



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

MW/PR

Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances

Procès-verbal de la réunion du 8 février 2011

ORDRE DU JOUR :

1. 6141 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
 - Rapporteur : Monsieur Paul-Henri Meyers

 - Echange de vues avec Monsieur le Médiateur
2. Rapport d'activité du Médiateur (2009-2010)
 - Présentation de la partie du rapport concernant la Commission
3. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 19 octobre 2010 (N°2) et du 11 janvier 2011 (N°7)

*

Présents : M. Marc Angel, M. Eugène Berger, M. Jean Colombera, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Emile Eicher, Mme Lydie Err (en rempl. de Mme Vera Spautz), Mme Viviane Loschetter, M. Mill Majerus, M. Paul-Henri Meyers, M. Marcel Oberweis (en rempl. de Mme Sylvie Andrich-Duval), Mme Lydie Polfer (en rempl. de M. Claude Meisch), M. Jean-Paul Schaaf

M. Marc Fischbach, Médiateur

M. Pierre Jaeger, M. Pierre Biver, du Ministère de la Famille et de l'Intégration

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusée : Mme Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Famille et de l'Intégration

Présidence : M. Mill Majerus, Président de la Commission

*

1. Projet de loi 6141

Monsieur le Rapporteur rappelle les réflexions faites au cours de la réunion du 18 janvier 2011 concernant l'article 33 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Cet article prévoit que les Etats parties doivent désigner ou créer un mécanisme de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention. Les auteurs du projet de loi entendent accorder un rôle prépondérant à la Commission consultative des Droits de l'Homme. Or, la CCDH (Commission consultative des Droits de l'Homme) constate qu'elle ne dispose pas des moyens nécessaires pour remplir ces missions, dont chacune « recouvre un large ensemble d'activités ». En particulier, la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg lui confère certes la mission de promotion et de protection des droits de l'Homme en un sens très large. « Cependant la mission de « protection » ne saurait être prise au sens de « défense » des droits de l'Homme, la CCDH n'ayant pas compétence pour recevoir et traiter des plaintes individuelles. Il s'ensuit que la CCDH ne pourra en aucun cas assumer la mission de protection, au sens étroit, des droits couverts par la Convention. ».

La situation qui se présente ici est la même que celle au moment des travaux législatifs relatifs au projet de loi 5849 devenu la loi du 11 avril 2010 portant approbation du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté par l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies à New York, le 18 décembre 2002. Finalement, le Médiateur a été chargé de la mission du suivi de cette convention.

Une députée ajoute que le Centre pour l'égalité de traitement (CET) déclare dans son avis qu'à travers les missions que lui confère la loi, il « 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. ».

Le groupe parlementaire *déi gréng* estime que le CET est l'instance appropriée pour remplir la mission de promotion et de suivi de l'application de la Convention.

Au cours de la réunion précitée, la Commission s'était accordée pour dire que le Médiateur serait chargé du volet protection, donc des plaintes, et que les volets promotion et suivi de l'application de la Convention seraient de la compétence de la CCDH et, le cas échéant, du CET.

Monsieur le Médiateur souligne que l'impact d'une loi dépend des moyens à disposition pour sa mise en œuvre.

Les trois sortes de missions sont à voir dans un même contexte, puisque le suivi inclut en fait tout : l'examen des textes législatifs et réglementaires, ainsi que des pratiques dans les administrations et les entreprises privées, concernant la conformité aux normes de la Directive. La mission du suivi revêt dès lors une importance particulière et Monsieur le Médiateur se prononce en faveur d'une augmentation des moyens de la CCDH.

Pour ce qui est du volet protection, il faut constater que les compétences du CET se limitent pour l'essentiel à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (article 18 de la loi du 28 novembre 2006 sur l'égalité de traitement). Par ailleurs, le CET ne peut intervenir directement ni ester en justice. L'article 10, troisième tiret, de la loi précitée du 28 novembre

2006 prévoit que le CET ne peut qu' « apporter une aide aux personnes qui s'estiment victimes d'une discrimination visée à l'article 18 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 ».

Monsieur le Médiateur confirme qu'il est d'ailleurs déjà maintenant compétent en matière de non respect par une instance étatique du principe de l'égalité de traitement. Il rend toutefois attentif au fait que la Convention concerne plus de droits objectifs que subjectifs. Ceci amène l'orateur à exprimer ses doutes au sujet d'une auto-saisine du Médiateur, en songeant à tout ce qu'inclut la Convention et en particulier l'accessibilité aux infrastructures publiques et privées. En effet, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a décidé qu'une personne handicapée doit avoir l'accès à la piscine la plus proche de son domicile, ce qui signifie que l'Etat a l'obligation positive de veiller à ce qu'un exploitant privé assure cet accès à sa piscine.

En raison de la compétence qu'a le Médiateur déjà actuellement, il y aurait double emploi en chargeant encore une autre instance de la mission de protection. L'extension au secteur privé constitue cependant une nouveauté. Or, les moyens d'intervention du Médiateur à l'égard de patrons privés sont très limités.

Monsieur le Médiateur conclut en soulignant qu'il ne dispose pas lui-même de suffisamment de moyens pour faire systématiquement une auto-saisine pour assurer le volet protection, cette auto-saisine étant quasiment équivalente à un suivi. Le Médiateur pourra accomplir la mission de protection ; le suivi sera assuré par la CCDH à condition d'augmenter les moyens de celle-ci.

Monsieur le Rapporteur fait remarquer qu'il en est de même pour tout autre mécanisme chargé de la mission de protection, tel le CET ou la CCDH. Il rend attentif aussi au fait qu'en ce qui concerne le secteur privé œuvrant dans le domaine des personnes handicapées, on se trouve largement dans un domaine conventionné. En cas de problème d'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, l'Etat pourrait intervenir en modifiant la loi sur l'agrément, pour faire en sorte que les acteurs conventionnés soient tenus de suivre les recommandations d'instances neutres et indépendantes.

Concernant l'auto-saisine, Monsieur le Rapporteur rend attentif à l'avis de la CCDH qui se réfère aux « Principes de Paris » : « Il s'agit donc pour l'Etat partie de se doter d'un dispositif, qui peut comprendre un ou plusieurs mécanismes indépendants, chacun d'entre eux devant tenir compte des principes applicables au statut et au fonctionnement des INDH (institutions nationales des droits de l'Homme), dits „Principes de Paris“ adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 décembre 1993. Même si l'accréditation par le Comité International de Coordination des INDH (CIC) de chacun de ces mécanismes constituant le dispositif de promotion, de protection et de suivi est souhaitable, celle-ci n'est pas exigée par la Convention. Il est cependant indispensable que chacun remplisse les critères essentiels exigés par l'accréditation, à savoir l'indépendance politique et financière, le pluralisme de la composition, un mandat large portant sur l'ensemble des droits de l'Homme, un rôle de proposition auprès du gouvernement et des infrastructures et des moyens suffisants. ». Les « Principes de Paris » prévoient justement l'auto-saisine de ces mécanismes indépendants.

D'une façon générale, les moyens de la CCDH et du CET devraient être augmentés, afin de leur permettre de remplir leurs missions actuelles, et a fortiori pour pouvoir accomplir de nouvelles missions. Il serait également utile de préciser les missions respectives de la CCDH, du CET et de l'OLAI (Office Luxembourgeois de l'Accueil et de l'Intégration).

Les personnes handicapées étant des personnes particulièrement vulnérables, une députée pense qu'il serait souhaitable que le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT)

soit chargé aussi de la mission de se rendre dans les établissements pour personnes handicapées et donne par la publication de son rapport la même visibilité aux problèmes de ces personnes qu'à ceux des détenus dans les prisons, par exemple. Il est rappelé que la mission du CPT se limite aux établissements fermés.

L'oratrice estime que la CCDH n'a pas comme mission de faire le suivi sur le terrain de violations de droits de l'Homme.

Monsieur le Médiateur souligne l'intérêt de séparer la protection de la promotion et du suivi de l'application de la Convention. La protection consiste dans le traitement des réclamations individuelles. L'article 3 (2) de la loi du 21 novembre 2008 précitée dispose que : « La Commission suit les processus de ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme, d'harmonisation de la législation, des règlements et pratiques au niveau national avec ces instruments et de leur mise en œuvre. ». La CCDH est donc déjà investie de la mission du suivi, mais ne peut l'exercer faute de moyens suffisants.

De la part du Ministère, il est précisé que le régime normal d'encadrement des personnes handicapées exclut d'enfermer ou d'immobiliser celles-ci. Dans des cas exceptionnels, de telles mesures peuvent être nécessaires dans le but de protéger la personne handicapée elle-même. Ces mesures sont soumises à des règles strictes et documentées avec précision.

Une députée est d'avis que les personnes handicapées doivent elles-mêmes être prises en considération par leur droit d'intervention, ou au moins une délégation d'elles.

Concernant la mise en œuvre de la présente Convention, comme pour toute autre convention, une approche graduelle s'impose, suivant le Ministère. Il n'est pas possible de réaliser tout dès le premier jour de l'application de la Convention. On se trouve dans le cadre d'un « setting » des droits de l'Homme ; il faut tenir compte des « Principes de Paris ». La mission et la méthode de travail du Médiateur sont très proches de ces principes. Du point de vue formel, le CET est plus loin du « setting » des droits de l'Homme. Tout en étant conscient du manque de personnel, une auto-saisine du Médiateur est souhaitable. Il convient de distinguer au niveau du suivi entre une approche personnelle, correspondant à une mission de protection, et une approche structurelle ; il n'est pas indispensable que ces différentes missions soient assurées par le ou les mêmes acteurs.

Pour le groupe parlementaire *déi gréng*, il importe au préalable du vote du projet de loi de veiller à ce que la protection et le suivi de l'application de la Convention soient assurés, même si cela se fait graduellement. La présente Commission, de même que les autres commissions concernées, apporteront leur contribution avec les différents partenaires, dont le Ministère de la Famille et de l'Intégration.

Les conclusions suivantes sont tirées du débat :

- La mission de protection est utilement confiée au Médiateur, pour qui le droit à l'auto-saisine constitue un instrument important. Dans ce contexte, il convient de voir dans quelle mesure le Conseil de l'Europe, à travers le CPT, peut prendre en considération dans son programme de visite les établissements pratiquant des mesures d'isolement temporaire.
- L'instance considérée comme compétente pour le suivi de l'application de la Convention est la CCDH.
- La participation des personnes handicapées elles-mêmes doit avoir sa place.
- La question de la nécessité de personnel supplémentaire est importante.

- Sans qu'il soit indispensable de disposer, avant le vote du projet de loi sous rubrique, du plan d'action en faveur des personnes handicapées, il serait cependant utile d'en parler au cours de l'année avec la Ministre de la Famille.

La Commission de l'Education nationale invitera la Ministre à un échange de vues sur l'intégration des enfants handicapés dans l'école.

Monsieur le Rapporteur mentionne que la problématique du plan d'action est soulevée dans tous les avis relatifs au projet de loi sous rubrique.

La Commission est informée de la part du Ministère que celui-ci a entamé à la fin de l'année 2010 les travaux relatifs au plan d'action. Il se trouve actuellement en phase de concertation avec les différents partenaires, gestionnaires et acteurs. Des mesures précises pourront être proposées à la fin de l'année en cours.

Dans l'intérêt d'une mise en œuvre sans retard de la Convention, la Commission apportera des amendements au texte pour charger des missions prévues à l'article 33,2. de la Convention des instances qui sont à même de remplir ces missions rapidement, donc le Médiateur pour les plaintes individuelles dans le domaine des droits des personnes handicapées et la CCDH et le CET pour la promotion et le suivi.

Le Gouvernement doit par conséquent examiner la situation de la CCDH et du CET du point de vue de leurs moyens pour exercer leurs missions.

2. Rapport d'activité du Médiateur (2009-2010)

Monsieur le Médiateur déclare que les problèmes que connaît la Caisse nationale des prestations familiales (CNPF) se sont aggravés. Un certain nombre de personnes sont parties en retraite ; jusqu'en 2013, tous les responsables de la CNPF seront en retraite. Si la situation reste inchangée, de graves dysfonctionnements apparaîtront.

Du point de vue de sa structure actuelle, la Caisse ne peut faire face au contentieux international (frontaliers).

Il existe par conséquent un besoin urgent d'agir.

La Commission se rallie aux propos du Médiateur. Dans sa prise de position qu'elle adressera à la Commission des Pétitions en vue du débat sur le Rapport du Médiateur, elle renverra avec insistance à sa prise de position relative au rapport d'activité 2008-2009 et réitérera ses suggestions, en particulier en ce qui concerne l'augmentation en personnel de la CNPF.

Une députée est d'avis qu'il faut aller plus loin et prendre des mesures plus concrètes, telle une motion.

Au préalable, la Commission demandera dans sa lettre à être informée par le Gouvernement du suivi donné à ses propositions. Elle souhaite également connaître quelles autres mesures sont prévues par le Gouvernement pour améliorer dans l'immédiat la situation de la Caisse nationale des prestations familiales afin de prévenir le risque imminent de sérieux dysfonctionnements.

3. Approbation des projets de procès-verbal

Les projets de procès-verbal ne suscitent pas d'observations et sont approuvés.

Luxembourg, le 18 mars 2011

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Mill Majerus