

La convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées - CRPD

Oddný Mjöll Arnardóttir, professor
Reykjavík University

La CRPD dans le contexte

- La convention des nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CRPD)
 - Adoptée le 13 décembre 2006, entrée en vigueur le 3 mai 2008
 - Statut actuel de la Convention
 - signataires 149
 - ratifications 103
 - Protocole facultatif
 - Définit la compétence du comité chargé d'examiner les plaintes pour violation de la CRPD et transmet à l'État concerné ses suggestions et ses recommandations
 - signataires 90
 - ratifications 62



La CRPD dans le contexte

- La structure de la CRPD
 - Conçue sur le modèle du catalogue déjà existant des droits de l'homme faisant l'objet d'une protection internationale
 - ICCPR, ICESCR, CIDE, CEDH etc.
 - Un mélange
 - Droits civiques/politiques et droits socio-économiques
 - Droits matériels et non-discrimination
 - 3 parties
 - Dispositions générales
 - Articles 1-9
 - Noter, toutefois, que les articles 5 et 9 constituent des droits matériels autonomes
 - Droits matériels
 - Articles 10-30
 - Mise en œuvre, contrôle et application
 - Articles 30-50...
 - ..et le protocole facultatif



La CRPD dans le contexte

- La CRPD et l'UE
 - L'UE est une des parties à la CRPD
 - Elle a joué un rôle actif pendant les négociations
 - Premier traité relatifs aux droits de l'homme auquel l'UE est devenue partie
 - Signature le 30 mars 2007
 - Ratification le 23 décembre 2010
 - L'UE n'est pas partie au protocole facultatif
 - Article 44, paragraphe 1 CRPD
 - Les « organisations d'intégration régionale » indiquent l'étendue de leurs compétences dans les domaines régis par la convention...
 - ...et notifient par la suite au depositaire toute modification importante de celle-ci »
 - Les références aux termes « États » et « États parties » figurant dans la CRPD incluent l'UE
 - toutefois dans la limite de la portée des compétences de l'UE

La CRPD dans le contexte

- La déclaration de l'UE en ce qui concerne les compétences
 - http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=UNTSO&abid=2&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&lang=en#EndDec
 - La déclaration
 - Note que « l'étendue et l'exercice des compétences communautaires sont, par nature, appelées à évoluer continuellement et la Communauté complétera ou modifiera la présente déclaration, si besoin est... »
 - Réaffirme /explique les grands principes concernant les compétences communautaires et donne la liste des actes pertinents adoptés par la Communauté européenne
 - « l'étendue de la compétence de la Communauté européenne découlant de ces actes doit être évaluée par rapport aux dispositions précises de chacune des mesures, et en particulier selon que lesdites dispositions établissent des règles communes ».
 - la liste des actes illustre les domaines de compétence de la Communauté
 - » Directive 2000/78/CE portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail
 - » Directive 2006/54/CE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de travail (refonte)
 - » Transports, télécommunications, marché publics etc.

La CRPD dans le contexte

- Les réserves de l'UE
 - http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=UNTSO&LINE&tabid=2&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&lang=en#EndDec
 - La réserve
 - Conformément à la directive 2000/78/CE « les États membres peuvent, le cas échéant, émettre leurs propres réserves concernant l'article 27, point 1, de la convention relative aux droits des personnes handicapées [droit de travailler, y compris la non-discrimination] dans la mesure où l'article 3, paragraphe 4, de ladite directive du Conseil leur confère le droit d'exclure du champ d'application de cette directive, en matière d'emploi dans les forces armées, le principe d'absence de discrimination fondée sur le handicap. Par conséquent, la Communauté déclare conclure la convention sans préjudice du droit susmentionné, conféré aux États membres conformément au droit communautaire. »

La CRPD dans le contexte

- Le statut des traités internationaux dans l'ordre juridique de l'UE
 - Hiérarchie des normes dans l'ordre juridique de l'UE
 - En dessous du droit primaire (principes généraux du droit communautaire et des traités), mais au-dessus du droit dérivé et des autres actes des institutions de l'UE
 - Affaires conjointes C-402/05 et C-415/05 *Kadi and Al Bakaraat International Foundation* [2008] Rec. I-6351, paragraphes 306-308
 - Ce qui signifie que la validité du droit dérivé et d'autres actes des institutions de l'UE peut être vérifiée au regard des normes du droit international – à deux conditions:
 - La norme internationale doit avoir un caractère contraignant pour l'UE
 - La nature et la logique de la norme internationale ne doivent pas y faire obstacle et doit être inconditionnelle et suffisamment précise pour permettre cet effet
 - Affaire C-308/06 *Intertanko and Others* [2008] Rec. I-4057, paragraphes. 42-45
 - » UNCLOS « ne met pas en place des règles destinées à être appliquées directement et immédiatement aux particuliers et à conférer à ces derniers des droits ou des libertés susceptibles d'être invoqués à l'encontre des États « ... » (paragraphe 64)
 - Mais qu'en est-il de conventions concernant les droits de l'homme destinées précisément à conférer aux particuliers ce type de droits et de libertés?
 - » Inconditionnel et suffisamment précis?

La CRPD dans le contexte

- En tout état de cause, il s’agit d’une question d’interprétation
 - L’UE est liée par la convention
 - en vertu du principe du droit international *pacta sunt servanda*
 - en vertu de l’article 216, paragraphe 2 du traité FUE (ex art. 300(7) du traité TCE)
 - la Convention fait partie intégrante de « l’ordre juridique de la Communauté »
 - » Affaire C-459/03 *Commission contre. Irlande* [2006] Rec. I-4635, paragraphe 82
 - Par rapport au droit dérivé et aux autres actes des institutions de l’UE
 - L’autorité en matière d’interprétation découle du rang supérieur de la CRPD dans la hiérarchie internationale dans normes
 - Affaires avant l’adoption/ratification:
 - » Affaire C-13/05 *Sonia Chacón Navas* [2006] Rec. I-6467
 - » Affaire C303/06 *Coleman contre Attridge Law and Steve Law* [2008] Rec. I-5603
 - Par rapport au droit primaire
 - En tant que convention relative aux droits de l’homme, il faut s’attendre, en matière d’interprétation, à des interactions étroites entre la CRPD et les droits fondamentaux au sein de l’UE
 - Semblable à la jurisprudence (avant l’adhésion) relative aux interactions entre la CEDH et droits fondamentaux ?
 - Pas de jurisprudence jusqu’à présent

Aspects théoriques principaux

- Passage du modèle médical du handicap à d'une approche considérant le handicap comme phénomène social
- Passage de la dichotomie au caractère indissociable des droits civiques et politiques d'une part et des droits économiques, sociaux et culturels de l'autre
- Passage de l'égalité formelle à l'égalité substantielle



Passage d'une approche médicale à une approche sociale

- La handicap en tant que représentation sociale
 - « ...l'existence de la caractéristique X n'est pas déterminée par la nature des choses. X n'est pas inévitable. X est apparue ou a été façonnée par des circonstances sociales, des forces, une histoire qui auraient pu se présenter de manière différente. »

(Ian Hacking, *The Social Construction of What?* (Harvard University Press 1999) 6-7)

Passage d'une approche médicale à une approche sociale

- OMS, « vers un langage commun pour le fonctionnement, le handicap et la santé », Genève 2002:
 - « le *modèle médical* considère le handicap comme la caractéristique d'une personne qui trouve son origine directe dans une maladie, un traumatisme ou une autre raison de santé et qui requiert des soins médicaux prodigués sous forme de traitement individuel par des professionnels. Dans ce modèle, le handicap requiert un traitement médical ou d'autre nature, ou une intervention, afin de « corriger » l'anomalie dont souffre l'individu. »
 - « le *modèle social* du handicap, quant à lui, considère le handicap comme un problème d'origine sociale et non comme un attribut d'un individu. Dans le contexte du modèle social, le handicap appelle une réponse politique, dans la mesure où le problème résulte d'un environnement physique inadapté qui est le résultat de certaines attitudes et autres caractéristiques de l'environnement social. »
 - « aucun de ces modèles n'apporte à lui seul de solution adéquate, bien que chacun d'entre eux soit en partie valable. »

Passage d'une approche médicale à une approche sociale

- OMS, classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé (CIF), Genève 2001:
 - Modèle biopsychologique
 - « le handicap et le fonctionnement sont le résultat d'interactions entre des **conditions de santé** (maladies, troubles, blessures) et des **facteurs contextuels**. Parmi ces derniers se trouvent les **facteurs environnementaux** (p.ex. attitudes sociales, caractéristiques architecturales, structures juridiques et sociales, de même que le climat, le terrain, etc.); et des **facteurs personnels**, tels que le sexe, l'âge, l'imitation d'un modèle, l'origine sociale, l'éducation, la profession, l'expérience actuelle et passée, le comportement général, le caractère et d'autres facteurs qui influencent sur la manière dont l'individu vit son handicap. »

Passage d'une approche médicale à une approche sociale

CRPD

- « reconnaissant que la notion de handicap évolue et que le handicap 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, »
 - considérant (e)
- « 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. »
 - article 1, paragraphe 2



Passage d'une approche médicale à une approche sociale

- Droit de l'UE
 - Affaire C-13/05 *Sonia Chacón Navas* [2006] Rec. I-6467
 - « ...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. » (point 43)
 - atteinte et entrave à la pleine participation à la société
 - toutefois pas de référence aux barrières comportementales et environnementales comme à l'article 1, paragraphe 2, de la CRPD
 - c'est l'individu qui se trouve conçu en tant que « problème », et non les structures sociales.
 - « la directive 2000/78 ne comporte aucune indication laissant entendre que les travailleurs sont protégés au titre de l'interdiction de discrimination fondée sur le handicap dès qu'une maladie quelconque se manifeste. » (point 46)
 - Notion de « durable », comme à l'article 1, paragraphe 2, de la CRPD

De la dichotomie à l'indissociabilité

- Thèse de la dichotomie
 - Droits civiques et politiques
 - négatifs, obligation de respect, effet immédiat, peu coûteux, opposables
 - Droits économiques, sociaux et culturels
 - positifs, obligation de respect et d'application, coût élevé, non opposables
- Thèse du caractère indissociable
 - Déclaration et programme d'action de Vienne (1993)
 - « tous les droits de l'homme sont universels, indivisibles et interdépendants et indissociables »
 - On exagère l'importance de la différence
 - Toutes ces obligations se retrouvent dans les deux catégories
 - Exemples pratiques

De la dichotomie à l'indissociabilité

- Un traité intégré
 - CRPD, considérant (c)
 - « réaffirmant le caractère universel, **indivisible, interdépendant et indissociable de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales...** »
 - CRPD, considérant (y)
 - « convaincus qu'une **convention internationale globale et intégrée** pour la promotion et la protection des droits et de la dignité des personnes handicapées contribuera de façon significative à remédier au profond désavantage social que connaissent les personnes handicapées et qu'elle favorisera leur participation, sur la base de l'égalité des chances, **à tous les domaines de la vie civile, politique, économique, sociale et culturelle**, dans les pays développés comme dans les pays en développement. »

De la dichotomie à l'indissociabilité

- Les droits correspondant à ces deux catégories se retrouvent à différents endroits de la CRPD
 - CRPD, articles 5, 9 et 10-30
- Le texte explicite les aspects socio-économiques ou positifs des droits civiques et politiques classiques
 - CRPD, article 21
 - « les États Parties prennent toutes les mesures appropriées pour que les personnes handicapées **puissent exercer** le droit à la liberté d'expression et d'opinion, y compris
 - communiquent les informations destinées au grand public... sous des formes accessibles
 - acceptent et facilitent le recours à la langue de signes, au braille, à la communication améliorée et alternative et à tous les autres moyens, modes et formes accessibles de communication... »
- Protocole facultatif à la CRPD
 - rend ces deux catégories de droits semi-opposables grâce à une procédure de recours individuel
 - Signé par 90 États, ratifié par 62
 - existe aussi entre temps le protocole facultatif à la ICESCR (10 décembre 2008)
 - Signé par 36 États, ratifié par 3



De la dichotomie à l'indissociabilité

- Toutefois, la CRPD maintient la division entre une catégorie de droits immédiatement applicables tandis que les autres ne seront mis en œuvre que progressivement
 - CRPD article 4, paragraphe 2
 - « dans le cas des droits **économiques, sociaux et culturels**, chaque État Partie s'engage à agir, aux 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, **sans préjudice des obligations énoncées dans la présente Convention qui sont d'application immédiate** en vertu du droit international. »
 - Doit être élaboré au niveau de la pratique du comité...



De l'égalité formelle à l'égalité substantielle

- Deux prémices fondamentaux de la Convention
 - Un principe d'égalité et de non-discrimination
 - CRPD, article 1
 - « ...de promouvoir, protéger et assurer la **pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme** et de toutes les libertés fondamentales par les personnes handicapées et de promouvoir le respect de leur dignité intrinsèque. »
 - CRPD, article 3
 - Efforts précédents de fait inopérants
 - article 14 de la CEDH, articles 2 et 26 de l'ICCPR (1960) et la soft law (lignes directrices) en matière de politique sociale
 - CRPD, considérant (k)
 - « ...**en dépit de ces divers instruments et engagements**, les personnes handicapées continuent d'être confrontées à des obstacles à leur participation à la société en tant que membres égaux de celle-ci et de faire l'objet de violations des droits de l'homme... »

De l'égalité formelle à l'égalité substantielle

- Égalité formelle
 - « ce qui est égal doit être traité de la même façon... »
 - « similarité » (comparaison avec la norme établie et non remise en question)
 - symétrie
 - exclusion de la discrimination indirecte
 - exclusion de l'aménagement raisonnable et de l'action positive
 - exclusion des obligations positives



Égalité formelle



De l'égalité formelle à l'égalité substantielle

- Égalité substantielle
 - « ..et les différences doivent être traitées de manière différente »
 - Différence individuelle et/ou désavantage structurel contextuel
 - asymétrie
 - discrimination indirecte
 - aménagements raisonnables et action positive
 - obligations positives
 - multidimensionalité/discrimination multiple



De l'égalité formelle à l'égalité substantielle

- Définition du concept de discrimination
 - « ...comprend toutes les formes de discrimination, y compris le refus d'aménagement raisonnable »
 - article 2
- Droit à l'égalité / obligations positives
 - « ...les États Parties prennent toutes les mesures appropriées pour faire en sorte que des aménagements raisonnables soient apportés. »
 - article 5, paragraphe 3
 - « les mesures spécifiques qui sont nécessaires pour accélérer ou assurer l'égalité de facto des personnes handicapées ne constituent pas une discrimination au sens de la présente Convention... »
 - article 5, paragraphe 4



De l'égalité formelle à l'égalité substantielle

- L'approche (biopsychosociale) du handicap conforte ce développement
- De même que la prise de conscience de la dimension multiple
 - « préoccupés par les difficultés que rencontrent les personnes handicapées, qui sont exposées à des formes multiples ou aggravées de discrimination... »
 - Considérant (p)
 - « les États Parties reconnaissent que les femmes et les filles handicapées sont exposées à de multiples discriminations, et ils prennent les mesures voulues... »
 - article 6

Conclusions

- L'intégration de la CRPD est un nouveau développement intéressant en ce qui concerne le droit de l'UE
 - Toutefois, la CJE devra clarifier un grand nombre de questions
- La CRPD est représentative des développements actuels dans le domaine du droit international relatif aux droits de l'homme
 - changements de paradigme affectant la structure du droit en profondeur, qui
 - « ...ouvre un nouveau champ de réflexion et d'argumentation juridiques, [mais] dans un même temps le referme en le rendant étanche à d'autres formes de réflexion et d'argumentation juridiques. »

(Kaarlo Tuori, *Critical Legal Positivism* (Ashgate 2002) 193)