

Luxembourg, le 24 août 2010.

Objet: Projet de loi n° 6141 portant approbation de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, 2) approbation du protocole facultatif de la Convention relative aux droits des personnes handicapées relatif au comité des droits des personnes handicapées (3641BJO)

Saisine : Ministre de la Famille et de l'Intégration (20 mai 2010)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du présent projet de loi est d'approuver la Convention de l'Organisation des Nations-Unies (ONU) relative aux droits des personnes handicapées, faite à New-York le 13 décembre 2006 et signée par le Grand - Duché du Luxembourg le 30 mars 2007, ainsi que le protocole facultatif à la Convention relatif au comité des droits des personnes handicapées, fait à New - York le 13 décembre 2006.

Résumé synthétique

La ratification de la Convention de l'Organisation des Nations-Unies (ONU) relative aux droits des personnes handicapées constitue une évolution positive du droit des personnes handicapées au niveau international en tant qu'instrument juridique global et contraignant. Si l'instauration d'un Comité des droits des personnes handicapées constitue certes un premier pas pour le signalement par les personnes qui s'estiment victimes d'une violation de ces droits une fois toutes les voies de recours internes épuisées, son pouvoir de recommandation et de proposition limite certainement la portée de son action.

Au niveau luxembourgeois, la Chambre de Commerce met en avant le fait que si certains des objectifs fixés par la Conventions aux Etats parties connaissent déjà une application au Luxembourg, en ce qui concerne en particulier les mesures qui touchent aux revenus des personnes en situation de handicap, elle est d'avis que des efforts supplémentaires devraient être consentis en termes de formation, d'apprentissage, d'accès physique aux bâtiments d'une manière générale et dans l'entreprise, en particulier, et donc d'aménagement des locaux, permettant de réaliser effectivement l'intégration professionnelle et sociale des personnes handicapées, telle qu'elle est recommandée.

Enfin, la Chambre de Commerce invite les auteurs du présent projet de loi à se conformer à la lettre de la Convention qui impose aux Etats parties, dans la perspective de la mise en place d'un mécanisme de coordination, de désigner une personne de contact et donc, de compléter les dispositions existantes.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le présent projet de loi en vue de permettre la ratification de la Convention de l'Organisation des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, tout en insistant sur la prise en compte de ses remarques.

Considérations générales

La Convention des Nations Unies pour la promotion et la protection des droits et la dignité des personnes handicapées, ci après la « Convention » a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 13 décembre 2006. La Convention est entrée en vigueur le 3 Mai 2008, après que la Convention a été ratifiée par vingt Etats et le Protocole facultatif par dix Etats.

Comme le soulignait S.E.M. l'Ambassadeur Jean-Marc Hoscheit, Représentant permanent du Grand-Duché de Luxembourg auprès de l'Organisation des Nations Unies à l'occasion de la signature de la Convention, « ...*celle-ci marque une étape décisive dans la reconnaissance internationale et la protection des droits des personnes handicapées* ».

La Convention répond ainsi au souhait exprimé par les organisations non gouvernementales et plus généralement par la communauté internationale des personnes handicapées, de voir naître une convention internationale, fondée sur une approche globale et, intégrée, à caractère contraignant. A ce titre, elle se situe dans le droit fil d'autres instruments juridiques de base de l'Organisation des Nations Unies, tels que par exemple la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale etc...

La Convention comble en effet une lacune dans la protection des droits de l'homme

La Convention a pour objet de protéger et d'assurer la pleine et égale jouissance des droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales pour toutes les personnes handicapées et d'assurer aux personnes se trouvant en situation de handicap, leur dignité et leur autonomie en leur garantissant l'accès aux droits de l'homme et la non-discrimination.

La Convention se base sur un certain nombre de principes directeurs. Outre le respect de la dignité, de l'autonomie individuelle, et de l'indépendance des personnes, comme principes inhérents aux droits de l'homme existants, elle s'appuie sur un certain nombre de principes essentiels afin de garantir la protection des droits des personnes handicapées et, en particulier

- la non-discrimination;
- la participation et l'intégration pleines et effectives à la société;
- le respect de la différence et l'acceptation des personnes handicapées comme faisant partie de la diversité humaine et de l'humanité;
- l'égalité des chances;
- l'accessibilité;
- l'égalité entre les hommes et les femmes;

Cependant, des difficultés persistent encore liées à l'accessibilité des personnes handicapées et aux situations d'exclusion que celles-ci génèrent. La Convention innove en ce qu'elle vise non pas à créer de nouveaux droits, mais à préciser ce que les droits fondamentaux existants, reconnus aux personnes en situation de handicap, impliquent, à promouvoir et garantir ces droits.

La Convention, un instrument des droits de l'homme comportant une dimension sociale du handicap

La Convention consacre la vision sociale du handicap et abandonne définitivement l'approche médicale mettant en avant les déficiences liées au handicap. Selon l'approche retenue, l'entourage des personnes présentant un handicap n'est pas adapté à leurs besoins spécifiques. Il convient par conséquent, de remédier aux carences ou obstacles actuels.

Le contenu de la Convention : mutation des droits et libertés théoriques des personnes handicapées, au profit de droits tangibles - Primauté de l'autonomie individuelle et du principe d'accessibilité

En termes d'obligations générales, les Etats parties qui adhèrent à la Convention, s'engagent à élaborer et à mettre en place des politiques, des lois et des mesures administratives visant à garantir les droits reconnus par la Convention et à abolir les lois, règlements, coutumes et pratiques qui sont source de discrimination. (Article 4).

La Convention repose sur l'idée centrale de l'égalité de toutes les personnes devant la loi. Ainsi, dans le cadre de l'énumération des droits et libertés fondamentales des personnes handicapées, il est affirmé à plusieurs reprises qu'il incombe aux Etats parties d'interdire toute discrimination fondée sur le handicap et de garantir à tous une égale protection juridique (Article 5). Parmi les objectifs à atteindre, figure la nécessité d'/de

- assurer aux femmes et filles handicapées les mêmes droits et la même promotion (Article 6) et protéger les enfants handicapés (Article 7) ;
- combattre les stéréotypes et les préjugés et, mieux sensibiliser et faire connaître les capacités des personnes handicapées, l'objectif étant de changer les mentalités (Article 8) ;
- éliminer à l'égard des personnes handicapées toute discrimination pour ce qui a trait au mariage, à la famille et aux relations personnelles, notamment en matière de gestion des naissances, d'accès à l'éducation en matière de procréation et de planification familiale, en matière de tutelle, curatelle, de garde et d'adoption d'enfants ; le droit pour les enfants handicapés de ne pas être séparés de leurs parents contre leur gré, à moins que les autorités ne décident que c'est dans l'intérêt supérieur de l'enfant, et en aucun cas en raison d'un handicap touchant l'enfant ou les parents. (Article 23);
- garantir
 1. l'exercice de la capacité juridique des personnes handicapées, notamment le droit
 - de posséder des biens et d'en hériter, de contrôler leurs finances et d'avoir accès, aux mêmes conditions que les autres personnes, aux prêts bancaires, crédit et hypothèques (Article 12)
 - de participer de manière effective directe ou indirecte à la justice en tant que témoins (Article 13); participer à la vie politique et publique, y compris le droit de voter, de se présenter aux élections et d'exercer un mandat électif (Article 29)
 2. la liberté et à la sûreté de la personne (Article 14), notamment faire en sorte de protéger les personnes handicapées contre toute immixtion arbitraire ou illégale dans leur vie privée, de leur famille, domicile, correspondance ou communications ainsi que la confidentialité des informations personnelles relatives à leur santé et réadaptation (Article 22) ;
 3. l'intégrité physique et mentale, celui de ne pas être soumis à la torture à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, l'interdiction de toute

- expérience médicale ou scientifique, sans le consentement de la personne (Article 15), tout comme la protection contre l'exploitation, la violence et la maltraitance (Article 16) ;
4. un égal accès à l'enseignement primaire et secondaire, à la formation professionnelle, à l'enseignement pour adultes, à l'apprentissage et à la formation continue par l'usage de matériels pédagogiques, techniques ainsi que toutes formes de communication appropriées ou, de mesures d'accompagnement ; pour les élèves aveugles et sourds, un enseignement par des enseignants maîtrisant la langue des signes ou le braille (Article 24) ;
 5. le droit à la santé sans discrimination fondée sur le handicap, en particulier, l'accès à une gamme et à une qualité de services de santé gratuits ou d'un coût abordable, à des soins spécifiques justifiés par le handicap, et à l'assurance maladie (Article 25) ;
 6. le droit à l'emploi, celui de gagner sa vie, l'interdiction de toute discrimination à l'emploi ; en particulier, dans le cadre des conditions de recrutement, l'embauche, l'emploi, le maintien dans l'emploi, l'avancement et des conditions de sécurité et d'hygiène au travail, la promotion de l'exercice d'une activité indépendante, l'esprit d'entreprise et la création d'entreprise, le recrutement de personnes handicapées dans le secteur public, la promotion de leur emploi dans le secteur privé, l'essor d'aménagements raisonnables sur les lieux de travail (Article 27) ;
 7. le droit à un niveau de vie adéquat et à la protection sociale y inclus, les logements sociaux, les services et les aides répondant aux besoins créés par le handicap, l'égalité d'accès aux programmes et prestations de retraite aussi bien que l'aide pour couvrir les frais liés au handicap, en cas de pauvreté (Article 28) ;
- faciliter la participation à la vie culturelle et récréative, aux loisirs et aux activités sportives, tant ordinaires que spécifiques des personnes handicapées ; encourager la création de produits culturels (émissions de télévision, de films, pièces de théâtre) dans des formats accessibles et l'aménagement de l'accès aux théâtres, musées, cinémas et bibliothèques (Article 30).

Enfin, les Etats parties sont invités à prendre en compte, dans le cadre de la coopération internationale, y compris les programmes internationaux de développement, les personnes handicapées et de soutenir les efforts faits par les pays en développement afin de mettre en œuvre la Convention en fournissant une aide au développement sous la forme d'une assistance technique ou d'une aide économique. (Article 32).

Le Protocole facultatif

Un protocole facultatif de 18 articles sur les communications permet aux particuliers et aux groupes de particuliers, relevant de la juridiction d'un Etat partie à la Convention et qui s'estiment victimes d'une violation par cet Etat partie, d'adresser une requête au comité des droits des personnes handicapées, le « Comité », une fois tous les recours au niveau national, épuisés. Composé d'experts indépendants, le Comité recevra des rapports périodiques des États Parties indiquant les progrès réalisés dans l'application de la Convention (Articles 34 à 39).

Le Comité est habilité à prendre des mesures conservatoires. En cas d'urgence, afin d'éviter la création de dommages irréparables aux victimes, il a la faculté d'ordonner des enquêtes et son pouvoir se limite à la formulation de propositions et de recommandations aux Etats parties.

Considérations particulières

D'une manière générale, la Chambre de Commerce admet l'existence d'un arsenal législatif et règlementaire relativement étoffé en matière de protection des droits des personnes handicapées. Elle reconnaît sans difficultés le fait que les articles 12 (exercice de la capacité juridique), 13 (accès à la justice), 14 (droit à la liberté et à sûreté de la personne) 17, (protection de l'intégrité physique et mentale des personnes handicapées), 16 (protection contre l'exploitation, la violence et la maltraitance) ne sauraient donner lieu à intervention législative particulière, du simple fait que les droits dont question, sont placés sous la garantie constitutionnelle et la Charte des Droits de l'homme

Quant à l'existant, elle souligne que la protection juridique des personnes handicapées vise essentiellement la couverture financière qui leur est apportée en vue de palier leur handicap et les mettre, s'agissant des allocations versées, sur un pied d'égalité avec les autres bénéficiaires, qu'il s'agisse d'éviter les discriminations par référence au sexe ou à l'état familial¹, aux services d'adaptation sociale,² aux prestations de logement³ ou plus généralement eu égard aux aides financières aux personnes gravement handicapées⁴.

Toutefois, force est de constater que des déficiences normatives importantes subsistent encore dans le droit national, dans les domaines de la mobilité et de l'accès financier à la mobilité (Article 20 de la Convention), de l'information aux personnes handicapées et à leur famille concernant les services d'accompagnement (Article 23) ou encore à l'insuffisance des mesures d'adaptation ou de réadaptation dans le domaine de l'emploi, de la formation ou de l'éducation (Article 26).

En ce qui concerne la question cruciale de l'accessibilité (Article 9), la Convention exige que les Etats parties identifient et éliminent les obstacles et barrières et fassent en sorte que les personnes handicapées aient accès à leur environnement physique, à la voirie, aux transports, aux équipements et services publics.

La Chambre de Commerce est d'accord pour reconnaître qu'en cette matière un travail législatif (timide) a été amorcé avec la loi du 22 juillet 2008 relative à l'accessibilité des lieux ouverts au public aux personnes handicapées accompagnées de chiens d'assistance. Cette loi prévoit pour la personne handicapée, son éducateur ou sa famille l'accès aux transports, aux lieux ouverts au public et à usage collectif, publics ou privés ainsi qu'à ceux permettant une activité professionnelle, formatrice ou socio-éducative. Par ailleurs, le règlement grand-ducal du 31 janvier 2003 concernant la création et l'utilisation d'une carte de stationnement pour les personnes handicapées et dont le handicap induit une mobilité réduite vise les personnes incapables de parcourir seules et de façon continue une distance de 100 mètres ainsi que les personnes à mobilité réduite et les aveugles.

Par conséquent elle s'interroge sur l'existence et/ou la suffisance des dispositions législatives autorisant dans leur vie quotidienne, un accès effectif des personnes handicapées aux bâtiments privés, tels que les bâtiments d'habitation.

De manière identique, l'article 21 de la Convention impose aux Etats parties de faciliter pour les personnes handicapées, l'accès aux technologies de l'information et de la communication au moyen du recours au braille, à la langue des signes et aux autres formes de communication.

¹ Loi du 13 mai 2008 relative à l'égalité de traitement entre hommes et femmes

² Règlement communal du 28 juillet 2006 concernant les redevances aux travaux prestés en ce qui concerne les services aux personnes âgées/personnes handicapées

Règlement grand-ducal modifié du 25 février 1979 fixant les mesures d'exécution relatives à la participation de l'Etat aux frais d'aménagements spéciaux de logements répondant aux besoins de personnes handicapées physiques prévues par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

Règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 1983 fixant les mesures d'exécution relatives aux primes et d'intérêt en faveur du logement prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

³ Règlement grand-ducal du 27 juillet 1993 portant modification du règlement grand-ducal du 23 juillet 1983 fixant les mesures d'exécution relatives aux primes et subventions d'intérêt en faveur du logement prévues par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

⁴ Loi du 27 mars 1981 modifiant la loi du 16 avril 1979 portant création d'une allocation spéciale pour personnes gravement handicapées.

Elle encourage en outre les médias et les fournisseurs d'accès à Internet, à diffuser les informations en ligne sous des formes accessibles.

La Chambre de Commerce constate que d'un point de vue objectif, des carences évidentes sont à relever concernant les formats accessibles, tant au niveau international que luxembourgeois et qui empêchent en l'état actuel de convertir l'abondante information actuellement véhiculée par Internet en un autre format, afin de la rendre accessible aux personnes en situation de handicap.

De surcroît, elle souligne que l'exposé des motifs, s'abstient de se livrer à ce constat et, de façon plus évidente, passe sous silence toute intention de remédier à l'avenir à ce déficit, en vue de traduire dans les textes ce type d'obligation. La Chambre de Commerce suppose qu'en cette matière, les auteurs du présent projet de loi ont attendu de ratifier la Convention pour initier leurs réflexions.

S'agissant tout particulièrement de l'emploi, la Chambre de Commerce tient compte toutefois du dépôt du projet de loi n° 6161 portant modification de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées dont le dispositif coïncide avec l'objectif fixé à l'article 27 du présent projet de loi - droit à l'emploi et interdiction de toute discrimination à l'emploi - en ce qu'il vise l'intégration des personnes handicapées dans le milieu du travail et une meilleure égalité des chances, en luttant contre les discriminations potentielles à l'emploi. (Article 27)

Si elle admet que certaines avancées ont bien été réalisées⁵, elle se doit de souligner qu'à l'exception du régime dérogatoire en matière de congé-formation en faveur des personnes atteintes d'une maladie évolutive, il s'agit encore une fois, de modifications destinées à compléter ou à préciser la loi du 12 septembre 2003 citée ci avant et qui, pour l'essentiel visent l'allocation d'indemnités financières.

La Chambre de Commerce plaide par conséquent en faveur de mesures adaptatives plus structurelles destinées à compléter le volet financier de la politique d'emploi, telles que l'éducation et la formation, l'aide à la création d'entreprise, mais également un volet non négligeable, l'accès aux bâtiments qui constitue généralement le principal obstacle et grâce auquel une meilleure intégration sociale et professionnelle de la personne handicapée sera possible, en particulier dans l'entreprise, qu'il s'agisse d'une politique d'emploi ciblée en direction des personnes présentant un handicap, de l'accueil de tiers ou du hasard des circonstances (accident/maladie des salariés).

A cet égard, les bâtiments anciens ou moyennement anciens sans accès possible, posent problème. De même la lourdeur de certaines portes est souvent incompatible avec certains types de handicap. Enfin, l'organisation générale de la sécurité des bâtiments nécessite d'être adaptée en prévoyant des circulations verticales (ascenseurs), des escaliers dotés de mains courantes, des facilités en termes d'éclairage et d'installation des postes de travail.

Si elle admet qu'en ce qui concerne les bâtiments publics, pour l'essentiel des dépenses incombent à l'Etat, la Chambre de Commerce est consciente que, s'agissant du lieu de travail, les adaptations mentionnées ci avant, ne manqueront pas d'impliquer des surcoûts pour les entreprises.

D'autre part, elle relève et s'étonne que l'obligation faite aux Etats parties, aux termes de l'Article 33, de désigner un ou plusieurs contacts au niveau national, dans le cadre plus large de la mise en place un dispositif de coordination, chargé du garantir l'application, la promotion et le suivi des actions entreprises dans les différents secteurs visés par la Convention, reste lettre morte puisque le dispositif sur ce point précis, reste muet.

Enfin, la Chambre de Commerce salue la campagne d'information et de sensibilisation lancée par le Ministère de la Famille et de l'Intégration, en application de l'article 8 de la Convention, en vue de rendre ses objectifs compréhensibles et accessibles, tant pour les

⁵ Avis de la Chambre de Commerce relatif au document parlementaire n° 6161.

personnes handicapées elles-mêmes que pour le grand public, l'entourage familial et social de la personne handicapée.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le présent projet de loi en vue de permettre la ratification de la Convention de l'Organisation des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, tout en insistant sur la prise en compte de ses remarques.

BJO/TSA