

N° 6141⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

PROJET DE LOI

portant approbation

- de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, faite à New York, le 13 décembre 2006
- du Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées relatif au Comité des droits des personnes handicapées, fait à New York, le 13 décembre 2006

* * *

AVIS DU CENTRE POUR L'EGALITE DE TRAITEMENT

(16.12.2010)

DIVERSES OBSERVATIONS

Le CET approuve complètement le changement de paradigme envisagé par la Convention relative aux droits des personnes handicapées, puisque le handicap sera dorénavant considéré comme une question de droit humain ou phénomène social et non plus comme un problème de bien-être social ou une maladie. Ainsi le handicap serait-il créé par la société elle-même et il lui incombe de remédier à cette situation d'iniquité en enlevant toutes les barrières possibles à une pleine et effective participation.

Le CET juge d'ailleurs utile de prévoir cet arsenal d'instruments de droits de l'homme en supplément aux autres déjà existants et juridiquement contraignants, comme, par exemple, l'article 11 de la constitution luxembourgeoise qui prévoit l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap. Cette convention a l'avantage d'être exclusivement ciblée sur les besoins spécifiques des personnes en situation de handicap.

Comme indiqué dans l'exposé des motifs, *„les obligations reprises dans les différents traités, pactes et conventions sont exposées de manière plutôt générique. Cette approche fait subsister des zones d'ombre quant à la mise en œuvre pratique de ces instruments en ce qui concerne certains groupes de personnes.“* La ratification de la convention en droit national devrait combler ce manque de précision ou certaines lacunes, mais à la lecture du projet de loi, le CET reste parfois sur sa faim. Le reproche fait dans la phrase en italique ci-dessus vaut également pour le gouvernement dans la transposition de cette convention.

Ainsi, le gouvernement nous parle-t-il des concepts de l'„aménagement raisonnable“ ou du „universal design“ et de leurs avantages et désavantages respectifs. Pourtant, l'utilisation de différentes formules telles que *„dans l'hypothèse où c'est faisable“*, *„il est souhaitable“*, *„où une conception universelle n'est pas envisageable“* peut donner l'impression que les engagements sont encore trop hésitants. Surtout quand le gouvernement prévoit d'adopter *„les mesures appropriées d'ordre législatif, administratif ou autres“* et *„projette d'élaborer une loi-cadre Handicap proposant un concept global“*, le CET déplore un certain manque de bonne volonté de planifier tout de suite quelque chose de plus concret. Les bonnes intentions sont largement insuffisantes si elles ne sont pas suivies d'actions pratiques sur le terrain.

A cette occasion, le CET tient aussi à exprimer son souhait que toute planification soit faite en consultation avec la société civile, les différents acteurs et surtout les personnes ayant un handicap ainsi que leurs représentants.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1

En 2006, la Cour de justice européenne a rendu sa première décision concernant la signification du mot „handicap“. Elle a ainsi établi une distinction entre handicap et maladie: „(...) *la notion de „handicap“ doit être entendue comme visant une limitation, résultant notamment d’atteintes physiques, mentales ou psychiques et entravant la participation de la personne concernée à la vie professionnelle (...). Pour que la limitation relève de la notion de „handicap“, il doit donc être probable qu’elle soit de longue durée.*“

L’article 1 de la présente convention définit donc une fois pour toutes la notion de „handicap“ et se situe dans la continuité du jugement de la CJCE, ce qui est tout à fait à approuver.

Article 5

Au Luxembourg, un organisme qui pourrait garantir une égale et effective protection juridique contre toute discrimination (article 5) fait actuellement défaut. Même si des syndicats et plusieurs associations sans but lucratif ont des agréments pour ester en justice, ceci n’est pas forcément une garantie que ces institutions se déclarent prêtes à le faire. Pour pâler à ce manque, le CET devrait être assorti des moyens financiers et humains nécessaires afin d’assurer ce rôle.

Article 6 et autres

Concernant la discrimination multiple telle que préconisée par l’article 6 de la convention p.ex., le CET avait déjà, dans son rapport annuel de 2009, rendu attentif au fait que ce concept n’existait qu’en théorie au Luxembourg, en écrivant que „*Les directives européennes, de même que la législation luxembourgeoise, reconnaissent que des motifs de discrimination peuvent se chevaucher, mais une interdiction explicite de discrimination multiple n’existe pas. Pour le moment, le défenseur d’une victime retient surtout un motif, donc forcément le plus saillant. Une interdiction concrète permettrait déjà d’éveiller une certaine conscience pour ce phénomène et protégerait davantage les victimes de discriminations. Il existe différentes manières de reconnaître la discrimination multiple dans la législation nationale. A l’instar de la législation roumaine par exemple, l’on pourrait prévoir qu’une discrimination basée sur deux ou plusieurs motifs constituerait une circonstance aggravante.*“

Article 21

En ce qui concerne l’article 21 paragraphe „e) *Reconnaissant et favorisant l’utilisation des langues des signes*“, le CET insiste sur l’importance de cette mesure. En effet, lors d’une de ses tables rondes, le CET a lui-même fait l’expérience d’engager deux personnes qui ont dû se déplacer depuis l’étranger, ce qui a coûté presque 1.000 € pour trois heures et demie. Donc même si une organisation fait de son mieux pour rendre ses événements accessibles, le coût exorbitant de la traduction en langage gestuel ne le permet souvent pas.

De même, dans nombreux d’autres domaines, le Luxembourg, dû à la petite taille de son territoire, est vite confronté au manque d’expertise et d’expérience national et doit, de cet fait, se tourner vers l’étranger afin de pouvoir faire appel à des spécialistes.

Article 33

Le CET déplore que le législateur n’ait pas pensé à lui dans le cadre de la transposition de l’article 33 de la convention.

En effet, d’après l’article 9 de la loi sur l’égalité de traitement du 28 novembre 2006, „*Le Centre, qui exerce ses missions en toute indépendance, a pour objet de promouvoir, d’analyser et de surveiller l’égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur la race, l’origine ethnique, le sexe, la religion ou les convictions, le handicap et l’âge.*“

A côté de la CCDH (Commission consultative des droits de l’homme), le CET pourrait donc également être envisagé en tant que mécanisme indépendant de promotion, de protection et de suivi de l’application de la présente convention.

A travers les missions lui conférées par la législation luxembourgeoise, le CET peut tout à fait assumer le rôle de mécanisme indépendant de promotion et de suivi sur le papier. Néanmoins, en

pratique, pour pouvoir effectuer ce rôle comme il le souhaiterait et comme la convention le prescrit, les moyens humains et financiers devraient absolument être revus à la hausse.

Afin de répondre à une mission de suivi, le CET devrait aussi être saisi d'office de chaque projet de loi en la matière et de chaque initiative qui entre dans son champ de compétence.

Quant au volet de la protection de l'application de la convention, le CET ne peut qu'„*apporter une aide aux personnes qui s'estiment victimes d'une discrimination en mettant à leur disposition un service de conseil et d'orientation visant à informer les victimes sur leurs droits individuels, la législation, la jurisprudence et les moyens de faire valoir leurs droits.*“ (article 10 de la loi du 28 novembre 2006).

Actuellement, il n'existe pas encore de dispositif au niveau interne qui répondrait aux critères des principes applicables au statut et au fonctionnement des institutions nationales de protection des droits de l'homme.

Le CET ne peut pas ester en justice, puisque le chapitre 2 (Défense des droits et voies de recours) de la loi du 28 novembre 2006 sur l'égalité de traitement prévoit que les personnes s'estimant lésées pourront seulement le faire par l'intermédiaire d'une asbl ou d'un syndicat ayant ces compétences.

De plus, même si l'article 12 (4) de la loi du 28 novembre 2006 donne effectivement aux membres du CET le droit de demander toute information, pièce ou document, à l'exception de ceux couverts par le secret médical ou par un autre secret professionnel, qui sont nécessaires à l'accomplissement de leur mission, le CET n'a malheureusement aucun moyen de pression pour contraindre qui que ce soit à lui accorder une entrevue ou de lui fournir toutes informations et tous documents nécessaires. Il est donc complètement à la merci de ses interlocuteurs qui peuvent ne pas lui répondre du tout ou que très tardivement. Ce fait enlève également beaucoup de pouvoir à la déjà minime marge de manœuvre en matière de protection dont dispose le CET.

Le CET se voit momentanément en tant qu'une partie du mécanisme de promotion et de suivi, conjointement avec la CCDH.

En ce qui concerne un éventuel rôle de protection, le CET juge que le gouvernement n'a pas besoin de créer un nouveau dispositif, mais qu'il suffit de renforcer le mécanisme indépendant existant, en l'occurrence le CET.

Conséquemment, le dispositif de promotion et de suivi pourrait donc être attribué conjointement à la CCDH et au CET, tandis que le dispositif de protection pourrait être assumé par le CET, sous condition que l'Etat accorde un plus grand soutien à ces deux organismes pour l'accomplissement de ces trois missions.

Dans les circonstances actuelles, le CET ne se voit pas tout à fait prêt et capable d'endosser les rôles prévus par la convention. La volonté de le faire est incontestablement liée à une adaptation des moyens à la hauteur des attentes.

*

CONCLUSIONS

Le CET regrette que le gouvernement veuille transposer cette loi sans révéler toutes les mesures qui sont préconisées dans le texte ainsi que la loi-cadre Handicap qui devait proposer un concept global. L'approbation et la ratification d'une convention de telle envergure ne doit pas seulement avoir comme objectif de donner une bonne réputation au pays, mais la mise en œuvre doit refléter une vraie volonté de transposer le texte de manière adaptée et déterminée.

A ses yeux, il aurait été préférable de voter tous les textes en même temps ou au moins d'avoir quelques idées ou pistes comment le gouvernement prévoit s'y prendre.

En tout cas, la ratification ne doit pas représenter la finalité d'un long processus, mais n'est que le début de celui-ci. Dans le futur, une certaine flexibilité et adaptabilité devra toujours être de rigueur, puisque toute destinée est unique et que les textes législatifs ne peuvent parfois pas envisager cette diversité.

Le CET tient à rappeler que comme pour tous les autres motifs de discrimination, l'élimination de toute forme de discrimination passe également à travers la sensibilisation sur le terrain, sensibilisation qui comprend ici avant tout l'élimination des préjugés.

Luxembourg, le 16 décembre 2010

