

**Contribution de la Commission nationale consultative des droits de l'homme à l'étude thématique préparée par le Haut Commissariat aux droits de l'homme sur le rôle de la coopération internationale à l'appui des efforts nationaux déployés en vue de la réalisation des droits des personnes handicapées**

*29 septembre 2010*

*Cette note, élaborée par un groupe de travail de la CNCDH, contient une série d'observations et de préconisations générales à destination du HCDH. Dans la mesure où celles-ci s'adressent de manière indirecte au gouvernement français, cette note lui a également été transmise.*

Le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme des Nations Unies a sollicité la contribution des différentes parties prenantes à la Convention relative aux droits des personnes handicapées sur la problématique de la coopération internationale en faveur des efforts nationaux pour la réalisation des objectifs de la Convention. Cette consultation répond à la demande du Conseil au HCDH « *d'élaborer une étude visant à faire mieux connaître le rôle de la coopération internationale à l'appui des efforts nationaux visant à réaliser les buts et les objectifs de la Convention, en consultation avec les parties concernées, c'est-à-dire les États, les organisations régionales, les organisations d'intégration régionale, le Rapporteur spécial de la Commission du développement social chargé d'étudier la situation des handicapés, les organisations de la société civile, y compris les organisations de handicapés, et les institutions nationales des droits de l'homme, et demande que cette étude soit disponible sur le site Web du Haut- Commissariat, dans un format accessible, avant la seizième session du Conseil* »<sup>1</sup>. C'est à ce titre que la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) - institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme française - fait part de ses observations sur le suivi et l'application de la Convention matière de coopération internationale pour ce qui concerne la France.

**a) Mesures phares adoptées à l'échelle nationale pour la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, et allocations budgétaires respectives**

La Convention relative aux droits des personnes handicapées a été signée par la France le 30 mars 2007 et ratifiée le 18 février 2010. À cette date, la France est devenue partie au traité. Elle est donc tenue de rendre les dispositions applicables en droit interne et de les mettre concrètement en œuvre.

A ce jour, aucune mesure spécifique visant à appliquer la Convention n'a été adoptée. En effet, il est généralement considéré par le gouvernement français que la loi en date du 11 février 2005 sur « l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées » est suffisante pour atteindre les objectifs fixés par la Convention. Certaines dispositions sont même souvent qualifiées de plus protectrices que la Convention. Ceci justifie, aux yeux du gouvernement, que la

---

<sup>1</sup> Résolution du Conseil des droits de l'homme, *Droits fondamentaux des personnes handicapées. Application et suivi au niveau national et présentation du thème pour 2011: Le rôle de la coopération internationale à l'appui des efforts nationaux déployés en vue de la réalisation des droits des personnes handicapées*, A/HRC/RES/13/11, 14 avril 2010.

législation actuelle ne nécessite aucune modification aux fins d'adaptation d à la Convention relative aux droits des personnes handicapées<sup>2</sup>.

Or, pour ne donner que deux exemples de conformité imparfaite, la définition du handicap proposée par la loi française ne correspond pas à celle proposée par la Convention en ce qu'elle ne considère pas la responsabilité de l'environnement dans la création de situations de handicap. La loi française concernant la protection juridique des majeurs devrait également être revisitée en regard de l'article 12 de la Convention concernant la reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité. Il serait donc indispensable, avant de faire de telles affirmations, d'effectuer un travail de comparaison entre la législation actuelle et chacune des dispositions de la Convention afin de s'assurer de leur compatibilité. Les organisations de la société civile, y compris les associations représentatives des personnes handicapées, s'y attendent à présent. Mais les pouvoirs publics devraient aussi s'en saisir.

Concernant de manière plus spécifique la mise en œuvre de l'article 33 de la Convention relatif à l'application et au suivi au niveau national, sujet dont la CNCDH s'est saisie et sur lequel elle a rendu un avis<sup>3</sup> auquel le gouvernement n'a pour l'instant pas répondu, le gouvernement français a fourni au mois de mars 2009 des éléments d'informations dans le troisième rapport du groupe de haut niveau de l'Union européenne sur l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Depuis, aucune information complémentaire n'a été apportée par le gouvernement quant à la mise en œuvre de cette disposition.

➤ Concernant l'article 33.1, le gouvernement a précisé son intention de désigner des points focaux dans les différents ministères<sup>4</sup>. En fonction de l'organisation des ministères, ce point focal pourra être une administration, un bureau, voire même une mission. Le gouvernement a également mentionné la possibilité de mettre en place des points focaux dans les services décentralisés et régionaux de l'Etat. Cependant, il semble que cette initiative n'ait pas été concrétisée dans la mesure où aucune information n'est parvenue à la CNCDH ou aux associations représentatives des personnes handicapées.

Un Comité interministériel sur le handicap a été établi par le décret n°2009-1367, en date du 6 novembre 2009. Ce Comité formerait le mécanisme de coordination chargé de faciliter les actions liées à l'application de la Convention dans les différents secteurs et à différents niveaux<sup>5</sup>. Le secrétariat général de ce Comité aura la possibilité de réunir les différents points focaux présents dans les ministères. Il pourra également se réunir avec des personnes en charge de la question du handicap, même si ces personnes n'ont pas encore été nommées officiellement comme points

---

<sup>2</sup> « *The implementation of the obligations arising from the UN CRPD and its Optional Protocol has been foreseen through the law nr.2005-102 of 11 February 2005. Through its adoption, the adaptation of the French national legislation to the UN Convention will be very limited. The law of 11 February 2005 moreover goes further than the UN Convention on certain points, and thereby it gives a functional nature to most general obligations in the UN CRPD* » - voir *Draft third disability high level group report on implementation of the un convention on the rights of persons with disabilities*, mars 2010, p.39 et svt.

<sup>3</sup> *Avis sur les mécanismes nationaux prévus par la Convention relative aux droits des personnes handicapées*, 19 novembre 2009, disponible sur : [www.cncdh.fr/](http://www.cncdh.fr/)

<sup>4</sup> Il en est fait état dans le troisième rapport du groupe de haut niveau sur l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées - voir *Draft third disability high level group report on implementation of the un convention on the rights of persons with disabilities*, mars 2010, p.39 et svt.

<sup>5</sup> Conformément à l'article 33.1 de la Convention.

focaux. Le Comité a été installé par le Premier Ministre à l'hôtel Matignon le 9 février 2010.

Le gouvernement souhaite également établir des contacts étroits entre ce Comité et les représentants des personnes handicapées. Ainsi, ce Comité exercera la responsabilité de secrétariat du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH), afin qu'un lien institutionnel puisse être établi entre les différents organismes.

- Concernant l'article 33.2, il a été fait mention, dans les allocutions de représentants de la France à Saragosse et à Bruxelles, que la CNCDH et la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE) seraient responsables de la promotion, protection et suivi de la Convention. De plus, le mandat de la CNCDH sera étendu afin que soient inclus les représentants des personnes handicapées. Cependant, aucune information n'est officiellement parvenue à la CNCDH et à la HALDE concernant l'attribution de ces missions de promotion, protection et suivi de la Convention ainsi que l'extension de la composition de la CNCDH.
- Concernant l'article 33.3, le gouvernement a spécifié que la participation de la société civile se fera à travers le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH). Cet organe a été créé par la loi du 17 janvier 2002 afin d'établir un lien entre la société civile et les autorités publiques. Son mandat a été étendu par la loi du 11 février 2005 de sorte qu'il peut désormais évaluer la situation des personnes handicapées et analyser dans quelle mesure cette situation intègre le principe de solidarité.

Ces éléments d'information, fournis à l'occasion de la réunion du groupe de haut niveau de l'Union européenne sur l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées en mars 2010, mais non communiquées aux principaux intéressés - à savoir la HALDE et la CNCDH - semblent aller dans le sens des recommandations formulées par la CNCDH dans l'avis sur « *les mécanismes nationaux prévus par la Convention relative aux droits des personnes handicapées* », à l'exception des informations relatives à la participation de la société civile aux mécanismes de suivi<sup>6</sup>. En effet, le CNCPH étant une instance consultative dont la composition est mixte (y compris des représentants des autorités et de l'administration), ne peut être le représentant de la société civile tel que prévu dans l'article 33.3 de la Convention.

De plus, la question de l'accroissement des moyens humains et financiers de la CNCDH et la HALDE, indispensable au suivi effectif de la Convention, n'a pas été soulevée lors de la réunion susmentionnée. Aucune information n'a été transmise à la CNCDH ou à la HALDE à ce sujet.

#### **b) Défis et obstacles à la mise en œuvre effective au niveau national de la Convention relative aux droits des personnes handicapées**

L'action réelle du gouvernement en faveur de l'application effective de la Convention semble relativement limitée. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cela :

---

<sup>6</sup> Avis sur les mécanismes nationaux prévus par la Convention relative aux droits des personnes handicapées, en date du 19 novembre 2009, disponible sur : [www.cncdh.fr/](http://www.cncdh.fr/)

- Le manque de connaissance et d'information des différents agents des ministères au sujet de cette Convention peut tout d'abord être souligné. En effet, la Convention, instrument juridique ratifié récemment, est peu connue et ne bénéficie pas de réelles actions de sensibilisation à son contenu théorique et ses implications pratiques.
- Le manque de volonté politique peut ensuite être relevé. Celui-ci se matérialise par le fait que le gouvernement considère la législation actuelle suffisante et qu'il ne juge pas nécessaire d'évaluer ou de mettre en conformité certaines dispositions de la loi avec la Convention.

**c) L'existence, l'étendue et le contenu de politiques et/ou lignes directrices adoptées au niveau national pour guider la coopération internationale à l'appui de la Convention relative aux droits des personnes handicapées**

**d) Formes de coopération internationale qui, au plan bilatéral ou multilatéral, complètent les efforts nationaux et qui peuvent jouer un rôle essentiel pour mettre en œuvre effectivement la Convention relative aux droits des personnes handicapées au plan national**

**e) Exemples d'engagements en matière de coopération internationale et estimation de leur impact sur la réalisation des droits mentionnés dans la Convention relative aux droits des personnes handicapées**

*Ces trois questions sont traitées conjointement.*

S'agissant plus particulièrement de l'intégration des droits des personnes handicapées en matière de coopération internationale, il semble que le gouvernement et les agences de développement n'en aient pour le moment pas fait une priorité.

En effet, déjà lors de l'examen du projet de loi n°1777 autorisant la ratification de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, le rapporteur sur le projet de loi expliquait, au sujet de la coopération internationale, qu'il n'avait « *pas d'élément pour répondre à cette question. De manière générale, il m'apparaîtrait opportun d'attendre que les autres parties fournissent un rapport afin d'identifier au mieux les besoins de nos partenaires pour lancer une politique de coopération efficace dans le domaine de l'aide aux handicapés* »<sup>7</sup>.

Ainsi, depuis la ratification de la Convention par la France, aucune étude poussée sur l'intégration de la dimension handicap dans sa politique de coopération internationale n'a été élaborée.

Une journée de sensibilisation a toutefois été organisée à l'initiative de l'Agence française du développement (AFD) par l'organisation non gouvernementale Handicap International pour les agents de l'AFD afin de les sensibiliser aux problématiques liées au handicap dans les programmes de développement<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Disponible sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r1929.asp>

<sup>8</sup> Handicap et Développement, Journée de sensibilisation, 1er juin 2010, Document Handicap International

Le constat peut être dressé que peu d'actions concrètes ont jusqu'ici été réalisées par la France pour rendre la Convention effective en droit national et pour l'intégrer aux programmes et actions de développement.

Or l'article 32 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées mentionne spécifiquement l'obligation des Etats Parties d'intégrer les problématiques relatives aux droits des personnes handicapées. Cet article est à lire au regard de l'article 3 qui inscrit la participation des personnes handicapées au titre de principe général, et de l'article 4.3 qui oblige à la consultation étroite et à la participation active des personnes handicapées par l'intermédiaire des organisations qui les représentent dans l'adoption de toute décision les concernant. Il s'agit donc de faire participer les organisations représentatives des droits des personnes handicapées à tous les stades, de la planification à la mise en œuvre et à l'évaluation des programmes de développement.

Les implications de la Convention sur la coopération internationale sont donc les suivantes :

- Aucun financement de la France ne devrait contribuer à perpétuer ou créer des barrières à la pleine jouissance de leurs droits par les personnes handicapées (financement d'écoles sans rampe d'accès par exemple).
- Toute action de développement financée par la France devrait être élaborée, mise en œuvre et évaluée en concertation avec des représentants des personnes handicapées afin de garantir le respect de leurs droits.
- Toute action de développement financée par la France devrait suivre les principes du développement inclusif, c'est-à-dire promouvoir la participation la plus vaste des personnes handicapées à tous les niveaux, en réalisant les aménagements nécessaires pour qu'elles puissent jouir de leurs droits sur la base de l'égalité avec les autres.

### Préconisations

1) Une **note d'orientation pour un développement inclusif des personnes handicapées**<sup>9</sup> destinée à l'ensemble des ministères et agences de développement devrait être élaborée. Elle listerait les différents objectifs et principes directeurs de la coopération internationale et permettrait de guider les acteurs impliqués dans la préparation et la mise en œuvre des programmes de développement. Elle rappellerait notamment de manière détaillée les obligations des parties prenantes aux programmes de développement qui résultent des engagements internationaux de la France suite à la ratification de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (voir les implications de l'article 32 rappelées ci-dessus), mais aussi issus des résolutions concernant la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement pour les personnes handicapées<sup>10</sup>. Elle permettrait de clarifier les problématiques et les actions devant être engagées.

Concernant le processus d'élaboration de la note d'orientation, certains enseignements peuvent être tirés de l'**élaboration participative** de la politique de l'AusAID (agence

---

<sup>9</sup> Sur le développement inclusif, voir notamment la contribution du consortium d'ONG IDDC (International Disability and Development Consortium) à la cinquième session du Comité Ad Hoc chargé de l'élaboration de la Convention relative aux droits des personnes handicapées :

<http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc5contngos.htm>

<sup>10</sup> Voir résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies: A/C.3/64/L.5/Rev.1, [http://www.dcd.nl/data/1277887312356\\_Resolution%20UNGA%202009%20Realizing%20the%20MDGs%20for%20pwd.pdf](http://www.dcd.nl/data/1277887312356_Resolution%20UNGA%202009%20Realizing%20the%20MDGs%20for%20pwd.pdf)

de développement australienne). La note d'orientation de la coopération australienne<sup>11</sup> a en effet été élaborée en consultation avec non seulement les organisations représentatives de droits des personnes handicapées australiennes mais également les organisations représentatives des pays dans lesquels elle intervient, permettant ainsi une meilleure prise en compte des besoins des personnes handicapées<sup>12</sup>.

2) La note d'orientation ainsi élaborée devrait l'être dans des termes qui soient contraignants pour les agences de la coopération au développement françaises, et s'accompagner d'un **plan d'action qui détaille les modalités de sa mise en œuvre** dans le travail de coopération internationale de la France.

La politique de USAID (agence de développement nord-américaine) en matière de coopération internationale constitue un autre exemple intéressant à cet égard. En 2003, USAID a en effet adopté deux lignes directrices prévoyant (1) une obligation d'inclure dans tout contrat, bourse ou accord de coopération une clause de soutien à la politique de USAID en matière de handicap, et (2) une obligation pour les contractants et les bénéficiaires de financements de la part de USAID de respecter les standards pour l'accessibilité dans toutes les nouvelles constructions et rénovations de structure et/ou bâtiments.

La législation américaine relative aux personnes handicapées est considérée comme applicable dans le cadre des programmes d'aide internationale. Ainsi, aucune distinction n'est faite entre la prise en compte des besoins des personnes handicapées au niveau national et pour l'aide internationale au développement. Une telle politique, en France, permettrait de prendre en compte et d'appliquer la loi du 11 février 2005 progressivement mise en conformité avec la Convention tant au plan national que pour les programmes de développement dans les Etats tiers.

3) La note d'orientation et le plan d'action devraient s'accompagner des mesures nécessaires à son appropriation et à sa bonne application par les personnes concernées. Des séances de **sensibilisation et de formation à destination du personnel travaillant dans les agences de développement** devraient également être développées. Cette initiative ne devrait pas être limitée aux agents nationaux mais devrait également être dispensés aux agents des pays dans lesquels les projets sont implantés, comme le fait le programme australien de développement.

4) La Convention relative aux droits des personnes handicapées étant un instrument complet couvrant l'ensemble des droits de l'homme et par conséquent une grande diversité de secteurs de l'aide au développement, il serait souhaitable que les agences de coopération internationale françaises s'engagent à travers **le financement de recherche opérationnelle visant à collecter des bonnes pratiques pour la mise en œuvre de la Convention** dans leurs actions de développement.

5) Le **recueil des données relatives aux personnes handicapées** devrait également être perfectionné. Selon certaines organisations représentatives des personnes handicapées, le manque de données fiables est régulièrement avancé par le gouvernement pour justifier une prise en compte moindre des droits des personnes handicapés lors de la construction ou rénovation de structures. Un outil fournissant des données fiables, y compris dans le cadre des politiques de développement, permettrait donc une meilleure

---

<sup>11</sup> Development for All, towards a disability-inclusive Australian aid program 2009-2014, AusAID., 2008

<sup>12</sup> *Disability and international cooperation and development: a review of policies and practices*, Banque Mondiale, mai 2010, JEL classifications: O19, K40, H89.

évaluation et prise en compte des besoins des personnes que ce soit en France ou dans les pays dans lesquels les projets sont implantés.

De nombreuses agences de coopération au développement<sup>13</sup> se sont à ce jour approprié la thématique du handicap, et ont produit des documents, lignes directrices ou politiques qui définissent les orientations de leur aide au développement afin qu'elle contribue à la réalisation des droits des personnes handicapées. La Commission Européenne (ayant elle-même signé la Convention relative aux droits des personnes handicapées) a produit en 2004 une note d'orientation sur le handicap et le développement<sup>14</sup>.

Compte tenu du retard pris par la France, il est vivement recommandé que la note d'orientation et le plan d'action proposés ci-dessus soient adoptés rapidement, et se fixent des objectifs ambitieux pour les deux à trois prochaines années. Les moyens nécessaires à l'accomplissement de ce travail devraient être mobilisés, par exemple via un Conseiller sur le handicap à plein temps auprès de l'Agence Française de Développement, et ce afin que la France s'engage résolument dans des politiques et pratiques de développement inclusives respectant pleinement le droit des personnes handicapées.

---

<sup>13</sup> Entre autres : USAID (Etats-Unis), AusAID (Australie), ADA (Autriche), CIDA (Canada), BMZ (Allemagne), DfID (Royaume-Uni), SIDA (Suède), JICA (Japon), NZAID (Nouvelle Zélande), Irish Aid (Irlande), NORAD (Norvège) etc.

<sup>14</sup> Guidance Note on Disability and Development for European Union Delegations and Services, European Commission, DE 124, Juillet 2004.