

La Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées et son protocole facultatif


Augustin Boujeka, Maître de conférences en droit privé à l'Université Paris X Nanterre ;
Président de l'Association Travail et Handicap dans la Recherche Publique (ATHAREP)

L'essentiel

L'organisation des Nations unies vient d'apporter une contribution décisive à la protection des personnes handicapées en adoptant le 13 décembre 2006 une Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées et un Protocole facultatif destiné à garantir l'effectivité de ces droits. Ouverts à la signature depuis le 30 mars 2007, ces textes entendent promouvoir au profit des personnes handicapées des droits fondamentaux comme la vie, la dignité, la vie privée et familiale, l'égalité, mais encore des droits spécifiques comme l'autonomie, l'accessibilité ou la participation. Le Protocole facultatif se charge d'organiser un système de pétitions devant permettre aux particuliers de faire contrôler le respect de la Convention par les Etats.

Le 13 décembre 2006, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté deux instruments majeurs destinés à garantir des droits aux personnes handicapées partout dans le monde. L'un est principal et réside dans une Convention relative aux droits des personnes handicapées qui décline à la fois son titre complet et son objectif d'ensemble dans le point Y de son préambule : « Convention internationale globale et intégrée pour la promotion et la protection des droits et de la dignité des personnes handicapées ». L'autre est complémentaire et tient dans un Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées. En termes d'objectif global, l'article 3 de la Convention est particulièrement disert : garantir le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales aux personnes handicapées et protéger leur *dignité intrinsèque*. Pour autant, les deux textes n'ont pas vocation à marcher nécessairement de pair puisque l'adhésion à la Convention n'implique pas une action similaire pour le Protocole, sachant que la qualité de partie au Protocole requiert celle d'intervenant dans la Convention.

Quantitativement et qualitativement, la Convention et le Protocole se distinguent, comportant respectivement 50 et 18 articles. Ni l'une, ni l'autre ne présentent de plan apparent. Il convient toutefois d'observer que la Convention recèle pour chaque article un intitulé qui en indique le contenu, tandis que le Protocole se contente d'une aride énumération. Cette absence de charpente visible ne résiste pas à l'observation attentive. La Convention semble en effet se diviser en cinq parties : un préambule, des principes généraux, un inventaire des droits protégés, un mécanisme de garantie des droits, des modalités d'adhésion, de modification et de retrait. Le Protocole, quant à lui, paraît contenir deux ensembles : ici, la procédure et les mesures issues du mécanisme de garantie des droits au moyen de la technique de pétition initiée par des particuliers devant un organisme appelé « Comité des droits des personnes handicapées » ; là, les modalités d'adhésion, de modification et de retrait du texte.

Avant de parvenir à cet édifice, l'ONU a parcouru un long chemin. Dès les années 1960, déclarations et résolutions sur la nécessité de protéger les personnes handicapées au plan international ont fait florès tant au sein de l'organisation mère que des agences filiales. Il n'est que de rappeler les importants travaux de l'OMS réalisés en 1980 sur la définition du handicap  (1). Devant les insuffisances des instruments onusiens existant en matière de droit de

l'homme et des libertés fondamentales s'agissant de la protection des personnes handicapées, l'idée s'est imposée de mettre en place un texte spécifique. Le processus a connu une forte accélération au début de la présente décennie, débouchant sur l'adoption de la résolution 60/232 du 23 décembre 2005. Ce dernier texte porte création d'un comité spécial duquel a émergé un groupe de rédaction ouvert à tout Etat intéressé. La négociation a pu inclure des « organisations d'intégration régionale », précision qui a son importance notamment au regard du droit communautaire. Convention et Protocole appartiennent en effet à la catégorie des « accords mixtes » dans la perspective de la compétence internationale de l'Union européenne (UE) car leur contenu relève pour partie du domaine de l'UE et pour partie de celui des Etats membres. Plus généralement, les travaux préparatoires et les textes aboutis portent la marque de l'influence des conceptions de grands ensembles régionaux comme l'Amérique du nord, le monde arabo-musulman, l'Europe communautaire... Si ces différences de sensibilité pointent çà et là dans la Convention, il demeure que les bases factuelles de l'élaboration du texte transcendent et les frontières étatiques et les contextes socio-culturels spécifiques des Etats : discrimination au détriment des personnes handicapées dans tous les aspects de leur vie, cumul de facteurs de vulnérabilité à travers la conjugaison du handicap avec des particularismes d'âge ou de sexe, avec la pauvreté, tous éléments se traduisant par un « profond désavantage social » (point Y préambule). La Convention prend également appui sur les situations de crise et d'urgence humanitaire (art. 11), grande pourvoyeuse de personnes handicapées 📄(2).

A considérer sa place dans l'arsenal des droits fondamentaux reconnus par l'ONU, la Convention ne procède pas d'une création *ex nihilo*. Dans son préambule, elle affirme vouloir réaliser les droits de l'homme et les libertés fondamentales au profit des personnes handicapées en prenant pour socle des instruments préexistants : Charte des Nations unies, Déclaration universelle des droits de l'homme, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Pacte international relatif aux droits économiques, Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale, Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard des femmes, Convention sur la torture et autres peines ou traitements cruels inhumains ou dégradants, Convention relative aux droits de l'enfant et Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.


Dans la mesure où la Convention repose très largement sur des instruments préexistants de protection des droits de l'homme, doit-on considérer qu'elle est dénuée de tout caractère novateur ? La réponse est assurément négative. En effet, si elle reconnaît aux personnes handicapées des droits fondamentaux préexistants et valables pour tout être humain, la Convention consacre également des droits spécifiques. Cette double démarche de reconnaissance et de consécration de droits préexistants et nouveaux se révèle dans les termes les plus fréquemment employés dans la Convention : égalité, participation, non-discrimination, autonomie, accessibilité, exclus... Cette dialectique entre droit ancien et prérogatives nouvelles comporte en outre une musique de fond qui semble tenir dans une formule très en vogue : « le développement durable ». La Convention s'inscrit de plus dans un grand mouvement de promotion des droits des personnes handicapées perceptible en Europe notamment à travers le Plan d'Action du Conseil de l'Europe 2006-2015 en faveur des personnes handicapées et l'année 2007 retenue par l'Union européenne comme l'année de l'égalité des chances. De surcroît, la Convention ne manquera pas d'être lue en France à l'aune de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 « pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ». Sitôt la conclusion communautaire 📄(3) et la ratification française réalisées, on pourra véritablement mesurer l'impact de la Convention et de son Protocole. Le présent propos vise à donner un aperçu du contenu d'une Convention dont un seul des articles suffirait à nourrir un ouvrage de bonne taille. Le Protocole est envisagé de concert car il comporte un mécanisme de garanties institutionnelles qui prolongent en réalité, sur le plan procédural, un dispositif contenu en filigrane dans la Convention. Il s'agit, plus précisément, de privilégier une lecture synthétique et globalisante des textes en examinant tour à tour leur champ d'application et leur efficacité.

Le champ d'application de la Convention

Le champ d'application de la Convention et du Protocole doit être considéré d'abord quant aux personnes, ensuite quant aux matières visées.

Le champ d'application personnel

En premier lieu, envisageons les destinataires de la Convention et du Protocole. Ce sont les Etats qui l'ont signée et ratifiée. A cet égard, il faut relever que la Jamaïque semble être le premier Etat à avoir ratifié la Convention. Dans l'Union européenne, la Hongrie demeure le seul Etat à en avoir fait autant au premier septembre 2007. Il convient de préciser que pour adhérer au Protocole, l'intéressé doit être pleinement partie à la Convention. Outre les Etats, la Convention s'adresse de son propre aveu aux organisations d'intégration régionale (art. 42, art. 11 pour le Protocole). L'organisation d'intégration régionale qui entend adhérer doit le faire à travers une confirmation formelle - conclusion pour l'UE en l'espèce - et produire auprès du secrétariat de l'ONU une déclaration indiquant ses compétences respectives et celles de ses Etats membres. Pour ce qui est de l'UE, la Convention et le Protocole étant de la catégorie des accords mixtes, les négociations ont été réalisées par une double délégation, celle de l'UE d'un côté et celles de chaque Etat membre de l'autre. A l'heure actuelle, la Commission européenne travaille à l'élaboration de la déclaration de compétence qui semble constituer un préalable à la *conclusion*. La ligne de démarcation entre compétence communautaire et compétence des Etats membres prend pour critère le point de savoir si l'UE a déjà légiféré ou non sur telle ou telle matière. De la sorte, l'égalité d'accès au travail, l'accessibilité des transports aériens sont des domaines (parmi d'autres) qui ressortissent à la compétence communautaire. Plus substantiellement, la Convention comporte des obligations positives et négatives à la charge des Etats membres. Sur le terrain des droits pécuniaires, on note une sorte de « pragmatisme des moyens » dans l'article 4 alinéa 2 qui énonce que « dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels, chaque Etat partie s'engage à agir, au maximum des ressources dont il dispose et, s'il y a lieu, dans le cadre de la coopération internationale, en vue d'assurer progressivement le plein exercice de ces droits... ». En bref, la Convention est opposable à tout Etat l'ayant ratifiée ou à toute organisation d'intégration régionale l'ayant formellement confirmée. Qu'en est-il des bénéficiaires ultimes de la Convention ?

En second lieu, considérons les bénéficiaires ultimes de la Convention que sont les personnes handicapées. Aux termes de l'article 1er alinéa 2 de la Convention, « par personnes handicapées, on entend des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres ». Dans cette définition, se retrouvent les trois grandes catégories de personnes handicapées : physique, sensorielle et psychique. En ce qui concerne le handicap psychique, il se traduit par deux adjectifs : « mental » et « intellectuel ». La clé de voûte de la définition réside dans la notion d'incapacité, approche qui ne risque pas de clore le débat sur la définition du handicap, ne serait-ce qu'au regard de sa mesure française qui tient dans un « taux d'invalidité ». Un critère potentiellement vecteur de controverses est retenu par la Convention consistant dans le caractère « durable » de l'incapacité. C'est dire que la Convention n'entend pas inclure dans les personnes handicapées celles dont l'incapacité est temporaire ou comporte une réversibilité mesurable. Cette approche n'est pas nouvelle car la CJCE l'a récemment adoptée dans un arrêt de principe portant sur la définition communautaire du travailleur handicapé  (4). Nous avons précédemment dénoncé ce procédé restrictif justifié en droit communautaire par une sorte d'analyse économique du handicap consistant à n'envisager de compensation que pour les personnes durablement invalides. Il est regrettable que la Convention ait suivi cet exemple. Observons encore que la Convention adopte une conception fonctionnelle du handicap qui résulte de « l'interaction » de l'incapacité avec diverses barrières faisant obstacle à la pleine participation à la vie sociale sur la base de l'égalité avec des personnes non handicapées. Au demeurant, la notion de personne handicapée au sens de l'article 2 de la Convention recoupe celle de handicap définie dans le préambule (E) : « la notion de handicap évolue ... et résulte de l'interaction entre des personnes présentant des incapacités et les barrières comportementales et environnementales qui font obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres ». Le handicap apparaît donc dans la Convention comme une notion plus large

et plus ouverte (parce que évolutive) en comparaison de la notion de personne handicapée. Cette vision large du handicap n'est pas sans rappeler celle proposée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe dans sa recommandation R 6 du 9 avril 1992 : « désavantage social pour un individu donné, résultant d'une déficience ou d'une incapacité qui limite ou interdit l'accomplissement d'un rôle normal en rapport avec l'âge, le sexe, les facteurs sociaux et culturels par cette personne ». En somme, la Convention voit dans le handicap une notion à la fois fonctionnelle et contingente. Encore qu'elle se montre plus restrictive sur la notion de personne handicapée, elle prend acte de sa « diversité » (pt M du préambule). Dans le même mouvement, elle envisage « la diversité des communautés des personnes handicapées » comme un possible apport positif au développement humain. Même s'il ne faut pas voir malice dans le propos des auteurs de la Convention, on ne peut s'empêcher de considérer que l'ambition participative et intégrationniste affichée par le texte entre en contradiction avec une perception communautariste des personnes handicapées. Quoi qu'il en soit, le grand apport de la Convention réside moins dans la détermination des personnes intéressées que dans son contenu qui est considérable.

Le champ d'application matériel

Le contenu de la Convention doit être envisagé à trois égards : d'abord, quant aux principes généraux qui la gouvernent ; ensuite, quant à la réaffirmation de certains droits et libertés fondamentaux au profit des personnes handicapées ; enfin, quant à l'affirmation de droits spécifiques aux personnes handicapées.

Les principes généraux

La Convention énumère en 8 points ses principes généraux dans l'article 4. Ces principes semblent avoir pour fonction de servir à la fois de grille de lecture et d'interprétation du texte. En les examinant dans le détail, il ressort qu'ils contiennent quatre sortes d'éléments ordonnés et classés ici après recherche d'une cohérence que la Convention n'a peut-être pas envisagée de façon rigide :

- des droits fondamentaux classiquement reconnus à tout individu par la plupart des instruments internationaux ou régionaux de protection des droits de l'homme, droits de l'homme érigés en l'occurrence en principes directeurs comme la dignité intrinsèque et la non-discrimination ;

- des prérogatives juridiques plus récemment incluses dans la sphère des droits fondamentaux, notamment dans l'ordre juridique du Conseil de l'Europe (parfois sous l'influence nord américaine) : « l'autonomie individuelle, y compris la liberté de faire ses propres choix », l'égalité des chances. A quoi on pourrait rajouter la « diversité humaine » et « l'humanité » ;

- la prise en compte des situations particulières des femmes et des enfants : dans la Convention, le sexe et l'âge figurent en bonne place dans les principes directeurs de protection des personnes handicapées. Pour preuve, l'article 6 règle par des dispositions denses le cas des femmes et filles handicapées jugées particulièrement vulnérables et donc éligibles à une protection spécifique. Plus loin, l'article 25 portant sur le droit à la santé invite à tenir compte des « sexospécificités » dans l'accès à la santé par une formule dont la signification parlera davantage aux médecins et aux psychologues qu'aux juristes. A propos des enfants handicapés, le développement spécifique de leurs capacités et le respect de leur identité commandent le dispositif particulier que leur consacre la Convention. A la lumière de cette considération, doivent être entendus le respect de l'égalité entre enfants handicapés et autres enfants (art. 7), le droit de l'enfant handicapé à avoir un nom, une nationalité, de connaître ses parents et d'être élevé avec eux dans la mesure du possible (art. 18-2). La protection de l'enfant handicapé prend pour cadre sa famille, y compris dans l'hypothèse où les parents sont eux-mêmes atteints de handicap (art. 23-2 à 23-5). D'une manière générale, la protection de l'enfant handicapé au sens de la présente Convention se conjugue avec celle définie dans la Convention relative aux droits des enfants. Qu'en est-il des personnes âgées ? La Convention prend en compte leur situation dans l'article 28 relatif au droit à un niveau de

vie adéquat et à la protection sociale. Par ailleurs, l'article 13 garantit l'accès à la justice des personnes handicapées quel que soit leur âge ;

- des principes justifiés par la spécificité du handicap : l'intégration et la participation, le respect de la différence et l'accessibilité sont des termes qui tiennent une place prépondérante dans la Convention sans d'ailleurs être définis. Concernant l'intégration, elle pourrait se rapporter à l'insertion de la personne handicapée dans un environnement dont elle est écartée en raison de son état. Ainsi appréhendée, l'intégration se démarquerait quelque peu de l'inclusion, autre terme de la Convention qui consisterait dans une démarche sensiblement proche mais justifiée par une mise à l'écart de la personne handicapée par le corps social. Tenir pour synonymes l'intégration et l'inclusion ne serait au demeurant pas à exclure entièrement, d'autant plus que toutes deux ne paraissent pas très éloignées de la participation, autre principe directeur sur lequel nous reviendrons (5). Quant au respect de la différence et à l'acceptation des personnes handicapées, ils font écho au droit à la dignité, revenant à mettre au premier plan l'appartenance des personnes handicapées à la communauté humaine. A notre avis, c'est l'accessibilité qui revêt la plus grande importance de tous les principes directeurs énumérés dans la Convention. L'accessibilité embrasse l'ensemble des mécanismes et structures destinés à éliminer ou à atténuer le *hiatus* constitué par le handicap entre une personne et son environnement. Une fois les principes directeurs énoncés, viennent les droits conférés par la Convention.

La réaffirmation des droits de l'homme

Pour l'essentiel, les droits reconnus par la Convention aux personnes handicapées se situent résolument dans les droits et libertés fondamentaux (pt V du préambule). Le handicap donne ici un relief particulier à certains de ces droits. Pour les personnes handicapées, les principes directeurs d'égalité, de non-discrimination, de participation et d'accessibilité confèrent une coloration propre à leur mise en oeuvre. Le droit à la vie familiale de la personne handicapée occupe une place de choix dans la Convention (art. 16-2 et 28), incluant le droit au mariage et celui d'exercer la fonction parentale, ce qui n'exclut en aucune manière la possibilité d'être mis sous tutelle ou sous curatelle. Le respect de la vie familiale suppose la reconnaissance de la personnalité juridique de la personne handicapée, ce que fait l'article 12. Le respect de la vie privée est un autre droit fondamental reconnu par la Convention aux personnes handicapées, à réaliser grâce à l'égalité (art. 22). Il implique notamment le respect par les Etats de principes juridiques et éthiques lors de la collecte de données et de la mise en place, ainsi que l'exploitation de statistiques sur les personnes handicapées (art. 31). Le respect du domicile constitue également un droit fondamental que la Convention entend protéger à travers l'égalité et la non-discrimination.

Du point de vue des libertés publiques, la Convention reconnaît aux personnes handicapées le droit à la liberté et à la sécurité sur un pied d'égalité avec les personnes non handicapées (art. 14). La liberté d'opinion et d'expression, de même que le libre accès à l'information leur sont reconnus. Cette molécule de liberté trouve pleinement à se réaliser dans l'égalité mais également dans l'accessibilité grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication adaptées aux personnes handicapées. Dans le même ordre d'idées, la citoyenneté et la vie publique sont particulièrement soulignées dans l'article 29, avec comme moyens concrets de réalisation ce que la Convention appelle les « technologies d'assistance » mais également les nouvelles technologies. Il est à relever que le droit français a anticipé sur la Convention avec la loi du 11 février 2005, dont le titre même affiche l'ambition (pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées). En outre, le droit à la circulation et à la nationalité est reconnu aux personnes handicapées (art. 18) mais on se doute bien que pareille prérogative rencontrera des amodiations variant en fonction des droits nationaux. De surcroît, la dignité des personnes handicapées est particulièrement protégée (art. 15). Elle représente d'ailleurs l'un des pivots de la Convention. Dans la même perspective, l'article 16 interdit la violence, l'exploitation et la maltraitance dirigée contre les personnes handicapées. L'importance de cette disposition se mesure à l'aune de l'état de vulnérabilité des personnes handicapées et de la prégnance des institutions spécialisées sur leurs modes et cadres de vie ou d'activités professionnelles dans certains Etats (6). C'est dans la même perspective que doit être considérée la protection de

l'intégrité de la personne handicapée (art. 17).

Toujours en matière de droits fondamentaux, le droit à l'éducation des personnes handicapées s'affirme particulièrement, qu'il s'agisse de l'enseignement primaire, secondaire ou tertiaire (art. 24). L'enseignement général est mis en évidence sans qu'il soit fait référence à l'enseignement technique ou spécialisé, manière peut-être de sortir de certaines logiques de ghetto dénoncées à tort ou à raison dans le secteur du handicap. Le mode d'acquisition des connaissances prend en considération des particularismes tels que l'écriture en braille, la langue des signes et toute autre technique appropriée. La Convention invite à faire appel à la compétence des enseignants handicapés (art. 24-4), ce qui n'a rien d'évident au regard de certaines pratiques en cours y compris en France.

L'acquisition des connaissances représentant un préalable à la vie professionnelle, la Convention règle également le cas du travail et de l'emploi des personnes handicapées au moyen de l'égalité (art. 27). Le droit au travail est ainsi conféré aux personnes handicapées. Pour assurer leur insertion professionnelle, l'article 8 alinéa 2 favorise la sensibilisation notamment pour développer le « milieu de travail ouvert » (art. 27-1). Plus généralement, la promotion professionnelle au profit des personnes handicapées représente l'un des objectifs majeurs de la Convention.

Parmi les droits sociaux dont se prévalent particulièrement les personnes handicapées, figure le droit à la santé réglé à l'article 25 de la Convention, droit d'autant plus prépondérant que le handicap se cumule parfois avec un état de maladie ou de déficience. Ce cumul ne relève pas pour autant du systématique car handicap et bonne santé se conjuguent également. Ce n'est pas une anomalie au demeurant que d'attribuer aux personnes handicapées un droit à la culture, aux loisirs et aux sports, comme le fait l'article 30 de la Convention, dont la réalisation implique l'égalité garantie aux personnes handicapées et la mise en accessibilité des structures requises pour les activités en cause.

L'affirmation de droits spécifiques

La Convention tient compte de la spécificité du handicap (pt J du préambule) pour consacrer un certain nombre de droits propres aux personnes handicapées. Nous mettrons au premier rang de ces droits spécifiques l'autonomie. L'article 19 évoque à ce propos « l'autonomie de vie et l'inclusion dans la vie sociale ». L'autonomie rime en l'occurrence avec l'indépendance de la personne handicapée. Quant à l'inclusion, elle semble impliquer la mise en oeuvre d'une politique volontariste d'insertion des personnes handicapées dans la vie sociale. Au nombre des droits spécifiques, sont à ranger les aménagements raisonnables profitant aux personnes handicapées. Au sens de l'article 2 alinéa 4 de la Convention, « on entend par « aménagement raisonnable » les modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou induite apportés, en fonction des besoins dans une situation donnée, pour assurer aux personnes handicapées la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales ». Ces aménagements raisonnables permettent à la personne handicapée de parvenir à une certaine égalité avec les personnes non handicapées (art. 5 al. 3). Ils trouvent particulièrement à s'illustrer dans l'éducation (art. 24-2 et 24-5) et dans l'exercice d'une activité professionnelle (art. 27-1). Ce droit n'est pas nouveau, étant déjà affirmé dans la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 relative à l'égalité d'accès et de traitement au travail dans l'UE. L'expression est reçue avec nuance en France où on lui préfère le terme plus ouvert de « compensation ». En effet, l'aménagement raisonnable cantonne l'élimination ou l'atténuation des effets du handicap à une dimension presque exclusivement matérielle dont la mise en oeuvre à la charge de l'Etat ou de n'importe quel prestataire trouve sa limite dans une proportionnalité des moyens au but poursuivi à travers l'adjectif « raisonnable ». On ne peut évoquer la compensation du handicap sans s'interroger sur la dichotomie entre vie en milieu ordinaire et vie en milieu protégé. Sur ce point, la Convention donne sa préférence à la première (art. 19) en condamnant toute obligation faite aux personnes handicapées de vivre dans un milieu particulier. Notons encore un droit spécifique qui représente en réalité un corollaire au droit à la circulation, la mobilité personnelle énoncée à l'article 20. Cette mobilité comporte un coût que la Convention invite à rendre abordable. Signalons enfin le droit à

l'identité culturelle et linguistique spécifique de l'article 30. De ce droit pourrait être rapproché le droit à l'expression créative énoncé à l'article 30-2. Pareilles prérogatives satisfont assurément les revendications de certaines catégories de personnes handicapées. Ne faut-il pas craindre cependant que leur mise en oeuvre débouche sur une logique de ghetto ?

La mise en oeuvre de ces droits propres implique des moyens propres. Parmi ces moyens, relevons d'abord l'accessibilité déjà évoquée. A cet égard, il est remarquable que la Convention (art. 49) et le Protocole (art. 17) entendent être mis à la disposition des personnes handicapées en format accessible. Au-delà, l'accessibilité concerne de nombreux aspects de la vie des personnes handicapées : accessibilité des produits culturels et audiovisuels (art. 30) accessibilité des services offerts au public par des personnes publiques ou privées notamment grâce à internet, accessibilité des données statistiques intéressant les personnes handicapées... En l'occurrence, il est fait appel aux technologies classiques comme nouvelles. En tout état de cause, les Etats mettent en oeuvre l'accessibilité en fonction des moyens dont ils disposent. Vient ensuite comme moyen important de réalisation des droits affirmés, la sensibilisation évoquée à l'article 8 comme une des obligations générales et positives des Etats adhérents. Cette sensibilisation se déploie notamment en direction des enseignants ayant des personnes handicapées pour public (art. 24-4). La sensibilisation vise encore le personnel de santé (art. 25). Un autre moyen essentiel de mise en oeuvre des droits spécifiques (et non spécifiques d'ailleurs) des personnes handicapées réside dans « la participation sur la base de l'égalité des chances » (pt Y du préambule). Cette participation s'exprime d'abord dans une évidence qui ne semble pas l'être pour tout le monde, à savoir la consultation des personnes handicapées dans l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques les concernant (art. 4 al. 3). Une participation qui passe le cas échéant par des organisations de personnes handicapées (art. 29 et 31). Un moyen supplémentaire de mise en oeuvre des droits des personnes handicapées tient dans l'adaptation et la réadaptation des personnes handicapées qui permet de réaliser plus particulièrement le droit à l'autonomie (art. 26). Il suppose que l'on tienne compte du sexe et de l'âge des personnes intéressées. La Convention fait également référence au « mentorat » dans la mise en oeuvre du droit à l'éducation des personnes handicapées. Il s'agit là d'une arme à double tranchant dans la mesure où le manque de vigilance dans sa pratique peut contrarier l'objectif d'autonomie. Toujours dans les moyens de la réalisation des droits issus de la Convention, se présente la « conception universelle » encore appelée « conception pour tous » définie à l'article 2, dernier alinéa : « on entend par « conception universelle » la conception de produits, d'équipements, de programmes et de services qui puissent être utilisés par tous, dans toute la mesure possible, sans nécessiter ni adaptation ni conception spéciale. La « conception universelle » n'exclut pas les appareils et accessoires fonctionnels pour des catégories particulières de personnes handicapées là où ils sont nécessaires ». Parmi les domaines dans lesquels peut se mettre aisément en oeuvre la conception universelle s'intègrent les éléments de la propriété intellectuelle (7). La Convention énonce d'ailleurs que le respect de la propriété intellectuelle ne doit pas constituer un « obstacle déraisonnable ou discriminatoire à l'accès des personnes handicapées aux produits culturels » (art. 30-3). En France, un dispositif voisin existe déjà, suscitant des débats quant à sa réalisation effective. Il interroge sur l'efficacité des droits reconnus aux personnes handicapées.

L'efficacité de la Convention

En termes d'efficacité, la Convention peut fonctionner seule ou avec le concours du Protocole. Dans l'un ou l'autre cas, il convient d'envisager, d'une part les modalités d'adhésion, de modification et de retrait des textes en cause ; d'autre part, les garanties institutionnelles qu'ils offrent.

Les modalités d'adhésion, de modification et de retrait

S'agissant des modalités d'adhésion, la Convention et le Protocole retiennent des procédures assez proches. Tous deux ont été adoptés le même jour (13 déc. 2006), tous deux sont ouverts à la signature à la même date (30 mars 2007). L'entrée en vigueur diffère selon que l'on considère la Convention ou le Protocole. Pour la Convention, elle entre en vigueur le trentième jour suivant le dépôt du vingtième instrument de ratification. Une exigence moindre

est requise pour le Protocole dont l'entrée en vigueur intervient le trentième jour suivant le dixième instrument de ratification, sachant que l'entrée en vigueur du Protocole suppose établie celle de la Convention.

Quel est le sort des réserves ? Elles obéissent pratiquement au même régime dans la Convention (art. 46) et dans le Protocole (art. 14) : dans l'un et l'autre cas, sont exclues les réserves incompatibles avec l'objet et le but de l'instrument. Dans le cas particulier du Protocole, l'article 8 prévoit que les articles 6 et 7 peuvent faire l'objet de réserves. D'une manière générale, Convention et Protocole indiquent que les réserves peuvent être retirées à tout moment. Sur le plan pratique, notons que l'UE a émis une réserve sur l'ensemble du Protocole facultatif. Cette démarche résulte de l'initiative de certains Etats membres (notamment la Grande-Bretagne et le Danemark) qui n'entendent pas jouer pleinement le jeu de la Convention tant que l'UE n'a pas produit la déclaration de compétence préalable à la conclusion communautaire. Plus généralement, certains Etats membres attendent cette déclaration sinon pour signer la Convention, du moins pour la ratifier.

Concernant leur modification, la Convention (art. 47) et le Protocole (art. 15) retiennent encore des solutions assez proches. Cette modification intervient au moyen de la technique de l'amendement. Le droit d'amendement est conféré à chaque Etat adhérent qui peut l'adresser au secrétaire général de l'ONU. L'examen et l'adoption de la proposition de modification supposent la convocation d'une conférence des Etats suivant un délai et des quorums fixés par les textes. En tout état de cause, l'assemblée générale doit avaliser les amendements dont l'entrée en vigueur obéit à une procédure de ratification à l'issue de laquelle ne sont liés que les Etats ayant accepté l'amendement.

Quant au retrait, la Convention et le Protocole l'envisagent en termes identiques respectivement dans les articles 48 et 16 : l'une et l'autre peuvent être dénoncés par notification adressée au secrétaire général de l'ONU. Le retrait intervient dans l'année qui suit la notification. Si l'on retient l'hypothèse d'un nombre d'adhésions suffisantes, Convention et Protocole contiennent des garanties institutionnelles au service de l'efficacité des droits protégés.

Les garanties institutionnelles

En termes d'efficacité, la Convention énonce une règle directrice qui sert de principe d'interprétation. L'article 4 alinéa 4 énonce en effet que les droits contenus dans la Convention constituent un standard minimal de protection des personnes handicapées. Concrètement, la mise en oeuvre de la Convention ne doit pas aboutir à l'abaissement du niveau de protection reconnu aux personnes handicapées par chaque Etat ou les engagements internationaux de cet Etat. Ceci étant, les garanties d'efficacité s'appuient principalement sur un mécanisme de suivi d'application, la coopération internationale ; un rôle important est conféré au secrétaire général de l'ONU et au Comité des droits des personnes handicapées, qui peut recevoir des pétitions que lui adressent des particuliers ou des groupes de particuliers contre les Etats auteurs de violations de la Convention.

Relativement au suivi d'application et à la coopération internationale, nous serons bref. Dans son article 33, la Convention invite chaque Etat membre à mettre en place à son niveau un mécanisme de suivi d'application de son contenu. Cette invitation n'est pas sans rappeler la proposition de création d'un groupe de suivi de la loi du 11 février 2005 proposée en France dans un rapport d'août 2007 émanant de M. Patrick Gohet, délégué interministériel aux personnes handicapées (8). Plus généralement, et dans la sphère française, le handicap croule sous une législation en grande inflation et sous des organismes les plus divers interrogeant sur la nécessité de mettre en place une agence de régulation. Toujours pour assurer l'efficacité des droits protégés, la Convention fait appel à la coopération internationale notamment pour aplanir le déséquilibre entre les pays en développement et les pays riches en termes de niveau de protection des personnes handicapées (art. 32). Cette coopération trouvera notamment matière à s'illustrer dans le domaine de la recherche. Cette coopération prend pour cadre non exclusif la conférence des Etats adhérents prévue à l'article 40 de la Convention.

En tant que dépositaire de la Convention et du Protocole et initiateur d'un certain nombre de procédures, le secrétaire général de l'ONU apparaît comme la cheville ouvrière des garanties institutionnelles des droits protégés par la Convention. En effet, il organise le processus de désignation des membres du Comité des droits des personnes handicapées et dote ce comité des moyens nécessaires à son fonctionnement. Le secrétaire général centralise également les rapports détaillés à la charge des Etats dans la mise en oeuvre de la Convention (art. 35).

Au vrai, c'est le Comité des droits des personnes handicapées qui s'affirme comme la principale garantie institutionnelle d'efficacité de la Convention. Ses attributions se trouvent réparties dans la Convention et dans le Protocole. Dans la Convention, le Comité voit son statut nettement précisé mais son rôle y apparaît essentiellement de nature administrative. Composé de douze experts au moment de l'entrée en vigueur de la Convention, le Comité ne peut excéder dix-huit membres qui comprennent des personnes handicapées. Ces experts sont élus par les Etats membres réunis en conférence. Dans le cadre strict de la Convention, le Comité reçoit les rapports d'étape des Etats membres, formule des observations appropriées et assure le suivi d'application de la Convention par rapport aux institutions spécialisées. Il établit lui-même un rapport d'activité qui ponctue tous les deux ans la mise en oeuvre de la Convention.

Dans le Protocole en revanche, le rôle du Comité semble se placer au-dessus de celui d'un mode alternatif de règlement des litiges sans toutefois parvenir à celui d'une juridiction. En effet, l'article 1er du Protocole donne compétence au Comité pour examiner des communications que lui adressent des particuliers ou des groupes de particuliers, ou bien faites au nom des précédents pour violation de la Convention par un Etat. Les articles 1-2 et 2 posent les conditions de recevabilité d'une communication par le Comité. Il convient d'abord que l'Etat cible ait non seulement ratifié la Convention, mais soit également partie au Protocole. Le Comité récuse par ailleurs toute communication anonyme ou abusive, mais également celle déjà portée devant une instance internationale de règlement ou d'enquête, de même que celle manifestement mal fondée ou insuffisamment motivée...

Sur le plan procédural, le Comité oeuvre dans la confidentialité et à huis clos, peut mener des enquêtes sur le terrain mais avec l'accord de l'Etat en cause. Le Comité peut, au terme de l'article 4 du Protocole, inviter à prendre des mesures conservatoires justifiées par un risque de dommages irréparables pour la victime de la violation. Sur le fond, le Comité n'agit pas en juge, formulant tout au plus des observations et des recommandations auxquelles les Etats sont tenus de répondre. Dans ce dernier rôle, le Comité agit en récipiendaire de pétitions dont l'accueil puisera son efficacité davantage dans une large diffusion publique que dans une simple invite adressée aux Etats de remédier à leurs manquements.

La Convention et le Protocole offrent sans contestation possible aux personnes handicapées un arsenal ambitieux de protection de leurs droits fondamentaux et spécifiques. Il faudra cependant attendre l'entrée en vigueur de l'une et/ou de l'autre pour mesurer pleinement l'efficacité d'une pareille protection.

Mots clés :



PERSONNE HANDICAPEE * Généralités * Droits fondamentaux * Convention des Nations unies du 13 décembre 2006

DROIT ET LIBERTE FONDAMENTAUX * Droits de l'homme * Personne handicapée * Droits fondamentaux * Convention des Nations unies du 13 décembre 2006


(1) M. Borgetto et R. Lafore, Droit de l'aide et de l'action sociales, Précis Domat, Montchrestien, 6e éd., 2006, n° 409.

(2) A remarquer : la place importante faite à la société civile dans l'élaboration de la Convention, notamment l'association Handicap International pour la France.

(3) S'agissant d'un accord international solennel et mixte, l'UE doit la confirmer par la procédure dite de conclusion équivalant à la ratification interne et prise par décision ou par règlement du Conseil : C. Blumann et L. Dubouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Litec, 2e éd., 2005, n° 451 ; J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, LGDJ, 2e éd. 2006, p.727-728.

(4) CJCE Gde. ch. 11 juill. 2006, *S. Chacon Navas c/ Eurest Collectividades SA*, aff. C-13/05, pt.45 ; RJS 10/06. 757, note F. Kessler ; D. 2006. IR. 2209  ; RDSS 2007. 75, note A. Boujeka .

(5) Sur ce point, V. *infra*.

(6) Sur la situation en France, V. not. RDSS, *La maltraitance en établissement (dossier)*, n° 6, 2006. 967 s.  ; V. aussi M. Lagrula-Fabre, *La violence institutionnelle, une violence commise sur des personnes vulnérables par des personnes ayant autorité*, l'Harmattan, 2005.

(7) Il en est ainsi par exemple des livres sur support audio.

(8) P. Gohet, *Rapport sur le bilan de la loi du 11 février 2005 et de la mise en place des maisons départementales des personnes handicapée*, 2007.