



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 7 juin 2011

ORDRE DU JOUR :

1. 6141 Projet de loi portant
 1. approbation de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, faite à New York, le 13 décembre 2006
 2. approbation du Protocole facultatif 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
 3. désignation des mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées- Rapporteur : Monsieur Paul-Henri Meyers

Echanges de vues:

A 09.00 heures: Commission consultative des Droits de l'Homme (avis complémentaire de la CCDH)

Vers 09.30 heures: Nëmme mat eis a.s.b.l.

2. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 24 mai 2011 (N°20)

*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Eugène Berger, M. Jean Colombera, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Emile Eicher, Mme Viviane Loschetter, M. Claude Meisch, M. Paul-Henri Meyers, M. Roger Negri (en rempl. de M. Marc Angel), M. Jean-Paul Schaaf, Mme Tessy Scholtes

Mme Sandy Zoller, du Ministère de la Famille et de l'Intégration

Commission consultative des Droits de l'Homme :

M. Jean-Paul Lehnens, Président ; Mme Isabel Sturm, Mme Marie Jeanne Schon, M. Laurent Moyse, M. Azédine Lamamra, membres ; Mme Fabienne Rossler, Secrétaire

Nëmme mat eis a.s.b.l.:

M. Patrick Hurst, Président; M. Joël Delvaux, Trésorier; Mme Andrea Delvaux Da Silva-Costa, Membre du Comité, M. Fabio Giusti, Membre du Comité, Représentant de Daaf flux a.s.b.l., Mme Jetty Ury, Représentante d'EPI (Elteren a Pedagoge fir Integratioun a.s.b.l.)

M. Michael Schmauder-Reichert, Gebärdensprachdolmetscher

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusées : Mme Vera Spautz

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

*

Présidence : M. Jean-Paul Schaaf, Président de la Commission

*

1. Projet de loi 6141

- Echange de vues avec la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH)

Par courrier du 4 mai 2011, la CCDH a demandé à pouvoir rencontrer la Commission parlementaire afin de lui présenter son point de vue concernant la mise en place du mécanisme national indépendant de promotion et de suivi, prévu à l'article 33, paragraphe 2 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. En effet, le Conseil d'Etat propose dans son avis complémentaire du 8 avril 2011 d'attribuer cette mission au seul Centre pour l'Egalité de Traitement (CET).

La CCDH présente son avis complémentaire du 25 mai 2011 relatif au projet de loi sous rubrique (doc. parl. 6141¹²). Elle rappelle que l'article 3(2) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg 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. ».

Par ailleurs, la CCDH fonctionne selon les Principes de Paris « pour la création d'une institution nationale des droits de l'Homme, recommandée par les Nations Unies. Il s'agit d'un ensemble de principes portant sur le statut, les pouvoirs et le fonctionnement des institutions nationales des droits de l'Homme. » (cf. site internet de la CCDH, Historique). La CCDH est la seule institution des droits de l'Homme au Luxembourg qui fonctionne selon ces principes et la seule à être accréditée auprès de l'Organisation des Nations Unies. Très récemment, la CCDH a aussi été réélue dans le Comité international des Droits de l'Homme.

En vertu de l'article 6(4) de la loi précitée du 21 novembre 2008 : « Le délégué du Gouvernement, le Médiateur, le président de la Commission nationale pour la Protection des Données, le président du Collège du Centre pour l'Egalité de Traitement et le président de «l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand» sont invités aux assemblées plénières de la

Commission. Ils assistent aux réunions de l'assemblée plénière avec voix consultative.(...) ». Ainsi, la coopération dans le domaine des Droits de l'Homme est excellente au Luxembourg.

La CCDH est d'avis que la création d'une structure nouvelle n'est pas nécessaire, mais « il lui semble indispensable de renforcer les institutions existantes et de procéder à des ajustements aux mécanismes mis en place afin de garantir l'effectivité du dispositif d'ensemble ». Elle « a identifié les missions de promotion et de suivi de l'application des droits de la Convention comme les siennes ».

La Commission parlementaire a apporté des amendements au projet de loi et désigne la CCDH et le CET comme mécanismes nationaux indépendants de promotion et de suivi ; la mission de la protection de la Convention est attribuée au médiateur.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat propose d'attribuer par la loi la mission de promotion et de suivi exclusivement au CET, mais déclare que « rien n'empêche par ailleurs la Commission consultative des droits de l'Homme de faire droit en la matière à ses compétences prévues à l'article 3, paragraphe 2 » de la loi précitée du 21 novembre 2008.

La CCDH avance trois arguments principaux pour sa compétence :

- l'argument de l'architecture institutionnelle

En vertu de la loi précitée du 21 novembre 2008, la CCDH est chargée de surveiller la protection des droits de l'Homme au niveau national et de veiller à l'harmonisation de la législation nationale avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme.

Le CET, par contre, a été institué par la loi du 28 novembre 2006 qui a notamment transposé deux directives, à savoir la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

Le CET se fonde donc sur la législation de l'Union européenne en matière de non-discrimination qui ne va pas aussi loin que la Convention. Le deuxième argument de la CCDH est par conséquent celui de

- la portée générale de la Convention relative aux droits des personnes handicapées

Pour la CCDH, l'égalité de traitement, sur laquelle portent les deux directives précitées, revêt toute son importance, mais il convient au-delà de veiller à ce que les droits de l'Homme s'appliquent pleinement aux personnes handicapées. L'approche à adopter est donc proactive et non seulement défensive.

- les mécanismes de suivi indépendants et les Principes de Paris

Comme il a déjà été dit, au Luxembourg, seule la CCDH fonctionne conformément aux Principes de Paris et est reconnue comme organisation indépendante des droits de l'Homme au statut A.

L'article 33, paragraphe 2 de la Convention permet la mise en place de plusieurs mécanismes. Pour la CCDH, une collaboration avec le CET est dès lors parfaitement possible, mais en soulignant que le rôle de coordinateur revient à la Commission.

Monsieur le Rapporteur déclare que la Commission parlementaire ne suit pas le Conseil d'Etat, mais maintient sa version de l'article 2 du texte amendé. Elle l'aurait fait également sans l'avis complémentaire de la CCDH, tout en soulignant que celui-ci la renforce dans sa position.

Dans son avis complémentaire du 8 avril 2011, le Conseil d'Etat estime qu'« il serait hautement indiqué de reprendre sur le métier les situations légales ayant généré des compétences multiples et redondantes, consultatives ou autres, afin de créer un cadre légal et administratif cohérent, répondant aux exigences d'une gestion rationnelle du service public ». La Commission parlementaire en a discuté au cours d'une réunion précédente et est unanime pour suivre cette voie. Elle souhaiterait connaître l'avis de la CCDH concernant une « rationalisation » des organes consultatifs ou autres. Ne serait-il pas utile de créer un seul organe doté de toutes les compétences nécessaires ? Une réforme de la CCDH serait-elle envisageable, en précisant qu'il ne s'agirait plus d'un organe purement consultatif ? Est-ce que le nouveau rôle serait compatible avec la mission initiale attribuée à la CCDH ? Monsieur le Rapporteur suggère à la CCDH d'élaborer un avis sur ces questions. Il rappelle que la question d'une rationalisation du service public dans ce domaine a déjà été discutée dans d'autres commissions parlementaires.

Dans ce contexte est cité l'exemple du contrôle des établissements pénitentiaires, dont a été chargé le médiateur en l'absence d'un organe spécifique. Cette mission se situe cependant en marge de la mission normale du médiateur qui est une institution à part.

La représentante du groupe parlementaire *déi gréng* confirme l'accord de la Commission parlementaire pour suivre la voie proposée par le Conseil d'Etat. Dans ce contexte, un avis de la CCDH sur les questions posées ci-dessus serait utile. L'oratrice souligne que l'instauration d'un seul organe doté des compétences appropriées contribuerait aussi à rendre le travail parlementaire plus transparent.

Pour la CCDH, la Convention dépasse de loin le sujet des personnes handicapées et vise l'engagement pour les personnes vulnérables en général. La CCDH considère aussi comme sa mission de prendre la parole pour les personnes qui ne sont plus à même de défendre leurs intérêts. La Convention est particulièrement importante aux yeux de la CCDH qui espère qu'elle engendrera un changement des paradigmes dans notre société.

En ce qui concerne une gestion plus rationnelle du service public, les représentants de la CCDH soumettront la suggestion d'élaborer un avis à leur assemblée plénière. Il est incontestable qu'une multitude d'organes avec des compétences « multiples et redondantes » est inopportune pour la visibilité des droits de l'Homme. Dans ce contexte, la CCDH mentionne qu'elle œuvre depuis des années pour la création d'une maison des droits de l'Homme englobant un centre de documentation.

Il est précisé que la CCDH ne dispose que d'un poste à temps plein et d'un poste à mi-temps. Les autres membres travaillent à titre bénévole et consacrent un temps considérable à l'élaboration des avis. L'attribution de nouvelles missions nécessite de reconsidérer les moyens de la Commission.

Quant à la mission de protection des droits des personnes handicapées, la CCDH s'est orientée sur la Commission nationale consultative des droits de l'Homme en France. Celle-ci est chargée de la protection de la Convention, tandis que la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité (HALDE) a pour mission la protection de l'individu en matière de droits des personnes handicapées. L'article 33, paragraphe 2 de la Convention ne vise d'ailleurs pas la protection de l'individu. Il s'agit de deux missions distinctes qui peuvent tout à fait se compléter par une coopération des différentes instances. Il est

mentionné qu'Info Handicap dispose d'un service d'information juridique, tandis que le CET est en train d'élaborer avec des avocats un projet de service de consultation juridique.

Aux yeux de la CCDH, la position du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire n'est pas cohérente. Contrairement au Conseil d'Etat, la CCDH ne voit pas de risque de conflits de compétence, puisqu'elle coopère parfaitement avec les autres instances, dans les limites de leurs compétences respectives. En outre, concernant la mission de protection des droits, la CCDH a toujours estimé que le médiateur ou le CET étaient beaucoup plus à même de remplir cette mission ; en effet, le statut de la commission ne lui permet pas de recevoir des réclamations individuelles.

L'incohérence majeure, selon la CCDH, vient du fait que le Conseil d'Etat n'a pas eu la vision large de l'architecture qui existe aux niveaux international, européen et luxembourgeois. Le CET a été créé à partir des directives anti-discriminatoires/sur l'égalité de traitement. Contrairement à de nombreux pays européens, le CET n'a pas la compétence d'ester en justice. Sa compétence est une compétence régionale liée à l'égalité de traitement. La Convention, quant à elle, touche tous les domaines et dans toutes les sphères publiques et privées. Le statut du CET devrait donc être réformé pour pouvoir remplir la mission de protection. Or, l'article 33, paragraphe 2 de la Convention dit que l'organisme de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention soit conforme aux instituts nationaux des droits de l'Homme. L'article 33, paragraphe 2 dispose que : « Les Etats Parties, conformément à leurs systèmes administratif et juridique, maintiennent, renforcent, désignent ou créent, au niveau interne, un dispositif, y compris un ou plusieurs mécanismes indépendants, selon qu'il conviendra, de promotion, de protection et de suivi de l'application de la présente Convention. En désignant ou en créant un tel mécanisme, ils tiennent compte des principes applicables au statut et au fonctionnement des institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme. ». La CCDH répond parfaitement à ce statut. Non seulement a-t-elle une compétence générale pour le suivi des instruments internationaux, mais aussi une compétence particulière en matière de promotion et de suivi de l'application des droits énoncés dans la Convention.

- Echange de vues avec Nëmme mat eis a.s.b.l.

Nach der Vorstellung der anwesenden Vertreter von „Nëmme mat eis“ erläutert der Vorsitzende das Hauptanliegen der Vereinigung, welches in der Umsetzung der Konvention besteht. Diese stellt den Anfang eines größeren Paradigmenwechsels dar. Das Mandat basierend auf Artikel 33, Paragraf 2 muss klar sein.

Premierminister Juncker ist in seiner Rede zur Lage der Nation am 6. April 2011 auf die Kinder mit besonderen Bedürfnissen eingegangen. Die Grenzen zwischen Verhaltensstörungen und geistiger Behinderung sind sehr fließend, wie der Vorsitzende von „Nëmme mat eis“ erklärt. Den Vorschlag Junckers, eine Spezialstruktur zu schaffen, findet die Vereinigung kontradiktorisch zur UN-Konvention, welche die Inklusion fordert. Davon abgesehen ist die Inklusion auf lange Sicht auch billiger; durch eine gleichwertige Ausbildung und die Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt entstehen keine extra Kosten. Genauso verhält es sich mit der Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen in geschützten Werkstätten, deren notwendige Anzahl wesentlich geringer ist, wenn die Schüler mit Behinderungen von Anfang an eine gute Ausbildung bekommen.

Betreffend Artikel 33, Paragraf 1 der Konvention, sieht „Nëmme mat eis“ den Gesetzgeber in der Pflicht, einen gesetzlichen Rahmen zu schaffen für die Gleichstellung der Menschen mit Behinderung, insbesondere was die Ausbildung in einer regulären Schule angeht sowie die Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt.

Artikel 33, Paragraf 1: « 1. Les Etats Parties désignent, conformément à leur système de gouvernement, un ou plusieurs points de contact pour les questions relatives à l'application de la présente Convention et envisagent dûment de créer ou désigner, au sein de leur administration, un dispositif de coordination chargé de faciliter les actions liées à cette application dans différents secteurs et à différents niveaux. ».

Die Staaten sollen Kontaktstellen (« focal points ») einrichten, die zielgerichtet zur Inklusion hinarbeiten. Für die Vereinigung ist das nicht nur mit bestehenden Strukturen zu bewältigen. „Nëmme mat eis“ fordert eine koordinierte Umsetzung; die Kontaktstellen in den verschiedenen Ministerien sollten zusammenarbeiten und von einem Regierungsbeauftragten koordiniert werden (siehe Deutschland, Hubert Hüppe, Behindertenbeauftragter).

Das Einbeziehen von Anfang an der Menschen mit Behinderung in die Umsetzung der Konvention ist ein wichtiger Punkt. Der ganze Verhandlungsprozess muss demnach „barrierefrei“ werden (z.B. durch einen Gebärdensprachdolmetscher).

Zum juristischen Aspekt ist hervorzuheben, dass es nicht nur um die Gleichstellung der Menschen mit Behinderung geht, sondern auch, dass die Vielfalt der Behinderungen berücksichtigt wird. So wird eine Klagestelle gefordert, an die Menschen mit Behinderung sich wenden können; der Ombudsman wurde in diesem Zusammenhang genannt (mission de protection de la Convention). Allerdings müsste diese Klagestelle mit juristischen Befugnissen ausgestattet sein, so wie die „Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité (HALDE)“. Momentan gibt es keine spezifische Klagestelle, an die Menschen mit Behinderung sich wenden könnten. Die unabhängige Überwachung (mécanisme indépendant de suivi de l'application de la Convention) kann nach Ansicht von „Nëmme mat eis“ nur die Menschenrechtskommission übernehmen, da sie nach den Prinzipien von Paris funktioniert. Die CCDH besitzt auch die nötige Unabhängigkeit.

Der Berichterstatter der Gesetzesvorlage 6141 unterstreicht, dass die Konvention allgemeine Richtlinien festsetzt. Er verpflichtet die Regierung, einzelne Maßnahmen im Interesse der Menschen mit Behinderung zu ergreifen. Das ist eine Herausforderung für die Regierung in dem Sinn, dass sie ein allgemeines Programm über die Behinderten erstellen muss (plan d'action national). Neben der Bildung sind noch andere Bereiche betroffen, so z.B. die Mobilität und der Zugang zu öffentlichen Gebäuden. Die Konvention bekommt nur Sinn durch ein solches Programm; die Konvention an sich stellt nur ein Rahmenwerk dar mit klaren Zielen. Im Bildungsausschuss des Parlaments wurde die Frage klar umrissen, inwieweit das Bildungsministerium neue Wege beschreiten muss, weil der Vertrag auch Auflagen gibt, z.B. dass alle Kinder das Recht haben, am gleichen Unterricht teilzunehmen. So muss also zuerst die Integration aller Kinder in einem selben Unterricht angestrebt werden.

Was die unabhängigen Gremien angeht (mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention), so ist sich der Familienausschuss einig, dass die Menschenrechtskommission, das CET und, für die Einzelfälle, der Ombudsman Kompetenz bekommen.

Der Vorsitzende von „Nëmme mat eis“ betont, dass es in der Konvention darum geht, den Menschen mit Behinderung die elementaren Menschenrechte zugänglich zu machen, z.B. durch das Bereitstellen eines Gebärdensprachdolmetschers oder von Dokumenten in Braille-Schrift.

Es wird seitens der Vereinigung „Nëmme mat eis“ bedauert, dass der jahrelange Kampf der Eltern von Kindern mit Behinderung nicht zu Ende sein kann, es muss immer noch um Inklusion gekämpft werden, obschon die gesammelten Erfahrungen positiv sind, auch was

den sozialen Aspekt betrifft: sowohl die behinderten wie die nicht behinderten Kinder profitieren davon und lernen voneinander. Kinder, die allerdings nur in Sonderschulen waren, kommen später in „ateliers protégés“ und leben abseits unserer Gesellschaft, sie bleiben unsichtbar. Die „classes de cohabitation“ entsprechen nicht der Inklusion, da die behinderten Kinder getrennt bleiben von den anderen Kindern.

Eine Abgeordnete erwähnt die Integration von Studenten mit Behinderung in Kanada an der Université Laval im Québec.

Ein anderes Ausschussmitglied erklärt, dass die Bildungsministerin zur Umsetzung der Konvention im Bildungsausschuss wie folgt Stellung bezogen hat: durch die Gesetze betreffend die Grundschule (lois du 6 février 2009 concernant l'enseignement fondamental) sind verschiedene Basisvoraussetzungen geschaffen worden, damit eine Integration möglich ist. Ein individueller Förderplan für die Kinder wird in die Wege geleitet. Was die Sekundarschule betrifft, so befindet sich eine Gesetzesvorlage auf dem Instanzenweg; Ziel ist es, Schülern mit Behinderung die gleiche Zugänglichkeit zu den Prüfungen und Examina zu gewähren. Allerdings ist es in dieser Phase noch nicht möglich, einen komplett gleichgestellten Unterricht anzubieten. Eine größere Reform der „éducation différenciée“ wird noch vorgenommen. Zu der angesprochenen Sonderschule, die der Premierminister in seiner Rede erwähnt hat, ist zu sagen, dass die Form nicht näher beschrieben wurde. So kann man sich eine regional vernetzte Struktur vorstellen, welche an die bestehenden Strukturen angebunden ist.

Ein Abgeordneter betont, dass es verpasst wurde, die Integration und die „éducation différenciée“ in das Grundschulgesetz einzuschreiben und so auch formal zu sagen, dass es ein Ganzes ist. Eine ganze Reihe von Problemen bleibt momentan weiter bestehen, so z.B. im Bereich der Aus- und Fortbildung des Lehrpersonals.

Die Anwesenden sind sich einig, dass zur Ausführung der Konvention als erstes ein Plan (plan d'action national) erstellt werden muss, dies mit Einbeziehung der Hauptbetroffenen, also der Menschen mit Behinderung. Zur Umsetzung des Plans müssen die notwendigen Mittel zur Verfügung gestellt werden.

*

2. Approbation d'un projet de procès-verbal

Le projet de procès-verbal ne donne pas lieu à observation et est approuvé.

*

La prochaine réunion sera consacrée au volet « Egalité des chances ». La demande du groupe parlementaire *déi gréng* concernant l'Année Européenne du Bénévolat et l'Agence du Bénévolat fera l'objet d'une réunion ultérieure.

Luxembourg, le 6 juillet 2011

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Jean-Paul Schaaf