avril 2000, par. 29.

<sup>74</sup> Résolution 2001/75 du 25 avril 2001, par. 22.

<sup>75</sup> Résolution 55/79 de l'Assemblée générale du 22 février 2001.

<sup>76</sup> Ibid., par. 9-10.

## 8.6 Conclusions sur la Convention

### 8.6.1 Conclusions

Bien qu'il soit évident que les États parties ont désormais pris conscience que les enfants handicapés doivent jouir de tous les droits énoncés dans la Convention relative aux droits de l'enfant, il reste bien du chemin à parcourir. Ce qui fait toutefois l'unicité de la Convention, c'est qu'elle traite expressément de l'invalidité ; elle est donc riche de possibilités. La journée de débat général sur l'invalidité a déjà eu un impact des plus positifs.

On relève un grand nombre de bonnes pratiques dans le travail réalisé par des organismes tels que le Groupe des ONG pour la Convention relative aux droits de l'enfant et Droits des enfants handicapés, de même que dans l'action du Comité des droits de l'enfant. Des organisations telles que le *Children's Rights Information Network* ([ww.crin.org](http://ww.crin.org)) et l'*International Save the Children Alliance* offrent, elles aussi, des ressources fort utiles pour tous ceux qui s'emploient à faire respecter les droits des enfants handicapés dans le cadre de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Sans vouloir aucunement minimiser les initiatives constructives évoquées ci-dessus, il est clair que l'application des recommandations ci-après renforcerait encore la protection des droits des enfants handicapés :

Dans le cadre de la Convention, les États parties devraient soumettre des rapports plus complets sur la situation des enfants handicapés. En outre, ces rapports devraient traiter de l'ensemble des droits protégés et ne pas s'en tenir aux seuls droits énoncés à l'article 23. Chaque État partie devrait appuyer la formation de coalitions nationales pour le respect des droits de l'enfant; celles-ci devraient comprendre des ONG vouées à la défense des droits des enfants handicapés.

Dans l'établissement des rapports, le Comité devrait donner la priorité aux droits des enfants handicapés. Il devrait s'interroger sur ses méthodes de travail et se demander comment faire une plus large place dans ses rapports aux problèmes rencontrés par les enfants handicapés. Le Comité devrait envisager d'urgence la rédaction d'observations générales sur tous les droits des enfants handicapés, et non sur les seuls droits couverts par l'article 23. Il devrait également rédiger une observation générale distincte sur l'article 2 (non discrimination). Les Nations Unies devraient élargir la composition du Comité, ce qui lui permettrait de rattraper son retard dans l'examen des rapports des États parties. Cela donnerait également au Comité la possibilité de mieux se concentrer sur certains groupes cibles, notamment celui des enfants handicapés.

Il est impératif de mieux appliquer les droits prescrits par la Convention aux enfants handicapés. Devraient s'y atteler non seulement les ONG qui s'occupent des droits des personnes handicapées, en général, mais aussi celles qui sont vouées à la défense des droits des enfants. Des organisations non gouvernementales telles le Groupe des ONG pour la Convention relative aux droits de l'enfant et Droits des enfants handicapés devraient s'efforcer de tirer le meilleur parti du processus d'établissement des rapports. Elles devraient notamment s'attacher à coordonner leurs approches

respectives, de façon à intégrer la dimension invalidité dans la démarche de toutes les ONG. À cette fin, elles devraient établir ensemble des directives concernant les rapports concomitants sur l'application des droits des enfants handicapés qu'elles adressent au Comité des droits de l'enfant.

## Chapitre 9

### **Invalidité et discrimination raciale : la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale**

par le Dr Joshua Castellino

#### **9.1 Un peu d'histoire : l'origine de la Convention**

La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale a été adoptée par les Nations Unies en décembre 1965; elle est entrée en vigueur en janvier 1969, une fois reçu le nombre de ratifications requis. Elle concrétise l'engagement pris en 1945, dans la Charte des Nations Unies, en matière de protection des droits de l'homme<sup>1</sup>. Elle part du principe que tous ont droit à une égale protection de leurs droits, sans distinction de race. Beaucoup y voient "le seul instrument de lutte contre la discrimination raciale dont dispose la communauté internationale qui soit, à la fois, exhaustif, d'une portée universelle, juridiquement contraignant et assorti de mesures d'application"<sup>2</sup>.

Sous l'impulsion des États d'Asie et d'Afrique, la Convention fut adoptée en réponse aux préoccupations internationales croissantes, dans les années 1950 et 1960, quant à la discrimination raciale qui s'exprimait par le colonialisme et l'apartheid. Mais à la seule exception de l'apartheid, le texte de la Convention ne mentionne expressément aucune forme particulière de discrimination – or en droit international, l'apartheid est couverte par une Convention distincte<sup>3</sup>.

Ces dernières années, la raison d'être de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale a été sérieusement remise en question à l'occasion de débats où l'on s'efforçait de prouver qu'à l'instar de l'invalidité, la notion de race est un concept social<sup>4</sup>. Cependant, si la raison permet de réfuter la notion de "race", la "discrimination raciale" n'en existe pas moins ; c'est pourquoi la Convention a voulu mettre en place un régime de droits de l'homme conçu pour venir à bout des ravages causés par le racisme. Sur un autre plan, le Comité pour l'élimination de la discrimi-

---

<sup>1</sup> T. Meron: "The meaning and reach of the International Convention for the Elimination of All Forms of Racial Discrimination", *American Journal of International Law*, vol.79, No. 2 (April 1985), pp. 283 - 318.

<sup>2</sup> Déclaration du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale à la Conférence mondiale contre le racisme et la discrimination raciale, *Documents de l'Assemblée générale*, trente-troisième session, *Supplément no.18 (A/33/18)*, pp. 108 et 109.

<sup>3</sup> Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid, 1973.

<sup>4</sup> S. Hall: "New ethnicities", *Race, Culture and Difference*, J. Donald and A. Rattansi (eds.) (Sage Publications, 1992) p. 254.

nation raciale, qui est chargé de surveiller l'application de la Convention, a sans doute interprété le texte comme signifiant que l'objet principal de la Convention est la protection contre toute discrimination.

Il est deux moyens fondamentaux par lesquels la Convention peut protéger les personnes handicapées.

En premier lieu, l'objectif fondamental étant de combattre toute discrimination fondée sur la race, il est bien évident que la Convention s'applique aux personnes handicapées qui souffrent de discrimination en raison de leur appartenance à un groupe racial ou à une minorité; il y a donc là une double discrimination, fondée, à la fois, sur la race et sur l'invalidité. Même si ce chevauchement entre deux motifs de discrimination n'est pas important, il n'en est pas moins bien réel et la Convention est très utile à cet égard.

En second lieu, et sur un plan plus théorique, si l'on admet que le but visé est principalement d'instaurer un espace pour la différence et de contester les mentalités ou les pratiques qui font de la différence un motif d'exclusion ou de discrimination, il semblerait logique d'élargir le champ d'application du texte : au-delà des notions directement liées à la race, comme l'origine ethnique ou la langue, il faudrait aussi inclure l'invalidité. À ce stade, cette possibilité reste purement théorique.

Nous nous proposons d'étudier dans le présent chapitre la possibilité de traiter des questions liées à l'invalidité sous l'angle de la Convention. Il comprend quatre sections distinctes. Dans la première, nous examinons le mécanisme mis en place pour surveiller l'application par les États parties des obligations souscrites au titre de la Convention. Nous accordons une attention particulière aux recommandations générales du Comité afin de déterminer s'il a une vision suffisamment ample des objectifs visés par la Convention. Dans la seconde section, en extrapolant à partir de cette évaluation, nous cherchons à établir l'applicabilité - directe ou potentielle - de la Convention aux personnes handicapées.

Dans la troisième section, nous recensons les références aux handicapés contenues dans les rapports soumis par les États parties afin de mieux cerner le contexte où se posent les problèmes liés à l'invalidité. Ce faisant, notre intention est de recenser, dans les documents déjà soumis au Comité, les données relatives à la discrimination fondée sur l'invalidité. Dans la dernière section, nous procédons à l'analyse critique du champ d'application de la Convention, ce qui pose, une fois encore, le problème de la pertinence de la Convention en tant qu'instrument au service de la protection des personnes handicapées.

Nous prenons pour point de départ la Déclaration adoptée à la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, tenue à Durban, en Afrique du Sud, en septembre 2001, dont le paragraphe 2 se lit comme suit :

2. Nous avons conscience que le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée peuvent être fondés sur la race, la couleur, ou l'origine ethnique et de ce que les victimes souffrent parfois de formes multiples ou aggravées de discrimination fondées sur d'autres motifs, comme le sexe, la langue, la religion, les opinions

politiques ou toutes autres autres opinions, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance, ou toute autre situation<sup>5</sup>.

## 9.2 Les mécanismes de mise en œuvre de la Convention

### 9.2.1 Comité pour l'élimination de la discrimination raciale

La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale est le premier instrument international relatif aux droits de l'homme à avoir institué son propre organe de suivi du traité<sup>6</sup>. Son exemple fut ultérieurement suivi par d'autres instruments fondamentaux en matière de droits de l'homme, tels le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté en 1966, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, adoptée en 1979, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée en 1984, et la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée en 1989<sup>7</sup>. Le mandat de l'organe de suivi, qui porte le nom de Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, figure à l'article 8 de la Convention:

Il est constitué un Comité pour l'élimination de la discrimination raciale ... composé de dix-huit experts connus pour leur haute moralité et leur impartialité, qui sont élus par les États parties parmi leurs ressortissants et qui siègent à titre individuel ...

Le Comité est investi de quatre fonctions : il examine les plaintes déposées à titre individuel ou collectif, ainsi que les différends entre États et rédige des recommandations générales interprétant les dispositions de la Convention. Bien que ces recommandations ne soient pas juridiquement contraignantes, elles peuvent être considérées comme faisant autorité puisqu'elles sont fondées sur l'expérience collective du Comité.

### 9.2.2 Obligations des États parties en matière de rapports

Les États parties à la Convention sont tenus de présenter des rapports qui permettront au Comité de déterminer dans quelle mesure ils se sont acquittés de leurs obligations. Le rapport initial, soumis dans un un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la Convention pour l'État intéressé, est conçu pour vérifier dans quelle mesure l'État partie s'est acquitté de ses obligations. Par la suite, ces rapports sont présentés tous les deux ans, ou à chaque fois que le Comité en fait la demande. L'objet de ces rapports est de permettre au Comité de suivre l'évolution de la question dans l'État partie intéressé, et notamment de s'informer des mesures législatives, juridiques, administratives et autres prises pour remédier à la situation.

<sup>5</sup> Texte tel qu'établi le 25 janvier 2002.

<sup>6</sup>Voir: Theo van Boven, "Prevention, early warning and urgent procedures: a new approach by the CERD", *Human Rights from Exclusion to Inclusion: Principles and Practice* (an anthology of the work of Theo van Boven), F. Coomans, C. Flinterman, F. Gruenfeld, I. Westendorp and J. Willems (eds.) (The Hague: Kluwer Law International, 1998), pp.199-217.

<sup>7</sup> Pour plus d'informations sur les organes de suivi des traités, voir: Alston and Crawford, *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).

Le Comité examine soigneusement ces rapports une fois par an ; il soumet lui-même chaque année à l'Assemblée générale des Nations Unies un rapport sur ses activités en y annexant, le cas échéant, ses suggestions ou recommandations aux États parties (observations finales). La Convention étant entrée en vigueur il y a plus de trente ans, nombre d'États parties ont déjà présenté plusieurs rapports, de sorte que le Comité dispose d'un fonds documentaire important.

Cependant, on déplore des retards : 424 rapports d'États parties auraient dû être présentés depuis longtemps ; c'est bien plus que pour les autres instruments relatifs aux droits de l'homme. Peut-être est-ce dû au fait qu'un très grand nombre d'États parties adhèrent à la Convention. L'une des particularités du mécanisme de suivi, qui contrebalance, en quelque sorte, la non-présentation des rapports, tient à ce qu'une disposition permet au Comité, en l'absence de tout rapport officiel, de contrôler l'application de la Convention dans l'État partie intéressé. Cela encourage les États parties à dûment présenter leurs rapports.

### 9.2.3 Dispositif régissant les communications individuelles ou collectives

La Convention permet à des personnes ou à des groupes de personnes de déposer des plaintes. S'inspirant largement de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 14 dispose en son paragraphe 1 que :

Tout État partie peut déclarer à tout moment qu'il reconnaît la compétence du Comité pour recevoir et examiner des communications émanant de personnes ou de groupes de personnes relevant de sa juridiction qui se plaignent d'être victimes d'une violation, par ledit État partie, de l'un quelconque des droits énoncés dans la présente Convention....

Ces communications ne sont examinées que si l'État partie intéressé a fait une telle déclaration. Le paragraphe 1 précise ensuite que :

Le Comité ne reçoit aucune communication d'un État partie qui n'a pas fait une telle déclaration.

Jusqu'ici, la question de l'invalidité ne s'est posée à l'occasion d'aucune des affaires sur lesquelles le Comité a dû rendre une "opinion"<sup>8</sup>. Sans doute ne faut-il pas accorder une importance exagérée au fait que l'invalidité soit absente d'un dispositif aussi récent, mais à l'avenir, l'établissement des rapports tiendrait mieux compte des questions liées à l'invalidité s'il apparaissait clairement que la Convention est plus largement applicable à d'autres formes de discrimination (voir ci-dessous).

### 9.2.4 Dispositif régissant les différends entre États

Le troisième dispositif qui permet de vérifier si les États s'acquittent de leurs obligations est celui qui permet à un État qui estime qu'un autre État, également

---

<sup>8</sup> Les affaires à propos desquelles le Comité a dû rendre une opinion sont: Communication No. 1/1984, A. Yilmaz Dogan c. Pays-Bas; Communication No. 2/1989, Demba Talibe Diop c. France; Communication No. 3/1991, Michel L.N. Narrainen c. Norvège; Communication No. 4/1991, L.K. c. Pays-Bas; Communication No. 6/1995, Z.U.B.S. c. Australie; Communication No. 8/1996, B.M.S. c. Australie; Communication No. 10/1997, Ziad Ben Ahmed Habassi c. Danemark; Communication No. 16/1999, Kashif Ahmad c. Danemark; Communication No. 17/1999, B.J. c. Danemark (CERD/C/390).

partie, n'applique pas les dispositions de la Convention, d'appeler l'attention du Comité sur ce manquement. Ce dispositif a un double objectif :

Tout d'abord, il sert de mécanisme de défense collectif contre toute atteinte à l'intégrité de la Convention par un État partie. À ce titre, on peut considérer qu'il s'agit-là d'un excellent moyen de prévenir l'érosion des valeurs et des droits protégés par la Convention.

En second lieu, il offre une possibilité de recours qui n'existe pas forcément dans l'État intéressé. De sorte que si le processus d'établissement des rapports et le dispositif de dépôt de plaintes requièrent, tous deux, la permission expresse de l'État partie concerné, le dispositif inter-États vise, lui, à permettre à d'autres États de porter plainte contre quiconque enfreint la Convention.

Bien qu'il offre la possibilité de combattre les excès des États en matière de discrimination raciale, le dispositif inter-États n'a pas été utilisé de la façon que ses auteurs avaient prévu. L'invoquer comporte de graves risques politiques. Cela est vrai, non seulement de la Convention internationale sur l'élimination de la discrimination raciale, mais aussi de toutes les autres conventions qui sont dotées d'un dispositif d'application analogue.

### **9.2.5 Recommandations générales**

Les recommandations générales sont des outils qui permettent d'analyser les législations et politiques en vigueur. On peut les considérer comme des interprétations fiables que le Comité donne des dispositions de la Convention. En outre, les conventions étant des instruments dynamiques et vivants, sans doute ont-elles besoin d'être réinterprétées pour que soit conservé l'esprit qui animait ses auteurs ; les recommandations générales donnent une idée de la portée contemporaine du traité considéré. Néanmoins, on ne saurait les considérer, stricto sensu, comme juridiquement contraignantes.

Certaines des recommandations générales adoptées par le Comité présentent un intérêt particulier pour la présente étude, notamment la recommandation générale XXV (sur la dimension sexiste de la discrimination raciale) et les recommandations générales VIII, XI, XIV and XXIV (qui, toutes, traitent de l'article 1 et de la portée de la Convention).

## **9.3 Applicabilité des normes de la Convention dans la perspective de l'invalidité**

### **9.3.1 Applicabilité spécifique des normes énoncées par la Convention dans la perspective de l'invalidité**

Comme nous l'avons indiqué au début du présent chapitre, on peut concevoir l'applicabilité de la Convention aux questions liées à l'invalidité sous deux angles distincts.

Tout d'abord, la Convention est automatiquement applicable si l'on a affaire à des personnes handicapées appartenant à un groupe ethnique particulier ou à une minorité et qui sont victimes de discrimination, à la fois en raison de leur appartenance raciale et de leur invalidité. Certains groupes ethniques se trouvant en butte à la discrimination en raison de leur appartenance raciale, il est bien évident que les membres handicapés de ces groupes ou minorités sont victimes d'une double discrimination, qui s'exerce à la fois en raison de leur appartenance raciale et de leur invalidité. Pour combattre efficacement le racisme, le dispositif mis en place par la Convention devra, de toute évidence, tenir compte des discriminations multiples de ce genre.

Le libellé de la recommandation générale XXV sur la dimension sexiste de la discrimination raciale, adoptée en 2000, illustre bien la notion de discrimination multiple, fondée à la fois sur l'appartenance raciale et sur d'autres motifs :

1. Le Comité note que la discrimination raciale n'affecte pas toujours pareillement ou de la même manière les hommes et les femmes. Dans certaines circonstances, la discrimination raciale vise seulement ou essentiellement les femmes ou a des effets différents ou d'un degré différent sur les femmes que sur les hommes. Une telle discrimination raciale échappe souvent à la détection et il n'y a aucune prise en considération ou reconnaissance explicite des disparités que présente le vécu des hommes et des femmes dans la sphère de la vie publique aussi bien que privée.

2. Certaines formes de discrimination raciale peuvent être dirigées spécifiquement contre les femmes en tant que femmes, par exemple : les violences sexuelles commises en détention ou en temps de conflit armé sur la personne de femmes appartenant à des groupes raciaux ou ethniques particuliers ; la stérilisation forcée de femmes autochtones ; les abus perpétrés à l'encontre de travailleuses du secteur informel ou d'employées domestiques travaillant à l'étranger, par leurs employeurs. Certaines des conséquences de la discrimination raciale peuvent affecter essentiellement ou uniquement les femmes, par exemple une grossesse résultant d'un viol motivé par un préjugé racial. Dans certaines sociétés, les femmes victimes d'un tel viol risquent de surcroît d'être frappées d'ostracisme. Les femmes peuvent en outre pâtir d'un accès insuffisant aux mécanismes de recours ou de plaintes contre la discrimination raciale du fait d'obstacles liés à leur sexe, tel qu'un biais antifemmes dans le système juridique ou une discrimination à l'égard des femmes dans le domaine de la vie privée.

3. Constatant que certaines formes de discrimination raciale font sentir leurs effets exclusivement et spécifiquement sur les femmes, dans ses travaux le Comité s'emploiera à tenir compte des facteurs ou problèmes liés au sexe susceptibles d'être en corrélation avec la discrimination raciale. Le Comité pense que pour ce faire il ne peut que bénéficier de la définition, en collaboration avec les États parties, d'une démarche plus systématique et cohérente s'agissant d'évaluer et de surveiller la discrimination raciale à l'encontre des femmes ainsi que les désavantages, obstacles et difficultés tenant à la race, à la couleur, à l'ascendance, ou à l'origine nationale ou ethnique, auxquels se heurtent les femmes pour réaliser et exercer pleinement leurs droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels.

4. En conséquence, le Comité entend s'employer énergiquement à intégrer une perspective et un élément analytique sexospécifiques et à encourager l'emploi d'une terminologie non sexiste dans ses travaux de session consacrés à l'examen des formes de discrimination raciale, à savoir pendant l'examen des rapports présentés par les États parties, dans les conclusions, dans le cadre des mécanismes d'alerte avancée et des procédures d'action urgente et dans les recommandations générales.

5. Sur le plan méthodologique, pour assurer pleinement la prise en considération de la dimension sexiste de la discrimination raciale, le Comité fera une place dans ses travaux de session à l'analyse des liens entre sexisme et discrimination raciale, en se montrant particulièrement attentif aux éléments suivants :

- a) Forme et manifestation de la discrimination raciale;
  - b) Circonstances dans lesquelles se produit la discrimination raciale;
  - c) Conséquences de la discrimination raciale; et
  - d) Existence et accessibilité de mécanismes de recours et de plaintes contre la discrimination raciale.
6. Constatant que bien souvent les rapports présentés par les États parties ne contiennent pas, ou pas assez, de renseignements précis sur la manière dont la Convention est appliquée en faveur des femmes, les États parties sont invités à exposer, autant que possible en termes quantitatifs et qualitatifs, les facteurs intervenant et les difficultés rencontrées dans l'action menée pour assurer aux femmes l'exercice sur un pied d'égalité, en l'absence de toute discrimination raciale, des droits consacrés par la Convention. Des données ventilées par race ou origine ethnique puis désagrégées en fonction du sexe permettraient aux États parties comme au Comité tant de dépister certaines formes de discrimination raciale à l'égard des femmes qui autrement passeraient inaperçues ou resteraient sans réponse, que de procéder à des comparaisons et de prendre des dispositions pour y remédier<sup>9</sup>.

La logique et l'esprit de cette recommandation peuvent être facilement étendus aux personnes handicapées susceptibles de se heurter à la discrimination ethnique ou raciale, voire à une double discrimination fondée à la fois sur la race et l'invalidité. Il serait donc fort utile que le Comité pût indiquer expressément quelles sont les dispositions de la Recommandation générale XXV qui s'appliquent également aux personnes qui pâtissent d'une double discrimination, voire d'une discrimination multiple. La discrimination raciale peut n'être pas ressentie de la même façon par les membres valides ou handicapés des divers groupes raciaux. La dernière ligne du paragraphe 2 de la recommandation est particulièrement pertinente en ce que les personnes handicapées "peuvent ... pâtir d'un accès insuffisant aux mécanismes de recours ou de plaintes contre la discrimination raciale du fait d'obstacles liés à leur sexe, tel qu'un biais antifemmes dans le système juridique."

En évaluant la pérennité des préjugés raciaux dans la société, le Comité doit donc impérativement tenir compte de la façon dont la discrimination raciale est ressentie et vécue par certains sous-groupes.

Les organes des Nations Unies qui s'occupent des droits de l'homme et, en particulier, le Comité, doivent être conscients du problème et veiller à maintenir la question de l'invalidité sous les feux des projecteurs. Il est notamment très important que le Comité se renseigne auprès des États parties quant à la façon dont ils traitent les personnes handicapées. Certains États ont déjà traité des questions liées à l'invalidité dans leurs rapports au Comité. Il serait peut-être bon d'officialiser cette pratique toute récente en en faisant une prescription expresse. Cela permettrait également d'instaurer un système de protection plus poussé contre la discrimination raciale. La teneur du paragraphe 5 de la recommandation constitue une source de protection fort utile pour les personnes handicapées. Les quatre éléments recensés pourraient permettre de mesurer le degré de discrimination raciale ou ethnique auquel les personnes handicapées sont soumises.

---

<sup>9</sup> HRI/GEN/1/Rev.5.

L'étude des rapports et des données présentés par les États parties sous l'angle spécifique de l'invalidité, à l'instar de ce qui est préconisé au paragraphe 6 de la recommandation en ce qui concerne la discrimination raciale envers les femmes, serait un bon moyen de servir les principes et objectifs de la Convention.

### **9.3.2 Applicabilité générale des normes prescrites par la Convention à l'invalidité**

L'article premier de la Convention se lit comme suit :

1. Dans la présente Convention, l'expression «discrimination raciale» vise toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique.

2. La présente Convention ne s'applique pas aux distinctions, exclusions, restrictions ou préférences établies par un État partie à la Convention selon qu'il s'agit de ses ressortissants ou de non-ressortissants.

3. Aucune disposition de la présente Convention ne peut être interprétée comme affectant de quelque manière que ce soit les dispositions législatives des États parties à la Convention concernant la nationalité, la citoyenneté ou la naturalisation, à condition que ces dispositions ne soient pas discriminatoires à l'égard d'une nationalité particulière.

4. Les mesures spéciales prises à seule fin d'assurer comme il convient le progrès de certains groupes raciaux ou ethniques ou d'individus ayant besoin de la protection qui peut être nécessaire pour leur garantir la jouissance et l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans des conditions d'égalité ne sont pas considérées comme des mesures de discrimination raciale, à condition toutefois qu'elles n'aient pas pour effet le maintien de droits distincts pour des groupes raciaux différents et qu'elles ne soient pas maintenues en vigueur une fois atteints les objectifs auxquels elles répondaient.

L'une des principales critiques formulées à l'encontre de la Convention a trait à sa pertinence dans le monde contemporain. Elle fut conçue à l'époque des combats pour la décolonisation, en réaction directe contre l'apartheid, le colonialisme et l'antisémitisme, mais son adéquation face à l'éventail des problèmes contemporains est parfois mise en doute. Ces reproches sont de trois ordres :

En premier lieu, d'aucuns font valoir que la notion même de race pose problème, la race pouvant être considérée non pas comme une donnée inhérente, mais comme un concept social brandi par un groupe en quête de domination. L'argument selon lequel le vocable "race" reste par trop indéterminé a été débattu à mainte reprise dans différentes instances et conserve toute sa validité quant à l'application de la Convention. Cependant, le droit international aborde ce débat lié aux droits de l'homme d'une manière essentiellement pratique : s'il ne cherche aucunement à défendre la notion de "race" en tant que telle, il n'en tient pas moins l'existence de la discrimination raciale pour très réelle. C'est-là une donnée d'expérience difficile à contester. De sorte que l'absence de définition concertée du mot "race" n'empêche nullement le bon fonctionnement de la Convention.

Une seconde critique de caractère général formulée à l'encontre de la Convention tient à ce qu'elle permet de traiter les citoyens de façon un tant soit peu différente des non-ressortissants. Bien que cette disposition ait surtout été introduite pour signifier aux États qu'une différence qualitative dans le traitement de leurs propres ressortissants était admissible, elle pose néanmoins la question de la valeur de la protection conférée si celle-ci n'est pas applicable aux non-ressortissants, ou si la couverture de ladite protection est moindre pour les non-ressortissants. Il ne faut toutefois pas exagérer cette critique dans la mesure où la gamme des autres instruments relatifs aux droits de l'homme constitue l'assise des droits des non-ressortissants. Cette question est traitée dans la Recommandation générale XI, que nous verrons ci-dessous.

En s'attachant à la discrimination elle-même plutôt qu'à sa forme "raciale" spécifique, la Convention donnerait à entendre que la notion même de "race" est un concept social, faisant ainsi écho aux thèses du chapitre premier, dont l'un des principaux arguments était précisément que la notion d'invalidité est "un concept social". Cela permettrait de démythifier ce concept et de s'attacher plutôt à ses effets, à savoir la discrimination sous tous ses aspects.

Si la Convention sur l'élimination de la discrimination raciale s'attache pour l'essentiel à la protection des individus, à la valorisation de leur identité et au respect de leur différence, elle devrait néanmoins reconnaître que cette identité a des bases multiples, notamment à la lumière de la Recommandation générale VIII, relative à l'interprétation et à l'application des paragraphes 1 et 4 de l'article 1, et selon laquelle l'identification à un groupe doit, sauf justification du contraire, être fondée sur la manière dont s'identifie lui-même l'individu concerné<sup>10</sup>.

Cette responsabilisation de l'individu est un argument supplémentaire permettant d'affirmer que la Convention doit être étendue aux personnes handicapées, puisque la discrimination exercée à leur encontre se fonde sur leur incapacité. Dans la Recommandation générale XI sur les non-ressortissants, le Comité a estimé que le fait que les non-ressortissants ne jouissent pas de toute l'étendue des droits prescrits à l'article 1 ne saurait être interprété de manière à porter atteinte de quelque façon

aux droits et aux libertés reconnus et énoncés dans d'autres instruments, en particulier 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<sup>11</sup>.

Si les États parties sont ainsi priés de faire rapport sur les non-ressortissants qui sont spécifiquement exclus de la pleine couverture des droits énoncés à l'article 1, ils ont, a fortiori, toute latitude (sinon l'obligation) de faire rapport sur l'invalidité. Quoi qu'il en soit, les non-ressortissants souffrant d'un handicap sont couverts par les dispositions de cette recommandation.

À propos du paragraphe 1 de l'article premier, la Recommandation générale XIV dit :

---

<sup>10</sup> HRI/GEN/1/Rev.5.

<sup>11</sup> Ibid.

2. Le Comité fait observer qu'un traitement différencié ne constitue pas un acte de discrimination si, comparés aux objectifs et aux buts de la Convention, les critères de différenciation sont légitimes ou conformes aux dispositions du paragraphe 4 de l'article premier de la Convention. En examinant les critères qui auront pu être appliqués, le Comité prendra acte que certaines mesures peuvent avoir plusieurs objectifs. Pour savoir si une mesure a un effet contraire à la Convention, il se demandera si elle a une conséquence distincte abusive sur un groupe différent par la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique.

3. Le paragraphe 1 de l'article premier de la Convention vise également les domaines politique, économique, social et culturel et les droits et libertés correspondants sont énoncés à l'article 5<sup>12</sup>.

Cette recommandation peut servir d'étalon pour évaluer la discrimination fondée sur l'invalidité.

D'autres Recommandations générales présentent un intérêt pour les personnes handicapées, en particulier la Recommandation générale XXII sur l'article 5 de la Convention relative au statut des réfugiés et des personnes déplacées, la Recommandation générale XXIII relative aux droits des populations autochtones, la Recommandation générale XXIV relative à l'article premier de la Convention (races, groupes nationaux ou ethniques différents et populations autochtones); et la Recommandation générale XXVII relative à la discrimination à l'égard des Roms<sup>13</sup>. Toutes ces recommandations sont applicables aux personnes handicapées qui relèvent également de l'une ou l'autre des catégories susmentionnées.

### **9.3.3 Admissibilité des mesures en faveur des groupes désavantagés et interdiction des propos incitant à la haine**

Ayant étudié la possibilité d'étendre la protection conférée par la Convention aux personnes handicapées, nous allons maintenant examiner de plus près les obligations que la Convention impose expressément aux États parties.

Le paragraphe 4 de l'article premier comprend une disposition importante ; en effet, il stipule que :

Les mesures spéciales prises à seule fin d'assurer comme il convient le progrès de certains groupes raciaux ou ethniques ou d'individus ayant besoin de la protection qui peut être nécessaire pour leur garantir la jouissance et l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans des conditions d'égalité ne sont pas considérées comme des mesures de discrimination raciale, à condition toutefois qu'elles n'aient pas pour effet le maintien de droits distincts pour des groupes raciaux différents et qu'elles ne soient pas maintenues en vigueur une fois atteints les objectifs auxquels elles répondaient.

Cette disposition, qui prévoit des mesures qualifiées de positives ou de palliatives, assoit les bases morales et juridiques de l'élaboration de régimes spéciaux destinés à satisfaire les besoins particuliers des personnes en butte à la discrimination. Ainsi, au titre du paragraphe 4 de l'article premier, des mesures particulières pourraient être prises en faveur de personnes handicapées, dans l'intention expresse de leur garantir l'égalité des droits. Il pourrait s'agir, par exemple, de leur faciliter l'accès à des locaux et bâtiments ou, plus généralement, de leur offrir de meilleures possibilités

---

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

d'emploi et de représentation politique. Cela est parfaitement conforme à l'objectif déclaré du mouvement mondial de défense des droits des personnes handicapées, qui revendique la participation sur la base de l'égalité.

L'article 4 contient également des dispositions qui méritent d'être mises en exergue. Il se lit comme suit :

Les États parties condamnent toute propagande et toutes organisations qui s'inspirent d'idées ou de théories fondées sur la supériorité d'une race ou d'un groupe de personnes d'une certaine couleur ou d'une certaine origine ethnique, ou qui prétendent justifier ou encourager toute forme de haine et de discrimination raciales; ils s'engagent à adopter immédiatement des mesures positives destinées à éliminer toute incitation à une telle discrimination, ou tous actes de discrimination, et, à cette fin, tenant dûment compte des principes formulés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et des droits expressément énoncés à l'article 5 de la présente Convention, ils s'engagent notamment :

a) À déclarer délits punissables par la loi toute diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale, toute incitation à la discrimination raciale, ainsi que tous actes de violence, ou provocation à de tels actes, dirigés contre toute race ou tout groupe de personnes d'une autre couleur ou d'une autre origine ethnique, de même que toute assistance apportée à des activités racistes, y compris leur financement;

b) À déclarer illégales et à interdire les organisations ainsi que les activités de propagande organisée et tout autre type d'activité de propagande qui incitent à la discrimination raciale et qui l'encouragent et à déclarer délit punissable par la loi la participation à ces organisations ou à ces activités;

c) À ne pas permettre aux autorités publiques ni aux institutions publiques, nationales ou locales, d'inciter à la discrimination raciale ou de l'encourager

Cet article pourrait constituer le fondement juridique d'une législation conçue pour combattre la diffusion d'idées fondées sur une prétendue supériorité et visant à jeter le discrédit sur les personnes handicapées.

Quant aux recours prévus par la Convention elle-même, les individus souffrant d'un handicap pourraient éventuellement obtenir une protection grâce à la mise en œuvre des mécanismes qu'elle prévoit. Si les États parties étaient tenus de faire de l'invalidité l'une des catégories traitées dans leurs rapports périodiques au Comité, on pourrait confier à une instance internationale le soin d'étudier la mesure dans laquelle la discrimination fondée sur l'invalidité a un impact négatif sur la jouissance de l'ensemble des droits de l'homme.

Dans le cas d'États parties ayant déjà fait la déclaration requise à l'article 14, les personnes atteintes d'un handicap pourraient adresser des plaintes circonstanciées au Comité. En outre, la reconnaissance du fait que l'invalidité peut être un motif de discrimination permettrait de faire progresser la cause des personnes handicapées, comme le préconise la Recommandation générale XXV sur la discrimination fondée sur le sexe ; en d'autres termes, dépister un motif de discrimination est le premier pas vers la mise en place de mesures destinées à le combattre.

Il est particulièrement intéressant de noter que dans le projet de Déclaration de la Conférence mondiale contre le racisme (tenue à Durban, en septembre 2001), un lien

implicite était établi entre racisme et discrimination fondée sur l'invalidité. Le texte initial se lisait comme suit :

81. Nous reconnaissons que certaines personnes ou certains groupes de personnes peuvent, indépendamment des actes de racisme et de discrimination raciale qu'ils subissent ... se trouver simultanément en butte à d'autres formes de discrimination fondées sur le sexe, l'âge [capacités mentales ou physiques], l'invalidité [maladies ou troubles génétiques] ... ce qui équivaut à une discrimination multiple. Nous insistons sur le fait qu'il faudrait accorder une attention toute particulière à l'élaboration de stratégies, de politiques et de programmes visant à promouvoir l'égalité des chances, [qui pourraient inclure des mesures visant à éliminer les obstacles systémiques et les autres formes de discrimination et d'intolérance et opteraient pour une démarche positive en faveur de ces personnes] ...

82. Nous reconnaissons également que certaines personnes sont victimes d'une multiple discrimination, fondée notamment sur la race, la couleur, l'ascendance, l'origine ethnique, linguistique ou nationale ... l'invalidité...

Nous déplorons que la référence spécifique à l'invalidité n'ait pas été conservée dans le texte final, où il est simplement fait état "d'autres motifs de discrimination", formule qui est censée couvrir l'invalidité. Néanmoins, le simple fait qu'elle ait été mentionnée dans le texte initial est très important, même si l'on a conservé dans le texte final une référence expresse aux personnes vivant avec le VIH.

## **9.4 Études par pays - Les rapports d'États parties comportant une dimension "invalidité"**

### **9.4.1 La dimension "invalidité" dans les rapports présentés par les États parties**

Comme nous l'avons indiqué précédemment, aucun pays n'a encore recouru jusqu'ici à la procédure de dénonciation entre États. Quant à celle qui permet à des personnes ou à des groupes de porter plainte, elle n'a pas été largement utilisée.

Les données ci-dessous sont toutes tirées des rapports présentés par les États parties. Dans la description de leurs lois antidiscrimination, nombre d'États parties traitent – parfois avec un grand luxe de détails – des mesures prises pour combattre la discrimination exercée à l'encontre des personnes handicapées. Il est vrai que ces exposés prennent souvent la forme de renseignements de caractère général ou historique sur les lois et politiques antidiscrimination du pays. Le fait que l'invalidité soit incluse n'en est pas moins frappant et peut constituer la base d'un dialogue entre le Comité et les États parties sur le thème de la discrimination fondée sur l'invalidité. Parmi les États parties concernés figurent l'Arménie (1997),<sup>14</sup> l'Australie (1993),<sup>15</sup> le Canada (1994),<sup>16</sup> la Colombie (1999),<sup>17</sup> l'Égypte (1994),<sup>18</sup> la Finlande (1998),<sup>19</sup> la

<sup>14</sup> CERD/C/289/Add.2.

<sup>15</sup> Neuvième rapport périodique (CERD/C/223/Add.1).

<sup>16</sup> Compte rendu analytique de la 1043<sup>ème</sup> séance (CERD/C/SR.1043).

<sup>17</sup> Compte rendu analytique de la 1357<sup>ème</sup> séance (CERD/C/SR.1357).

<sup>18</sup> Douzième rapport périodique (CERD/C/226/Add.13).

<sup>19</sup> Quatorzième rapport périodique (CERD/C/320/Add.2).

France (1996) (référence au territoire d'outre-mer de Nouvelle-Calédonie),<sup>20</sup> Haïti (1998),<sup>21</sup> l'Inde (1996),<sup>22</sup> la Lettonie (1999),<sup>23</sup> la Mongolie (1997 et 1998),<sup>24</sup> le Nigéria (1994),<sup>25</sup> la République de Corée (1999),<sup>26</sup> Sri Lanka (1993),<sup>27</sup> et le Royaume-Uni (1995, 1996 et 1997, référence à Hong Kong)<sup>28</sup>.

## **9.5 Conclusions relatives à la Convention internationale sur l'élimination de la discrimination raciale dans la perspective de l'invalidité**

### **9.5.1 Conclusions**

La Convention internationale sur l'élimination de la discrimination raciale fut négociée dans les années 1960. Entrée en vigueur avant le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, elle fut le premier instrument des droits de l'homme à se doter d'un organe de suivi. Elle fut le plus ratifié des instrument des droits de l'homme avant la Convention relative aux droits de l'enfant (1990). Y ont à ce jour adhéré 161 États parties.

Le Comité contrôle l'application de la Convention dans les États parties sur la base des rapports périodiques qu'ils présentent et examine les plaintes – individuelles ou collectives – déposée à l'encontre de ceux des États parties qui ont reconnu sa compétence pour ce faire. Il peut adresser des recommandations aux États parties à la lumière des rapports présentés ; celles-ci sont également communiquées à l'Assemblée générale. En outre, en sa qualité de gardien de la Convention, il adopte des recommandations générales interprétatives.

La Convention est d'un intérêt et d'une utilité évidents pour les personnes qui sont victimes de la discrimination en raison, à la fois, de leur appartenance raciale et de leur invalidité. La discrimination raciale est d'ailleurs, elle-même, une cause possible d'invalidité. Dans les services de santé, par exemple, être en butte à la discrimination raciale peut induire l'échec d'un traitement et déboucher sur une invalidité.

Les rapports de nombreux États parties contiennent déjà des références à l'invalidité, ce qui prouve qu'un vaste échantillon d'États parties estiment que l'invalidité vaut d'être mentionnée au titre de la Convention. S'ils n'y voient pas un motif distinct de notification (distinct de la race, s'entend), le simple fait qu'ils mentionnent l'invalidité

---

<sup>20</sup> Compte rendu analytique de la 1014<sup>ème</sup> séance (CERD/C/SR.1014).

<sup>21</sup> Compte rendu analytique de la 1285<sup>ème</sup> séance (CERD/C/SR.1285).

<sup>22</sup> Quatorzième rapport périodique (CERD/C/299/Add.3).

<sup>23</sup> Troisième rapport périodique (CERD/C/309/Add.1).

<sup>24</sup> Compte rendu analytique de la seconde partie (publique) de la 1213<sup>ème</sup> séance; et Quinzième rapport périodique (CERD/C/338/Add.3).

<sup>25</sup> Treizième rapport périodique (CERD/C/263/Add.3).

<sup>26</sup> Compte rendu analytique de la 1307<sup>ème</sup> séance (CERD/C/SR.1307).

<sup>27</sup> Sixième rapport périodique (CERD/C/234/Add.1).

<sup>28</sup> Treizième rapport périodique (CERD/C/263/Add.7, IIème partie); Compte rendu de la 1141<sup>ème</sup> séance (CERD/C/SR.1141); Compte rendu de la 1186<sup>ème</sup> séance (CERD/C/SR.1186).

dans leurs rapports peut asseoir les bases d'un dialogue constructif entre le Comité et les États parties.

Pour accroître la visibilité des personnes handicapées dans la perspective de la Convention, le Comité devrait envisager la rédaction d'une recommandation générale plus explicite, aux fins d'étoffer la Recommandation générale XXV, qui reconnaît l'existence d'une double discrimination fondée, à la fois, sur la race et sur le sexe.

Les ONG vouées à la défense des personnes handicapées et les personnes handicapées elles-mêmes devraient faire un meilleur usage du mécanisme des communications (dépôt de plaintes individuelles ou collectives) quand elles ont affaire à des États parties qui ont fait la déclaration pertinente prévue à l'article 14. Bien que les chevauchements entre race et invalidité soient moins prononcés que ceux entre sexe et invalidité, ils n'en sont pas moins très réels et la Convention permet, dans une certaine mesure, de s'attaquer à ce problème par le biais des mécanismes qu'elle a institués.

## **3<sup>ème</sup> partie**

### **Options d'avenir : maximiser le potentiel des instruments des droits de l'homme des Nations Unies dans la perspective de l'invalidité**

## Chapitre 10

### **Le questionnaire adressé aux ONG Comment la société civile utilise-t-elle le système des droits de l'homme des Nations Unies ? Ses choix pour l'avenir**

par Gerard Quinn

Dès le début de la présente étude, il fut décidé de consulter largement les ONG vouées à la défense des droits des personnes handicapées. C'est d'abord un impératif moral que d'écouter ceux qui sont concernés au premier chef. En second lieu, la crédibilité même de nos conclusions exige que nous sollicitions l'avis des ONG concernées quant au fonctionnement actuel du système des Nations Unies. Troisièmement, nos recommandations pour l'avenir manqueraient de crédibilité si nous ne tenions pas dûment compte des opinions exprimées par les ONG s'occupant de défendre les droits des personnes handicapées.

Un questionnaire détaillé fut élaboré à l'intention, principalement, des ONG vouées à la défense des droits des personnes handicapées. Avant sa diffusion, plusieurs de ces ONG ont pu en commenter les divers avant-projets. Ce questionnaire fut diffusé en anglais, en espagnol et en braille à partir de la fin de juillet 2001. Nous souhaitons dire ici notre reconnaissance au bureau de l'*International Disability Alliance* (IDA), qui s'est efforcée de lui assurer une diffusion aussi large que possible. Nous souhaitons dire aussi notre gratitude à la Fondation ONCE, de l'Espagne, grâce à qui le questionnaire a pu être traduit en espagnol, et à l'University nationale d'Irlande (Hardiman Library, Galway), qui l'a diffusé en braille. En outre, le Professeur Quinn et l'un de ses adjoints à la recherche (Anna Bruce) ont rencontré à New York, les 1<sup>er</sup> et 2 septembre 2001, des membres de l'IDA pour un séminaire de fin de semaine, à l'occasion duquel on put discuter en détail de divers aspects de la présente étude et du questionnaire.

Au total, plus de cinquante réponses couvrant la plupart des invalidités ont été reçues de toutes les régions du monde. Au vu du peu de temps dont on avait disposé, ce n'est point là un résultat négligeable. Bien que notre analyse ne se prétende pas scientifique, elle n'en donne pas moins, selon nous, un excellent aperçu des opinions et des expériences de la communauté des ONG – internationales et nationales – vouées à la défense des droits des personnes handicapées.

Des réponses nous sont parvenues des quatre groupements d'ONG (internationales ou régionales) ci-après : *Inclusion International*, Fédération internationale de la sclérose en plaques, *Rehabilitation International* et Union mondiale des aveugles.

Quatre réponses nous sont parvenues de groupements d'ONG régionales : Autisme-Europe, *Inclusion Europe*, Union latino-américaine des aveugles et *Mental Health Europe*.

Des réponses nous sont parvenues des ONG nationales ci-après qui s'occupent de la défense des droits des personnes handicapées : Association russe des sourds, ASBL-Invalides du Travail (Belgique), Asociación Columbiana de Sordociegos (SURCOE, Colombie), Asociación Dominicana de Sordociegos (République dominicaine), Associação “A casa de Betania” (Portugal), Associação dos Paraplegicos de Unerlandia (APARU, Brésil), Associação Portuguesa de Deficientes (Portugal), Association des sourds-muets suédois, Association australienne des sourds, Association autrichienne des sourds, Association canadienne des sourds, Centre for Independent Living (CIL, Irlande), Association chinoise des sourds, Confederação Nacional dos Organismos de Deficientes (Portugal), Considering Alternatives Together can Help Inc. (États-Unis), Conseil danois des organisations de personnes handicapées (DSI), Société danoise des poliomyélitiques et des victimes d'accidents, Association des sourds-muets du Pérou, Association des sourds-muets de la Pologne, Deafblind NZ Incorporated (Nouvelle-Zélande), Disability Awareness in Action (DAA, Royaume-Uni), Disabled Organization for Legal Affairs and Social Economic Development (DOLASED, République-Unie de Tanzanie), Federación Guatemalteca de Asociaciones de Padres de Personas con Discapacidad (Guatemala), Foundation for Psycho-pedagogical Assistance to Children, Adolescents and Adults with Mental Retardation and/or in Specially Difficult Situations (FASINARM, Équateur), Helen Keller Stichting (Pays-Bas), Association hongroise des sourds, Irish Council of Civil Liberties, Irish Deaf Society, Fédération japonaise des sourds, KAMPI (Philippines), Landmine Survivors Network (LSN) (États-Unis), Mental Disability Rights International (MDRI, États-Unis), National Association for Mental Health (NAMHI, Ireland), Fédération nationale des personnes handicapées (Hongrie), Organisation nationale des personnes handicapées de Roumanie, Association nationale uruguayenne des aveugles, Fédération norvégienne des organisations de personnes handicapées (FFO), People with Disabilities in Ireland (PWDI), Association slovaque des sourds, Association espagnole des sourds-muets, Fédération suisse des sourds, TAMIR Welfare Organization (Pakistan), Union des sourds de la République tchèque, Union des sourds de Bulgarie, VIA Sdruzeni hluchoslepych (organisation tchèque de sourds-muets, Western Care Association (Ireland).

Le questionnaire était divisé en six parties, comme suit :

Dans la **1<sup>ère</sup> partie**, les enquêtés étaient priés de fournir des détails relatifs à leur organisation.

La **2<sup>ème</sup> partie** visait à savoir si (et de quelle façon) la dimension invalidité des droits de l'homme se trouvait dûment reflétée dans les buts ou objectifs des organisations sondées. Les renseignements recueillis devaient permettre de savoir si le secteur des ONG a bien compris le message et intégré cette dimension.

Dans la **3<sup>ème</sup> partie**, les ONG - internationales et autres - étaient priées d'évaluer leur capacité de faire progresser la dimension “droits de l'homme” de l'invalidité. Les renseignements recueillis sont utiles en ce qu'ils situent les lacunes et montrent comment développer les capacités.

La **4<sup>ème</sup> partie** visait à s'informer des niveaux d'engagement actuels des ONG s'occupant de personnes handicapées vis-à-vis du système des instruments internationaux des Nations Unies. Les informations recueillies sont utiles car elles révèlent les goulets d'étranglement et les entraves. Elles renseignent aussi sur les bonnes pratiques.

Dans la **5<sup>ème</sup> partie**, les ONG étaient priées de tirer la leçon de leur engagement (si tant est qu'il y eût effectivement engagement de leur part) aux côtés des organes des Nations Unies chargés des droits de l'homme. Cette fois encore, les réponses reçues révèlent l'expérience acquise par ces ONG en matière de traités internationaux et renseignent sur leur propre évaluation de l'utilité de leur engagement.

Dans la **6<sup>ème</sup> partie**, enfin, les ONG étaient priées de dire comment elles envisageaient l'avenir et de suggérer la façon dont le système des instruments internationaux pourrait être amélioré pour mieux tenir compte de l'invalidité. Cette dernière question était posée dans des termes non directifs, pour permettre aux ONG d'envisager toutes sortes de possibilités, dont celle, par exemple, d'adopter une Convention thématique sur les droits des personnes handicapées. Nous n'avons pas trop mis cette question en relief car nous souhaitons surtout avoir l'opinion des ONG sur le système des instruments internationaux existants. Les ONG ont fait dans leurs réponses maints commentaires révélateurs.

Si elles le souhaitaient, il était loisible aux ONG s'occupant de personnes handicapées de répondre au questionnaire à titre confidentiel. Un certain nombre d'entre elles l'ont fait et nous avons dûment respecté leur vœu.

## **10.1 1<sup>ère</sup> partie : renseignements organiques**

Cette première partie du questionnaire comportait une série de questions relatives à la naissance de l'ONG concernée ; elle devait permettre de mieux saisir la nature de son engagement, sa vocation, ses objectifs et sa composition. Les renseignements fournis devaient également permettre de savoir si elle était liée aux ONG classiques s'occupant des droits de l'homme, si elle avait un statut consultatif auprès des organes des Nations Unies et quelle était sa principale source de financement. Elle devait enfin indiquer son adresse et les différents moyens par lesquels on pouvait la joindre.

Parmi ces questions, les plus importantes étaient celles qui portaient sur les buts de ces ONG, sur leur affiliation à d'autres ONG vouées à la défense des droits de l'homme et sur leur éventuel statut consultatif auprès des Nations Unies.

### *a) Vocation des ONG*

Dix-neuf des ONG enquêtées répondirent que leur but principal était la réalisation des droits de l'homme ou de l'égalité. La plupart des autres dirent que leur objectif premier était l'émancipation, l'intégration, la représentation pleine et entière, l'amélioration de la qualité de vie ou la défense des personnes handicapées. Bien évidemment, ces buts sont parfaitement compatibles avec la réalisation des droits de l'homme des personnes handicapées.

### *b) Affiliation à des ONG classiques s'occupant des droits de l'homme*

Cette information est intéressante puisqu'elle permet de s'informer des passerelles que jettent entre elles les différentes ONG vouées au progrès des droits des personnes handicapées.

Treize des ONG enquêtées dirent avoir des relations formelles avec une ONG traditionnelle s'occupant des droits de l'homme. Étant donné que la question posée visait à découvrir si l'ONG s'occupant des droits des personnes handicapées concernée entretenait une relation "formelle" avec des ONG traditionnellement vouées à la défense des droits de l'homme, ce nombre est sans doute élevé et continue d'augmenter. Quoiqu'il en soit, nombre des autres ONG enquêtées dirent entretenir sporadiquement des relations informelles avec des ONG traditionnelles s'occupant de droits de l'homme. Cela montre que les ONG s'occupant des droits des personnes handicapées commencent à jeter les passerelles nécessaires pour faire progresser leur cause. Une seule des ONG enquêtées se plaignit d'avoir tenté de le faire, mais d'avoir essuyé une rebuffade.

*c) Jouissance du statut consultatif auprès des Nations Unies*

Dix des ONG enquêtées dirent bénéficier d'un statut consultatif officiel auprès des Nations Unies. Mais cela ne donne qu'un aperçu de la situation d'ensemble étant donné que la très grande majorité des autres ONG ayant répondu au questionnaire sont affiliées à des ONG internationales qui, elles, jouissent de ce statut consultatif officiel auprès des Nations Unies. Il s'ensuit que la plupart des ONG enquêtées ont accès, directement ou indirectement, au système des Nations Unies. Certaines dirent s'employer à acquérir ledit statut consultatif ou y songer (*Landmine Survivors Network* (États-Unis), *Centre for Independent Living* (Irlande), PWDI (Irlande)).

## **10.2 2<sup>ème</sup> partie : Les ONG s'occupant de personnes handicapées se considèrent-elles comme des défenseurs des droits de l'homme ? (questions 1 à 6)**

Cette série de questions avait pour objet de saisir l'image que les ONG s'occupant de personnes handicapées ont d'elles-mêmes et, en particulier, de savoir si la réalisation des droits de l'homme constitue l'un de leurs principaux objectifs.

*Question 1: Diriez-vous de votre organisation qu'elle est vouée à la défense des droits de l'homme ?*

Les huit ONG internationales et régionales dirent se considérer comme vouées à la défense des droits de l'homme. Ce fut également le cas de vingt-neuf autres ONG s'occupant de personnes handicapées, soit trente-sept organisations au total. C'est un nombre tout à fait remarquable qui montre à quel point le passage à une perspective des droits de l'homme s'est profondément enraciné. Entre autres réponses affirmatives, celle d'*Autisme-Europe* était, à cet égard, révélatrice :

Oui, notre objectif premier est de promouvoir les droits des autistes. C'est pourquoi nous avons publié en 1992 la "Déclaration formelle des droits des personnes autistes", qui fut formellement adoptée comme Déclaration écrite, en 1996 par le Parlement européen.

La Fédération norvégienne des organisations de personnes handicapées (FFO) répondit, de même ;

Oui, la base de toutes les activités de la FFO c'est la défense des droits des personnes handicapées et la solidarité.

La Fédération internationale des personnes handicapées des Philippines (KAMPI) répondit:

Oui, parce que nous nous employons à éliminer tous les obstacles qui empêchent les personnes handicapées de participer à tous les aspects de la vie; mais l'on ne peut y parvenir que dans la mesure où les personnes handicapées prennent conscience de leurs droits et où la société respecte ces droits ...

La plupart des ONG qui répondirent par la négative dirent qu'elles commençaient à s'orienter vers une perspective axée sur les droits de l'homme. L'une d'entre elles (le Conseil danois des organisations de personnes handicapées) dit se considérer comme une organisation vouée à la promotion des Règles [des Nations Unies] pour l'égalisation des chances de handicapés:

La DSI n'est pas une organisation traditionnellement vouée à la défense des droits de l'homme; mais depuis leur promulgation, toutes nos politiques, activités, etc. ont été fondées sur les Règles.

Les objectifs visés par les Règles recourent donc, dans une large mesure, ceux que se proposent les droits de l'homme.

C'est-là un constat des plus intéressants, qui montre bien l'évolution des ONG : d'une action fondée sur la charité, on est passé à une approche fondée sur les droits de l'homme.

*Question 2: La dimension "droits de l'homme" est-elle inscrite dans votre énoncé de mission ou dans votre stratégie ?*

L'un des éléments permettant de savoir si le passage à une approche fondée sur les droits de l'homme est effectif consiste à vérifier si ce changement de perspective a été inscrit dans les textes statutaires de l'ONG concernée.

Trente-sept ONG – dont les huit ONG internationales et régionales – répondirent que la dimension "droits de l'homme" avait été dûment inscrite dans leur charte ou autres textes statutaires.

C'est, là encore, un constat remarquable, qui montre qu'un peu partout dans le monde se manifeste le désir de passer du discours rhétorique à l'action concrète.

*Question 3: Si vous avez récemment adopté une approche fondée sur les droits de l'homme, quand ce changement d'orientation a-t-il eu lieu – et comment s'est-il opéré?*

Six ONG répondirent qu'elles avaient opté, dès le début ou voici longtemps déjà, pour une approche fondée sur les droits de l'homme. Mental Disability Rights International (MDRI), des États-Unis, par exemple, déclara :

MDRI fut fondée en 1993 avec pour principal objectif de promouvoir l'intégration des personnes handicapées mentales au cadre international des droits de l'homme.

La plupart des ONG faisaient remonter le passage à une perspective fondée sur les droits de l'homme au début des années 90, ou vers le milieu de la décennie, ce qui coïncide avec l'adoption des Règles pour l'égalisation des chances des handicapés (Nations Unies, 1993), et de l'Observation générale No. 5 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (1995).

Certaines dirent n'avoir opéré ce passage qu'assez récemment, notamment parce que les ONG plus importantes auxquelles elles étaient rattachées avaient ouvert la voie. L'une d'entre elles dit que le changement était en train de se faire mais se heurtait à des résistances.

C'est, là, une fois de plus, une conclusion intéressante, qui montre qu'un noyau important d'ONG s'occupant des droits des personnes handicapées avaient adopté une approche fondée sur les droits de l'homme dès le début des années 80, époque où le Programme d'action mondial fut adopté et où l'Organisation mondiale des personnes handicapées vit le jour. Elle montre également qu'un second groupe d'ONG a opéré cette mutation dans le sillage de l'adoption des Règles pour l'égalisation des chances, et qu'un troisième groupe d'ONG s'apprête à opérer ce passage.

Fait notable : ces mutations sont intervenues, semble-t-il, en réaction à d'importantes initiatives des Nations Unies.

*Question 4: Votre organisation a-t-elle modifié son organigramme pour faciliter ou pour refléter ce passage à une approche fondée sur les droits de l'homme ? Dans l'affirmative, quels ont été les changements apportés ?*

Douze ONG rapportèrent avoir remanié leur organisation interne lors du passage à une approche fondée sur les droits de l'homme.

Notons qu'*Inclusion International*, déclara :

En 1998, *Inclusion International* quitta son siège de Bruxelles pour s'installer près de Genève, pensant être ainsi mieux à même de participer à l'action des Nations Unies en faveur des droits de l'homme. Parallèlement, *Inclusion International* se dota d'un Directeur général afin de mieux développer et coordonner son action.

Certaines ONG ont désigné l'un de leurs membres pour suivre l'actualité en matière de droits de l'homme.

La plupart des autres ONG enquêtées ne répondirent pas à la question. Quant à celles qui répondirent par la négative (sept au total), l'équité oblige à signaler qu'elles manquaient des ressources nécessaires à un remaniement institutionnel en profondeur et que, de toute façon, l'évolution générale vers une perspective axée sur les droits de l'homme a vraisemblablement imprégné toute leur action.

*Question 5: Si vous appartenez à un consortium d'ONG s'occupant des droits des personnes handicapées, dans quelle mesure ce consortium souscrit-il à la dimension "droits de l'homme" de l'invalidité ?*

Cette question était conçue pour mesurer l'effet de ricochet produit par la dimension "droits de l'homme" dans l'ensemble des organisations vouées à la défense des personnes handicapées auxquels les enquêtés étaient affiliés.

Vingt-sept ONG répondirent que les organisations auxquelles elles étaient affiliées souscrivaient pleinement à une vision de l'invalidité fondée sur les droits de l'homme. C'est-là un taux de réponse très élevé. Il montre que le passage à une perspective fondée sur les droits de l'homme n'est pas seulement intervenu sur un plan latéral, entre ONG ordinaires, mais aussi sur un plan vertical, la plupart des grandes organisations auxquelles elles appartiennent l'ayant adoptée.

*Autisme-Europe* déclara :

Le Forum européen de l'invalidité [dont nous faisons partie] joue un rôle clef dans la sensibilisation des institutions européennes aux questions liées à l'invalidité, en général, notamment en ce qui concerne les droits des personnes handicapées.

*Mental Health Europe* déclara : "toutes les organisations auxquelles nous sommes liés ont la promotion des droits de l'homme pour mandat."

Une seule des ONG enquêtées répondit par la négative.

Les autres ne répondirent pas à la question.

*Question 6: Votre organisation a-t-elle jamais lancé une campagne en faveur des droits de l'homme?*

On pourrait faire valoir que la quasi-totalité des campagnes en faveur des personnes handicapées sont des campagnes en faveur des droits de l'homme. Cette question était donc conçue pour déterminer si les ONG s'occupant de personnes handicapées commençaient à concevoir leurs campagnes en termes de droits de l'homme.

Vingt-cinq répondirent par l'affirmative. L'une d'entre elles alla même jusqu'à affirmer que toutes les campagnes étaient des campagnes en faveur des droits de l'homme. Nombre d'entre elles avaient le sentiment de faire campagne pour un ensemble de causes, dont certaines concernaient les droits de l'homme et d'autres le secteur des services. Certaines s'associaient entre elles pour faire campagne.

*Mental Health Europe* rappela dans sa réponse que la "Journée mondiale de la santé mentale de 1998" avait été consacrée aux droits des personnes souffrant de problèmes de santé mentale. *Disability Awareness in Action (DAA)*, du Royaume-Uni, répondit : "Oui, fréquemment. La dernière que nous ayons organisée était une campagne mondiale à l'appui de la Convention relative aux droits des personnes handicapées". L'Association canadienne des sourds dit avoir témoigné à deux reprises, à l'occasion de procès très médiatisés, devant des tribunaux canadiens.

Dix-sept des ONG enquêtées répondirent par la négative. Notons cependant que, dans bien des cas, si elles n'ont pas qualifié leurs activités d'actions en faveur des droits de l'homme, c'est parce que celles-ci n'impliquaient pas directement un instrument des Nations Unies. On peut donc en déduire que le nombre de celles qui se lancent dans

des campagnes en faveur des droits de l'homme est probablement plus élevé que les réponses ne semblent l'indiquer.

### **10.3 3<sup>ème</sup> partie : Évaluation des capacités en matière de droits de l'homme (questions 7 à 18)**

Cette section était divisée en deux parties. La première (questions 7 à 14) comportait une série de questions quant aux capacités des ONG s'occupant de personnes handicapées en matière de droits de l'homme. La seconde (questions 15 à 18) avait trait au personnel de ces ONG spécialement affecté aux questions relevant des droits de l'homme.

#### ***A: La sensibilisation aux droits de l'homme et l'éducation dans ce domaine sont-elles d'un niveau adéquat ?***

*Question 7: Avez-vous le sentiment que votre organisation a une juste notion des droits de l'homme et est en mesure de faire le meilleur usage possible des traités des Nations Unies existant dans ce domaine ?*

Vingt-quatre ONG répondirent par l'affirmative. Nombre d'entre elles insistèrent sur la nécessité d'une éducation permanente.

Ainsi, DAA (Royaume-Uni) déclara :

Notre organisation a été spécialement créée aux fins de sensibiliser le public au fait que l'invalidité est un domaine qui relève des droits de l'homme. Les organisations existantes savaient toutes qu'en dépit du Programme mondial d'action et autres mesures, l'invalidité était encore conçue comme un problème médical personnel. Étant nous-mêmes des personnes handicapées, nous étions plus conscientes que quiconque de cette dimension "droits de l'homme" ... Nous sommes tous très familiarisés avec les instruments des droits de l'homme et savons comment les utiliser au mieux. L'un des objectifs de notre lettre d'information est de pousser les personnes handicapées à exercer des pressions sur leurs gouvernements pour influencer sur la teneur des rapports qu'ils présentent.

La National Association for the Mentally Handicapped of Ireland (NAMHI) déclara :

La NAMHI s'est dotée de mécanismes qui lui permettent d'appréhender avec justesse le paradigme des droits de l'homme et d'utiliser les instruments des Nations Unies ; cependant, nos effectifs étant limités, nous avons quelque difficulté à nous servir à bon escient des traités internationaux ; il nous arrive de devoir faire appel pour ce faire à des compétences extérieures.

La plupart des ONG qui répondirent par la négative dirent que le principal obstacle tenait à leur manque de connaissances – ou à la difficulté d'accéder au savoir –, mais qu'elles ne demandaient pas mieux que d'apprendre.

*Question 8: Travaillez-vous fréquemment avec des organisations gouvernementales (une commission des droits de l'homme, par exemple) ou non gouvernementales s'occupant des droits de l'homme ?*

Trente ONG répondirent par l'affirmative. La plupart d'entre elles dirent travailler en étroite collaboration avec les gouvernements et les commissions nationales des droits de l'homme, ainsi qu'avec d'autres ONG. L'Association australienne des sourds dit avoir d'excellentes relations de travail avec la Commission des droits de l'homme et de l'égalité des chances. La KAMPI (Philippines) rapporta avoir travaillé de façon constructive avec la Commission des droits de l'homme à la promotion et à la protection des droits des personnes handicapées.

Douze ONG répondirent par la négative. Les autres ne répondirent pas à la question. Mais les réponses reçues confirment que les ONG commencent à exercer une influence sur la définition des politiques.

*Question 9: Vous servez-vous des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies et des divers instruments du droit indicatif (autres que les conventions) ?*

L'objet de cette question était de savoir dans quelle mesure la communauté des ONG utilisait les instruments du "droit indicatif" (comme les Règles, par exemple), qui n'appartiennent pas à la même catégorie que les six principaux instruments relatifs aux droits de l'homme.

Trente-quatre ONG répondirent par l'affirmative. Six au moins dirent faire un usage ponctuel des Règles pour l'égalisation des chances de handicapés. Ainsi, la DAA (Royaume-Uni) répondit :

Oui, dans notre circulaire d'information et dans nos pochettes de documentation :

- comme modèles de législation interne – nous avons encouragé les autorités locales à fonder leur politique d'invalidité sur les Règles pour l'égalisation des chances des handicapés ;
- comme étalons universels permettant d'évaluer la pertinence des rapports sur la situation des droits de l'homme; par l'intermédiaire de Droits des enfants handicapés, nous présentons actuellement des rapports écrits et oraux au Comité des droits de l'enfant ;
- comme outils de mobilisation ou de sensibilisation pour pousser les gouvernements à introduire des changements dans les lois et les politiques suivies – nous avons produit des pochettes d'information à cette fin ;
- comme outils servant à promouvoir la participation des personnes handicapées à la vie politique (programme en cours) ;
- comme lignes directrices pouvant servir à faire appliquer les mesures prévues par le droit interne, à garantir le bon fonctionnement de l'assurance de qualité et des autres mécanismes de contrôle ... Nous avons également établi une liste d'indicateurs quantifiables fondés sur les facteurs environnementaux de l'ICF (la nouvelle Classification internationale des handicaps, déficiences, incapacités et désavantages) qui serviront à évaluer les projets locaux.

Nombre des ONG enquêtées dirent que faute de ressources, elles ne pouvaient pas faire un usage plus productif des instruments du droit indicatif.

Huit ONG ne répondirent pas à la question, ce qui indique peut-être un manque de familiarité avec les instruments du droit indicatif, mais il est impossible de l'affirmer sur la seule base de la documentation reçue.

Celles qui répondirent par la négative ne dirent pas pourquoi.

*Question 10: Vous servez-vous des Conventions des Nations Unies (droit contraignant) pour l'une ou l'autre des activités ci-dessus ?*

La question visait à découvrir si les ONG faisaient elles-mêmes une distinction entre les instruments du droit indicatif des Nations Unies en matière d'invalidité et les six principaux instruments relatifs aux droits de l'homme, et si elles utilisaient lesdits instruments dans leur propre activité.

Vingt-quatre ONG s'occupant de personnes handicapées dirent se servir des instruments relatifs aux droits de l'homme, certaines fréquemment, d'autres de façon plus ponctuelle. C'est-là un chiffre assez élevé dans la mesure où la connaissance des instruments du droit indicatif est bien plus répandue. Cela montre que nombre d'ONG passent du "droit indicatif" au "droit contraignant". L'une d'entre elles (la Société danoise des poliomyélitiques et des victimes d'accidents) dit faire usage de la Convention relative aux droits de l'enfant. Une autre ONG (*Landmine Survivors Network*, des États-Unis) dit se servir du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Neuf répondirent ne pas se servir des instruments relatifs aux droits de l'homme. La plupart d'entre elles, cependant, se déclarèrent disposées à le faire pour peu quelles pussent accroître leurs connaissances.

Certaines ONG confondirent dans leur réponse les conventions et d'autres instruments tels la Déclaration universelle des droits de l'homme (indépendamment de la question de savoir si celle-ci relève du droit international coutumier) et les Règles des Nations Unies pour l'égalisation des chances de handicapés.

Huit ONG au moins ne répondirent pas à la question.

*Question 11: Votre ONG organise-t-elle des séminaires internes à l'intention de son personnel, ou des séminaires destinés au grand public sur la dimension "droits de l'homme" de l'invalidité ?*

Cette question avait pour objet de se renseigner sur les mesures prises par les ONG pour informer leur propre personnel et le grand public de la dimension "droits de l'homme" de l'invalidité.

Vingt-huit ONG dirent organiser de tels séminaires. DAA (Royaume-Uni), par exemple, déclara :

Nous avons organisé un séminaire au Zimbabwe, à l'intention de personnes handicapées de l'ensemble du continent africain, sur le rôle des médias en matière de droits de l'homme, l'accent portant principalement sur l'invalidité. Ce séminaire s'inscrivait dans le cadre des travaux réalisés avec le BBC World Service, avec qui nous avons collaboré à la réalisation d'une série de programmes sur l'invalidité et les droits de l'homme en Europe centrale et orientale et en Afrique.

Les ONG qui répondirent par la négative invoquèrent principalement le manque de ressources.

Cinq ONG ne répondirent pas à la question.

*Question 12: Votre organisation a-t-elle jamais publié (ou fait rédiger) des documents d'information sur la dimension "droits de l'homme" de l'invalidité ?*

La question visait à savoir si certaines ONG avaient pris des mesures pour diffuser, par le biais de leurs publications, le message sur la dimension "droits de l'homme" de l'invalidité.

Trente-deux ONG s'occupant de personnes handicapées dirent avoir publié des textes sur la dimension "droits de l'homme" de l'invalidité. C'est-là un chiffre très élevé. *Inclusion International*, par exemple, déclara :

Fréquemment. Citons notamment :

- un très grand nombre d'articles parus dans *Inclusion* (bulletin d'*Inclusion International* publié trois fois par an en quatre langues) ;
- un certain nombre de documents sur les droits de l'homme et la bioéthique, publiés en collaboration avec l'Institut Roeher (Canada) ;
- "Tirer le meilleur parti des Nations Unies", paru en 1992, puis revu, corrigé et réédité sous le titre: "*Working with the United Nations*" (en anglais seulement) ;
- "*50 Years of Human Rights*", d'abord publié en 1998, puis mis à jour, augmenté et réédité sous le titre de: "*Human Rights and Intellectual Disability*" (traduction française annoncée pour le début de 2003).

Autisme-Europe cita sa "Charte des droits des personnes autistes" et son "Code de bonnes pratiques pour la prévention de la violence et des abus à l'égard des personnes autistes". FFO (Norvège) dit avoir travaillé à un ouvrage sur les droits des personnes handicapées en Europe, participé à la publication d'un opuscule sur la participation des usagers et à celle d'un ouvrage intitulé : *Disabled Peoples Rights in Welfare – Norway*. Elle déclara également : "La dimension droits de l'homme se trouve dûment reflétée, directement ou indirectement, dans toutes les publications de la FFO."

Le Conseil danois des organisations de personnes handicapées (DSI) déclara :

En collaboration avec l'Université d'Aarhus, le DSI a créé un index des invalidités unique en son genre, fondé sur les "Règles" des Nations Unies ...Cet index a été cité dans les rapports de la Troisième commission de l'Assemblée générale des Nations Unies par le service responsable de l'invalidité ; il a également été cité en d'autres occasions.

L'Associação Portuguesa de Deficientes (Portugal), répondit :

Oui. Nous avons publié un livre blanc sur les droits des personnes handicapées, qui contient les textes d'allocutions prononcées à la Conférence internationale des droits de l'homme, les témoignages de personnes handicapées qui relatent leur expérience personnelle en matière d'atteintes aux droits de l'homme, la Déclaration universelle des droits de l'homme, ainsi que plusieurs autres articles et communications présentés à l'occasion de congrès, de séminaires ou d'ateliers nationaux et internationaux – cela, bien sûr, indépendamment de notre bulletin mensuel d'information.

LSN (États-Unis) répondit :

Nous travaillons actuellement à plusieurs projets qui visent à consacrer la dimension “droits de l’homme” de l’invalidité. Nous évoquons brièvement le sujet dans nos propositions de subventions.

*Question 13: Votre organisation utilise-t-elle l’Observation générale No. 5 sur les droits des personnes handicapées, adoptée au titre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ?*

L’Observation générale No. 5 est sans doute le plus célèbre des documents sur l’invalidité adoptés par un organe chargé de surveiller l’application des instruments relatifs aux droits de l’homme. Cette question visait à découvrir dans quelle mesure ce document était connu et à déterminer si les ONG s’occupant de personnes handicapées s’en servaient activement dans leur propre pays.

Les résultats furent déconcertants. Bien que prétendant avoir une certaine connaissance du système d’instruments internationaux des Nations Unies, vingt-six des ONG enquêtées avouèrent ne pas connaître l’Observation générale No. 5. L’une d’entre elles déclara :

Non, nous ne connaissons pas l’Observation générale No. 5. Nous l’avons cherchée en vain sur les sites Internet des Nations Unies !

Deux ONG ne savaient plus trop bien si elles connaissaient ou non ce document, ce qui, en soi, est déjà révélateur. Seules huit ONG dirent avoir quelque connaissance de cette observation générale et en avoir fait un usage très limité.

De toute évidence, il reste encore bien du chemin à parcourir pour faire connaître les réalisations constructives du système d’instruments internationaux des Nations Unies dans le domaine de l’invalidité. Car plus que tout autre ce document devrait être connu de toutes les ONG qui, à travers le monde, s’occupent de personnes handicapées – d’autant qu’il a été publié il y a plus de six ans déjà.

*Question 14: Votre organisation consulte-t-elle fréquemment, sporadiquement, rarement ou jamais les sites Internet des Nations Unies consacrés aux droits de l’homme ?*

Les renseignements relatifs au système des traités des Nations Unies sont aujourd’hui largement disséminés sur l’Internet. Cette question visait à découvrir si les ONG s’occupant de personnes handicapées consultaient les sites pertinents assez fréquemment pour se tenir informées et d’obtenir leur opinion sur le contenu et la présentation de ces sites Internet.

Neuf ONG s’occupant de personnes handicapées dirent ne jamais consulter les sites Internet des Nations Unies consacrés aux droits de l’homme. À une seule exception près, la raison fournie n’était pas le manque d’équipements informatiques. Dans certains cas, la raison invoquée était un certain scepticisme quant à la valeur des informations publiées sur ces sites.

Quatorze ONG dire se brancher “de temps en temps” sur les sites Internet des Nations Unies consacrés aux droits de l’homme, et sept dirent le faire “assez rarement”.

Seules trois ONG s’occupant de personnes handicapées dirent consulter ces sites “fréquemment”. Les autres dirent le faire “sporadiquement”.

Six ONG ne répondirent pas à la question. Il n’est guère facile d’interpréter ces chiffres plutôt décevants. Cela peut indiquer que l’existence des sites Internet des Nations Unies est très mal connue, et dans certains cas cela semble avéré. Mais cela peut également vouloir dire que la navigation au sein de ces sites Internet est malaisée, tout particulièrement pour un groupe (celui des personnes handicapées) qui s’intéresse à la jurisprudence et aux faits nouveaux qui les concernent directement. C’est sans doute vrai, les sites en question n’ayant pas été conçus à l’intention des personnes handicapées. Et comme l’a fait valoir une ONG dans sa réponse, trouver l’information recherchée implique des coûts sociaux élevés. Cette ONG renonça à dénicher l’Observation générale No. 5 sur les sites Internet des Nations Unies. Les réponses décevantes à cette question indiquent peut-être la nécessité de remodeler entièrement ces sites, ou, à tout le moins, de créer des sites spécialisés où l’on rassemblerait tous les renseignements pertinents. Mais toute refonte d’un site existant devrait se faire en consultation avec les ONG s’occupant de personnes handicapées

***B: Comptez- vous dans votre personnel des personnes spécialisées dans le domaine des droits de l’homme?***

Les deux premières questions (15 et 16) de cette rubrique visaient à se renseigner sur les capacités internes des ONG s’occupant de personnes handicapées ; la seconde série (questions 17 et 18) avait pour objet de découvrir si ces ONG faisaient appel – en permanence ou de façon ponctuelle, selon les besoins – à des experts extérieurs.

*Question 15: Votre organisation emploie-t-elle des spécialistes des droits de l’homme, dans la perspective de l’invalidité ?*

Nous ne nous attendions pas à trouver beaucoup d’ONG s’occupant de personnes handicapées comptant parmi leur personnel des spécialistes des droits de l’homme, car cela pourrait sembler un luxe superfétatoire vu l’urgence des tâches à accomplir, qui exigent beaucoup de temps et d’efforts. Mais dix-sept des ONG enquêtées dirent effectivement disposer de tels spécialistes et nous fûmes surpris par l’importance de leur nombre. Cela prouve que les ONG vouées à la défense des personnes handicapées sont réellement désireuses de développer leurs capacités en matière de droits de l’homme.

Cette expertise varie selon les ONG. Dans certaines organisations, c’est une personne précise qui a été chargée de s’occuper des droits de l’homme. D’autres ont opté pour une division du temps de travail : une même personne partage son temps entre les droits de l’homme et d’autres tâches. D’autres encore proclament que tous les membres de leur personnel travaillant dans l’humanitaire, ils sont, à ce titre, dûment familiarisés avec les droits de l’homme.

*Inclusion International*, par exemple, déclara :

Non, pas précisément. *Inclusion International* confie généralement tels dossiers spécifiques au personnel de l'une ou l'autre de ses sociétés membres ou à des bénévoles. Pour étayer cet effort collectif, *Inclusion International* a créé en 1999 son propre "Groupe de travail sur les droits de l'homme".

FFO (Norvège) déclara :

L'initiative la plus appropriée a consisté en la désignation d'un "office" des droits de l'homme au sein de l'organisation : des juristes passionnés et les membres de notre personnel aident nos correspondants, dans toute la Norvège, à découvrir et à défendre leurs droits.

DAA (Royaume-Uni) répondit : "Nous nous occupons tous des droits de l'homme", et la NAMHI (Irlande) déclara :

Non, ce n'est pas prévu dans notre organigramme, mais la NAMHI emploie actuellement à temps partiel une personne chargée de rédiger des documents sur les droits de l'homme, la législation en vigueur, etc. à l'intention des personnes souffrant d'une incapacité d'ordre intellectuel.

LSN (États-Unis) répondit :

Oui, notre nouveau conseil juridique et coordonnateur des droits des personnes handicapées se consacre tout particulièrement aux droits de l'homme, dans la perspective particulière de l'invalidité, et des droits des survivants des mines terrestres.

Seize ONG répondirent par la négative. Cependant, nombre d'entre elles firent valoir que seul le manque de ressources les empêchait de recruter un personnel spécialement affecté aux droits de l'homme.

Les autres ONG enquêtées ne répondirent pas à la question.

*Question 16: Dans l'affirmative, comment cette personne collabore-t-elle avec les autres membres du personnel ? Et quelle place occupe-t-elle dans la hiérarchie de votre organisation ?*

Cette question ne s'appliquait qu'aux ONG ayant répondu par l'affirmative à la question précédente. Elle visait à savoir si le personnel affecté aux droits de l'homme était placé au cœur ou à la périphérie des activités de l'organisation.

Nous nous attendions à apprendre que le personnel affecté aux droits de l'homme occupait des postes de recherche subalternes, voire de stagiaires, et fûmes, par conséquent, surpris par les réponses reçues : la plupart des ONG s'occupant de personnes handicapées qui comptaient dans leurs rangs des personnels affectés aux droits de l'homme dirent utiliser leurs talents dans l'éventail tout entier des activités de l'organisation. Ainsi, *Inclusion International* déclara :

Notre Présidente est l'un des coordonnateurs du "Groupe de travail sur les droits de l'homme". Outre les tâches relevant spécifiquement de son mandat, elle supervise et coordonne les activités de nos divers membres.

MDRI (États-Unis) répondit :

Le Directeur exécutif de MDRI est un expert internationalement reconnu dans le domaine des droits de l'homme. Le Directeur régional de MDRI-Europe s'emploie à promouvoir la reconnaissance des droits de l'homme en Europe centrale et orientale. Notre responsable des communications s'attache à diffuser le travail accompli par MDRI dans le domaine des droits de l'homme.

FFO (Norvège) déclara :

Notre chef de secrétariat dirige le projet droits de l'homme ...Il est assisté par des juristes extérieurs appartenant à l'une de nos organisations membres.

PWDI (Irlande) dit :

Tout le travail accompli par notre organisation consiste à promouvoir l'autonomie des personnes handicapées pour les aider à négocier leurs droits au sein de la société.

L'Organisation nationale des personnes handicapées de Roumanie déclara : "Notre personnel tout entier devrait se vouer à la question des droits de l'homme dans la perspective de l'invalidité."

TAMIR (Pakistan) répondit :

Nous comptons parmi nos membres une dame qui occupe le poste de Secrétaire général par intérim ; c'est une militante convaincue des droits de l'homme, qui travaille beaucoup en faveur des marginaux. L'actuel gouvernement lui a décerné un brevet de "Bonne citoyenne".

*Question 17: Arrive-t-il à votre organisation de recruter des experts extérieurs en matière de droits de l'homme et, plus spécifiquement, d'invalidité ?*

Nous pensions que les ONG qui ne comptaient pas parmi leurs effectifs un personnel spécialement affecté aux droits de l'homme recrutaient sans doute à l'extérieur. Effectivement, dix-huit des ONG enquêtées dirent procéder de la sorte. Un détail intéressant : la moitié d'entre elles avait répondu par l'affirmative à la question 15, et l'autre moitié par la négative. Ce qui veut dire que la moitié de celles qui comptaient parmi leurs effectifs des spécialistes des droits de l'homme recrutaient aussi des experts extérieurs. Ce qui montre combien elles prennent au sérieux les projets liés aux droits de l'homme – ou la dimension "droits de l'homme" des projets en cours.

Nombre des ONG qui répondirent à cette question dirent que c'était essentiellement par manque de ressources qu'elles ne recrutaient pas de spécialistes extérieurs des droits de l'homme.

*Question 18: Dans l'affirmative, ces personnes sont-elles recrutées à titre permanent ou ponctuellement, en fonction des besoins ?*

Il s'agissait d'apprendre si les organisations qui recrutaient à l'extérieur des spécialistes des droits de l'homme les engageaient régulièrement, ou seulement de façon ponctuelle, en fonction d'un besoin particulier..

Cinq ONG répondirent qu'elles recrutaient régulièrement à l'extérieur des spécialistes des droits de l'homme ; quatre d'entre elles comptaient également des spécialistes de ces questions dans leur personnel.

Les autres répondirent qu'elles ne recrutèrent de spécialistes extérieurs des droits de l'homme qu'en fonction de besoins particuliers.

#### **10.4 4<sup>ème</sup> partie : Engagement des ONG envers les organes des droits de l'homme des Nations Unies**

Cette quatrième partie comprenait quatre séries de questions visant à découvrir pourquoi certaines ONG s'engagent auprès des organes des droits de l'homme des Nations Unies, comment se manifeste leur engagement vis à vis des traités et des États parties – et pourquoi d'autres ONG ne le font pas.

*A: Pourquoi vous êtes-vous engagés auprès des organes de suivi des traités (questions 19 à 27)?*

Dans une large mesure, cette série de questions partait de l'hypothèse selon laquelle il existait bel et bien une forme d'engagement auprès des organes de suivi des traités des Nations Unies.

*Question 19: Votre organisation envoie-t-elle des délégués aux réunions annuelles de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies ? Dans l'affirmative, y assistent-ils chaque année ?*

Seules sept ONG dirent avoir déjà assisté à des réunions de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. L'une d'entre elles (*Mental Health Europe*) répondit : "Nous y assistons toujours". Une autre (la Société danoise des poliomyélitiques et des victimes d'accidents) déclara : "Non, mais nous suivons leur travail et avons déjà assisté à ses réunions à deux reprises, comme membres de la délégation du Danemark."

Ces chiffres ne sont guère élevés. Ajoutons toutefois que les questions liées à l'invalidité ne figurent à l'ordre du jour de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies que tous les deux ans et qu'elles n'y occupent pas une place de premier plan.

*Question 20: Votre engagement auprès des organes de suivi des traités des Nations Unies s'appuie-t-il sur une stratégie bien arrêtée ?*

Seules trois ONG dirent avoir fondé leur engagement auprès des organes de suivi des traités des Nations Unies sur une stratégie bien arrêtée. Les autres répondirent par la négative ou ne répondirent pas à la question. Quatre ONG dirent que la question était en cours de discussion ou qu'un changement était imminent.

Ces réponses sont intéressantes. Elles montrent que même si, sur le plan intellectuel, les ONG sont visiblement prêtes à exploiter le potentiel qu'offre le système des droits de l'homme, elles commencent à peine à élaborer des stratégies cohérentes en vue d'utiliser au mieux les organes de suivi des traités des Nations Unies.

*Question 21: Auprès de quel organe de suivi des traités êtes-vous surtout engagés : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ? le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ? le Comité contre la torture ? le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes ? le Comité des droits de l'enfant ? le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale ?*

Curieusement, douze ONG répondirent à cette question. Ce n'eût pas été le cas si, comme tendrait à l'indiquer la réponse à la question précédente, trois seulement d'entre elles avaient une stratégie bien arrêtée. Cela signifie, soit qu'elles se sont engagées, sans stratégie aucune, auprès de tels organes de suivi des traités (ce qui semble peu plausible), soit qu'elles avaient mal compris la question et cru qu'on leur demandait lequel d'entre ces organes les intéressait le plus. Sans doute ne le saurons-nous jamais.

Quoi qu'il en soit, la plupart des ONG qui répondirent à la question dirent suivre principalement l'action du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et du Comité des droits de l'enfant. Nombre d'entre elles suivaient aussi l'action du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et celle du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, encore que bien peu connussent la Recommandation générale No. 5 adoptée dans le cadre de ce dernier.

*Question 22: Sait-on dans votre organisation si votre gouvernement a signé/ratifié l'un ou l'autre de ces instruments – et dans l'affirmative, lequel ?*

La question ne concernait pas les ONG internationales, celles-ci ne limitant pas leur action à un pays particulier.

Un grand nombre d'ONG enquêtées (seize) dirent ne pas savoir quels traités relatifs aux droits l'homme leur gouvernement avait ratifiés. Treize ne répondirent pas du tout à la question. Les autres (pour la plupart des ONG internationales) dirent que la question ne les concernait pas.

Ces conclusions montrent qu'il reste encore beaucoup à faire en termes d'éducation et de diffusion des droits de l'homme. Les ONG enquêtées se disent vivement intéressées et prêtes à acquérir et à utiliser ces savoirs.

*Question 23: Sait-on dans votre organisation si votre gouvernement a fait, le cas échéant, des déclarations à propos de l'un ou l'autre de ces instruments, s'il a émis des réserves à leur sujet ou demandé des dérogations ?*

Comme pour la questions précédente, les ONG internationales dirent que la question ne les concernait pas.

Dix-huit ONG répondirent ne pas savoir quelles réserves, etc. avaient pu être émises par leur gouvernement à propos de l'un ou l'autre des instruments. Quatorze ne répondirent pas à la question. Seules neuf se dirent au courant. Ces conclusions recourent celles que nous avons pu faire à propos des réponses apportées à la question 22.

*Question 24: Avant de s'engager auprès des organes de suivi des traités, votre organisation élabore-t-elle une stratégie bien définie sur la base des objectifs visés ?*

Treize ONG répondirent ne pas fonder leurs relations avec les organes des Nations Unies s'occupant des droits de l'homme sur une stratégie bien arrêtée. Douze ne répondirent pas. Huit seulement dirent avoir élaboré une stratégie.

Le DSI (Danemark) déclara :

Dans le cas du Sommet social, tout particulièrement, le DSI a formulé des propositions concrètes en fonction des objectifs qu'il souhaitait atteindre. Il en fut de même lors de la réunion de Vienne avec l'ajout du paragraphe 12bis. Mais indépendamment de ces deux manifestations, le DSI n'a de stratégie définie.

Voilà qui révèle une volonté de s'engager auprès d'instances des Nations Unies autres que les organes de suivi des traités. La seule conclusion qu'on puisse en tirer est que les ONG restent encore un peu à l'écart du dispositif des droits de l'homme.

*Question 25: Par exemple, votre organisation s'engage-t-elle auprès des organes de suivi des traités :*

- *En vue de mettre un terme à telles violations spécifiques des droits des personnes handicapées qu'elle a pu relever?*
- *Pour éduquer les personnels des organes de suivi des traités et les sensibiliser à la dimension "droits de l'homme" de l'invalidité?*
- *Pour appeler l'attention sur une question d'intérêt général (comme, par exemple, l'accès effectif des enfants handicapés à l'éducation sur un pied d'égalité avec les autres enfants)?*
- *Pour braquer les projecteurs sur un problème précis dans tel pays ou région (comme, par exemple, la violation des droits des personnes souffrant d'incapacités d'ordre intellectuel dans un pays donné)?*
- *Pour quelque autre raison?*

Six ONG seulement dirent s'être engagées auprès des organes de suivi des Nations Unies pour l'une ou l'autre des raisons ci-dessus.

La DOLASED (République-Unie de Tanzanie) répondit oui à toutes les options.

L'Union mondiale des aveugles et *Inclusion International* répondirent par l'affirmative aux trois premières. La NAMHI (Irlande) privilégia la quatrième option (problème précis dans un pays donné). L'Association chinoise des sourds-muets répondit oui à l'ensemble de la question.

Ce qui nous étonna, c'est le grand nombre d'ONG qui ne répondirent pas à la question ou y répondirent par la négative.

Ces réponses révèlent que la plupart des ONG s'occupant de personnes handicapées n'ont pas encore songé à utiliser le dispositif des droits de l'homme des Nations Unies.

*Question 26: Votre organisation travaille-t-elle en étroite collaboration avec d'autres ONG œuvrant dans le courant général des droits de l'homme? Dans l'affirmative, comment (à leur invitation ou à votre initiative) ? et à quelle fin ?*

Cette question visait à découvrir si des modalités d'alliance avec des ONG plus traditionnelles commençaient à se dégager. C'est important car les ONG plus anciennes œuvrant dans le courant général des droits de l'homme ont des savoirs et des compétences à partager ; une alliance serait à l'avantage des deux parties concernées. Seize ONG répondirent par l'affirmative. Leurs réponses étaient révélatrices de l'ampleur possible de telles alliances.

*Rehabilitation International* répondit : "Nous collaborons principalement avec d'autres organisations œuvrant dans le domaine de l'invalidité, mais aussi avec d'autres." *Inclusion International* déclara :

*Inclusion International* a récemment participé à une mission d'établissement des faits au Kosovo, à l'invitation de MDRI. *Inclusion International* a correspondu avec *Amnesty International* au sujet de l'application, aux États-Unis, de la peine capitale à des personnes frappées d'incapacités d'ordre intellectuel. C'est nous qui avons pris l'initiative de ce contact.

L'ASBL (Belgique) répondit : "Nombre d'organisations s'en tiennent à leurs propres objectifs. Coopérer avec d'autres ...n'est guère facile." La réponse de la NAMHI (Irlande) esquissait ce qui pourrait être un modèle de collaboration réussie :

Oui, aussi bien à leur invitation que de notre propre initiative, pour débattre de questions liées aux incapacités d'ordre intellectuel, pour les informer de la situation de ceux qui pâtissent desdites incapacités dans différents domaines, en participant à l'action de divers comités consultatifs, ce qui permet de maintenir l'incapacité d'ordre intellectuel à l'ordre du jour de toutes les ONG œuvrant en faveur des droits de l'homme.

La TAMIR (Pakistan) répondit : "Nous appartenons à un réseau d'ONG locales; à leur invitation, nous travaillons avec elles dans le domaine des droits de l'homme." MDRI (États-Unis) déclara :

Oui. MDRI consacre un temps appréciable à l'éducation des ONG œuvrant dans le courant principal des droits de l'homme. Cette tâche relève pour l'essentiel de l'initiative de MDRI, mais celle-ci a reçu des demandes d'assistance d'ONG internationales s'occupant de la défense des droits de l'homme.

*Question 27: D'après votre expérience, quelles ONG œuvrant dans le courant général des droits de l'homme seraient-elles prêtes à inclure une dimension "invalidité" dans leur action ?*

L'objet de la question était d'apprendre comment les ONG s'occupant de personnes handicapées percevaient la réaction d'ONG plus généralistes à leurs demandes de coopération.

Vingt des ONG enquêtées dirent estimer que leurs homologues œuvrant dans le courant principal des droits de l'homme étaient ouverts à la coopération. Plusieurs réponses étaient ambivalentes. L'une disait : "Parfois. Nous avons essayé de nouer un

dialogue avec des organisations telles qu'*Amnesty*, mais avec des succès mitigés. Nos préoccupations diffèrent quelque peu.” Une autre répondit :

Seulement dans des limites bien circonscrites. *Amnesty International*, par exemple, n’a pas souhaité se mêler des atteintes aux droits de personnes frappées d’incapacités d’ordre intellectuel placées en institution.

Soulignons ici que la grande majorité des ONG qui s’occupent de personnes handicapées ont salué le travail accompli par *Amnesty*.

*Mental Health Europe* dit qu’une telle collaboration n’était “pas facile”. Détail révélateur, le DSI (Danemark) déclara :

Oui. Ces organisations font preuve d’ouverture d’esprit quand vous prenez contact avec elles, mais elles ne s’emploient pas activement à intégrer la dimension “invalidité” [dans leur propre travail].

MDRI (États-Unis) déclara :

Ouverture d’esprit, oui, mais seulement dans certaines limites. Si elles sont prêtes à s’informer des problèmes liés à l’invalidité que nous portons à leur attention, elles font très peu dans ces domaines de leur propre chef. Et même quand MDRI porte ces problèmes à l’attention des ONG œuvrant dans le courant général des droits de l’homme, les préoccupations des personnes frappées d’incapacités d’ordre intellectuel ne figurent pas bien haut dans leur liste de priorités.

Il découle de ce qui précède qu’il faut également s’employer à éduquer les ONG traditionnelles œuvrant dans le courant général des droits de l’homme pour mieux les sensibiliser à la défense des droits des personnes handicapées. Une alliance naturelle devrait se conclure entre ONG vouées au service des personnes handicapées et ONG plus généralistes œuvrant dans le courant général des droits de l’homme.

### ***B: Pourquoi cette absence d’engagement auprès d’un organe de suivi des traités ?***

*Question 28: Si votre organisation ne s’est pas engagée auprès d’un organe de suivi des traités, pourriez-vous dire pourquoi ?*

C’était-là une question de caractère général, que venaient compléter d’autres questions, plus spécifiques, sur les raisons de ce non-engagement.

Quinze des ONG enquêtées ne répondirent pas à la question.

La grande majorité de celles qui y répondirent déclarèrent que leur non-engagement – absolu ou relatif – était dû :

- à l’ignorance ou à la méconnaissance du système;
- au manque de personnel;
- à la pénurie de ressources;
- au manque de temps.

*Inclusion International*, par exemple, répondit : “Conscience insuffisante des avantages potentiels; manque de journées personnel.” L’Union latino-américaine des aveugles déclara : “Nous n’avons pas de personnel spécialisé et manquons des connaissances nécessaires.” La CIL (Irlande) répondit : “Le manque de ressources et la nécessité de mieux nous familiariser avec les rôles respectifs des divers organes de suivi des traités.” La FASINARM (Équateur) répondit :

L’une des raisons qu’on pourrait invoquer tient à ce que ces organes apportent dans leur sillage des problèmes si brûlants qu’il faudrait leur consacrer un temps considérable – un temps que nous pouvons, à meilleur escient, consacrer à notre propre domaine d’expertise.

La LSN (États-Unis), répondit :

Notre organisation est en pleine croissance, mais elle est encore petite, de sorte que nous n’avons pas axé nos relations avec les Nations Unies sur un engagement vis à vis des organes de suivi des traités. Nous nous sommes concentrés plutôt sur notre rôle de pionnier dans la mise en œuvre du traité d’interdiction des mines antipersonnel et sur l’action du Groupe de travail sur l’assistance aux victimes que nous présidons actuellement.

L’Organisation des sourds et aveugles de la République tchèque répondit :

Toutes nos énergies sont mobilisées par l’action en faveur des sourds et des aveugles. Nous sommes une organisation bénévole de sourds et d’aveugles fondée sur l’auto-assistance.

*Question 29: Pourrait-on attribuer votre non-engagement – absolu ou relatif – au manque d’informations ou à une prise de conscience insuffisante, et notamment :*

- *à l’insuffisance des informations diffusées à l’extérieur par le dispositif des droits de l’homme des Nations Unies?*
- *à l’ignorance des possibilités concrètes d’engagement?*
- *à la méconnaissance du fonctionnement des organes de suivi des traités ?*
- *à la méconnaissance de la dimension “invalidité” des conventions relatives aux droits de l’homme et à l’insuffisance de la dimension “invalidité” au sein des organes de suivi des traités ?*
- *à la pénurie de ressources ?*
- *au manque de moyens matériels ?*
- *au manque de personnel qualifié ?*
- *aux jugements portés quant à l’utilité d’un tel engagement ?*
- *à la conviction qu’il y a des priorités plus urgentes dans votre propre pays ?*
- *à la crainte qu’un engagement de votre part ne prenne trop de temps et de ressources par rapport aux éventuels résultats ?*
- *à la crainte que ces résultats – même positifs – n’aient qu’un impact limité sur les pratiques de l’État ?*
- *à la conviction que cette question n’intéresse pas votre gouvernement, ni, peut-être même, les médias ?*
- *au fait qu’une expérience négative dans le passé vous aura échaudé ?*

Les réponses à cette question – assez voisine, sur le fond, de la précédente – furent plus détaillées. Elles ne différaient des réponses apportées à la question 28 que sur un point : si les ONG continuaient d’alléguer une prise de conscience insuffisante, le manque d’informations et la pénurie de ressources, la plupart d’entre elles, cependant, n’attribuaient pas leur non-engagement à la crainte qu’un éventuel engagement ne soit d’aucune utilité. Dix des ONG enquêtées ne répondirent pas à la question.

Autrement dit, les ONG pensaient manifestement que leur engagement pourrait avoir des effets positifs, mais elles estimaient manquer des ressources matérielles, du personnel, du temps et des connaissances nécessaires à un engagement efficace.

Une seule ONG répondit : “Nous travaillons fort bien tout seuls et n’avons pas besoin de solliciter la coopération des organes de suivi des traités.”

***C: Comment vous êtes-vous engagés vis à vis du dispositif des droits de l’homme des Nations Unies ?***

*Question 30: L’un ou l’autre des organes de suivi des traités vous a-t-il jamais invité à contribuer à ses travaux ?*

Vingt-neuf ONG répondirent qu’aucun organe de suivi des traités ne leur avait jamais demandé d’informations, ni même sollicité leur point de vue. Six seulement dirent avoir été contactées. La plupart des autres ne remplirent pas la case correspondante.

Ces chiffres ne sont guère surprenants, dans la mesure où, lorsqu’ils ont besoin d’un complément d’information, les organes de suivi des traités se tournent vraisemblablement vers les institutions spécialisées.

*Question 31: Votre organisation a-t-elle jamais présenté un “rapport parallèle” relatif aux droits des personnes handicapées à l’un quelconque des organes de suivi des traités ? Dans l’affirmative, veuillez préciser.*

Trente-deux ONG s’occupant de personnes handicapées dirent n’avoir jamais présenté de “rapport parallèle”. Beaucoup ne remplirent pas la case correspondante.

Seuls cinq ONG dirent avoir présenté des “rapports parallèles”. L’une d’entre elles, cependant, confondit “rapport parallèle” et rapport présenté par un organe de suivi des traités à la Conférence mondiale. L’organe de suivi le plus fréquemment cité était le Comité des droits de l’enfant.

MDRI (États-Unis) répondit :

Oui. La Commission interaméricaine des droits de l’homme et le Comité européen pour la prévention de la torture ont tous deux sollicité l’assistance de MDRI.

*Question 32: Votre organisation a-t-elle jamais collaboré avec un organe des Nations Unies chargé de surveiller l’application des instruments relatifs aux droits de l’homme, soit d’une manière générale, soit pour*

*la rédaction de rapport nationaux ? Dans l'affirmative, veuillez préciser.*

Trente ONG répondirent par la négative, six seulement par l'affirmative – et parmi elles, deux confondirent travail accompli au titre des “Règles” sur l'égalisation des chances des handicapés et coopération avec un organe des Nations Unies chargé de surveiller l'application des instruments relatifs aux droits de l'homme. Ces résultats concordent avec les réponses apportées aux deux questions précédentes.

MDRI (États-Unis) répondit :

MDRI a financé le voyage d'un animateur russe pour lui permettre de témoigner devant le Comité des droit de l'enfant. MDRI a rencontré des membres du Comité des droits de l'homme pour leur proposer l'adoption d'observations générales révisées sur les droits des personnes souffrant de déficience mentale. MDRI a amplement collaboré avec des membres de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, tant au sujet des données que nous avons recueillies au Mexique, qu'à propos de cas particuliers soumis à la Commission et de la stratégie à suivre à l'avenir pour faire reconnaître les droits des personnes souffrant de déficience mentale, dans le cadre de la Convention américaine des droits de l'homme.

*Question 33: Votre organisation a-t-elle jamais porté plainte (ou aidé au dépôt d'une plainte), ou adressé une communication à l'un ou l'autre des organes de suivi des traités ? Dans l'affirmative, veuillez préciser.*

Trente-deux ONG répondirent n'avoir jamais porté plainte auprès d'un organe de suivi des traités. La plupart des autres laissèrent cette case en blanc. Seules trois ONG dirent avoir porté plainte ou aidé au dépôt d'une plainte (auprès du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques).

MDRI (États-Unis) répondit :

MDRI a soumis au Comité des droits de l'homme des Nations Unies des renseignements circonstanciés prouvant que les États-Unis d'Amérique ont porté atteinte aux droits de personnes handicapées soumises à une expérimentation médicale. MDRI a témoigné devant la Commission interaméricaine des droits de l'homme, le Comité des droits de l'enfant et le Comité européen pour la prévention de la torture, auxquels elle a fourni des renseignements détaillés. MDRI travaille actuellement à la rédaction d'une plainte qui sera déposée devant la Commission interaméricaine des droits de l'homme. MDRI collabore avec le Comité bulgare d'Helsinki pour préparer des poursuites devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Dans l'ensemble, ces résultats témoignent d'une sous-utilisation évidente du système de plaintes (déposées par des personnes handicapées ou en leur nom.).

#### ***D: Comment vous engagez-vous auprès d'États parties?***

*Question 34: Des États parties aux traités vous ont-il jamais contactés pour vous demander de collaborer à la rédaction du chapitre “invalidité” de leur propre rapport périodique sur l'application de la Convention? Dans l'affirmative, avez-vous accepté cette invitation ?*

La question visait à découvrir si, dans la rédaction de leurs rapports, les États parties sollicitaient activement l'aide des ONG s'occupant de personnes handicapées, dans la mesure où c'est-là une obligation – à tout le moins morale – des États.

Trente-et-une ONG répondirent n'avoir jamais été pressenties. Nombre d'entre elles insistèrent sur le fait qu'elles n'étaient "jamais" mises à contribution, ce qui révèle un sentiment d'aliénation vis-à-vis du système d'établissement des rapports. La plupart des ONG enquêtées se dirent très désireuses d'apporter leur contribution.

Six ONG dirent avoir participé dans le passé à des consultations en vue de la préparation d'un rapport. Deux d'entre elles étaient des ONG internationales, les quatre autres des ONG européennes s'occupant de personnes handicapées.

Une fois encore, ces résultats ne sont pas surprenants. Ils montrent que les États parties pourraient avantageusement puiser au savoir et à l'expertise de la communauté des ONG s'occupant de personnes handicapées.

*Question 35: Pour votre part, avez-vous jamais pris l'initiative d'un contact avec un État partie en vue d'être consultés au moment de la préparation de son rapport périodique ? Cet État a-t-il accepté votre participation ?*

Vingt-sept ONG répondirent n'avoir jamais pris contact avec des États parties au sujet de la rédaction des rapports. Ces résultats ne sont pas surprenants, étant donné, d'une part, que le système des Nations Unies reste encore mal connu, et que, de l'autre, les ONG s'occupant de personnes handicapées ignorent qu'il faudrait prévoir des modalités de consultation de ce genre.

Sept ONG dirent avoir noué des contacts. Trois d'entre elles étaient des ONG internationales, qui se dirent très satisfaites d'avoir obtenu une réponse positive des États parties concernés. Voilà qui révèle peut-être une bonne volonté insoupçonnée de la part des États parties et un potentiel inexploité.

*Question 36: Si vous avez participé au processus d'établissement des rapports périodiques (que ce soit à l'invitation des États parties ou de votre propre initiative), avez-vous le sentiment que ces États parties ont pris votre contribution au sérieux – et dans quelle mesure ?*

Cinq ONG répondirent que leur contribution à l'établissement du rapport avait été dûment prise au sérieux par les États parties concernés. La plupart des autres ne répondirent pas à la question, ce qui cadre bien avec le faible taux de consultations enregistré entre États et ONG.

Une ONG déclara :

Les gouvernements ont généralement tendance à considérer que l'établissement du rapport d'un État partie est du ressort de l'État ; les autres parties prenantes n'y participent pas.

## 10.5 5<sup>ème</sup> partie : Effets de votre engagement envers les organes de suivi des traités

### *A: Le processus*

*Question 37: Quelle appréciation générale portez-vous sur le processus ?*

Bien peu d'ONG répondirent à cette question, qui supposait un certain degré d'engagement auprès du système de suivi des traités.

Celles qui le firent donnèrent des réponses intéressantes. Selon *Rehabilitation International*, "c'est un processus qui prend du temps". *Inclusion International* considérait sa participation à ce jour comme une source d'apprentissage: "Notre première collaboration avec le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels intervint en 1999 ...Le temps passant, nous nous familiariserons de mieux en mieux avec les procédures et apprendrons à mieux gérer nos attentes."

DAA (Royaume-Uni) déclara:

Nous avons de bonnes relations avec le Comité des droits de l'enfant ... Il est encore trop tôt pour savoir si notre présence et notre contribution auront un effet bénéfique.

MDRI (États-Unis) répondit :

Notre expérience auprès du Comité des droits de l'homme des Nations Unies fut positive, mais limitée. Le Comité avait tant de points à son ordre du jour qu'il ne pouvait consacrer que peu de temps aux problèmes soumis par MDRI. Nous avons été agréablement surpris, cependant, d'obtenir un avis favorable dans le rapport final du Comité des droits de l'homme des Nations Unies.

Les relations de MDRI avec la Commission interaméricaine des droits de l'homme ont toujours été excellentes. Notre expérience auprès du Comité des droits de l'homme des Nations Unies s'est révélée positive. Nos rapports avec le Comité européen pour la prévention de la torture ont été bons ; ils l'eussent été bien davantage si le Comité avait plus ouvertement partagé ses informations avec nous.

*Question 38: Avez-vous eu le sentiment que les organes de suivi des traités étaient sensibles à vos arguments, qu'ils étaient suffisamment informés de la dimension "invalidité" des droits de l'homme et qu'ils y étaient favorables ?*

Cette fois encore, peu d'ONG répondirent à cette question, en raison de leur absence d'engagement - ou de leur faible engagement – auprès des organes de suivi des traités. Huit ONG répondirent par l'affirmative.

L'Union mondiale des aveugles déclara : "À propos de la Convention, il semble qu'il y ait des choses plus importantes à discuter que les organes de suivi des traités ". D'une certaine façon, cela reflète une réalité objective : chacun des six principaux instruments relatifs aux droits de l'homme poursuit un large éventail d'objectifs et doit tenir compte des préoccupations d'un grand nombre de mandants.

Une ONG déclara :

Cela variait selon les membres du Comité. Certains ont fait preuve d'ouverture d'esprit; d'autres se sont montrés incrédules, sinon hostiles aux questions touchant à l'incapacité d'ordre intellectuel.

Le DSI (Danemark) dit dans sa réponse :

Le DSI a jugé les organes de suivi des traités d'une grande ouverture d'esprit et dûment familiarisés avec la perspective de l'invalidité, qu'il s'agisse de la Commission des droits de l'homme, du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, de la Convention relative aux droits de l'enfant ou de la Conférence de Vienne.

MDRI (États-Unis) déclara :

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies s'est montré réceptif à nos arguments, encore qu'il n'accordât qu'une faible priorité aux questions traitées par MDRI.

La Commission interaméricaine des droits de l'homme a fait preuve d'une grande ouverture d'esprit en ce qui concerne les problèmes liés à la déficience mentale et nous a été d'un secours précieux. Les membres de cette Commission ont vivement encouragé MDRI à intervenir à nouveau auprès de la Commission.

Suite aux renseignements fournis par MDRI au Comité européen pour la prévention de la torture, selon lesquels des personnes auraient été mises dans des cages, le Comité visita des établissements psychiatriques en Hongrie. À l'issue de ces visites, la Hongrie cessa de placer des individus dans des cages dans tous les établissements cités par MDRI. Elle continua cependant de le faire dans ceux qui n'avaient pas été visités par le Comité. La diffusion publique de ce rapport aurait eu bien plus d'effet sur la Hongrie et sur la région.

*Question 39: Avez-vous le sentiment que les organes de suivi des traités ont fait bon usage de votre contribution ?*

Il s'agissait de distinguer entre ceux qui se contentent d'écouter l'exposé d'un point de vue et ceux qui sont capables d'utiliser les connaissances acquises à bon escient. Sept ONG répondirent par l'affirmative. C'est-là un chiffre relativement élevé, vu le faible degré d'engagement des ONG.

MDRI (États-Unis) déclara :

Oui, dans les trois cas susmentionnés. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a rendu un arrêt défavorable aux États-Unis. Par suite du témoignage de MDRI devant la Commission interaméricaine des droits de l'homme, celle-ci a rendu un arrêt défavorable au gouvernement du Mexique. À la requête de MDRI, la Commission interaméricaine des droits de l'homme a commencé d'inspecter in situ des établissements psychiatriques d'Amérique latine. La première visite a été effectuée à Panama, en 2001 et la Commission s'était engagée à en effectuer d'autres la même année.

En revanche, une autre ONG répondit :

Non. Mais la situation pourrait s'améliorer si l'on nous apprenait à fournir au Comité les types de renseignements dont il est prêt à prendre acte.

Il y a là une certaine carence, les ONG ne parvenant pas toujours à communiquer au système les informations dont elles disposent. Il faut bien évidemment développer dans ce domaine les compétences des ONG s'occupant de personnes handicapées pour leur apprendre à mieux communiquer avec le système des Nations Unies.

### ***B: Utilisation optimale des résultats***

*Question 40: Votre organisation a-t-elle élaboré une stratégie en vue d'utiliser au mieux, sur le plan politique local, les fruits de son engagement international ? Quels étaient les éléments de cette stratégie ? A-t-elle produit les résultats escomptés?*

Il s'agissait de savoir si les ONG s'occupant de personnes handicapées escomptaient des résultats positifs (de leur point de vue) et, dans l'affirmative, si elles s'étaient demandé comment en tirer le meilleur parti sur le plan local.

Cinq ONG dirent avoir mûrement réfléchi aux résultats escomptés de leur engagement. Une autre confondit les Règles pour l'égalisation des chances des handicapés avec le dispositif des droits de l'homme des Nations Unies. Mais la plupart ne répondirent pas à la question ou y répondirent par la négative.

Seules les ONG disposant de ressources importantes semblaient avoir pu s'offrir le luxe d'élaborer une stratégie sur l'utilisation optimale des fruits de leur engagement. En fait, il ne s'agit nullement d'un luxe, mais bien d'une impérieuse nécessité si l'on veut que cet engagement auprès du dispositif des droits de l'homme des Nations Unies soit à l'avantage de ceux qui comptent le plus.

### ***C: Les résultats***

*Question 41: Quels ont été les résultats concrets de votre engagement auprès des organes de suivi des traités?*

Bien peu d'ONG répondirent à cette question – ce qui reflète, une fois de plus, le faible degré d'engagement des ONG s'occupant de personnes handicapées auprès du système des traités.

Une NGO répondit : “Nous avons été cités à plusieurs reprises, mais sans résultat concret”. *Inclusion International* cita un résultat bénéfique de son engagement :

Nous avons pu nous familiariser avec le processus et apprendre à mieux expliquer à nos membres le fonctionnement du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de manière qu'ils puissent mieux s'en servir à leur tour. Il semble que la plainte déposée contre l'Irlande ait eu des suites favorables.

L'Association des sourds-muets du Pérou déclara : “Nous poursuivrons notre engagement”. L'Association polonaise des sourds-muets cita plusieurs résultats positifs de son engagement :

Les améliorations apportées à la Commission des droits de l'homme ; les changements apportés à la législation sur la santé mentale; les progrès de la législation d'exception et, pour la police, l'obligation de rendre des comptes; l'amélioration des lois sur l'égalité.

La plupart des résultats obtenus n'avaient pas eu d'incidence directe sur le sort des personnes handicapées. Les ONG n'en établissaient pas moins un lien entre les progrès enregistrés sur le plan local et la capacité du système de produire des améliorations spécifiques dans le domaine de l'invalidité.

MDRI (États-Unis) déclara :

En raison de la publicité qui entourait les audiences de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, (et de la publication d'un rapport d'enquête détaillé), le Mexique dut fermer l'un de ses établissements psychiatriques les plus répréhensibles. Il subsiste cependant de nombreux établissements de ce genre au Mexique et il va falloir s'intéresser de plus près à ce problème.

Les avocats qui plaidaient devant les tribunaux de New York se sont servis des avis du Comité des droits de l'homme des Nations Unies sur la maltraitance des sujets de la recherche médicale. La Cour d'appel de New York statua que l'utilisation de personnes handicapées aux fins de la recherche constituait une violation du droit américain ; mais elle ne cita pas la décision du Comité des droits de l'homme des Nations Unies.

À la suite des visites effectuées par le Comité européen pour la prévention de la torture, un certain nombre de foyers sociaux de Hongrie et d'autres pays d'Europe centrale et orientale ont renoncé à l'utilisation des cages.

*Question 42: Comment les États parties ont-ils réagi?*

Cette fois encore, peu d'ONG répondirent à la question.

*Inclusion International* cita à nouveau les améliorations apportées à un hôpital psychiatrique irlandais par suite de son intervention.

MDRI (États-Unis) déclara :

Aucun des États parties concernés n'a répondu par l'intermédiaire de l'organe de surveillance, mais dans chaque cas particulier ils ont renforcé la protection des droits.

La Société irlandaise des sourds déclara : "Des promesses, mais peu d'actions".

Au sujet des réactions des États, la DOLASED (République-Unie de Tanzanie), déclara : "Ils reconnaissent les faits. La pénurie de ressources reste un obstacle majeur." Il est intéressant de constater que la DOLASED s'attache à ce que les gouvernements admettent les faits et reconnaissent la vérité en face. L'Association polonaise des sourds-muets répondit : "La réaction de l'État partie dépend de la question traitée".

*Question 43: Avez-vous constaté, par suite de votre engagement, un quelconque changement dans les lois ou la politique nationale?*

Il est souvent difficile de savoir si la réforme des lois est due à un engagement auprès des organes de suivi des traités ou à d'autres causes. Très souvent, ce sont d'autres facteurs qui déterminent l'évolution de la législation. Ainsi, l'Association polonaise des sourds-muets déclara que son engagement auprès des Nations Unies :

pouvait avoir influé tant sur le calendrier que sur la teneur du changement.

Huit ONG furent d'avis que leur engagement avait été, ou pourrait être, des plus utiles pour accélérer le calendrier des réformes internes. L'une d'entre elles confondit, une fois encore, les Règles pour l'égalisation des chances des handicapés avec le dispositif des droits de l'homme des Nations Unies. La réponse la plus positive parvint de la DOLASED (République-Unie de Tanzanie) :

Oui. Les réformes juridiques vont permettre d'intégrer certaines dispositions du droit international dans la législation interne des États.

Il est difficile d'apprécier si, dans l'esprit du répondant, cela relève du phénomène général en vertu duquel le droit international trouve sa place dans la législation interne, ou si sa réponse concerne plus spécifiquement l'application du droit international aux personnes handicapées.

MDRI (États-Unis) déclara :

En chaque occasion nous avons constaté d'importants changements dans les pratiques suivies. Les changements apportés à la législation interne ont été nettement plus limités. Les gouvernements se sont engagés à modifier leurs pratiques.

*Question 44: Selon vous, les États commencent-ils à appréhender de possibles résultats négatifs (de leur point de vue) ? et cela les pousse-t-il à accélérer leur calendrier de réformes juridiques, aux fins d'écartier d'éventuelles critiques internationales ?*

Une observation intéressante : si très peu d'ONG disent s'être activement engagées auprès du dispositif des traités des Nations Unies, elles n'en reconnaissent pas moins son importance croissante en matière d'invalidité. Treize ONG répondirent que les États étaient désormais plus conscients de l'applicabilité des instruments internationaux aux questions liées à l'invalidité et qu'ils prenaient des mesures pour se prémunir contre la critique. Sans doute est-ce là un constat par la négative – mais au moins a-t-on le sentiment que ces réformes se font.

*Inclusion International* déclara :

Nous constatons qu'un certain nombre d'États élaborent et adoptent des lois sur l'invalidité, ou qu'ils remanient des législations désuètes pour mieux les adapter aux attentes de nos contemporains. Mais nous observons néanmoins que ces lois sont insuffisamment mises en œuvre, et que les sanctions frappant leur non-application sont minimes, voire inexistantes.

La FFO (Norvège) fit état de l'évolution récente de la loi anti-discrimination, mais sans y voir une crainte de l'État norvégien de se trouver en butte à la critique internationale.

Le DSI (Danemark) donna un tour intéressant à la question :

L'administration [l'État] craint qu'une convention sur l'invalidité n'ait également une incidence économique, et l'attitude négative des milieux officiels vis-à-vis d'une telle convention s'explique par leur crainte de voir donner aux personnes handicapées le droit d'ester en justice et d'obtenir des arrêts qui "porteront atteinte" aux décisions politiques déjà prises quant aux changements affectant les personnes handicapées.

Une ONG répondit :

Assurément, mais les États peuvent faire preuve de cynisme sur de tels sujets et il est primordial que les ONG demeurent engagées, mais comme tiers, et de l'extérieur.

## 10.6. 6<sup>ème</sup> partie : L'avenir

### *A: Quel jugement d'ensemble portez-vous sur la valeur de votre engagement ?*

*Question 45: Considérez-vous votre engagement auprès des organes de suivi des traités comme utile ?*

La grande majorité des ONG enquêtées (37) répondirent par l'affirmative. Une ou deux d'entre elles firent valoir que, bien que positif, un tel engagement n'en était pas moins difficile.

*Question 46: Souhaiteriez-vous intensifier votre engagement auprès des organes de suivi des traités?*

C'était la plus lourde de sens des deux questions posées, puisqu'elle sondait la volonté des ONG de s'engager à l'avenir auprès du dispositif des Nations Unies. Cette fois encore, 37 ONG répondirent par l'affirmative. Voilà qui dénote une soif réelle d'engagement. Une seule ONG répondit par la négative.

### **B: Améliorations que vous souhaiteriez constater dans le fonctionnement des organes de suivi des traités**

*Question 47: Quelles améliorations souhaiteriez-vous voir apporter, le cas échéant, à la procédure d'engagement auprès des organes de suivi des traités?*

La plupart des ONG dirent souhaiter de plus amples informations sur le fonctionnement des organes de suivi des traités et sur leur mandat en matière d'invalidité. Quelques-unes évoquèrent le soutien financier nécessaire à un engagement plus poussé vis-à-vis du dispositif.

MDRI (États-Unis) donna une réponse circonstanciée :

- (a) Nous avons besoin d'observations générales bien plus détaillées pour expliquer l'application des principes généraux des droits de l'homme aux personnes atteintes de déficience mentale.
- (b) Les gouvernements tendent à ignorer les obligations envers les personnes atteintes de déficience mentale auxquelles ils ont souscrit en vertu des conventions internationales. Réglementer de façon spécifique l'établissement des rapports sur la mise en œuvre des droits des personnes atteintes de déficience mentale nous aiderait beaucoup à appeler l'attention sur ces problèmes.
- (c) En matière de droits de l'homme, un contrôle des organes des Nations Unies et des agences internationales de développement serait des plus utiles. MDRI a exposé les atteintes aux droits de l'homme commises par des agences internationales de développement (administrées par les Nations Unies, des organisations intergouvernementales, et des organismes privés qui reçoivent des fonds d'État) ; cependant, ces groupes ne sont pas tenus de rendre des comptes en vertu du droit international relatif aux droits de l'homme.
- (d) Des améliorations notables sont nécessaires dans un certain nombre de domaines clefs du droit, en particulier : 1) amélioration des protections contre la discrimination, et notamment obligation de prévoir des aménagements adéquats pour les

personnes souffrant de problèmes psychiatriques ou de troubles du développement; 2) faire obligation aux gouvernements d'instaurer de meilleures sauvegardes pour protéger les pensionnaires des asiles psychiatriques, des foyers sociaux, les orphelinats et autres institutions contre les abus; 3) mieux protéger les personnes contre les pratiques psychiatriques coercitives et autres maltraitances; 4) renforcer les protections contre les internements arbitraires dans des asiles psychiatriques; et 5) faire obligation aux gouvernements de fournir les financements nécessaires à la formation des personnes handicapées engagées dans des activités de sensibilisation, pour appuyer la mise en œuvre des Règles pour l'égalisation des chances.

- (e) Dans les calendriers d'auditions et les rapports des organes de contrôle, consacrer plus de temps et d'attention aux droits des personnes handicapées.

*Question 48: Souhaiteriez-vous que, dans le cadre des conventions relatives aux droits de l'homme, des observations générales spécifiques soient consacrées à l'invalidité ?*

Il est intéressant de noter que la grande majorité des ONG se prononça en faveur de la rédaction d'observations générales au titre de chacune des conventions existantes. Elles comprenaient visiblement la nature de ces observations générales et la façon dont celles-ci pouvaient renforcer la portée des conventions dans la perspective de l'invalidité. Le CIL d'Irlande répondit :

Oui, c'est la façon la plus adéquate de procéder si nous voulons construire une société ouverte. Nous appuyons cependant l'appel en faveur d'une convention relative aux droits des personnes handicapées, car il y aurait là un exemple de bonne pratique; cela donnerait un juste essor et un cadre approprié à la dimension "invalidité"; cela permettrait également d'enrichir toutes les autres conventions des Nations Unies relatives aux droits de l'homme.

### ***C: Amélioration de votre capacité de tirer parti des possibilités d'engagement***

*Question 49: Quels changements souhaiteriez-vous apporter, le cas échéant, à votre organisation, pour être mieux à même d'influencer les organes de suivi des traités?*

La plupart des ONG répondirent que pour développer au mieux leurs capacités, l'idéal serait de disposer d'un personnel nouveau ou spécialisé, ayant reçu une formation appropriée. Certaines évoquèrent la nécessité de nouer des liens avec d'autres ONG s'occupant de personnes handicapées. Toutes estimaient que le développement de leurs capacités était fonction des ressources disponibles.

### ***D: Y a-t-il place pour une formation aux droits de l'homme ?***

*Question 50: Votre organisation pourrait-elle concevoir qu'une quelconque instance (organisation non gouvernementale internationale, université ou institut de recherche) puisse être chargée d'initier les ONG s'occupant de personnes handicapées à l'univers des droits de l'homme et de leur apprendre à faire le meilleurs usage possible des instruments des Nations Unies?*

Une trentaine d'ONG, environ, répondirent affirmativement à cette question. Certaines se montrèrent hésitantes, craignant de se trouver soumises au contrôle d'une

autre instance, mais la plupart accueillirent avec enthousiasme l'idée d'une initiation et d'une formation plus poussées.

*Question 51: Avez-vous quelque idée de la façon de procéder ?*

Cette question suscita nombre de réponses fort intéressantes. Plusieurs ONG firent observer qu'initiation et formation devraient être conçues et organisées *avec* les ONG concernées, et non leur être dispensées de l'extérieur. Certaines envisageaient avec enthousiasme la possibilité de travailler avec des universités ; celles-ci, au demeurant, devraient être encouragées à dispenser une formation aux droits de l'homme et des cours sur l'invalidité. Une ONG (*Disability Awareness in Action*, Royaume-Uni) exprima catégoriquement l'opinion que de tels cours ne devraient en aucun cas se fonder sur des notions de charité ou d'aide sociale.

***E: Avez-vous d'autres commentaires, observations ou recommandations à formuler ?***

*Veillez utiliser l'espace ci-dessous pour faire les commentaires, observations ou recommandations que le présent questionnaire vous inspire.*

Seul un petit nombre d'ONG saisirent l'occasion de répondre – sans doute parce que les questions précédentes leur avaient donné tout loisir d'exprimer leur point de vue. Quelques-unes affirmèrent qu'il serait important d'élaborer une convention relative aux droits des personnes handicapées. D'autres manifestèrent le besoin d'être mieux informées du fonctionnement du système des Nations Unies dans la perspective de l'invalidité. Quelques-unes dirent avoir favorablement accueilli l'initiative consistant à lancer une étude telle que celle-ci. Deux autres firent des commentaires négatifs sur le questionnaire lui-même.

MDRI répondit :

Outre l'utilisation qu'elle fait des organes internationaux de contrôle des droits de l'homme, MDRI s'est servi du droit international relatif aux droits de l'homme dans ses rapports sur la situation des droits de l'homme. Ceux-ci ont inspiré des campagnes internationales en faveur des droits de l'homme, qui ont permis d'exercer des pressions sur les gouvernements pour les pousser à introduire des changements importants. Si les succès remportés témoignent de tout le prix qu'il convient d'attacher au droit international relatif aux droits de l'homme, dans son état actuel, nos enquêtes dans quatorze pays n'en ont pas moins révélé des violations fréquentes de ces droits. De sorte qu'indépendamment de la tâche qui consiste à perfectionner le droit, les organes internationaux de contrôle et les institutions des Nations Unies devront désormais s'attacher à mieux mettre ces problèmes en lumière et à faire appliquer les lois existantes. L'amélioration des observations générales, la création d'organes de contrôle spécialisés (ou celle d'un poste de Rapporteur spécial aux droits de l'homme), ou l'élaboration d'une convention relative aux droits des personnes handicapées seraient d'une grande utilité.

MDRI a également travaillé en étroite collaboration avec les organisations généralistes s'occupant des droits de l'homme, et qui, le plus souvent, ne prennent guère les droits des personnes handicapées au sérieux. L'élaboration d'une convention thématique, ou la création de mécanismes de contrôle ou d'application, permettrait de stimuler l'intérêt et d'appuyer les organisations œuvrant dans le courant général des droits de l'homme.

## **10.7 Conclusions sur le questionnaire adressé aux ONG**

Tous comptes faits, le bilan s'est révélé des plus intéressants. Il semble évident que les ONG vouées au service des personnes handicapées sont déjà passées depuis plusieurs années, et avec enthousiasme, à une perspective fondée sur les droits de l'homme. Cependant, elles manquent encore des ressources (et notamment des ressources humaines) qui leur permettraient de tirer avantageusement parti de cette mutation. Elles ont répondu en toute franchise et se sont montrées conscientes de leurs insuffisances. Mais d'une manière générale, ce ne sont point là des carences dont on puisse les tenir pour responsables.

Les ONG qui se sont engagées auprès du dispositif des Nations Unies se sont montrées, dans l'ensemble, optimistes quant à son potentiel. Et même si la plupart des ONG manquent des capacités qui leur permettraient de s'engager auprès du dispositif des Nations Unies, elles souhaiteraient généralement pouvoir le faire. Il y a, de toute évidence, un fossé entre l'offre (ce que les instruments des Nations Unies ont à offrir) et la demande (la façon dont les ONG pourraient formuler leurs desiderata). Dans le cadre des capacités existantes, les ONG peuvent faire beaucoup pour combler ce fossé. Mais cela suppose de grands efforts en matière d'éducation et de formation – et les ressources permettant de s'y consacrer.

## **Chapitre 11**

### **Les institutions nationales des droits de l'homme comme moteurs du changement**

par Gerard Quinn

Au début de la présente étude, nous disions que l'utilisation du dispositif des droits de l'homme des Nations Unies n'était pas une fin en soi, mais plutôt un moyen en vue d'une fin. Et cette fin, c'est d'accélérer le processus de réforme interne. Les institutions nationales vouées à la défense des droits de l'homme (des entités, par essence, nationales) peuvent contribuer de façon appréciable à ce processus. Elles peuvent conférer une certaine autorité au mouvement de défense des droits des handicapés en le reconnaissant comme mouvement de défense des droits de l'homme. Elles peuvent sensibiliser les décideurs et l'ensemble de la société aux droits des personnes handicapées. Elles peuvent aider à développer le potentiel des organisations qui s'occupent de personnes handicapées. Elles peuvent financer elles-mêmes des travaux de recherche et mener des enquêtes sur des violations alléguées des droits de personnes handicapées.

C'est pourquoi nous avons décidé de compléter le questionnaire adressé aux ONG par un questionnaire distinct ciblant les institutions nationales vouées à la défense des droits de l'homme. Celui-ci fut distribué pour la première fois auxdites institutions nationales lorsqu'elles se réunirent à Genève, le 17 avril 2001, à l'occasion de la session de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. Il fut également diffusé à travers le monde avec l'aide de l'Office du Haut-Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies.

Des réponses nous sont parvenues du monde entier : Centre danois des droits de l'homme, Ombudsman suédois chargé des questions liées à l'invalidité, Commission de Hong Kong sur l'égalité de traitement, Commission des Pays-Bas sur l'égalité de traitement, Conseil consultatif des droits de l'homme du Royaume du Maroc, Commission australienne des droits de l'homme et de l'égalité des chances (HREOC), Commission des droits de l'homme de Mongolie, Ombudsman de Bosnie-Herzégovine chargé des droits de l'homme, Commission irlandaise des droits de l'homme, Commission malawienne des droits de l'homme, Commission nationale des droits de l'homme (CNDH) du Mexique, Commission ougandaise des droits de l'homme, Commission zambienne des droits de l'homme.

Les institutions nationales n'ayant pas toutes répondu au questionnaire, l'analyse ci-après ne se prétend nullement scientifique, ni exhaustive. Elle donne, cependant, un aperçu des mesures concrètes prises par les institutions nationales pour mieux défendre les droits des personnes handicapées et elle fait amplement la preuve de leurs capacités dans ce domaine.

Les trois premières questions portaient sur les niveaux actuels de sensibilisation des institutions nationales aux droits des personnes handicapées. Les questions quatre à

sept visaient à découvrir si l'invalidité figure actuellement à l'ordre du jour des dites institutions nationales. La question huit portait sur l'action passée de ces institutions dans le domaine de l'invalidité. Les questions neuf et dix visaient à s'informer des enquêtes publiques ou des rapports sur l'invalidité entrepris par les institutions nationales, seules ou en association avec d'autres instances. La question onze portait sur les liens existants entre les institutions nationales et d'autres organes spécialisés œuvrant dans ce domaine (comme, par exemple, les commissions de l'invalidité). Les questions douze à quatorze s'intéressaient aux litiges et contentieux portant sur les droits des personnes handicapées. Les questions quinze et seize avaient trait au rôle des institutions nationales dans deux domaines : l'éducation (enseigner les droits des personnes handicapées) et le renforcement des capacités des ONG vouées à la défense des droits des handicapés en matière de droits de l'homme. Les questions dix-sept et dix-huit, enfin, portaient sur le rôle joué par les institutions nationales dans la réforme générale des lois sur l'invalidité. Les réponses reçues sont analysées ci-après.

### **11.1 Degrés de sensibilisation aux droits des personnes handicapées (questions 1-3)**

Cette partie du questionnaire visait à s'informer des niveaux de sensibilisation des institutions nationales à la dimension "droits de l'homme" de l'invalidité.

*Question 1: Votre institution est-elle consciente (ou aussi consciente qu'elle souhaiterait l'être) de la dimension "droits de l'homme" de l'invalidité ?*

Celles des institutions nationales qui répondirent à la question dirent toutes être conscientes de la dimension "droits de l'homme" de l'invalidité et de son importance. Voilà qui est réconfortant.

*Question 2: Votre institution est-elle au fait (du moins, autant qu'elle souhaiterait l'être) des multiples actions menées par les Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme et de l'invalidité?*

La majorité des institutions dirent être très au fait des faits nouveaux intervenus aux Nations Unies en ce qui concerne les droits de l'homme et l'invalidité. Cette réponse était, elle aussi, réconfortante. La Commission irlandaise des droits de l'homme dit avoir quelque expertise dans ce domaine. La Commission nationale des droits de l'homme (CNDH) du Mexique répondit que son secrétariat exécutif avait entrepris des recherches sur tous les instruments internationaux liés aux droits de l'homme et à l'invalidité.

Seules trois institutions dirent ne pas être aussi bien informées qu'elles le souhaiteraient. L'une d'entre elles attribuait son manque relatif de connaissances à l'irrégularité des informations sur l'invalidité figurant sur les sites Internet des Nations Unies (voir la question 3, ci-dessous).

*Question 3: Quelles sont, selon vous, les principales lacunes dans vos connaissances ?*

La plupart des institutions enquêtées furent en mesure d'indiquer les domaines dans lesquels leurs connaissances étaient incomplètes. L'une d'entre elles (la HREOC d'Australie) déclara:

Sans doute pourrait-on mieux utiliser l'Internet, ce qui nous permettrait d'accéder plus facilement à toutes les données comparatives, nationales et internationales, en matière d'invalidité. Ainsi, les ressources de la Commission du développement social des Nations Unies sont loin d'être exhaustives, même en ce qui concerne l'action du système des Nations Unies ; par exemple, on n'y trouve pas mention des activités de l'OIT ou des organes des droits de l'homme créés en vertu d'instruments internationaux. On pourrait également multiplier les liens avec les institutions nationales qui jouent un rôle important dans le domaine de l'invalidité ...

D'autres répondants relevèrent le manque de statistiques adéquates, l'insuffisance des informations sur l'activité des institutions spécialisées des Nations Unies en matière d'invalidité, l'insuffisance des liens établis entre le HCDH et les institutions nationales en ce qui concerne les droits des personnes handicapées. La Commission néerlandaise sur l'égalité de traitement dit dans sa réponse :

[Nous relevons des lacunes dans plusieurs domaines]: Comment peser les besoins et les droits des personnes atteintes de différents handicaps ? Comment appliquer des normes – parfois assez vagues – dans un contexte national ? Que pourrait faire la Commission pour garantir l'égalité en matière d'accès à l'information, l'équité des procédures, le droit à un jugement équitable, etc. à des personnes atteintes d'invalidité, et en particulier de déficience mentale ?

Ces lacunes prennent plus d'importance dans un contexte national. Mais le simple fait de les signaler prouve que le répondant a une assez bonne connaissance des normes des Nations Unies et qu'il souhaite passer à l'étape suivante et s'efforcer de les traduire en politiques nationales concrètes.

La Commission mexicaine des droits de l'homme répondit :

Il arrive, même lorsque les plaignants sont des personnes handicapées, que leur recours ne soit pas exprimé comme atteinte spécifique aux droits des personnes handicapées, mais plutôt comme violation pour un motif donné. Il serait bon de faire preuve de plus de précision dans la description des plaintes enregistrées; de même, il faudrait sensibiliser davantage le personnel de cette Commission aux différents types d'invalidité existants et leur expliquer comment la vie de ceux qui en pâtissent s'en trouve affectée.

## **11.2 Quelle place les droits des handicapés occupent-ils dans les préoccupations des institutions nationales ? (questions 4 à 7)**

Cette partie du questionnaire visait à s'informer de la place que les institutions nationales accordent aux droits des handicapés dans leur programme de travail.

*Question 4: L'invalidité est-elle une priorité pour votre institution? Dans l'affirmative, veuillez dire pourquoi, et comment cela se traduit.*

La grande majorité des institutions enquêtées affirmèrent que l'invalidité figurait effectivement parmi leurs priorités ; certains dirent même qu'il en était ainsi depuis leur création. Le Centre danois des droits de l'homme de l'homme répondit :

L'invalidité n'est une priorité que dans la mesure où le Centre a une large audience et où il décide d'intervenir pour influencer sur les prises de décisions au Parlement.

La Commission mongole des droits de l'homme s'attendait que l'invalidité devînt sous peu une priorité. La Commission australienne des droits de l'homme et de l'égalité des chances affirma que l'invalidité était une priorité notamment parce que la législation la concernant se réfère expressément au droit indicatif des Nations Unies (Déclaration relative aux droits des personnes handicapées et Déclaration sur les droits du déficient mental).

La Commission irlandaise des droits de l'homme (créée en juillet 2001) dit que l'invalidité figurait en bonne place dans son projet de plan stratégique..

La Commission mexicaine des droits de l'homme déclara :

En 1995, dans l'intention de traiter plus efficacement les plaintes déposées par des personnes appartenant à ce groupe vulnérable, et, ce faisant, de réaliser les études correspondantes, la Commission nationale des droits de l'homme a constitué une équipe composée de personnels de l'Office national des plaintes des trois inspectorats existant à l'époque et des ministères techniques pertinents.

*Question 5: Sur le plan opérationnel, votre institution établit-elle une distinction entre invalidité physique et déficience mentale, ou entre les divers types d'invalidité ? Dans l'affirmative, dites pourquoi.*

La plupart des institutions dirent ne pas faire de distinction entre les divers types d'invalidité. La HREOC australienne résuma fort bien l'attitude de ce groupe de répondants :

Non. La définition de l'invalidité qui figure dans notre législation est conçue pour braquer les projecteurs sur les victimes de la discrimination plutôt que sur les types d'invalidité à l'origine de cette discrimination – d'où le refus, dans une perspective fondée sur les droits de l'homme, de n'envisager l'invalidité que sous un angle strictement médical. Soucieux d'éviter les problèmes du passé, nous voulons représenter aussi largement que possible les vues et opinions de la communauté tout entière des handicapés, d'autant qu'à des fins pratiques cette communauté est divisée en groupes distincts, en fonction des diagnostics posés ... Et nous ne voulons plus être confrontés à certains problèmes découlant de législations plus anciennes ; ainsi, des personnes souffrant, par exemple, d'épilepsie, se retrouvaient "à cheval" entre deux catégories, celle de l'incapacité d'ordre physique et celle de la déficience mentale. Notre institution décide de ses priorités stratégiques surtout en fonction des possibilités d'agir efficacement, plutôt qu'en fonction de quotas établis par type d'invalidité. Bien entendu, certains problèmes et projets concernent davantage certaines catégories de handicaps que d'autres.

L'Ombudsman chargé des droits de l'homme en Bosnie-Herzégovine répondit que son bureau distinguait effectivement entre les divers types d'invalidité "parce que cela lui semblait opportun". La Commission zambienne des droits de l'homme dit établir,

elle aussi, une distinction, parce que “les personnes atteintes d’une incapacité d’ordre physique peuvent facilement être formées à certaines activités, dans différents domaines, alors que dans le cas des incapacités mentales, il faut d’abord rééduquer et réadapter les intéressés avant de les former à certaines activités.” Bien évidemment, la Commission zambienne des droits de l’homme songeait-là à des actions constructives en faveur des personnes atteintes d’une incapacité mentale. La Commission nationale mexicaine des droits de l’homme dit qu’elle distinguait entre trois catégories de handicaps, mais que toutes trois relevaient de la même rubrique “droits de l’homme”.

*Question 6: Votre institution accorde-t-elle une importance particulière à la discrimination fondée, à la fois, sur le sexe et sur l’invalidité, ou aux formes multiples de discrimination fondées sur l’invalidité – ou recouvrant aussi l’invalidité ?*

Sur ce point, les opinions des institutions nationales étaient également partagées. La HREOC australienne résuma fort bien le point de vue de celles qui répondirent par l’affirmative :

Oui. Nous veillons surtout à ce qu’aucune des multiples composantes qui font l’identité d’une personne ne permette de l’exclure, donc de l’empêcher de participer à nos activités – ainsi, par exemple, nous tenons à ce que les femmes handicapées aient accès à l’information relative à la discrimination fondée sur le sexe, ainsi qu’au mécanisme de dépôt de plaintes – plutôt que de ne voir chez les personnes handicapées qu’un ensemble de problèmes liés à l’invalidité. Un problème est désormais considéré comme prioritaire, tant par les femmes que par les organisations vouées à la défense des personnes handicapées : celui de la stérilisation illégale ou injustifiée de jeunes filles et de femmes atteintes d’incapacité mentale ...

Aucune des institutions qui répondirent par la négative ne fournit d’explications.

*Question 7: Dans votre institution, avez-vous chargé une (ou plusieurs) personne(s) des questions qui concernent les droits des personnes handicapées ? Veuillez préciser*

Presque toutes les institutions nationales répondirent avoir affecté un personnel particulier au suivi des questions relatives aux droits des personnes handicapées. L’une d’entre elles (celle du Malawi) dit œuvrer par l’intermédiaire d’un groupe de travail thématique sur l’invalidité. Une autre (celle du Maroc) accomplit sa tâche par l’intermédiaire d’un groupe de travail thématique sur les droits économiques, sociaux et culturels. La plupart des autres dirent que leurs membres, leurs chercheurs ou des juristes proches de l’institution disposaient des compétences voulues en matière d’invalidité et étaient donc tout spécialement chargés de ces questions. La Commission pour l’égalité des chances de Hong Kong a confié à l’un de ses directeurs le suivi des questions liées à l’invalidité. Quant à la HREOC australienne, elle est dotée, par la loi, d’un Commissaire à la discrimination pour cause d’invalidité.

La seule institution qui répondit n’avoir pas de compétences dans ce domaine fut la Commission pour l’égalité des chances des Pays-Bas. Elle espérait pouvoir s’en doter sous peu, par suite des changements législatifs attendus.

Ces réponses sont particulièrement intéressantes. Elles montrent que les institutions nationales sont prêtes à jouer un rôle non négligeable dans le domaine de l’invalidité.

Sans doute pourrait-on arguer que de confier à un groupe particulier les questions liées à l'invalidité va à l'encontre de l'objectif d'intégration des droits des personnes handicapées dans le courant principal des droits de l'homme. En revanche, d'autres institutions nationales, qui se sont dotées d'un personnel spécialement affecté à ces questions, se montrent des plus actives dans ce domaine, plus en tout cas que celles qui n'en ont pas. Sans doute pourrait avancer que la désignation d'un personnel spécialisé est nécessaire, du moins à moyen terme, pour permettre aux institutions nationales de porter leurs compétences en matière d'invalidité à un niveau acceptable sur le plan international.

### **11.3 L'action des institutions nationales dans la défense des droits des personnes handicapées (questions 8 à 11)**

Cette série de questions portait sur les activités en rapport avec les droits des personnes handicapées menées à ce jour par les institutions nationales.

*Question 8: Recevez-vous un grand nombre de plaintes de personnes handicapées ou d'ONG qui les représentent? Quelles sont les plaintes le plus fréquemment enregistrées?*

La grande majorité des institutions nationales dirent avoir déjà enregistré des plaintes alléguant des atteintes aux droits de personnes handicapées. Trois d'entre elles (Mongolie, Suède et Hong Kong). dirent que les plaintes les plus fréquentes avaient trait – dans l'ordre – à l'emploi, à l'accès aux biens et services et à l'éducation.

La Commission zambienne des droits de l'homme répondit que bon nombre de plaintes concernaient la réinsertion des sans-abri handicapés. Le Centre danois des droits de l'homme avait reçu des plaintes mais les avait transmises à un autre organe compétent. La Commission ougandaise des droits de l'homme déclara n'avoir pas reçu beaucoup de plaintes à ce jour. La Commission mexicaine dit avoir enregistré à ce jour 222 plaintes liées à l'invalidité.

Dans l'ensemble, toutes les institutions nationales dirent qu'elles commençaient à voir augmenter le nombre des plaintes alléguant la violation des droits de personnes handicapées, ce qui montre que l'on a désormais mieux conscience de ces droits et que l'on attend des institutions nationales de grandes améliorations.

*Question 9: Votre institution a-t-elle lancé des enquêtes générales ou publiques sur la situation des personnes handicapées (ou de groupes particuliers de personnes handicapées) ou sur le sort qui leur est réservé dans votre juridiction? Dans l'affirmative, veuillez préciser.*

La moitié des institutions sondées, environ, dirent avoir organisé de telles enquêtes, à l'issue desquelles elles avaient publié des rapports probants.

En 1993, la Commission australienne des droits de l'homme et de l'égalité des chances (HREOC) lança une grande enquête sur les droits des personnes atteintes d'incapacité mentale. Elle lança également une enquête publique sur l'accès des

personnes âgées et handicapées au commerce électronique et aux nouvelles techniques de l'information. Parmi les autres enquêtes publiques lancées par la HREOC, citons notamment celles sur le sous-titrage des films à l'intention des sourds et malentendants, sur l'accès des malentendants à la téléphonie mobile, sur l'accès aux quais de gare des personnes en fauteuil roulant, et, lors des élections, sur l'accessibilité des isochoirs.

À ce jour, l'Ombudsman suédois chargé de la défense des droits des personnes handicapées a déjà lancé trois enquêtes publiques (en 1996, 1998 et 2000) aux fins de vérifier dans quelle mesure les municipalités suédoises se conformaient aux Règles des Nations Unies pour l'égalisation des chances des handicapés.

La Commission de Hong Kong pour l'égalité des chances a réalisé plusieurs études relatives aux droits des personnes handicapées : Étude du centre sanitaire de Kowloon Bay (1999); Étude sur l'accessibilité des grands ensembles immobiliers aux personnes handicapées (2000); Étude sur les procédures des services d'immigration et sur leur formation à l'accueil de personnes handicapées (2001).

Vers la fin de l'année 2000, la Commission ougandaise des droits de l'homme a tenu des auditions publiques sur la situation et les droits des personnes handicapées. Son rapport devrait être publié sous peu. Elle a presque entièrement consacré deux numéros récents de son bulletin (*Your Rights*) aux droits des personnes handicapées (août 1999 et novembre 2000). Ces deux publications sont d'autant plus remarquables, qu'elles offrent aux personnes handicapées une tribune où elles peuvent s'exprimer à titre personnel et faire part de leur expérience.

La Commission zambienne des droits de l'homme a entrepris de réaliser une étude sur les malvoyants vivant de la mendicité, en vue de déterminer comment les intéressés envisageaient leur réinsertion.

Cette vaste somme d'activités est impressionnante. Elle montre que les institutions nationales sont désormais suffisamment engagées pour entreprendre l'analyse en profondeur des facteurs qui empêchent les personnes handicapées de jouir des droits de l'homme, là même où elles vivent. Il arrive que ces actions aient un impact direct ; mais le plus souvent, ce sont les renseignements ainsi recueillis et leur analyse qui permettent d'introduire des changements – ou de les accélérer.

*Question 10: Votre institution participe-t-elle aux enquêtes menées par d'autres organismes publics sur la situation des personnes handicapées ou sur le sort qui leur est réservé dans votre juridiction ?*

La grande majorité des institutions nationales disent avoir déjà participé activement à des enquêtes réalisées par d'autres instances nationales compétentes. Parmi ces "autres instances" figuraient notamment les commissions sur la réforme du droit. La Commission australienne des droits de l'homme et de l'égalité des chances (HREOC) a donné l'exemple en participant à une étude réalisée par la Commission nationale de la réforme du droit sur le thème capital de la discrimination génétique. La Commission mexicaine a largement collaboré à un projet sur l'intégration et l'épanouissement des personnes handicapées. Trois institutions nationales se disent prêtes à participer à

de telles enquêtes si on le leur demandait, ou si elles avaient le sentiment de pouvoir faire un apport constructif.

Ces conclusions sont encourageantes. Elles montrent que l'engagement des institutions nationales envers la cause des personnes handicapées est tel qu'elles sont désormais prêtes, indépendamment de leur propre travail, à appuyer l'action d'organisations apparentées.

*Question 11: Votre institution a-t-elle conclu des accords – formels ou informels – avec d'autres organismes publics (une commission ou un office national, par exemple) s'occupant de personnes handicapées sur la meilleure façon d'œuvrer ensemble à la défense de leurs droits ? Dans l'affirmative, veuillez préciser.*

Un peu plus de la moitié des institutions enquêtées dirent avoir conclu des accords - formels ou informels - avec des organismes publics spécialement voués à la défense des personnes handicapées. Il s'agissait, dans la plupart des cas, d'accords informels. La Commission mexicaine se montrait particulièrement active dans ce domaine. Ce phénomène montre bien que les organes des droits de l'homme commencent à faire cause commune avec les institutions et organes s'occupant de l'invalidité – ce qui augure bien de l'avenir.

#### **11.4 Les droits des personnes handicapées devant la justice**

Cette série de questions visait à découvrir si (et, le cas échéant, comment) les institutions nationales s'occupant des droits de l'homme ont recours aux voies légales pour faire progresser les droits des personnes handicapées.

*Question 12: Votre institution a-t-elle déjà aidé (à titre individuel ou collectif) des personnes handicapées à ester en justice ?...Quels motifs vous-ont-ils décidé à appuyer leur recours ? Quel était l'objet du litige ? Quelle fut l'issue de cette procédure ?*

Curieusement, aucune institution nationale ne rapporta avoir déjà aidé des personnes handicapées à ester en justice. Deux d'entre elles (la HREOC australienne et l'Ombudsman suédois chargé de la défense des droits des personnes handicapées) dirent ne l'avoir jamais fait parce que cela les eût obligées à connaître de l'affaire en litige et que d'assister des ONG eût provoqué un conflit d'intérêts. La plupart des autres dirent manquer des compétences voulues, ou n'avoir pas encore eu l'occasion d'exercer lesdites compétences.

*Question 13. Votre institution a-t-elle déjà rédigé un mémoire d'amicus curiae à l'occasion de procès impliquant des personnes handicapées ? Dans l'affirmative, veuillez préciser. [Ces mémoires sont soumis par des tiers pour ajouter une dimension supplémentaire au procès : la notion d'intérêt public, avec laquelle les tribunaux ne sont pas forcément familiarisés.]*

Une seule institution nationale (la HREOC australienne) dit avoir déposé en qualité d'*amicus curiae* devant les tribunaux. L'affaire concernait la stérilisation de jeunes filles. Toutes les autres institutions dirent ne l'avoir jamais fait, mais deux d'entre elles (la Commission de Hong Kong sur l'égalité des chances et la Commission mongole des droits de l'homme) affirmèrent avoir les compétences voulues pour ce faire. Une autre (le Centre danois des droits de l'homme) dit que la rédaction de mémoires de ce genre ne relevait pas de sa compétence. Une autre encore (la Commission néerlandaise sur l'égalité de traitement) répondit que ce n'était pas la coutume aux Pays-Bas).

Ce résultat est quelque peu décevant car les institutions nationales peuvent exercer une influence déterminante sur les procès en cours, ou, à tout le moins, exposer aux tribunaux les questions de principe et leur montrer comment les traiter dans la perspective des droits de l'homme. Mais peut-être sera-ce là l'étape suivante, à mesure que les institutions nationales se familiariseront avec la dimension "droits de l'homme" de l'invalidité et avec la situation des personnes handicapées relevant de leur juridiction.

*Question 14: Votre institution a-t-elle déjà intenté des poursuites – de son propre chef ou au nom de personnes handicapées ?*

Une seule institution nationale (l'Ombudsman suédois chargé de la défense des droits des personnes handicapées) dit avoir déjà été en justice, de son propre chef ou au nom de personnes (ou de groupements de personnes) handicapées. L'affaire concernait un malentendant qui alléguait s'être vu refuser un emploi en raison de son incapacité. L'Ombudsman suédois a porté l'affaire devant les tribunaux et attend l'issue du litige. Trois autres institutions (la Commission mongole des droits de l'homme, la Commission de Hong Kong pour l'égalité des chances et la Commission ougandaise des droits de l'homme) dirent avoir les compétences voulues pour le faire.

La plupart des autres répondirent simplement par la négative, sans préciser si elles avaient ou non les compétences voulues.

Ce constat est, lui aussi, décevant. Mais peut-être cela reflète-t-il, une fois encore, la diversité des compétences des institutions nationales en matière d'actions en justice. En supposant qu'elles se dotent des capacités voulues, le nombre de leurs actions en justice va sans doute augmenter à mesure qu'elles se familiariseront avec ce domaine et apprécieront mieux la situation réelle des personnes handicapées vivant dans leurs juridictions respectives.

## **11.5 Éducation et renforcement des capacités (questions 15 et 16)**

Cette série de questions visait à s'informer de l'action menée par les institutions nationales pour faire mieux connaître les droits des personnes handicapées et aider les ONG vouées à la défense de ces droits à renforcer leurs capacités dans le domaine des droits de l'homme.

*Question 15: La sensibilisation aux droits des personnes handicapées fait-elle partie intégrante de votre programme général d'éducation ?*

Seules deux institutions nationales (le Centre danois des droits de l'homme et la Commission néerlandaise pour l'égalité de traitement) répondirent que la sensibilisation aux droits des personnes handicapées ne figurait pas dans leurs programmes éducatifs. La raison invoquée était le manque de compétences.

Toutes les autres avaient inscrit, à des degrés divers, un volet "sensibilisation aux droits des personnes handicapées" dans leurs programmes d'éducation.

La Commission australienne des droits de l'homme et de l'égalité des chances (HREOC) répondit :

Notre travail pédagogique et les actions menées pour assurer le suivi des plaintes font une large place à l'invalidité. L'une des fonctions de notre Commissaire consiste précisément à braquer les projecteurs sur l'invalidité et les problèmes liés aux droits de l'homme.

La Commission mongole des droits de l'homme dit que l'invalidité tiendrait une large place dans son prochain programme d'éducation et de formation aux droits de l'homme.

L'Ombudsman suédois chargé de la défense des droits des personnes handicapées dit ne pas avoir d'activités spécifiques en matière d'éducation et de sensibilisation, mais que nombre de ses actions et rapports avaient eu un effet bénéfique indirect en matière de sensibilisation.

La Commission de Hong Kong pour l'égalité des chances répondit :

Oui. Nous incluons toujours dans nos programmes éducatifs les droits des personnes handicapées, la nécessité de recentrer, dans la conception de nos programmes, les problèmes liés au handicap, la formulation des politiques et les processus décisionnaires, ainsi que la protection conférée par la loi aux personnes handicapées.

Ce sont là de bonnes nouvelles, qui montrent que institutions nationales prennent des mesures énergiques pour éduquer le public quant aux droits des personnes handicapées. Il est particulièrement encourageant de noter que ces mesures visent le courant général de l'éducation.

La Commission mexicaine répondit :

Notre Secrétariat exécutif s'est attaché à promouvoir la cause des personnes handicapées, tant sur le plan international que localement, avec la collaboration des ONG, conformément au *Mécanisme de dialogue entre la Commission interministérielle et les organisations de la société civile*, institué par le Bureau d'État des droits de l'homme et le ministère des Relations extérieures. Depuis novembre 2001, ce bureau dirige les travaux de la Table ronde sur les groupes vulnérables et tient dûment compte des opinions exprimées par les personnes handicapées.

*Question 16: Aidez-vous les ONG (qu'ils s'agisse d'ONG traditionnelles s'occupant de droits de l'homme ou d'ONG œuvrant dans le secteur de l'invalidité) à renforcer leur capacité de participer au processus démocratique, afin de réaliser les droits des personnes handicapées ? Dans l'affirmative, veuillez préciser.*

Seules quatre institutions nationales dirent ne pas aider les ONG à renforcer leurs capacités, l'une (Commission néerlandaise pour l'égalité de traitement) parce qu'elle n'était pas compétente pour ce faire, deux autres (la Commission ougandaise des droits de l'homme et le Conseil consultatif marocain des droits de l'homme) parce que, bien qu'ayant les compétences voulues, elles n'en avaient pas encore usé ; quant à la quatrième (Commission zambienne des droits de l'homme) elle ne fournit pas d'explication.

Toutes les autres répondirent par l'affirmative. La HREOC australienne répondit :

Oui. L'introduction de la discrimination pour cause d'invalidité s'est accompagnée de la publication d'un manuel destiné aux juristes quant à la façon d'utiliser au mieux la législation. Nous avons réalisé une enquête publique sur l'accessibilité des urnes en période électorale et continuons de négocier avec les autorités à ce propos. En portant l'affaire devant le public, l'un de nos principaux objectifs était de permettre la participation des ONG œuvrant dans le secteur de l'invalidité, ce qui valait bien mieux que de traiter la question comme si elle ne concernait que des plaignants individuels.

La Commission mongole des droits de l'homme déclara que l'un des objectifs de son nouveau Plan stratégique était :

de renforcer, au moyen de la formation et par la création de partenariats, les capacités en matière de droits de l'homme dans les organisations non gouvernementales et autres organisations de la société civile.

Il s'ensuivait clairement que les ONG œuvrant dans le secteur de l'invalidité étaient expressément incluses.

Le bureau de l'Ombudsman suédois chargé de la défense des droits des personnes handicapées fondait ses activités dans ce domaine sur le respect de la règle 18 des Règles [des Nations Unies] pour l'égalisation des chances de handicapés.

Ce sont-là des nouvelles encourageantes, qui montrent que les institutions nationales sont très conscientes de la nécessité de développer les connaissances des ONG qui œuvrent dans le secteur de l'invalidité, et de renforcer leurs compétences pour leur permettre d'utiliser au mieux les recours existants et de participer activement au processus démocratique.

## **11.6 Invalidité et réforme des lois (questions 17 et 18)**

Les deux questions suivantes avaient trait au rôle des institutions nationales, qui est de veiller à ce que les lois affectant les personnes handicapées restent, en permanence, à l'ordre du jour.

*Question 17: Votre institution commente-t-elle les projets de lois affectant les personnes handicapées ? La législation a-t-elle été modifiée par suite de vos observations ? Dans l'affirmative, veuillez préciser.*

Seules trois institutions nationales répondirent n'avoir jamais commenté de projets de lois sur l'invalidité, ou recommandé des changements dans la législation existante.

Toutes trois affirmèrent cependant avoir les compétences voulues pour ce faire.

La Commission australienne des droits de l'homme et de l'égalité des chances (HREOC) répondit qu'en raison de ses maigres ressources, elle s'intéressait surtout aux questions liées à l'amélioration des lois interdisant la discrimination pour cause d'invalidité. L'Ombudsman suédois chargé de la défense des droits des personnes handicapées répondit :

Aux termes de la loi portant création du poste d'ombudsman chargé de la défense des droits des personnes handicapées, celui-ci doit s'attacher à faire rectifier les imperfections qui subsistent dans la législation nationale et dans les autres règlements ou dispositifs ayant une incidence sur la vie des personnes handicapées.

L'ombudsman se voit transmettre, pour examen, les nouveaux projets de lois et les propositions d'amendement. Il nous serait difficile de citer un cas précis où la législation aurait été modifiée par suite de nos seuls commentaires ou observations, mais l'ombudsman a assurément contribué à améliorer la loi portant interdiction de toute discrimination envers les personnes handicapées dans la vie professionnelle. L'ombudsman a également fourni au gouvernement des données de base qui ont été reflétées dans le Plan national d'action pour une politique de l'invalidité. De même, il a aidé à mettre un terme à la dégradation des services d'appui.

La Commission de Hong Kong pour l'égalité des chances répondit :

Le gouvernement nous a consultés en diverses occasions dans le cadre de l'élaboration d'ordonnances et de codes de pratique ayant une incidence sur la vie des personnes handicapées. Ainsi, le ministère du travail nous a consultés dans le cadre d'un règlement envisagé sur diverses professions à risque, à propos de la visite médicale d'avant-embauche et des visites périodiques subséquentes. Nous avons répondu que nous lui savions gré de se préoccuper de la protection des personnes handicapées, et nous l'avons assuré que le règlement proposé ne contrevenait pas aux dispositions de l'ordonnance sur l'invalidité. En promulguant ledit règlement, le gouvernement proclama publiquement que celui-ci visait la protection et la sécurité des travailleurs.

La Direction des télécommunications nous a, elle aussi, consultés au sujet d'un code de bonne pratique relatif à la fourniture de services de télécommunications aux personnes âgées et aux personnes handicapées. Elle a accepté nombre de nos recommandations en matière d'accessibilité et cité dans son document l'ordonnance sur l'invalidité.

Récemment, le Département des affaires sociales nous a consultés au sujet du code de conduite envisagé pour les centres de traitement de la toxicomanie. Nous avons commenté les dispositions prévues en ce qui concerne l'examen médical pré-admission. La rédaction dudit code n'est pas encore achevée, mais nous avons le sentiment que le Département des affaires sociales a été sensible à nos arguments.

La façon dont le gouvernement de la région administrative spéciale de Hong Kong (Chine) a su utiliser l'expertise de la Commission pour l'égalité de traitement est digne d'éloges et pourrait servir de modèle à d'autres gouvernements.

La Commission zambienne des droits de l'homme répondit :

Oui. Notre institution a fait une recommandation au ministère des affaires sociales au sujet de la réinsertion des personnes handicapées sans-abri. De son côté, le ministère a organisé un atelier interministériel, à l'issue duquel des directives en matière de réinsertion ont été adoptées d'un commun accord.

La Commission néerlandaise pour l'égalité de traitement rapporta avoir adressé des communications au parlement à propos d'un projet de loi sur la discrimination fondée sur l'invalidité. Il est encore trop tôt pour mesurer l'impact de son intervention.

La Commission mexicaine répondit :

Deux grands projets sont en cours de réalisation. Cette année, nous avons fait partie du groupe de travail constitué par le ministère de la santé en vue de modifier et de réviser la norme mexicaine officielle NOM-001-SSA2-1993, qui établit le cadre réglementaire garantissant aux personnes handicapées l'accès aux établissements hospitaliers du système de santé national et la possibilité d'y résider. Nous avons également collaboré à l'élaboration d'un projet de loi relevant du droit commun et concernant l'intégration sociale des personnes handicapées.

La participation de la CNDH aux travaux de la sous-commission de la législation et des droits de l'homme du Conseil consultatif national en ce qui concerne l'intégration sociale des personnes handicapées a débouché sur un projet de loi qui devrait être soumis au Sénat avant la fin de 2001. Ce projet de loi reprend les grandes lignes des propositions de la CNDH relatives à la protection des droits des personnes handicapées, conformément à celles que nous avons appuyées sur la protection et la promotion des droits de l'homme.

Ces résultats sont positifs. Ils montrent que les institutions nationales commencent à influencer sur la formulation des politiques et des lois, dans la mesure où elles touchent aux droits des personnes handicapées. Ce qui est non moins frappant, c'est de constater que les gouvernements sollicitent désormais de plus en plus fréquemment l'avis des institutions nationales quant à la façon de rédiger des lois ayant une incidence sur la situation des personnes handicapées.

*Question 18: Votre institution a-t-elle jamais adressé un rapport général à votre gouvernement sur les questions relatives à l'invalidité ? Dans l'affirmative, quels changements en est-il résulté ?*

À trois exceptions près, toutes les institutions nationales sondées répondirent par l'affirmative. Celles qui répondirent par la négative dirent qu'elles avaient les compétences voulues pour ce faire mais n'en avaient pas encore usé.

Outre le rapport qu'il a adressé aux autorités locales, l'Ombudsman suédois chargé de la défense des droits des personnes handicapées a publié : 1) un rapport sur le nécessaire renforcement des droits des élèves handicapés; 2) une étude comparée du droit à recevoir un appui en matière d'éducation; 3) un rapport sur l'accessibilité des tribunaux administratifs aux personnes handicapées; 4) une interprétation en faveur des femmes de la loi sur les services de transport; et 5) un rapport sur la discrimination au travail.

La Commission de Hong Kong pour l'égalité de traitement (EOC) répondit :

Notre rapport sur l'étude concernant le centre sanitaire de Kowloon Bay ...contenait deux recommandations pouvant avoir des incidences légales et judiciaires. La première était d'investir l'EOC du pouvoir de réclamer, de son propre chef, des mesures de redressement – par contestation ou par voie d'injonction – pour tous actes illicites relevant des lois antidiscrimination... Le gouvernement a donné son accord de principe et travaille à la rédaction des amendements législatifs connexes. La seconde était de permettre aux tribunaux d'ordonner que les noms de personnes handicapées vulnérables, celles, par exemple, qui sont atteintes du VIH/SIDA, ne soient pas divulgués lors des actions en justice, ni cités par les médias.

Bien que récemment créée, la Commission irlandaise des droits de l'homme a déjà publiquement avalisé un texte important publié par une ONG sur les activités de sensibilisation en faveur des personnes handicapées. Cet aval a permis de porter la question à la connaissance du grand public.

Ces réponses prouvent l'intense activité des institutions nationales dans la publication de rapports pratiques ou de recherche visant à influencer sur les politiques officielles et à amender les lois.

## 11.7 Conclusions

Nous formulons ces conclusions à titre indicatif, le taux de réponse au questionnaire ayant été médiocre, sans doute en raison d'une charge de travail élevée. Des institutions nationales de toutes les régions du monde y ont néanmoins répondu. Bien que ne prétendant pas à une précision scientifique, ces conclusions montrent comment les institutions nationales intègrent la dimension "droits de l'homme" dans leur action en faveur des personnes handicapées.

Notre première conclusion est que les institutions nationales sont généralement bien conscientes de la dimension "droits de l'homme" de l'invalidité et très au fait des mesures prises par les Nations Unies dans ce domaine. Certaines d'entre elles ont souligné la nécessité d'augmenter le volume des informations sur l'invalidité disponibles sur les sites Internet des Nations Unies. Peut-être serait-il besoin d'un site composite des Nations Unies consacré aux droits des personnes handicapées – site qui couvrirait, à la fois, la Commission du développement social, les institutions spécialisées et les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Seconde conclusion : l'invalidité figure désormais au premier plan des préoccupations des institutions nationales, soit parce que la loi l'exige, soit parce que ces institutions lui accordent une importance accrue. Sur le plan opérationnel, la plupart des institutions n'établissent pas de distinction entre les différentes déficiences et invalidités, mais travaillent dans une perspective de droits de l'homme ou de non-discrimination. On n'établit de distinction que lorsqu'il s'agit de rendre pleinement justice à un individu. Quant à la question de savoir si la sexospécificité mérite une attention particulière, les opinions des répondants étaient également partagées. Certaines institutions nationales ont confié à un personnel distinct (ou aux membres des commissions) les questions liées à l'invalidité. Même si cela ne semble pas "politiquement correct", puisque c'est contraire à l'objectif d'intégration dans le

courant principal des droits de l'homme, cela a bien fonctionné dans la pratique, peut-être parce que les institutions nationales se trouvent dans une phase de transition.

La troisième conclusion est que les institutions nationales commencent à voir augmenter le nombre de plaintes déposées par des personnes (ou des groupes de personnes) handicapées, ce qui prouve que celles-ci sont désormais bien mieux informées de leurs droits. Les institutions nationales ont entrepris des travaux de recherche dans le domaine de l'invalidité et leurs publications ont un impact tangible. Les institutions s'associent désormais avec succès à d'autres organismes publics pour promouvoir les droits des personnes handicapées.

Notre quatrième conclusion est que les actions en justice ne constituent pas encore un outil privilégié dans la promotion des droits des personnes handicapées. C'est dû, en partie, au manque d'expertise juridique des institutions nationales, mais surtout, semble-t-il, au fait que celles-ci en sont encore au début de leur apprentissage des questions liées à l'invalidité; à mesure de leurs progrès, elles feront davantage appel aux recours devant les tribunaux. Quoiqu'il en soit, ester en justice n'est pas toujours la réponse la plus appropriée face à des problèmes complexes. Si les institutions nationales parviennent à avoir un impact décisif sur la réforme des lois, cela diminuera d'autant la nécessité de recourir à la justice. Il n'empêche que le petit nombre des recours déposés est décevant.

La cinquième conclusion est que les institutions nationales se sont montrées fort actives dans deux domaines : elles ont entrepris, d'une part, de mieux sensibiliser la société aux droits des personnes handicapées, et, de l'autre, d'aider les ONG vouées à la défense de ces droits à faire le meilleur usage possible de la législation existante. C'est très encourageant. Le temps passant, le changement va trouver son propre rythme, à mesure que les ONG sauront mieux utiliser la législation interne, le droit international et le processus démocratique. C'est-là que les institutions nationales se révèlent un excellent moteur du changement.

Notre sixième conclusion, enfin, est que nombre d'institutions nationales jouent désormais un rôle important en commentant des projets de lois, ou en faisant des propositions visant à réformer des législations désuètes dans la perspective des droits des personnes handicapées. Cela aussi est très encourageant. Autre élément prometteur : l'utilisation dynamique que certains gouvernements [celui, par exemple, de la région administrative spéciale de Hong Kong (Chine)] font des institutions nationales dans le traitement des questions liées à l'invalidité. Cela prouve que les institutions nationales savent être les partenaires actifs des gouvernements quand il s'agit d'introduire des changements opportuns dans la législation et les politiques suivies.

S'il est une recommandation à tirer de l'analyse ci-dessus, c'est qu'il faudrait créer, avec l'assistance de l'Office du Haut-Commissaire aux droits de l'homme, une sorte de forum permanent, au sein duquel les institutions nationales pourraient débattre ensemble des questions liées aux droits des personnes handicapées. Cela permettrait un échange d'expériences quant à la façon de faire progresser au mieux les droits des personnes handicapées.

Nous avons également été très sensibles à la recommandation de la HREOC australienne, qui suggère la création sur l'Internet d'un site composite des Nations Unies consacré aux droits des personnes handicapées (et réunissant le Département des affaires économiques et sociales, les institutions spécialisées, les organes de suivi des traités, etc.); ce site devrait notamment comporter une section consacrée aux principales initiatives des institutions nationales (rapports, études, jurisprudence, enquêtes, séminaires, etc.).

## Chapitre 12

### **Recommandations – Conférer plus d’efficacité au dispositif des droits de l’homme des Nations Unies dans la perspective de l’invalidité**

par Gerard Quinn et Theresia Degener

Notre réflexion, nos observations et nos recommandations sont fondées sur deux analyses : celle qui figure dans la IIème partie de la présente étude et qui porte sur l’utilisation actuelle des six principaux instruments relatifs aux droits de l’homme dans la perspective de l’invalidité, et celle des questionnaires adressés aux ONG et aux institutions nationales (chapitres 10 et 11) sur la façon dont le système des droits de l’homme des Nations Unies pourrait être perfectionné à l’intention des quelque 600 millions de personnes handicapées vivant actuellement dans le monde.

Ces recommandations ont trait à la visibilité – donc à l’impact – de la dimension “invalidité” du dispositif des droits de l’homme. Plusieurs d’entre elles concernent le dispositif lui-même. D’autres traitent de thèmes un peu plus éloignés ; ce ne sont point tant des recommandations que des observations sur les mesures globales qu’exige un changement en profondeur.

#### **12.1 États parties : Faire valoir que les personnes handicapées sont concernées au premier chef par les instruments relatifs aux droits de l’homme**

De nombreux États parties font déjà rapport sur l’invalidité dans le cadre des rapports périodiques qu’ils sont tenus de présenter. Une tendance s’affirme de plus en plus : l’invalidité n’est désormais plus conçue comme un problème relevant de l’aide sociale, mais comme ressortissant aux droits de l’homme. C’est-là une pratique encourageante, qui part du principe que les personnes handicapées ne sont pas des “problèmes”, mais qu’elles ont des droits. Les problèmes, eux, sont dûs, pour une bonne part, à des systèmes sociaux et économiques qui ne sont pas assez souples pour faire place à la différence – en l’occurrence à l’invalidité.

1. Le temps est venu où les États parties doivent intensifier leurs efforts pour traiter l’invalidité comme une vaste question relevant des droits de l’homme et faire régulièrement rapport sur les progrès accomplis et les obstacles rencontrés dans la réalisation des droits des personnes handicapées.
2. Il faut encourager les États parties à consulter plus fréquemment les ONG œuvrant dans le domaine de l’invalidité – celles, surtout, qui comptent parmi leurs membres des personnes handicapées – à propos de la rédaction de leurs rapports périodiques. Bien entendu, les États parties restent seuls responsables desdits rapports. Cependant, entamer un dialogue avec les ultimes bénéficiaires des droits de l’homme ne

peut qu'aider à sensibiliser l'opinion aux droits des personnes handicapées et à résoudre tels problèmes particuliers se posant en matière de droits de l'homme.

3. Les États parties devraient être encouragés à désigner des personnes handicapées comme candidats aux élections dans les divers organes de suivi des traités.

## **12.2 Organes de suivi des traités – Vers une intégration de l'invalidité**

Les organes de suivi des traités ont bien accueilli la notion selon laquelle l'invalidité relève des droits de l'homme. Bien évidemment, nombreux sont les groupes et les problèmes qui sollicitent leur attention. Il reste néanmoins possible de les amener à se préoccuper davantage de la situation des personnes handicapées.

1. En vue de mieux expliciter l'applicabilité des normes relatives aux droits de l'homme aux personnes handicapées, les organes de suivi des traités devraient envisager la rédaction d'observations générales ou de recommandations pour chacune des invalidités.
2. Les organes de suivi des traités devraient envisager la possibilité de consacrer une journée de débat général aux moyens de mieux appréhender les questions liées à l'invalidité, ainsi qu'au lien entre l'invalidité et leur traités respectifs.
3. La liste des questions adressées aux États parties devrait toujours comprendre des questions sur l'invalidité, même quand celle-ci n'est pas mentionnée dans le rapport. L'exploration de la dimension "droits de l'homme" de l'invalidité devrait très normalement s'inscrire dans les tâches de routine des organes de suivi des traités ; cela ne devrait plus dépendre de la question de savoir si l'invalidité est, ou non, mentionnée dans le rapport de l'État partie concerné.
4. Le dialogue avec les États parties devrait régulièrement porter sur les questions liées à l'invalidité.
5. Les observations, commentaires et recommandations finales des organes de suivi des traités devraient faire référence à l'invalidité, ne fût-ce que pour prier un État partie de bien vouloir fournir des renseignements plus détaillés dans son prochain rapport.
6. Quand les États parties mentionnent l'invalidité dans leur rapport et font état de progrès, ceux-ci devraient être repris dans les observations finales ou les commentaires, afin de mettre en lumière un exemple de bonne pratique.

### **12.3 Haut-Commissariat aux droits de l'homme – Faire progresser les droits des personnes handicapées est une cause qui relève des droits de l'homme**

Le HCDH doit être félicité de l'attention qu'il porte à la question des droits des personnes handicapées. De ce fait, celles-ci sont désormais bien plus visibles et gagnent en importance au sein du dispositif des droits de l'homme. On peut faire plus encore pour tirer parti de l'élan acquis et pousser plus avant les progrès accomplis.

1. Les questions relatives à l'invalidité (et l'information relative à ces questions) sont actuellement très largement dispersées dans l'ensemble du système des Nations Unies. Le Département des affaires économiques et sociales (DAES) du Secrétariat a fait des progrès louables en mettant sur son site Internet autant d'informations que possible sur l'invalidité. Il serait besoin d'un site Internet analogue dans le domaine des droits de l'homme – site qui aiguillerait l'internaute (État partie, organe de suivi des traités ou personne handicapée) et lui permettrait de trouver la documentation recherchée sur l'invalidité dans l'optique des droits de l'homme. Ce site devrait permettre aux usagers de s'informer de tous les faits nouveaux liés à l'invalidité intervenus dans les opérations des organes de suivi des traités. Il devrait proposer des liens avec les sites du DAES, des institutions spécialisées s'occupant d'invalidité et des divers institutions nationales œuvrant dans le domaine des droits de l'homme.
2. La présente étude constitue un premier pas – elle vise à illustrer l'applicabilité des normes relatives aux droits de l'homme à l'invalidité. Mais il reste encore beaucoup à faire. D'autres études thématiques sur l'invalidité devront être entreprises dans une perspective de droits de l'homme, notamment en ce qui concerne la déficience mentale et la double discrimination dont pâtissent les femmes handicapées. Au terme de l'analyse contenue dans la II<sup>ème</sup> partie, d'autres thèmes prioritaires viennent à l'esprit dont, notamment, le droit à l'éducation des enfants handicapés et la situation des personnes handicapées placées en institution. Il serait bon aussi d'élaborer des manuels pratiques et des guides à l'usage de la société civile.
3. Il faudrait qu'un membre au moins du personnel du HCDH soit chargé à plein temps des questions relatives à l'invalidité et aux droits de l'homme. Entre autres tâches, cette personne pourrait coordonner les études et autres activités utiles, dont l'organisation de séminaires de grande envergure sur les droits des personnes handicapées.
4. L'Office du Haut-Commissaire devrait clairement faire savoir qu'il accueillerait favorablement les candidatures de stagiaires handicapés.
5. L'Office pourrait faire œuvre utile en encourageant les travaux pédagogiques et la recherche sur l'invalidité conçue comme relevant des droits de l'homme. Les universités ont joué un rôle capital en

diffusant et en faisant connaître les droits de l'homme partout dans le monde. Cependant, on n'a pas su les utiliser au mieux pour faire entendre que l'invalidité relève bel et bien des droits de l'homme. Il faudrait constituer un réseau chargé d'entreprendre toute une série d'études dans ce domaine et l'Office devrait s'enquérir des possibilités de constituer un tel réseau.

6. L'invalidité compte nombre de protagonistes dans le système des Nations Unies, sans oublier le DAES et les diverses institutions spécialisées. À certains égards, le dispositif des droits de l'homme est le dernier acteur apparu sur la scène. Il faut faire en sorte que tous les protagonistes conçoivent l'invalidité sous l'angle des droits de l'homme. L'Office peut jouer un rôle clef à cet égard en précisant la signification et les incidences d'une conception de l'invalidité fondée sur les droits de l'homme. Tous les protagonistes du système des Nations Unies ont un apport important à faire, et tous devraient s'efforcer d'œuvrer ensemble à la conception d'approches novatrices en matière d'invalidité. S'il n'existe pas encore de groupe interinstitutions sur l'invalidité, il faudrait en créer un – et l'Office en serait l'un des principaux membres.

#### **12.4 Commission des droits de l'homme des Nations Unies – Inscrire l'invalidité à l'ordre du jour**

La Commission des droits de l'homme a commencé de s'intéresser de très près aux questions touchant à l'invalidité, ainsi qu'en témoignent les résolutions sur l'invalidité adoptées en 1998 et 2000. Cette évolution est des plus importantes puisqu'elle atteste que l'invalidité ressortit effectivement au courant principal des droits de l'homme.

1. La Commission devrait maintenir l'élan acquis et accélérer l'intégration de l'invalidité dans le courant principal des droits de l'homme. L'un des moyens d'y parvenir serait de prévoir une journée de débat général sur le thème de l'invalidité et des droits de l'homme. L'invalidité n'ayant rejoint qu'assez récemment le courant général des droits de l'homme, toutes les parties prenantes auraient là l'occasion d'approfondir leur savoir.
2. La Commission devrait songer à nommer un Rapporteur spécial pour les droits des personnes handicapées. Sur le plan symbolique, une telle nomination soulignerait l'importance que la Commission attache à la question de l'invalidité et la priorité qu'elle entend lui conférer. Cela donnerait aux personnes handicapées une visibilité sans précédent dans l'organe faîtière de la planète en matière de droits de l'homme ; et l'on disposerait ainsi d'un organe de coordination fort utile au sein du dispositif des droits de l'homme. Le rapporteur pourrait utilement nourrir la réflexion des organes de suivi des traités et inspirer leur action. Il pourrait leur signaler les tendances négatives ou les menaces exigeant une analyse lucide. Il va de soi que ce Rapporteur spécial

devrait instaurer, partout dans le monde, d'étroites relations de travail avec les États parties et la société civile.

## **12.5 Institutions nationales des droits de l'homme – Permettre les réformes nécessaires**

Les institutions nationales des droits de l'homme œuvrent déjà activement dans le domaine de l'invalidité et des droits de l'homme. C'est d'autant plus encourageant que le droit international doit toujours être interprété et appliqué en fonction du contexte local.

1. Les institutions nationales des droits de l'homme - qu'elles fonctionnent à l'échelon régional ou autre – devraient sérieusement envisager de créer un groupe de travail sur l'invalidité et les droits de l'homme. Ce forum leur permettrait d'approfondir leur connaissance de l'invalidité comme droit de l'homme et de procéder à d'utiles échanges d'expériences. Dans la mesure du possible, l'Office du Haut-Commissariat aux droits de l'homme devrait appuyer les institutions nationales dans cette entreprise.

## **12.6 Société civile : Considérer les ONG qui s'occupent d'invalidité comme vouées à la défense des droits de l'homme**

Les ONG qui œuvrent dans le domaine de l'invalidité se considèrent aujourd'hui comme vouées à la défense des droits de l'homme, ce qui cadre bien avec l'évolution enregistrée, le cadre de référence de l'invalidité étant désormais fondé sur les droits de l'homme. Ces ONG commencent timidement à chercher une inspiration du côté du dispositif des droits de l'homme des Nations Unies, qui constitue également pour elles une source de doctrine et de jurisprudence.

1. Nous recommandons l'instauration d'une sorte d'"observatoire international de l'invalidité et des droits de l'homme". Le dispositif des droits de l'homme réagit en fonction des données et des informations reçues. Notre analyse révèle que si les ONG qui œuvrent dans le domaine de l'invalidité disposent des connaissances nécessaires, elles ne s'engagent pas toujours vis-à-vis du dispositif des droits de l'homme. Certes, elles ont le savoir, mais elles ne parviennent pas à l'exploiter au mieux. L'invalidité aurait donc besoin d'un nouveau type d'ONG – ou d'un amalgame d'ONG – expressément mandaté pour surveiller, partout dans le monde, la situation des droits de l'homme et son impact sur les personnes handicapées. Ce nouvel organisme pourrait utilement lancer des programmes éducatifs et de formation sur l'invalidité et les droits de l'homme. La constitution d'un tel groupe pourrait avoir un effet multiplicateur, partout dans le monde.
2. Il faudrait trouver une façon novatrice de financer une telle entité. L'Office central suédois pour l'aide au développement (SIDA) – c'est tout à son honneur – finance déjà un vaste projet relatif aux droits des enfants handicapés, administré depuis Londres, et qui connaît un grand succès.

La réussite de cette entreprise montre bien ce qui pourrait être fait dans ce domaine. Les organismes d'aide au développement d'autres pays devraient être encouragés à lancer des programmes analogues.

3. Les ONG vouées à la défense des droits des personnes handicapées devraient resserrer leurs liens avec les ONG traditionnelles œuvrant dans le domaine des droits de l'homme et puiser à leur expérience ; en retour, elles les aideraient à inscrire l'invalidité à leur propre ordre du jour.

## Chapitre 13

### Étoffer le système : le débat autour d'une convention spéciale consacrée à l'invalidité

par Gerard Quinn et Theresia Degener

Il est de fait que, à la fin de ces dix années, les handicapés vont se retrouver juridiquement désavantagés par rapport à d'autres groupes tout aussi vulnérables, comme les réfugiés, les femmes, les travailleurs migrants, etc. En effet, ceux-ci sont désormais protégés par un ensemble unifié de règles, à caractère obligatoire [Le texte donne ensuite la liste des conventions thématiques].

En revanche, en ce qui concerne les droits de l'homme, il n'existe aucun organe spécifiquement chargé de veiller à leur respect et d'intervenir, selon une procédure confidentielle ou publique, en cas de violation. À cet égard, on pourrait dire que les handicapés bénéficient de la même protection que celle assurée à chacun par l'application des normes de caractère général, des pactes internationaux, des conventions régionales, etc. Mais il reste que, contrairement aux autres groupes vulnérables, les handicapés ne bénéficient pas de la protection d'un organe international expressément chargé de veiller au respect de leurs droits.

**Leandro Despouy, Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, *Les droits de l'homme et l'invalidité* (Nations Unies, 1993), par. 280 et 281.**

#### 13.1 L'appui croissant en faveur d'une convention thématique

Le débat autour de l'élaboration et de l'adoption d'une convention thématique sur les droits des personnes handicapées n'est pas nouveau. La question avait déjà été discutée en 1987, à l'occasion de la Réunion mondiale d'experts chargée d'évaluer les progrès réalisés dans l'application du Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées. Un avant-projet de convention avait, en fait, été rédigé par l'Italie et fut présenté à l'Assemblée générale suivante; à son tour la Suède fit une autre tentative pour inscrire la question à l'ordre du jour, mais sans succès (voir au chapitre 2).

L'idée d'une convention particulière a été ardemment soutenue ces dernières années par nombre d'ONG - internationales ou nationales - s'occupant de personnes handicapées. Un Sommet mondial des organisations non gouvernementales sur l'incapacité s'est tenu à Beijing, en mars 2000. Les principales ONG internationales y participèrent, dont l'Organisation mondiale des personnes handicapées, *Inclusion International*, *Rehabilitation International*, l'Union mondiale des aveugles et la Fédération mondiale des sourds, ainsi que d'autres ONG s'occupant, partout dans le monde, de personnes handicapées. Le Sommet adopta la Déclaration de Beijing sur les droits des personnes handicapées au XXI<sup>e</sup> siècle, dans laquelle les ONG internationales appuyèrent de toute leur autorité morale l'idée d'une convention. Son texte disait notamment :

5. *Nous partageons la conviction* selon laquelle la pleine inclusion des personnes handicapées dans la société exige des efforts solidaires en vue d'aboutir à l'élaboration d'une convention internationale ayant force contraignante ...

6. *Nous estimons* que le début du nouveau siècle est un moment opportun pour les personnes atteintes de diverses incapacités et leurs organisations ... les organismes du système des Nations Unies ... pour collaborer étroitement dans le cadre d'un processus inclusif et consultatif en vue d'aboutir à l'élaboration d'une convention internationale ...

7. *Nous engageons donc* les chefs d'État et de gouvernement ... à engager immédiatement le processus d'élaboration d'une convention internationale ...

...

9. Nous lançons ... un appel à l'action ... aux fins de l'adoption d'une convention internationale sur les droits des personnes handicapées.

10. *Nous nous engageons* au nom de nos organisations respectives à n'épargner aucun effort pour parvenir à l'élaboration d'une convention internationale ...

La Charte pour le troisième millénaire de *Rehabilitation International* (1999) prie instamment les États "d'appuyer à bref délai la promulgation d'une convention des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées".

La résolution sur l'invalidité adoptée en 1998 par la Commission des droits de l'homme comportait, dans sa version initiale, un paragraphe traitant de la nécessité d'une telle convention, mais faute d'un soutien suffisant, ce paragraphe fut supprimé.

En novembre 2001, la Troisième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies se prononça nettement en faveur d'une telle convention, sous réserve des recommandations de la Commission des droits de l'homme et de la Commission du développement social (voir au chapitre 2).

L'intégration de l'invalidité dans le courant principal des droits de l'homme oblige plus que jamais à faire le meilleur usage possible des instruments existants. Même si la Commission des droits de l'homme et la Commission du développement social souscrivent à l'idée d'une telle convention, il faudra un certain temps pour l'élaborer, car on ne saurait précipiter un travail d'une telle importance.

Et de fait, même si cette convention devait voir le jour, il n'en resterait pas moins impératif de tirer le meilleur parti des instruments des droits de l'homme existants. Car, comme l'on fait valoir les experts réunis à Hong Kong et à New York (voir au chapitre 2), l'adoption d'une telle convention devrait être conçue comme venant compléter – et non concurrencer – les instruments existants.

### **13.2 Une convention thématique comme moyen d'accroître la "visibilité" des personnes handicapées**

L'argument le plus convaincant en faveur d'une nouvelle convention est sans doute celui de la "visibilité". Comme on peut le déduire de l'analyse de la II<sup>ème</sup> partie, il n'a pas été facile de braquer les projecteurs sur l'invalidité lors des délibérations des organes de suivi des traités. C'est dû, dans une certaine mesure, au manque d'engage-

ment des ONG concernées vis-à-vis du dispositif de suivi des traités. Mais sans doute est-ce dû aussi, pour une part, au fait que les organes de suivi des traités n'ont pas publié d'observations générales sur l'invalidité.

Donner effet aux recommandations du chapitre 12 devrait permettre, on l'espère, d'en finir avec l'invisibilité des personnes handicapées. Mais la franchise oblige cependant à reconnaître que les organes de suivi des traités devront continuer à œuvrer dans force directions différentes et s'efforcer de résoudre les problèmes épineux auxquels ils se trouvent confrontés. Gageons que les pressions auxquelles ils sont soumis augmenteront encore. En d'autres termes, la limite de leur action en faveur de l'invalidité est dictée par leurs autres priorités urgentes. Il ne s'agit aucunement ici de critiquer les organes concernés, mais simplement de reconnaître une vérité : nombre d'autres questions pressantes requièrent en permanence leur attention.

L'idée-force de l'argument fondé sur la "visibilité" est qu'il faut constamment se préoccuper des droits des personnes handicapées pour garantir que ces droits continueront d'être respectés. Le temps passant, ce souci devrait permettre de développer et d'approfondir l'expertise du mouvement des droits de l'homme en matière d'invalidité. Cela pourrait déboucher sur un ensemble de directives plus précises et plus révélatrices sur l'établissement des rapports – directives qui pourraient couvrir des domaines non traités jusqu'ici, comme le placement en institution des personnes frappées d'incapacités d'ordre intellectuel. Une telle expertise ne manquerait pas d'influer de façon positive sur le fonctionnement des autres organes de suivi des traités. En d'autres termes, une convention spécifique sur l'invalidité serait le meilleur moyen de l'intégrer dans le dispositif de suivi des traités existant.

L'adoption de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes a très certainement permis de mieux sensibiliser les organes de suivi des traités à la dimension sexospécifique des droits de l'homme.

L'argument relatif à la "visibilité" a également valeur de symbole. Que six cent millions d'êtres humains dépendent de l'attention sporadique de six différents mécanismes de suivi n'est pas leur rendre pleinement justice. L'adoption d'une convention spécifique proclamerait aux yeux du monde que ce segment de la population existe, et qu'il a les mêmes droits, les mêmes espoirs, les mêmes rêves et les mêmes aspirations que les autres.

### **13.3 Avantages d'une convention thématique**

Le degré d'engagement des ONG s'occupant de personnes handicapées vis-à-vis des organes de suivi des traités est regrettablement faible. Il devrait cependant s'intensifier s'il est donné suite aux recommandations figurant au chapitre 12. Mais les mesures d'incitation sont actuellement bien minces et les ONG qui se sont, quand même, engagées, assument des coûts sociaux importants. Elles sont parfois forcées de peser leur choix : vaut-il mieux militer sur le plan national pour améliorer le sort de leurs membres ? ou s'engager dans un processus fondé sur de grands principes, mais fort éloigné des problèmes locaux ?

Ajoutons que l'invalidité touche tous les secteurs de l'existence humaine. Et si, sur un plan purement intellectuel, il est possible de distinguer entre les différentes sphères (protection sociale, environnement, soins de santé, maltraitance, culture), on ne peut fragmenter les individus concernés. Si l'exercice de virtuosité que constituent les Règles pour l'égalisation des chances de handicapés connaît un tel succès, c'est précisément parce que ces Règles se fondent sur une approche intégrée. Tous les problèmes (du moins, la plupart) qui affectent les personnes handicapées peuvent être regroupés en un ensemble intellectuel structuré. À l'heure actuelle, cependant, en matière de droit international contraignant, les ONG s'occupant de personnes handicapées doivent partager leur attention et leurs maigres ressources entre six instruments différents.

Mieux vaudrait réunir toutes les normes relatives aux droits de l'homme en un seul instrument juridique. Cela permettrait de mieux élucider les obligations des États parties, et cela donnerait aux ONG vouées au service des handicapés un objectif précis : défendre globalement les droits des personnes handicapées. Dotées d'un objectif unique et précis, les ONG seraient ainsi encouragées à mieux utiliser le système, tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif. À son tour, le droit international pourrait accélérer les évolutions souhaitées dans les différents États.

### **13.4 Une convention thématique serait fondée sur la dignité et l'égalité**

Dans un certain sens, mieux vaudrait laisser à ses éventuels rédacteurs le soin de déterminer le contenu d'une telle convention. Mais il y a cependant là une question de principe, puisque ce contenu peut influencer sur les arguments de ceux qui militent pour ou contre une telle convention. On entend souvent dire, par exemple, que l'élaboration de ce nouvel instrument reviendrait à une simple opération de "couper-coller", et qu'il suffirait de choisir dans les six instruments internationaux existants les normes concernant directement l'invalidité – car toute autre solution risquerait d'affaiblir les normes existantes en matière de droits de l'homme. Il va de soi qu'une telle approche mécanique de la question serait stérile.

Le contenu de cette convention ne saurait être fondé que sur des valeurs telles que la dignité, l'autonomie, l'égalité et la solidarité sociale – valeurs que l'on retrouve dans les six instruments existants et qui sous-tendent manifestement les Règles des Nations Unies. On se souvient que les deux résolutions les plus récentes sur l'invalidité adoptées par la Commission des droits de l'homme des Nations Unies établissaient un lien explicite entre atteintes aux principes d'égalité et de non-discrimination et violations des droits de l'homme. Il s'ensuit que la tâche fondamentale doit consister à adapter les normes contenues dans les instruments des droits de l'homme aux besoins des personnes handicapées afin d'instaurer des sociétés intégrées et égalitaires, et de manière que l'invalidité rejoigne le courant principal des droits de l'homme. Ce travail d'adaptation serait justifié par la nécessité d'offrir à tous les mêmes droits et des chances égales, sans discrimination aucune. Ajoutons à cela qu'il est courant d'adapter le texte et d'élaguer les grandes considérations abstraites dès lors qu'on s'emploie à élaborer une convention thématique traitant de situations de groupe. Cela ne porte en rien préjudice aux normes elles-mêmes ; bien au contraire, cela leur confère une réalité concrète dans un contexte donné.

### **13.5 Libertés premières et invalidité : l'interdépendance de tous les droits de l'homme**

Toujours à propos de contenu, signalons une autre question de principe. La nécessité d'opter pour une approche globale de l'invalidité cadre parfaitement avec le postulat selon lequel les droits civils et politiques, d'une part, et les droits économiques, sociaux et culturels, de l'autre, sont connexes et interdépendants. Un appui matériel s'impose si l'on veut convertir les libertés théoriques dont jouissent les personnes handicapées en libertés tangibles. Il ne s'agit point là de liberté au sens où l'entend l'aide sociale, qui place les handicapés dans des cages dorées et les condamne au cercle infernal de la dépendance et du découragement, mais bien de justice économique, sociale et culturelle - celle qui vise à libérer les personnes handicapées et à leur permettre de jouer le rôle qui leur revient et d'apporter leur contribution à une société dûment intégrée.

Le statut des personnes handicapées a considérablement évolué dans la philosophie du droit appliquée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Le temps est venu d'accorder la justice sociale et le calendrier des libertés premières. Peu de thèmes étaient aussi bien la thèse de l'interdépendance que celui de l'invalidité. En vérité, il serait inconcevable d'élaborer une convention sur l'invalidité sans réfléchir, dans un esprit imaginatif et novateur, à la nécessité de conjuguer ces deux ensembles de droits.

### **13.6 Une convention thématique aiderait à intégrer l'invalidité dans la gamme des instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme**

D'aucuns argueront peut-être qu'attirer davantage l'attention sur les personnes handicapées (par le biais, par exemple, d'une convention spécifique à elles consacrée), aurait pour seul effet d'accentuer encore leur différence, et, partant, d'aggraver leur marginalisation. Ce type de crainte débouche sur ce qu'on a appelé le dilemme de la différence. Celui-ci se fonde sur la théorie suivante : si les décideurs braquent les projecteurs sur une différence en lui consacrant un instrument distinct, il se peut qu'ils ne parviennent, au bout du compte, qu'à perpétuer les stéréotypes à l'origine de la marginalisation. En revanche, s'ils ignorent cette différence – ou s'ils la noient dans un modèle général ou un ensemble législatif commun – ils cesseront d'alimenter les stéréotypes, mais au risque d'ignorer une différence qui existe pourtant bel et bien.

C'est-là une crainte bien réelle et qui pourrait, dans les années à venir, provoquer un effet en retour. Relevons, cependant, qu'aucune des craintes exprimées n'a empêché l'adoption de conventions thématiques consacrées aux femmes, aux enfants ou aux minorités ethniques. Il est donc difficile d'imaginer pourquoi l'invalidité provoquerait une réaction négative que n'ont pas suscitée d'autres grands thèmes. En fait, si l'on avait pris ce type d'objections au pied de la lettre, mêmes les Règles (des Nations Unies) pour l'égalisation des chances de handicapés n'auraient pas été adoptées. Quoi qu'il en soit, l'une des raisons qui militent en faveur d'une convention particulière sur l'invalidité est précisément qu'il faut hâter son intégration dans les six instruments existants. Le droit international est très différent des législations nationales :

l'élaboration d'une convention spécifique sur l'invalidité n'obligera nullement à exclure les questions liées à l'invalidité des principaux instruments des droits de l'homme. Bien au contraire.

### **13.7 Une convention thématique et les “Règles” des Nations Unies auraient une action synergique**

D'aucuns argueront peut-être qu'une convention risquerait d'affaiblir les “Règles”. Mais ces “Règles”, tout comme les instruments des droits de l'homme existants, sont fondées sur un engagement fondamental au service de la dignité et de l'égalité. Ces valeurs ne pourraient être qu'exhaussées par un instrument juridiquement contraignant. De sorte que l'adoption d'une convention sur l'invalidité pourrait être considérée comme le triomphe de l'esprit et de la logique qui sous-tendent les “Règles”.

De toute façon, celles-ci continueront de jouer un rôle fort utile, même après l'adoption de la nouvelle convention, et ce pour une raison péremptoire : les instruments juridiques tendent à se préoccuper surtout des violations. Pour ne pas pécher par excès de juridisme quand on traite de questions qu'il vaudrait mieux, pour l'essentiel, laisser à l'appréciation des décideurs, on fait preuve de mesure dans l'inclusion de dimensions programmatiques. De sorte que les “Règles” des Nations Unies pourraient utilement compléter la convention en continuant de se concentrer sur les grandes orientations générales et les questions systémiques. L'accent mis sur la dimension programmatique viendrait enrichir l'analyse des atteintes à la convention.

Au bout du compte, la pressante nécessité de faire un meilleur usage des instruments existants et la possibilité d'adopter une convention spécifique – ou thématique – des droits de l'homme ne sont pas un jeu à somme nulle. Souhaitons que les mesures prises pour donner effet aux recommandations du chapitre 12 permettent d'améliorer l'efficacité du système existant, pour le plus grand bénéfice des personnes handicapées. Ce besoin est réel ; il subsistera, qu'une convention soit ou non adoptée. Mais tout semble indiquer qu'une nouvelle convention représenterait un grand pas en avant : loin d'affaiblir les protections conférées par les six instruments des droits de l'homme existants, elle viendrait, au contraire, les renforcer.