



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 septembre 2009.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE
PROJET DE LOI n° 1777, *autorisant la ratification de la convention relative
aux **droits des personnes handicapées**,*

PAR M. LIONNEL LUCA

Député.

—

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – UN NOUVEL INSTRUMENT INTERNATIONAL DE DÉFENSE DES DROITS DE L’HOMME	7
A – LA LONGUE ET DIFFICILE ÉLABORATION DE LA CONVENTION.....	7
1) La défense des droits des handicapés par les Nations unies avant la convention.....	7
2) La relance de l’idée d’une convention internationale et son aboutissement.....	9
B – UN INSTRUMENT QUI S’INSPIRE DE NORMES INTERNATIONALES PRÉEXISTANTES.....	10
II – UNE CONVENTION ET UN PROTOCOLE FACULTATIF POUR ASSURER AUX PERSONNES HANDICAPÉES LA JOUISSANCE EFFECTIVE DE LEURS DROITS..	13
A – L’AFFIRMATION DES DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES ET LES MOYENS D’ASSURER LEUR RESPECT.....	13
1) Les principes généraux.....	14
2) La réaffirmation des droits « sur la base de l’égalité avec les autres »... ..	15
3) Le mécanisme de suivi : la création du Comité des droits des personnes handicapées.....	16
4) Le Protocole facultatif : l’octroi au Comité du droit d’examiner des communications présentées par les particuliers.....	18
a) <i>L’examen de communications émanant de particuliers</i>	18
b) <i>La possibilité de mener une enquête</i>	19

B – LA PRISE EN COMPTE DE CES PRÉOCCUPATIONS PAR LA FRANCE.....	20
1) La convention et le droit français	20
2) Une politique française en faveur des droits des handicapés dans l'esprit des stipulations de la convention	21
CONCLUSION	25
EXAMEN EN COMMISSION	27
ANNEXE : La convention relative aux droits des personnes handicapées et son protocole facultatif : état des signatures et des ratifications	35
<hr/>	
ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	39

Mesdames, Messieurs,

Avec la déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, les Nations unies entendaient affirmer les droits fondamentaux dont jouissaient tous les êtres humains, au premier rang desquels le principe de leur égalité en droit. Il est vite apparu que cette première déclaration ne suffisait pas puisque, dès 1966, les droits civiques et politiques d'une part, les droits économiques, sociaux et culturels d'autre part, faisaient l'objet de pactes internationaux. Parallèlement, étaient adoptées des normes internationales visant à combattre les inégalités dont étaient victimes certains groupes de population, que les discriminations fussent fondées sur des critères raciaux ou de sexe.

La convention relative aux droits des personnes handicapées, adoptée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies le 13 décembre 2006, s'attaque pour sa part aux discriminations fondées sur la santé. Elle réaffirme que toutes les personnes qui souffrent d'une quelconque infirmité doivent bénéficier de tous les droits et libertés fondamentaux et exige des Etats parties qu'ils prennent les mesures nécessaires pour qu'il en soit effectivement ainsi. Elle crée un comité chargé de veiller à ce que les Etats respectent leurs engagements. Le protocole facultatif, adopté le même jour, complète ce dispositif de contrôle en autorisant les individus à faire part au Comité des violations de leurs droits dont ils ont été victimes de la part d'un Etat partie.

La France a signé ces deux instruments. Il est désormais temps qu'elle les ratifie.

Après avoir rappelé les conditions dans lesquelles ils ont été élaborés et souligné la proximité de leurs stipulations avec celles des autres instruments internationaux de défense des droits de l'Homme, votre Rapporteur présentera le contenu de la convention et de son protocole facultatif, avant d'aborder la question de leur mise en œuvre en France.

I – UN NOUVEL INSTRUMENT INTERNATIONAL DE DÉFENSE DES DROITS DE L’HOMME

Il y a près de trente ans que les Nations unies ont pris position en faveur d’une mise en œuvre effective des droits de l’Homme au profit des personnes handicapées. Celles-ci seraient environ 650 millions à travers le monde, soit de l’ordre de 10 % de la population mondiale ; elles font partie des personnes les plus défavorisées. Ainsi, dans les pays en développement, où vivent 80 % des personnes handicapées, 98 % des enfants handicapés ne vont pas à l’école et le taux d’alphabétisation des personnes handicapées ne dépasse pas 3 %. L’objectif des Nations unies est d’obtenir une véritable égalité de traitement entre ces personnes et les personnes non handicapées : il ne s’agit nullement de leur accorder des privilèges ou des droits supplémentaires, mais de veiller à ce qu’elles disposent réellement des mêmes droits que leurs concitoyens.

Pour ce faire, les Nations unies ont suivi la logique mise en œuvre en faveur des droits d’autres groupes de personnes rencontrant des difficultés à obtenir le respect de leurs droits.

A – La longue et difficile élaboration de la convention

1) La défense des droits des handicapés par les Nations unies avant la convention

Les droits des handicapés retiennent depuis longtemps l’attention de l’Organisation des Nations unies et d’autres organisations internationales. Le principal résultat de l’année internationale des personnes handicapées (1981) a été le programme d’action mondial concernant les personnes handicapées que l’Assemblée générale a adopté par sa résolution 37/52 du 3 décembre 1982. Ce programme souligne que les handicapés ont les mêmes droits que leurs concitoyens et doivent bénéficier au même titre qu’eux de l’amélioration des conditions de vie apportée par le développement économique et social. Il définit pour la première fois le handicap comme une fonction des rapports existant entre les personnes handicapées et leur cadre de vie.

La réunion internationale d’experts chargés d’examiner l’application du programme d’action mondial concernant les personnes handicapées à mi-parcours de la décennie des Nations unies pour les personnes handicapées (1983-1992), qui s’est tenue à Stockholm en 1987, a recommandé à l’Assemblée générale de convoquer une conférence spéciale à laquelle serait confié le soin d’élaborer une convention internationale sur l’élimination de toutes les formes de discrimination à l’égard des handicapés.

Une ébauche de convention a été établie par l'Italie et présentée à l'Assemblée générale lors de sa quarante-deuxième session. Des communications sur un projet de convention ont également été faites par la Suède à l'Assemblée lors de sa quarante-quatrième session. Ni à l'une, ni à l'autre de ces deux occasions, cependant, le consensus n'a pu se faire sur la nécessité d'une telle convention. Pour bien des représentants, les instruments en vigueur dans le domaine des droits de l'homme garantissaient en effet aux handicapés les mêmes droits qu'aux autres êtres humains.

Guidé par les délibérations de l'Assemblée générale, le Conseil économique et social, lors de sa première session ordinaire de 1990, en est venu à décider de se consacrer à l'élaboration d'un instrument international de type novateur. A ainsi été créé un groupe de travail spécial à composition non limitée, financé par des contributions volontaires et chargé d'élaborer des règles pour l'égalisation des chances des enfants, des jeunes et des adultes handicapés, en étroite collaboration avec les institutions spécialisées, d'autres entités intergouvernementales et des organisations non gouvernementales, notamment des organisations d'handicapés.

Ces règles, adoptées par l'Assemblée générale lors de sa quarante-huitième session, le 20 décembre 1993, ont été élaborées à partir de l'expérience accumulée au cours de la décennie des Nations unies pour les personnes handicapées. La déclaration universelle des droits de l'Homme, le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le pacte international relatif aux droits civils et politiques, la convention relative aux droits de l'enfant et la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ainsi que le programme d'action mondial concernant les personnes handicapées, constituent le fondement politique et moral des règles.

Bien que l'application n'en soit pas obligatoire, l'objectif était que ces règles acquièrent un caractère coutumier au plan international du fait de leur application par un grand nombre d'Etats. Elles exigent des Etats qu'ils prennent l'engagement moral et politique résolu d'agir pour égaliser les chances des handicapés. Elles énoncent des principes importants en matière de responsabilité, d'action et de coopération. Elles mettent l'accent sur des domaines d'une importance décisive pour la qualité de la vie et la participation pleine et entière dans l'égalité. Elles constituent un instrument pour l'adoption de politiques et de mesures en faveur des handicapés et des organismes qui les représentent. Elles constituent un cadre de coopération technique et économique pour les Etats, l'Organisation des Nations unies et d'autres organisations internationales.

2) *La relance de l'idée d'une convention internationale et son aboutissement*

Le 19 décembre 2001, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies a établi un comité *ad hoc* chargé d'examiner l'opportunité de l'élaboration d'une convention touchant spécifiquement aux droits des personnes handicapées, en lien avec les Etats, les organes compétents du système des Nations unies, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales. Un groupe de travail a été constitué en son sein pour préparer un projet de convention. Sur cette base, les négociations proprement dites ont commencé au printemps 2004. Quatre sessions de négociations ont été nécessaires avant que le projet de convention, complété par un protocole facultatif, soit adopté par le comité *ad hoc* en août 2006.

La Convention relative aux droits des personnes handicapées, ainsi que le protocole facultatif, ont été adoptés le 13 décembre 2006 par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies à New York et ouverts à la signature le 30 mars 2007. Le jour même, on a compté quatre-vingt-deux signataires de la convention et quarante-quatre signataires du protocole facultatif. Ce nombre de signataires d'une convention de l'ONU au premier jour est le plus élevé de l'histoire. C'est le premier grand traité du XXI^e siècle en matière de droits de l'Homme et c'est la première convention des droits de l'Homme à être ouverte à la signature des organisations d'intégration régionale. Ceci marque une « mutation » dans les attitudes et les stratégies envers les personnes handicapées

La convention est entrée en vigueur le 3 mai 2008, trente jours après le dépôt du vingtième instrument de ratification ou d'adhésion, comme prévu par son article 45. Soixante-six Etats ou organisations régionales – en application de son article 42, la Communauté européenne a pu signer la convention, sans avoir encore formellement confirmé cette signature⁽¹⁾ – y sont actuellement parties, alors que cent quarante-deux Etats et organisations régionales l'ont signée.

Le protocole additionnel est entré en vigueur le même jour : son article 13 conditionnait en effet cette entrée en vigueur à celle de la convention et au dépôt de dix instruments de ratification ou d'adhésion. Le protocole a été signé par quatre-vingt-cinq Etats et quarante-quatre y sont parties⁽²⁾. Alors que les organisations régionales peuvent également y être parties, l'Union européenne ne l'a pas signé.

(1) Selon les informations fournies à votre Rapporteur, la Communauté devrait être en mesure de ratifier la convention d'ici la fin de l'année 2009 ; tous les Etats membres en sont signataires.

(2) La liste des Etats ayant signé et/ou ratifié la convention d'une part, le protocole additionnel d'autre part figure en annexe du présent rapport.

B – Un instrument qui s’inspire de normes internationales préexistantes

En affirmant les droits des personnes handicapées, la convention complète l’arsenal juridique international en matière de droits de l’Homme. Ses rédacteurs se sont inspirés des dispositifs d’autres conventions visant elles aussi à défendre les droits de l’Homme. Ces normes internationales sont consacrées soit à la promotion de certains droits, soit à la défense des droits de certains groupes de personnes : il s’agit, dans tous les cas, de décliner les droits de l’Homme tels que les a affirmés la déclaration universelle des droits de l’Homme de 1948. La France est partie à toutes ces conventions, à l’exception de la convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, qu’elle n’a pas signée ⁽¹⁾.

Les différentes conventions, qui figurent dans le tableau suivant, précisent la portée des droits de l’Homme reconnus et la manière dont ils doivent être adaptés au profit de certains groupes de personnes, tels que les femmes, les enfants, les migrants ou les handicapés, dans le cas qui nous intéresse.

Chacune d’elles met aussi en place un mécanisme de surveillance du respect, par les Etats parties, des droits qu’elle proclame : elle crée un comité d’experts – dont le nombre des membres varie de l’une à l’autre et en fonction du nombre d’Etats parties –, chargé d’examiner les rapports des Etats relatifs à la mise en œuvre, sur leur territoire, de ces droits. De plus en plus souvent, les Etats qui le souhaitent peuvent aussi autoriser ce comité à examiner, dans certaines conditions, les réclamations, appelées communications, émanant de particuliers estimant que leurs droits ont été enfreints. Cette possibilité, qui est toujours optionnelle, peut être ouverte, selon les cas, par un article de la convention, ou par un protocole facultatif, ce dernier étant adopté le même jour que la convention elle-même ou à une date ultérieure – parfois plusieurs dizaines d’années après. A ce jour, seuls le Comité des droits de l’enfant et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels ne peuvent pas se voir reconnaître une telle compétence, mais, lorsqu’il sera entré en vigueur, un protocole facultatif adopté le 10 décembre 2008 dotera les ressortissants des Etats qui l’auront ratifié de cette possibilité auprès du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Sans qu’un protocole de ce type ait encore été élaboré, certains Etats parties à la convention relative aux droits de l’enfant défendent également cette option.

La convention relative aux droits des personnes handicapées crée un Comité des droits des personnes handicapées doté des compétences habituelles pour un tel comité. Le protocole facultatif adopté le même jour autorise sa saisine par un particulier, dans des conditions classiques sur lesquelles votre Rapporteur reviendra.

(1) Deux raisons sont mises en avant : le fait que la convention étende aux migrants irréguliers des droits actuellement réservés aux migrants réguliers, et la nécessité d’une coordination avec l’ensemble des Etats membres de l’Union européenne, sachant qu’aucun d’entre eux ne l’a signée.

**LES COMITÉS CONVENTIONNELS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES
EN MATIÈRE DE DÉFENSE DES DROITS DE L'HOMME ⁽¹⁾**

Convention de base	Nom du comité	Possibilité de recevoir des communications ⁽²⁾ émanant de particuliers
Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 7 mars 1966 (173 Etats parties)	Comité pour l'élimination de la discrimination raciale	Oui, pour les Etats ayant reconnu cette compétence du Comité en application de l'article 14 de la convention (soit 53 Etats)
Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 (164 Etats parties)	Comité des droits de l'Homme	Oui, en application du premier protocole facultatif du 16 décembre 1966 (112 Etats parties)
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966 (160 Etats parties)	Comité des droits économiques, sociaux et culturels	Non, mais adoption par l'Assemblée générale des Nations unies, le 10 décembre 2008, d'un protocole facultatif en ce sens, qui devrait être ouvert à la signature le 24 septembre 2009
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979 (186 Etats parties)	Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes	Oui, en application du protocole facultatif du 6 octobre 1999 (97 Etats parties)
Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984 (146 Etats parties)	Comité contre la torture	Oui, pour les Etats ayant reconnu cette compétence du Comité en application de l'article 22 de la convention (soit 56 Etats)
Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 (193 Etats parties)	Comité des droits de l'enfant	Non
Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille du 18 décembre 1990 (42 Etats parties)	Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille	Oui, en théorie, pour les Etats ayant reconnu cette compétence du Comité en application de l'article 77 de la convention, mais, à ce jour, aucun Etat ne l'a reconnue
<i>Convention relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006</i>	<i>Comité des droits des personnes handicapées</i>	<i>Oui, en application du protocole facultatif du 13 décembre 2006</i>
Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées du 20 décembre 2006 (13 Etats parties ; elle n'est pas encore entrée en vigueur)	Comité des disparitions forcées	Oui, pour les Etats ayant reconnu cette compétence du Comité en application de l'article 31 de la convention

(1) Le nombre d'Etats parties est celui constaté en août 2009.

(2) Il s'agit de réclamations pour non-respect par un Etat partie des droits garantis par la convention en question.

II – UNE CONVENTION ET UN PROTOCOLE FACULTATIF POUR ASSURER AUX PERSONNES HANDICAPÉES LA JOUISSANCE EFFECTIVE DE LEURS DROITS

Si les mécanismes retenus dans cette convention et son protocole facultatif ne sont pas originaux, ces normes juridiques constituent une avancée importante pour les personnes handicapées et ceux qui défendent leurs droits dans la mesure où elles réaffirment ces droits et visent à obtenir des Etats parties qu'ils veillent à ce que les personnes handicapées puissent en jouir effectivement : après que le droit humanitaire international a mis l'accent sur l'interdiction de toute forme de discriminations fondées sur la race ou sur le sexe, il impose désormais le principe de non-discrimination à l'égard de ceux et de celles qui souffrent d'un handicap.

A – L'affirmation des droits des personnes handicapées et les moyens d'assurer leur respect

L'objet de la convention, qui est présenté dans son article 1^{er}, est 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* ».

La définition du handicap est large : elle inclut non seulement l'incapacité des personnes – laquelle peut être physique, mentale, intellectuelle ou sensorielle, mais doit être durable – mais aussi les obstacles que celles-ci rencontrent dans leur interaction avec la société.

Les différentes notions particulières qui sont utilisées dans toute la convention sont définies dans son article 2. Tel est notamment le cas de l'expression « *discrimination fondée sur le handicap* », qui inclut le refus d'« *aménagement raisonnable* », ce dernier consistant en des « *modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou indue* » devant permettre aux personnes handicapées de jouir des droits de l'Homme. Pour limiter le besoin de tels aménagements, est mis en avant le concept de « *conception universelle* » qui caractérise la conception de produits ou de services pouvant être utilisés par tous sans nécessiter d'adaptation spéciale pour les personnes handicapées.

1) Les principes généraux

Avant d'énumérer une série de droits dont l'exercice doit être garanti aux personnes handicapées, la convention pose des principes généraux et des règles « transversales » qui seront ensuite mis en œuvre au service des différents droits.

L'article 3 de la convention énumère ainsi les principes généraux suivants :

- le respect de la dignité intrinsèque, de l'autonomie individuelle, y compris la liberté de faire ses propres choix, et de l'indépendance des personnes ;
- la non-discrimination ;
- la participation et l'intégration pleines et effectives à la société ;
- le respect de la différence et l'acceptation des personnes handicapées comme faisant partie de la diversité humaine et de l'humanité ;
- l'égalité des chances ;
- l'accessibilité ;
- l'égalité entre les hommes et les femmes ;
- le respect du développement des capacités de l'enfant handicapé et le respect du droit des enfants handicapés à préserver leur identité.

Les principes d'égalité et de non-discrimination sont développés à l'article 5 de la convention, tandis que les articles 6 et 7 reviennent respectivement sur la situation des femmes handicapées et sur celle des enfants handicapés.

L'accessibilité est l'objet de son article 9. Ce dernier exige des Etats parties qu'ils « *prennent des mesures appropriées pour (...) assurer [aux personnes handicapées], sur la base de l'égalité avec les autres, l'accès à l'environnement physique, aux transports, à l'information et à la communication, y compris aux systèmes et technologies de l'information et de la communication, et aux autres équipements et services ouverts ou fournis au public, tant dans les zones urbaines que rurales.* » Ils doivent aussi, notamment, fixer des normes minimales relatives à l'accessibilité des installations ouvertes au public et en contrôler l'application.

Afin que les personnes handicapées soient respectées et acceptées par les autres, l'article 8 est consacré à la sensibilisation. Les Etats devront prendre des mesures visant à sensibiliser la société à la situation des personnes handicapées, à combattre les préjugés et à valoriser leur rôle dans la société, à la fois dans les médias et au sein du système éducatif.

Parmi les obligations générales que les Etats devront respecter, énumérées à l'article 4, figure la prise en compte de la protection et la promotion des droits de l'homme des personnes handicapées dans toutes les politiques et dans tous les programmes. La politique de coopération des pays industrialisés en direction des pays en développement devra ainsi inclure des mesures en ce sens, ce qui est développé dans l'article 32 de la convention.

2) *La réaffirmation des droits « sur la base de l'égalité avec les autres »*

Dans le respect des principes généraux, l'accent est mis sur la garantie effective des droits de l'Homme au bénéfice des personnes handicapées, « *sur la base de l'égalité avec les autres* », terme qui est repris dans chaque article de la convention relatif à un droit en particulier. Les différentes mesures devant être prises ne visent pas à mettre ces personnes dans une situation plus favorable que les autres, mais simplement à compenser les désavantages consécutifs à leur handicap.

Les articles 10 à 30 énumèrent les différents droits et les mesures à mettre en œuvre pour garantir leur respect. Le premier est le droit à la vie, le dernier le droit à la participation à la vie culturelle et récréative, aux loisirs et aux sports. Sont aussi visés, entre autres, l'accès à la justice (article 13) mais aussi aux prêts bancaires (5^{ème} paragraphe de l'article 12), le droit de ne pas être soumis à l'exploitation, à la violence et à la maltraitance (article 16), le droit de circuler librement (article 18) et la mobilité personnelle (article 20), le respect de la vie privée (article 22), du domicile et de la famille (article 23), les droits à l'éducation (article 24), à la santé (article 25), au travail (article 27) et à un niveau de vie adéquat (article 28), ainsi que les droits civils et politiques (article 29).

Pour illustrer la méthode suivie par la convention, votre Rapporteur va détailler les stipulations de son article 25 relatif au droit à la santé. L'article s'ouvre sur la reconnaissance, par les Etats parties, du fait que « *les personnes handicapées ont le droit de jouir du meilleur état de santé possible sans discrimination fondée sur le handicap* ». Il pose ensuite l'obligation générale de prendre « *toutes les mesures appropriées pour leur assurer l'accès à des services de santé qui prennent en compte les sexospécificités, y compris des services de réadaptation* ». Il passe enfin du général au particulier en précisant six obligations à la charge des Etats et au bénéfice des personnes handicapées : leur fournir des services de santé gratuits ou d'un coût abordable, du même type que ceux offerts aux autres personnes ; leur fournir les services dont elles ont spécifiquement besoin du fait de leur handicap ; les leur fournir près de chez elles, y compris en milieu rural ; exiger des personnels de santé qu'ils traitent les personnes handicapées comme les autres patients en leur imposant des règles déontologiques ; interdire dans le secteur des assurances la discrimination à l'encontre des personnes handicapées ; empêcher tout refus discriminatoire de fournir des soins, des services médicaux ou des aliments en raison d'un handicap.

Ces détails, qui ne présentent naturellement pas de caractère exhaustif, peuvent apparaître inutiles, les principes généraux devant être respectés dans ce domaine comme dans les autres. Ils sont néanmoins précieux à la fois pour les Etats, qui savent ainsi sur quels points mettre l'accent en priorité dans leur politique en faveur des droits des handicapés, et pour le comité chargé du suivi de la mise en œuvre de la convention, qui pourra vérifier point par point que les Etats respectent leurs obligations. En effet, l'énumération de ces droits et obligations s'accompagne de la création d'un mécanisme de suivi.

3) Le mécanisme de suivi : la création du Comité des droits des personnes handicapées

Les articles 33 à 39 de la convention instituent un mécanisme de suivi, dont l'élément central est le Comité des droits des personnes handicapées, créé sur le modèle des comités conventionnels qui existent dans d'autres domaines (voir *supra*), et chargé de veiller au respect de leurs obligations par les Etats parties.

L'article 33 concerne le suivi au niveau national. Les Etats sont invités – sans y être contraints – à créer ou désigner un dispositif de coordination chargé de faciliter les actions liées à l'application de la convention dans les différents secteurs. Ils sont en revanche tenus de mettre en place un dispositif, incluant au moins un mécanisme indépendant de promotion, de protection et de suivi de l'application de la convention au niveau national. La société civile doit être associée à cette fonction de suivi.

C'est l'article 34 de la convention qui institue le Comité des droits des personnes handicapées, qui est composé de douze experts dans un premier temps – c'est-à-dire lorsque vingt pays au moins auront ratifié la convention, ce qui conditionne son entrée en vigueur en application de son article 45 –, ce nombre étant porté à dix-huit lorsque le nombre de parties aura atteint quatre-vingts. Dix-huit est aussi le nombre d'experts composant le Comité des droits de l'Homme, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et le Comité des droits de l'enfant. Seul le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes compte davantage de membres (vingt-trois). Comme il est d'usage dans les comités de ce type, les experts siègent à titre personnel et sont des personnalités d'une haute autorité morale et justifiant d'une compétence et d'une expérience reconnue dans le domaine auquel la convention s'applique. Aux conditions classiques de représentation géographique, des différentes formes de civilisations et des principaux systèmes juridiques, et d'équilibre entre les sexes au sein du comité, est ajoutée la présence nécessaire d'experts handicapés. Les experts sont élus par les Etats parties au cours d'une réunion de la Conférence des Etats parties.

Conformément aux stipulations de cet article, les douze premiers membres du Comité ont été élus fin 2008, c'est-à-dire au cours des six mois suivant l'entrée en vigueur de la convention. Six d'entre eux, tirés au sort, ont été élus pour deux ans, les six autres l'étant pour quatre années, durée qui sera ensuite celle du mandat de tous les membres du Comité. Ce dernier compte actuellement cinq femmes parmi ses membres, qui sont de nationalité qatarienne, chilienne, kényane, espagnole et chinoise. Les autres membres sont jordanien, tunisien, bangladais, hongrois, australien, équatorien et slovène.

Le Comité s'est réuni à Genève pour sa première session du 23 au 27 février 2009. Sa prochaine session se tiendra du 19 au 23 octobre. Etant donné le caractère encore très récent de l'entrée en vigueur de la convention, il n'a pas encore été amené à examiner le rapport d'un Etat partie, ce qui constituera bientôt le cœur de son activité.

En effet, en application de l'article 35 de la convention, chaque Etat partie présente régulièrement au Comité un rapport détaillé des mesures qu'il a prises pour s'acquitter de ses obligations : le premier rapport doit être présenté dans un délai de deux ans après l'entrée en vigueur de la convention pour l'Etat en question, puis tous les quatre ans. Comme cela a été constaté au cours des premières années de fonctionnement des autres comités de ce type, le premier rapport est souvent déposé puis examiné au-delà du délai de deux ans, le comité étant submergé par les rapports initiaux des Etats, qui sont par définition plus longs et détaillés que les rapports suivants. Il est à craindre que le Comité des droits des personnes handicapées se heurte à cette difficulté puisque soixante Etats y sont actuellement parties et devraient en principe voir leur rapport initial examiné dans un délai d'un à deux ans.

Après avoir examiné chaque rapport, le Comité formule, en application de l'article 36 de la convention, des suggestions et recommandations d'ordre général, qu'il transmet à l'Etat, qui peut y apporter des réponses. Si l'Etat ne présente pas de rapport, le Comité examinera les conditions d'application de la convention sur le fondement des informations fiables dont il pourra disposer. L'Etat concerné doit mettre son rapport à la disposition de ses citoyens et permettre à ceux-ci d'accéder aux recommandations formulées par le Comité.

Celui-ci peut associer à ses travaux les autres organes créés par les traités internationaux relatifs aux droits de l'Homme. Il rend compte de ses activités tous les deux ans auprès de l'Assemblée générale des Nations unies et du Conseil économique et social.

4) *Le Protocole facultatif : l'octroi au Comité du droit d'examiner des communications présentées par les particuliers*

Le protocole facultatif comprend en fait deux volets : un volet obligatoire – pour les Etats parties au protocole, naturellement – et un volet optionnel. Le premier autorise le Comité à recevoir et examiner des communications émanant de particuliers, le second lui permet d'effectuer des enquêtes.

a) L'examen de communications émanant de particuliers

L'article 1^{er} du protocole précise que les communications peuvent être présentées « *par des particuliers ou groupes de particuliers ou au nom de particuliers ou groupes de particuliers relevant de [l]a juridiction [d'un Etat partie au protocole] qui prétendent être victimes d'une violation par cet Etat Partie des dispositions de la Convention* ».

Mais son article 2 énumère les cas d'irrecevabilité d'une telle communication :

- elle est anonyme ;
- elle constitue un abus de droit ou est incompatible avec les dispositions de la convention ;
- elle a trait à une question déjà examinée par le Comité ou par une autre instance internationale d'enquête ou de règlement ;
- tous les recours internes n'ont pas été épuisés, « *à moins que la procédure de recours n'excède des délais raisonnables ou qu'il soit improbable que le requérant obtienne réparation par ce moyen* » ;
- elle est manifestement mal fondée ou insuffisamment motivée ;
- elle porte sur des faits antérieurs à la date d'entrée en vigueur du protocole pour l'Etat concerné, « *à moins que ces faits ne persistent après cette date* ».

Ces conditions de recevabilité sont classiques : elles s'appliquent aussi aux communications individuelles présentées devant le Comité des droits de l'Homme et devant les autres comités habilités à en recevoir.

Lorsqu'une communication est recevable, en application de l'article 3 du protocole, elle est portée confidentiellement à l'attention de l'Etat partie, qui dispose d'un délai de six mois pour éclaircir la question et indiquer, le cas échéant, les mesures qu'il a prises pour remédier à la situation. Avant de prendre une décision de fond, le Comité peut demander à l'Etat concerné de prendre des mesures conservatoires pour éviter qu'un dommage irréparable ne soit causé

(article 4). Il examine ensuite les communications à huis clos et communique ses suggestions et recommandations éventuelles à l'Etat partie et au pétitionnaire (article 5).

b) La possibilité de mener une enquête

Alors que les Etats parties au protocole s'engagent à autoriser le Comité à examiner des communications individuelles relatives à leurs pratiques, ils peuvent, en application de l'article 8 du protocole, déclarer ne pas reconnaître la compétence du Comité pour mener des enquêtes, compétence qui lui est donnée par l'article 6 du protocole et vise à compléter l'examen des communications individuelles.

Cet article s'applique dans le cas où « *le Comité est informé, par des renseignements crédibles, qu'un Etat Partie porte gravement ou systématiquement atteinte aux droits énoncés dans la Convention* ». Il invite alors l'Etat concerné à s'entretenir avec lui des renseignements en question et à présenter ses observations. Il peut ensuite charger un ou plusieurs de ses membres d'effectuer une enquête et de lui rendre compte des résultats. Cette enquête peut comporter une visite sur le territoire de cet Etat, si une telle visite se justifie et si l'Etat a donné son accord. Comme dans le cas de l'examen d'une communication individuelle, l'Etat est informé des résultats de l'enquête et des recommandations du Comité et dispose de six mois pour y répondre. L'enquête conserve un caractère confidentiel.

L'article 7 du protocole permet au Comité d'inviter l'Etat concerné à préciser, dans son rapport de suivi régulier, les suites qu'il a données à l'enquête. Il est aussi autorisé à lui demander ce qu'il en est à l'issue du délai de six mois fixé par l'article 6.

En application de l'article 8, les Etats peuvent déclarer ne pas reconnaître cette compétence soit au moment où ils signent le protocole, soit au moment où ils le ratifient ou y adhèrent. Pour l'heure, aucun des Etats qui a signé le protocole ou l'a ratifié n'a formulé une telle déclaration.

Il faut en effet reconnaître que cette compétence est très respectueuse de la souveraineté des Etats et que l'absence de publicité la rend peu dangereuse pour les Etats. En cela, le mécanisme d'examen des communications individuelles est plus contraignant : certes, le refus d'un Etat de mettre en œuvre les préconisations formulées par le Comité à l'issue de cet examen n'est pas juridiquement sanctionné, mais le pétitionnaire, qui en est informé, ne manquera pas d'en faire publiquement état pour exercer une pression sur les autorités de son pays. En reconnaissant cette compétence, les Etats ont donc accepté de jouer le jeu ; la possibilité pour le Comité de mener des enquêtes ne constitue pas une concession supplémentaire considérable.

B – La prise en compte de ces préoccupations par la France

La question de la mise en œuvre de la convention par la France présente une double dimension : la première est celle de l'applicabilité de ses stipulations dans notre droit ; la seconde touche aux mesures prises dans notre pays pour respecter effectivement les droits des personnes handicapées.

1) La convention et le droit français

La France a signé la convention le 30 mars 2007, le jour même où elle a été ouverte à la signature. Elle a en revanche attendu le 23 septembre 2008 pour signer son protocole additionnel.

Selon la fiche d'impact juridique jointe au projet de loi, le Gouvernement a prévu d'effectuer, au moment de la ratification, une déclaration interprétative relative à l'article 15 de la convention selon lequel « *Nul ne sera soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. En particulier, il est interdit de soumettre une personne sans son libre consentement à une expérience médicale ou scientifique.* » Cette déclaration pourrait être formulée comme suit :

« La République française déclare qu'elle interprétera le terme " consentement " figurant à l'article 15 conformément aux instruments internationaux, tels que la Convention du Conseil de l'Europe sur les droits de l'Homme et la bio-médecine et le Protocole additionnel à celle-ci relatif à la recherche biomédicale, et à sa législation nationale, qui est conforme à ces instruments. Ceci signifie qu'en ce qui concerne la recherche biomédicale, le terme " consentement " renvoie à deux situations différentes :

1. Le consentement donné par une personne apte à consentir ;

et

2. Dans le cas des personnes qui ne sont pas aptes à donner leur consentement, l'autorisation donnée par leur représentant ou par une autorité ou un organe désigné par la loi.

La République française considère qu'il est important que les personnes qui ne sont pas capables de donner leur consentement librement et en connaissance de cause bénéficient d'une protection particulière sans que toute recherche médicale à leur profit soit empêchée. Elle estime qu'outre l'autorisation visée au paragraphe 2 ci-dessus, d'autres mesures de protection, comme celles prévues dans les instruments internationaux susmentionnés, font partie de cette protection. »

En revanche, le Gouvernement n'envisage pas de formuler une déclaration en application de l'article 8 du protocole additionnel qui aurait pour effet de priver le Comité des droits des personnes handicapées de la possibilité d'enquêter sur des atteintes graves ou systématiques aux droits énoncés par la convention constatées en France.

L'existence de mécanismes de suivi les plus complets possibles est particulièrement cruciale pour notre pays dans la mesure où les normes internationales du type de cette convention ne se voient pas toujours reconnaître un caractère auto-exécutoire par le juge français. Ainsi, par exemple, pour ce qui est des stipulations de la convention relative aux droits de l'enfant, le juge administratif a reconnu l'applicabilité directe – c'est-à-dire la possibilité, pour un particulier de s'en prévaloir devant lui – de six articles sur la quarantaine d'articles de la convention qui affirment un droit, tandis que le juge judiciaire, longtemps réticent, a finalement fait de même pour un nombre équivalent d'articles, mais pas forcément pour les mêmes.

Plus encore que la convention relative aux droits de l'enfant, la convention relative aux droits des personnes handicapées est rédigée de telle sorte qu'il est probable que les juges ne considéreront qu'un petit nombre de ses stipulations comme auto-exécutrices. En effet, la quasi-totalité de ses stipulations commencent par des formules comme « *les Etats parties prennent les mesures appropriées pour...* », « *Les Etats parties veillent à...* » ou « *Les Etats parties reconnaissent le droit...* », qui sont généralement considérées comme exprimant des obligations s'imposant uniquement aux Etats et que les particuliers ne peuvent pas invoquer. Seuls tout ou partie des articles 15 (droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants), 17 (protection de l'intégrité de la personne), 18 (paragraphe 2 sur certains droits reconnus aux enfants handicapés, comme le droit à la nationalité) et 22 (respect de la vie privée) reconnaissent directement des droits aux personnes handicapées, sans passer par une obligation devant être mise en œuvre par l'Etat.

2) Une politique française en faveur des droits des handicapés dans l'esprit des stipulations de la convention

Votre Rapporteur n'a nullement l'intention de dresser ici le tableau de la manière dont la France met en œuvre les stipulations de la convention. Il reviendra à l'Exécutif de réaliser ce travail de grande ampleur dans le cadre de la préparation du rapport initial qu'il devra présenter au Comité des droits des personnes handicapées au cours des deux années qui suivront l'entrée en vigueur de la convention pour notre pays. Il tient néanmoins à souligner la cohérence entre les stipulations de la convention et les dispositions de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

En effet, comme l'écrivait notre collègue Jean-François Chossy dans son premier rapport sur la mise en application de cette loi⁽¹⁾ :

« C'est la loi de la non-discrimination vis-à-vis de l'emploi, de l'école et de l'implication dans la vie sociale et citoyenne. (...) »

Cette loi a également prévu la compensation des conséquences du handicap. La prestation de compensation sera servie quels que soient l'âge, le type de handicap et le mode de vie de la personne concernée, et s'il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine, la loi a également traité du problème sérieux de l'accessibilité en élargissant les dispositions en vigueur afin que l'accès à tout soit proposé à tous.

La situation de la personne handicapée par rapport aux ressources nécessaires à la vie quotidienne a aussi été traitée afin de garantir un minimum vital adapté aux conditions de vie autonome en établissement ou à domicile. De même, la rémunération du travail de la personne handicapée en milieu protégé et ses conditions de travail ont été rapprochées des règles du droit commun.

Dans le cadre de ce texte, la formation de tous les professionnels, de tous les bénévoles et de tous les aidants accompagnant la personne handicapée a enfin été mise en évidence, et dans un souci évident de simplification la loi met en place un guichet unique sous la forme de la maison départementale des personnes handicapées, qui sera un véritable lieu de ressources pour la personne concernée, sa famille et ses aidants. Ici les questions les plus compliquées devront trouver les réponses les plus simples et les plus efficaces. »

Nous retrouvons bien là les principaux thèmes abordés par la convention. Beaucoup a donc déjà été fait, dans les textes, si ce n'est encore, toujours, dans les pratiques, en faveur des droits des personnes handicapées en France. Des améliorations sont encore possibles.

Ainsi, dans la fiche d'impact juridique annexée au présent projet de loi, est mentionnée la nécessité d'une « *légère adaptation du droit interne* » afin que soient pleinement respectées les stipulations de la convention en matière d'accessibilité des personnes handicapées aux installations, aux services et aux informations ouverts au public. En effet, l'article 47 de la loi du 11 février 2005 précitée prévoit que « *les services de communication publique en ligne des services de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics qui en dépendent, doivent être accessibles aux personnes handicapées (...). Les recommandations internationales pour l'accessibilité de l'Internet doivent être appliquées pour les services de communication publique en ligne.* », alors que la convention est plus contraignante puisqu'elle étend ces obligations aux personnes privées.

(1) *La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a consacré deux rapports d'information à la mise en application de cette loi, au cours de la XIIème législature, le premier en décembre 2005 (rapport n° 2758), le second en juin 2006 (rapport n° 3161), rédigés par M. Jean-François Chossy.*

Interrogé par votre Rapporteur, le ministère des affaires étrangères et européennes a mentionné plusieurs autres points sur lesquels des mesures d'adaptation de notre droit devront être prises. Ainsi, l'accès des personnes handicapées aux services touristiques devrait être favorisé dans le cadre des mesures d'application de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques, notamment par la prise en compte de leur accessibilité dans le classement des hébergements touristiques.

Le ministère souligne la nécessité de réfléchir, dans un deuxième temps, d'une part à la création ou à la désignation au sein de l'administration de points de contact et d'un dispositif de coordination pour l'application de la convention, et d'autre part à la création ou la désignation d'un mécanisme indépendant de promotion, de protection et de suivi de son application, tenant compte des principes applicables au statut et au fonctionnement des institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'Homme (conformément à l'article 33 de la convention). Enfin, il conviendrait de désigner les services de l'Etat chargés du traitement des réclamations.

Par ailleurs, et pour ce qui est des pratiques, votre Rapporteur estime que l'Etat et les collectivités locales devraient être exemplaires en matière de recrutement de personnes handicapées, ce qui est loin d'être toujours le cas, alors que, en général, les employeurs privés respectent mieux leurs obligations. Il considère que tous ont encore des progrès à faire dans ce domaine.

CONCLUSION

En devenant partie à la convention relative aux droits des personnes handicapées et à son protocole facultatif, la France réaffirme sa volonté de poursuivre ses efforts en faveur de l'égalité entre les personnes handicapées et celles qui ne le sont pas.

Notre droit national comporte déjà de nombreuses dispositions en ce sens, mais la pratique n'est pas toujours satisfaisante. Il ne fait aucun doute que le dispositif international de contrôle mis en place par la convention et renforcé par le protocole facultatif constituera un aiguillon très utile pour poursuivre dans cette voie.

Votre Rapporteur est donc, bien évidemment, favorable à l'adoption du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission examine le présent projet de loi au cours de sa réunion du 23 septembre 2009.

Après l'exposé du Rapporteur, un débat a lieu.

Mme Martine Aurillac, présidente. Quelles sont les raisons avancées pour justifier le fait que l'Union européenne a signé la convention, mais pas le protocole ?

M. Lionnel Luca, rapporteur. Je n'ai pas reçu de réponse de la part du ministère des affaires étrangères sur ce point précis. Il semble qu'il s'agisse plus d'une négligence que d'un problème de fond.

M. Jean-Paul Balkany. Quelles sont les mesures prises par les autres Etats pour favoriser l'accessibilité ? Sont-elles plus avancées que celles adoptées par la France ? Quelles mesures sont imaginées pour améliorer l'accessibilité des bâtiments de l'Assemblée nationale ?

M. Lionnel Luca, rapporteur. Tant que nous ne disposons pas des rapports de chaque Etat, nous ne pouvons pas évaluer les mesures qu'ils ont adoptées. La France fait des efforts importants, au regard de ce que nous pouvons connaître déjà des législations de quelques autres pays. Concernant l'accessibilité de certains bâtiments anciens, c'est un problème complexe car il met également en jeu la préservation du patrimoine historique national.

M. Jean-Paul Balkany. Il est choquant que la loi oblige les municipalités à rendre leurs hôtels de ville accessibles aux personnes handicapées, et que l'Assemblée nationale s'exonère de toute initiative dans ce domaine. Il faut demander aux Questeurs de se préoccuper de l'accès du public handicapé, mais également d'anticiper sur l'élection, inéluctable, de députés handicapés physiques.

Mme Henriette Martinez. Pour avoir été personnellement handicapée temporairement, je peux témoigner que l'Assemblée nationale est en effet particulièrement peu accessible, aussi bien l'hémicycle que les autres bâtiments.

M. Lionnel Luca, rapporteur. Je m'engage à soulever cette question devant le Bureau de l'Assemblée, dont je suis membre.

M. Michel Terrot. La convention prévoit que les Etats parties prennent en compte les droits des personnes handicapées dans leurs politiques de

coopération. La France prend-elle déjà en compte cet impératif dans ses relations avec les pays en développement ?

M. Lionnel Luca, rapporteur. Je n'ai 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.

M. Jean-Marc Roubaud. Le comité créé par la présente convention dispose-t-il de pouvoirs de sanction ? N'y a-t-il pas une interférence avec la haute autorité de lutte contre la discrimination et pour l'égalité (HALDE), dont les discriminations envers les handicapés constituent le deuxième motif de saisine, juste après les discriminations fondées sur l'origine ?

M. Jean-Marc Dupré. Cette convention nous amène à nous interroger sur la situation en France, au regard notamment des droits des personnes handicapées dans le domaine du logement, de l'accessibilité, des ressources. Il faut toutefois accompagner ces débats d'une réflexion sur le droit d'accès à l'emploi de ces personnes. En France, la loi impose à toutes les entreprises d'une certaine taille d'employer au moins 6 % de personnes handicapées. Or, les chiffres constatés sont très en deçà de cet objectif.

Il faut renforcer cette obligation afin de favoriser l'insertion des personnes handicapées, et éviter que les entreprises ne se contentent de payer les sanctions qu'elles encourent au titre de la loi. Les entreprises doivent faire preuve d'un engagement accru dans ce domaine.

M. Lionnel Luca, rapporteur. Concernant le comité créé par la convention, celui-ci ne dispose d'aucun pouvoir de sanction mais la publicité des rapports soumis par les Etats peut être un moyen de pression important.

S'agissant de l'accès à l'emploi, la situation actuelle est effectivement inadmissible. Tout le monde se paie de mots sur le thème de l'égalité, mais en pratique, rien n'est fait. Le cas des entreprises est avéré, mais il faut rappeler que l'Etat ne remplit pas non plus ses obligations. Nous devons être vigilants dans nos communes, afin que les directeurs de ressources humaines suivent ces recommandations, et ne se comportent pas comme des directeurs de ressources inhumaines.

M. Jean-Paul Lecoq. Dans ma circonscription, il est très difficile de trouver les chiffres exacts concernant l'emploi des handicapés. Tout le monde se fie au jugement de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, anciennement COTOREP, mais il arrive que celle-ci déclare handicapées des personnes ne souffrant que d'une légère diminution de capacités. Il faut revoir les critères utilisés actuellement.

Par ailleurs, la nécessité d'organiser un plan de relance de l'économie n'est-elle pas une bonne opportunité pour accroître les investissements visant à rendre plus accessibles les bâtiments publics ?

Enfin, alors même que l'accueil des jeunes enfants et des adolescents handicapés mentaux est plutôt bon, la situation est catastrophique lorsqu'il s'agit de s'occuper des adultes souffrant des mêmes handicaps.

M. Lionnel Luca, rapporteur. Les questions de définition sont importantes, il faut réfléchir à terme à une meilleure adaptation des critères actuellement utilisés. Dans la convention, la définition retenue est très générale, et nous devons veiller à ce que les différences entre les définitions retenues par chacun des pays ne soient pas trop fortes.

Au sujet des investissements, il appartient à chaque collectivité de décider ce qu'il faut faire. L'idée de mettre aux normes les bâtiments publics doit retenir l'attention, même s'il convient de respecter le patrimoine historique.

Sur l'accueil des handicapés mentaux adultes, la convention contient un certain nombre d'engagements.

M. Serge Janquin. Je donnerai mon soutien à cette convention car elle marque un progrès. Il faut pourtant reconnaître que, souvent, les conventions internationales de ce type expriment surtout de bonnes intentions. Quant à la question de l'insertion des enfants handicapés à l'école, cela requiert surtout des moyens et des équipements. On a élaboré une grille de la dépendance, il faudrait sans doute aussi une grille du handicap plus contraignante.

La Questure s'est déjà intéressée à la question des accès et des parcours de circulation au sein de l'assemblée, mais c'est un sujet difficile car les édifices du Palais Bourbon relève de la réglementation des monuments historiques. La conclusion de l'étude à laquelle nous avons procédé lorsque j'étais questeur a été qu'il faudrait construire un nouvel hémicycle, ce qui n'est pas une petite affaire ! Quant à la capacité d'accueil des personnels handicapés au sein des services, il y a un plan qui a été élaboré. Je ne suis pas certain que, compte tenu des différentes règles, de concours, notamment, on ait réussi à beaucoup avancer. Il faudrait interroger le président et les questeurs aujourd'hui pour savoir ce qu'il en est de l'intégration au travail à l'Assemblée pour se mettre en conformité à la loi.

M. Jean-Paul Bacquet. Actuellement, les critères utilisés pour la définition du handicap, en termes de pourcentage, varient selon les organismes, article 115, COTOREP, sécurité sociale, *etc.*, et il serait opportun d'avoir une clarification sur ce plan, car les gens ne comprennent pas que telle institution leur refuse telle prestation au motif qu'ils ne répondent pas aux critères d'attribution alors que selon d'autres organismes, ils y ont droit. Par ailleurs, vous faites mention dans le rapport de l'engagement du ministère des affaires étrangères en matière d'aménagement des équipements touristiques et du fait qu'on pourrait être

exemplaires en matière d'administration publique ou de service public. Avez-vous des indications sur ce qui se fait ailleurs, s'il y a un droit en la matière, dans des pays européens, ou de niveau de développement équivalent ?

M. Lionnel Luca, rapporteur. Certes, on peut taxer cette convention de n'être qu'une déclaration de bonnes intentions, mais même ce genre de documents possède une valeur non négligeable. Par ailleurs, elle peut jouer le rôle d'obligation morale pour les Etats, sommés de soumettre au regard de leurs pairs des rapports relatifs à leurs propres législations.

Concernant l'intégration des enfants handicapés dans le milieu scolaire, rien n'est précisé dans la convention mais les premières règles existant déjà nous font entrer dans un engrenage majeur, et positif. Il existe un groupe de travail réuni autour de Nadine Morano afin de résoudre la question du recrutement des assistants de vie scolaire. J'espère que nous trouverons rapidement des solutions afin que les centaines d'enfants handicapés, qui ne sont pas accueillis dans les écoles aujourd'hui alors qu'ils en ont le droit, puissent être au plus vite intégrés.

Sur la diversité des classifications existant aujourd'hui entre les différentes institutions auxquelles les personnes handicapées ont affaire, nous pourrions alerter la commission des affaires sociales pour demander à ce qu'elle fasse avancer les projets d'harmonisation.

Enfin, le ministère des affaires étrangères n'a pas explicitement demandé l'amélioration de l'accessibilité des infrastructures touristiques, mais s'est contenté de constater l'existence d'un problème. Les solutions devront, une fois encore, tenir compte de la nécessité de protéger le patrimoine historique. De plus, il ne faudrait pas, en multipliant les obligations pesant sur les établissements touristiques, provoquer la faillite de certains d'entre eux.

M. Jean-Marc Roubaud. Pour ce qui est du plan de relance évoqué par le rapporteur, chaque collectivité a la possibilité de consacrer des sommes à la mise aux normes de ses équipements, notamment dans le cadre du FCTVA.

M. Jean-Michel Ferrand. Sur la question de l'emploi des handicapés dans les entreprises, nous avons voté la loi de juillet 1987, qui institue notamment des quotas pour les entreprises, mais elle n'est pas assez coercitive pour être pleinement respectée, en particulier quant aux amendes qui ne sont pas suffisamment dissuasives. Je suis assez ennuyé car le texte qu'on nous propose est par certains côtés assez flou, notamment en ce qui concerne son article 27 : si les dispositions qu'il prévoit ne sont pas législatives, elles ne seront pas respectées. Je souhaiterais que ses stipulations soient plus exigeantes pour une meilleure efficacité.

M. Robert Lecou. L'intérêt de l'exposé des motifs du projet de loi est avant tout de rappeler que 10 % de la population mondiale a un handicap et qu'il s'agit de la deuxième cause de discrimination. Il y a donc beaucoup de progrès à

faire mais de nombreux pays n'ont pas de législation dans ce domaine. Celle qu'on nous propose est positive, mais comment peut-on s'assurer de son effectivité ? Le comité qui est institué aura-t-il les moyens de sa mission ? Je suis aussi assez surpris que, dans le titre de la convention ne figure pas le mot « discrimination ».

M. Lionnel Luca, rapporteur. L'absence de pouvoir de sanction du comité ne doit pas faire oublier que la publication de rapports nationaux reste un instrument important et que tout citoyen pourra lui faire connaître les difficultés particulières qu'il rencontre.

M. Jean Grenet. On a beaucoup de mal à faire face au handicap. Un chiffre est surprenant : 80% des handicapés vivent dans les pays en voie de développement et je doute que leur sort soit une véritable préoccupation dans ces pays et je me demande donc quelle est la portée de ce que l'on va voter. Une phrase de l'exposé des motifs est importante qui indique que le handicap est la deuxième cause de discrimination, après l'origine. Je crois que cela appelle une réflexion de notre part.

M. François Rochebloine. On peut toujours faire mieux, mais il faut aussi convenir que, en l'espèce, ce que fait la France n'est pas si mal. L'effort est à continuer, notamment sur le plan sportif domaine dans lequel Jean-François Lamour, notamment, a fait beaucoup. Ainsi, il a décidé que, désormais, les primes en récompense des médailles identiques pour récompenser les sportifs handicapés et les sportifs valides, ce qui n'était pas le cas autrefois, ! Je suis aussi très favorable à la mixité des épreuves sportives, pour que, au sein d'un même programme, des épreuves pour handicapés soient insérées parmi des épreuves pour valides.

M. Jean-Marc Nesme. La convention est un bon signal politique, mais je reste sur ma faim quant aux 650 millions de handicapés dans le monde dont 80 % vivent dans les pays en développement. Rien n'est prévu en ce qui concerne leur prise en charge, sanitaire et médicosociale, et rien ne figure non plus en matière de prévention.

M. Lionnel Luca, rapporteur. Si, tout y est ! sinon, nous ne serions que dans le registre de la déclaration d'intention. Il y a désormais un comité pour les droits des handicapés qui est appelé à jouer son rôle. Avec un rapport sur la situation dans chaque Etat partie, on aura nécessairement un effet positif, mais il est clair que nous ne sommes qu'au début de la tâche.

M. Jean-Claude Guibal. Je dois avouer mon embarras sur la question de l'intégration des handicapés par le logement. On entend que, pour gommer l'effet du handicap et réussir une meilleure intégration, il est souhaitable de faire vivre les handicapés avec les valides. Mon expérience de maire me fait dire que, parfois, d'autres solutions répondent mieux à leurs attentes. J'ai fait aménager un petit immeuble n'accueillant que des handicapés, qui leur a donné pleinement

satisfaction. Il ne s'agit pas de créer des ghettos mais de voir que la résolution de la question de l'intégration par le logement peut parfois avoir des effets pervers.

Mme Martine Aurillac, présidente. Rappelons qu'il s'agit ici d'une convention internationale et pas d'un débat sur la politique française en faveur des handicapés. L'ensemble des problèmes que soulève notre action dans ce domaine ne peut être traité dans l'enceinte de notre commission des affaires étrangères et relève des compétences de nos collègues des affaires sociales.

M. Jean-Claude Guibal. Si je m'autorise à aborder ces questions ici, c'est parce que j'estime que cette évolution vers l'égalité et l'indistinction existe dans le monde entier, et pas seulement en France.

M. Lionnel Luca, rapporteur. Le principe de non-discrimination est un combat quotidien. Cela n'interdit pas des adaptations mais il est connu que dans d'autres pays, l'intégration est bien plus avancée qu'en France. Par exemple, en Italie, l'intégration des enfants handicapés à l'école s'est faite depuis longtemps. Je pense donc que la volonté d'égalité et d'indistinction contenue dans la présente convention est très utile.

M. Jacques Remiller. L'exposé des motifs rappelle que, dans les pays en développement, 98 % des enfants handicapés ne vont pas à l'école. Quels sont les pays les plus touchés par ce phénomène ? De plus, quelles suites sont données aux 1177 plaintes déposées à la HALDE suite à des affaires de discrimination envers des handicapés ?

Enfin, il faut préciser qu'il reste une discrimination envers les sportifs handicapés. En effet, les champions paralympiques ne se voient remettre que l'ordre national du mérite, alors que les champions olympiques reçoivent la légion d'honneur.

M. Jean-Paul Balkany. Cette différence de traitement n'est pas systématique. Certains champions paralympiques ont aussi reçu la légion d'honneur.

M. Lionnel Luca, rapporteur. Les résultats obtenus par chacun des pays seront plus faciles à analyser une fois les rapports nationaux publiés. De la même manière, la HALDE publie un rapport annuel sur lequel figure tous les chiffres relatifs aux suites données aux plaintes.

Enfin, je ne pense pas que nous soyons ici dans l'enceinte adéquate pour aborder la question des récompenses attribuées aux sportifs.

M. Jean-Pierre Dufau. Certains mots – intégration, discrimination – se retrouvent dans de nombreux débats. Cela montre qu'ils renvoient au fond à une même problématique universelle, celle de l'égalité des droits entre les humains.

M. Lionel Luca, rapporteur. Je pense que nous pouvons tous partager cette conclusion.

Suivant les conclusions du Rapporteur, la Commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 1777).

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi dans le texte figurant en annexe du présent rapport.

ANNEXE

LA CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES ET SON PROTOCOLE FACULTATIF : ETAT DES SIGNATURES ET DES RATIFICATIONS

(au 7 septembre 2009)

Participant	Convention		Protocole facultatif	
	Signature	Ratification (ou adhésion)	Signature	Ratification (ou adhésion)
Afrique du Sud	30.03.2007	30.11.2007	30.03.2007	30.11.2007
Algérie	30.03.2007		30.03.2007	
Allemagne	30.03.2007	24.02.2009	30.03.2007	24.02.2009
Andorre	27.04.2007		27.04.2007	
Antigua-et-Barbuda	30.03.2007		30.03.2007	
Arabie Saoudite		24.06.2008		24.06.2008
Argentine	30.03.2007	02.09.2008	30.03.2007	02.09.2008
Arménie	30.03.2007		30.03.2007	
Australie	30.03.2007	17.07.2008		21.08.2009
Autriche	30.03.2007	26.09.2008	30.03.2007	26.09.2008
Azerbaïdjan	09.01.2008	28.01.2009	09.01.2008	28.01.2009
Bahreïn	25.06.2007			
Bangladesh	09.05.2007	30.11.2007		12.05.2008
Barbade	19.07.2007			
Belgique	30.03.2007	02.07.2009	30.03.2007	02.07.2009
Bénin	08.02.2008		08.02.2008	
Bolivie	13.08.2007		13.08.2007	
Bosnie-Herzégovine	29.07.2009		29.07.2009	
Brésil	30.03.2007	01.08.2008	30.03.2007	01.08.2008
Brunéi Darussalam	18.12.2007			
Bulgarie	27.09.2007		18.12.2008	
Burkina Faso	23.05.2007	23.07.2009	23.05.2007	23.07.2009
Burundi	26.04.2007		26.04.2007	
Cambodge	01.10.2007		01.10.2007	
Cameroun	01.10.2008		01.10.2008	
Canada	30.03.2007			
Cap-Vert	30.03.2007			
Chili	30.03.2007	29.07.2008	30.03.2007	29.07.2008
Chine	30.03.2007	01.08.2008		
Chypre	30.03.2007		30.03.2007	
Colombie	30.03.2007			
Union européenne	30.03.2007			
Comores	26.07.2007			
Congo (République du)	30.03.2007		30.03.2007	
Costa Rica	30.03.2007	01.10.2008	30.03.2007	01.10.2008
Côte d'Ivoire	07.06.2007		07.06.2007	
Croatie	30.03.2007	15.08.2007	30.03.2007	15.08.2007
Cuba	26.04.2007	06.09.2007		
Danemark	30.03.2007	24.07.2009		

Participant	Convention		Protocole facultatif	
	Signature	Ratification (ou adhésion)	Signature	Ratification (ou adhésion)
Dominique	30.03.2007			
Egypte	04.04.2007	14.04.2008		
El Salvador	30.03.2007	14.12.2007	30.03.2007	14.12.2007
Emirats arabes unis	08.02.2008		12.02.2008	
Equateur	30.03.2007	03.04.2008	30.03.2007	03.04.2008
Espagne	30.03.2007	03.12.2007	30.03.2007	03.12.2007
Estonie	25.09.2007			
Etats-Unis d'Amérique	30.07.2009			
Ethiopie	30.03.2007			
Ex-République yougoslave de Macédoine	30.03.2007		29.07.2009	
Fédération de Russie	24.09.2008			
Finlande	30.03.2007		30.03.2007	
France	30.03.2007		23.09.2008	
Gabon	30.03.2007	01.10.2007	25.09.2007	
Géorgie	10.07.2009		10.07.2009	
Ghana	30.03.2007		30.03.2007	
Grèce	30.03.2007			
Guatemala	30.03.2007	07.04.2009	30.03.2007	07.04.2009
Guinée	16.05.2007	08.02.2008	31.08.2007	08.02.2008
Guyane	11.04.2007			
Haïti		23.07.2009		23.07.2009
Honduras	30.03.2007	14.04.2008	23.08.2007	
Hongrie	30.03.2007	20.07.2007	30.03.2007	20.07.2007
Iles Cook		08.05.2009		08.05.2009
Iles Salomon	23.09.2008			
Inde	30.03.2007	01.10.2007		
Indonésie	30.03.2007			
Irlande	30.03.2007		30.03.2007	
Islande	30.03.2007			
Israël	30.03.2007			
Italie	30.03.2007	15.05.2009	30.03.2007	15.05.2009
Jamahiriya arabe libyenne	01.05.2008			
Jamaïque	30.03.2007	30.03.2007	30.03.2007	
Japon	28.09.2007			
Jordanie	30.03.2007	31.03.2008	30.03.2007	
Kazakhstan	11.12.2008		11.12.2008	
Kenya	30.03.2007	19.05.2008		
Lesotho		02.12.2008		
Lettonie	18.07.2008			
Liban	14.06.2007		14.06.2007	
Libéria	30.03.2007		30.03.2007	
Lituanie	30.03.2007		30.03.2007	
Luxembourg	30.03.2007		30.03.2007	
Madagascar	25.09.2007		25.09.2007	
Malaisie	08.04.2008			
Malawi	27.09.2007	27.08.2009		
Maldives	02.10.2007			
Mali	15.05.2007	07.04.2008	15.05.2007	07.04.2008
Malte	30.03.2007		30.03.2007	
Maroc	30.03.2007	08.04.2009		08.04.2009

Participant	Convention		Protocole facultatif	
	Signature	Ratification (ou adhésion)	Signature	Ratification (ou adhésion)
Maurice	25.09.2007		25.09.2007	
Mexique	30.03.2007	17.12.2007	30.03.2007	17.12.2007
Mongolie		13.05.2009		13.05.2009
Monténégro	27.09.2007		27.09.2007	
Mozambique	30.03.2007			
Namibie	25.04.2007	04.12.2007	25.04.2007	04.12.2007
Népal	03.01.2008		03.01.2008	
Nicaragua	30.03.2007	07.12.2007	21.10.2008	
Niger	30.03.2007	24.06.2008	02.08.2007	24.06.2008
Nigéria	30.03.2007		30.03.2007	
Norvège	30.03.2007			
Nouvelle-Zélande	30.03.2007	25.09.2008		
Oman	17.03.2008	06.01.2009		
Ouganda	30.03.2007	25.09.2008	30.03.2007	25.09.2008
Ouzbékistan	27.02.2009			
Pakistan	25.09.2008			
Panama	30.03.2007	07.08.2007	30.03.2007	07.08.2007
Paraguay	30.03.2007	03.09.2008	30.03.2007	03.09.2008
Pays-Bas	30.03.2007			
Pérou	30.03.2007	30.01.2008	30.03.2007	30.01.2008
Philippines	25.09.2007	15.04.2008		
Pologne	30.03.2007			
Portugal	30.03.2007		30.03.2007	
Qatar	09.07.2007	13.05.2008	09.07.2007	
République arabe syrienne	30.03.2007	10.07.2009		10.07.2009
République centrafricaine	09.05.2007		09.05.2007	
République de Corée	30.03.2007	11.12.2008		
République de Moldova	30.03.2007			
République démocratique populaire du Laos	15.01.2008			
République dominicaine	30.03.2007	18.08.2009	30.03.2007	18.08.2009
République tchèque	30.03.2007		30.03.2007	
République-Unie de Tanzanie	30.03.2007		29.09.2008	
Roumanie	26.09.2007		25.09.2008	
Royaume-Uni de Grande- Bretagne et d'Irlande du Nord	30.03.2007	08.06.2009	26.02.2009	07.08.2009
Rwanda		15.12.2008		15.12.2008
Saint-Marin	30.03.2007	22.02.2008	30.03.2007	22.02.2008
Sénégal	25.04.2007		25.04.2007	
Serbie	17.12.2007	31.07.2009	17.12.2007	31.07.2009
Seychelles	30.03.2007		30.03.2007	
Sierra Leone	30.03.2007		30.03.2007	
Slovaquie	26.09.2007		26.09.2007	
Slovénie	30.03.2007	24.04.2008	30.03.2007	24.04.2008
Soudan	30.03.2007	24.04.2009		24.04.2009
Sri Lanka	30.03.2007			
Suède	30.03.2007	15.12.2008	30.03.2007	15.12.2008
Suriname	30.03.2007			
Swaziland	25.09.2007		25.09.2007	

Participant	Convention		Protocole facultatif	
	Signature	Ratification (ou adhésion)	Signature	Ratification (ou adhésion)
Thaïlande	30.03.2007	29.07.2008		
Togo	23.09.2008		23.09.2008	
Tonga	15.11.2007			
Trinité-et-Tobago	27.09.2007			
Tunisie	30.03.2007	02.04.2008	30.03.2007	02.04.2008
Turkménistan		04.09.2008		
Turquie	30.03.2007			
Ukraine	24.09.2008		24.09.2008	
Uruguay	03.04.2007	11.02.2009		
Vanuatu	17.05.2007	23.10.2008		
Vietnam	22.10.2007			
Yémen	30.03.2007	26.03.2009	11.04.2007	26.03.2009
Zambie	09.05.2008		29.09.2008	

Source : site internet des Nations unies.

ANNEXE

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée la ratification de la convention relative aux droits des personnes handicapées (ensemble un protocole), signée à New York le 30 mars 2007, et dont le texte est annexé à la présente loi.