

Consultation sur l'ICRPD : avis de l'Association d'aide aux personnes handicapées mentales (ASA-Handicap mental)

Consultation sur la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (ICRPD)

Position de ASA-Handicap mental¹

Etat au 4 mars 2011

I. La Suisse doit absolument adhérer à la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées

Ainsi que le rappellent la DOK, le Conseil à l'égalité et le Centre Egalité Handicap, « c'est Kofi Annan, alors secrétaire général des Nations Unies, qui a appelé les personnes intéressées à collaborer à l'élaboration de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées. Son appel a été entendu : au fur et à mesure des sessions du comité chargé de l'élaboration, le nombre des personnes handicapées et de leurs représentants qui se sont impliqués dans le processus n'a cessé d'augmenter ; à la fin, ils étaient environ 700. Par un lobbying fondé, ils ont marqué la convention en profondeur et se la sont appropriée, sans l'ombre d'un doute. La convention désigne de manière claire et complète les difficultés auxquelles les personnes handicapées sont confrontées comme un problème relevant des droits humains, et elle fournit les instruments juridiques nécessaires pour y remédier ».

La Convention fait date dans l'évolution menant à la réalisation des droits des personnes handicapées à travers le monde, y compris en Suisse, de par sa genèse et son exhaustivité. **Les signataires demandent**, comme la DOK, le Conseil à l'égalité et le Centre Egalité Handicap, **que la Suisse ratifie rapidement l'ICRPD pour les raisons suivantes :**

¹ ASA-Handicap mental a été créée en 1889 en réponse à un besoin : améliorer l'éducation et l'intégration de nos semblables les plus démunis. Plus de 100 ans après, notre association s'est donné pour but « la promotion de l'éducation, de l'enseignement, de la formation, la valorisation du rôle social et une qualité de vie optimale pour des personnes avec un handicap mental et des personnes ayant des difficultés d'apprentissage » (Art. 2, Statuts). Voir site www.asa-handicap-mental.ch Notre association est membre de Intégration Handicap qui nous représente auprès de la DOK.

1. Encouragement de l'inclusion / Renforcement du droit suisse des personnes handicapées

Le rapport du Prof. Markus Schefer, de l'Université de Bâle, sur les cinq ans de la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand) tout comme celui de la DOK, du Conseil et du Centre Égalité Handicap ont signalé d'une part l'importance de la législation suisse en faveur des personnes handicapées, mais aussi, d'autre part, quelques-unes des lacunes qu'elle présente.

En adhérant à l'ICRPD, la Suisse s'engage – comme elle le fait déjà en vertu de l'art. 8, al. 2 et 4, de la Constitution fédérale (Cst.) et de la LHand – à éliminer les obstacles auxquels se heurtent les personnes handicapées, notamment handicapées mentales et à promouvoir activement leur inclusion et leur égalité dans la société. La convention renforce les droits humains universels dans la perspective des personnes handicapées et, ce faisant, la législation suisse en faveur des personnes handicapées.

2. Précieuse concrétisation de la législation suisse en faveur des personnes handicapées

En vertu de l'ICRPD, les personnes handicapées mentales ne doivent certes pas obtenir davantage de droits que les autres, mais elles doivent pouvoir jouir effectivement de leurs droits au même titre que les personnes sans handicap. Pour atteindre cet objectif, la convention engage les États, par des prescriptions très détaillées, à prendre des mesures appropriées dans tous les domaines de la vie. Elle constitue donc une aide précieuse pour la concrétisation et l'interprétation de la législation suisse en faveur des personnes handicapées².

Quelques exemples concernant les personnes handicapées mentales:

² Comme 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 servent à concrétiser l'art. 11, al. 1, et l'art. 8, al. 3, Cst.

Art. 8 Sensibilisation

Les personnes handicapées mentales sont encore l'objet de stéréotypes, de préjugés, de discrimination de la part de la société. L'intégration de ces personnes dans la cité suscite parfois des réactions négatives, voire même violentes, qu'on observe dans la rue, mais aussi dans les cours de récréation et les entreprises. Le plus souvent ces phénomènes sont dus à la méconnaissance du handicap et aux peurs qu'il provoque.

Il s'agit donc d'une affaire d'information et de formation du public qui devra se faire progressivement pour changer les regards. Les problèmes d'insertion ou d'inclusion ne pourront pas être réglés sans que l'ensemble de la société soit informée sur les problèmes rencontrés par les personnes handicapées mentales ainsi que sur leur potentiel, malgré une apparence ou des comportements atypiques. Des campagnes de sensibilisation sont à intensifier.

Art.15 Droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

L'art. 10, al. 3, Cst. interdit déjà la torture et tout autre traitement ou peine cruels, inhumains ou dégradants. L'art. 15 ICRPD souligne l'importance particulière de cette disposition pour les personnes handicapées : comme l'a déjà reconnu la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) à plusieurs reprises, il peut arriver qu'un traitement qui n'a pas l'intensité de la torture ni n'est cruel, inhumain ou dégradant pour une personne sans handicap doive être considéré comme tel dans le cas d'une personne handicapée.

Art. 16 Droit de ne pas être soumis à l'exploitation, à la violence et à la maltraitance

Les cas récurrents d'abus à l'égard des personnes handicapées mentales témoignent de la nécessité particulière de protéger les personnes handicapées. L'art. 16 ICRPD énonce les mesures qui doivent être prises pour empêcher, autant que possible, pareils abus.

Art. 19 Autonomie de vie et inclusion dans la société

L'art. 19 ICRPD est une disposition très importante qu'on ne trouve nulle part ailleurs dans un traité sur les droits humains. Les États Parties reconnaissent à toutes les personnes handicapées le droit de vivre dans la société, avec la même liberté de choix que les autres personnes.

Les personnes handicapées mentales sont particulièrement concernées par cet article : elles sont encore peu (ou pas) consultées, entendues et impliquées dans les discussions présidant

aux décisions les concernant. L'exercice de leur liberté de choix et leur droit de vivre dans la société passe par le renforcement de mesures appropriées (soutien à l'habitat autonome, budgets d'assistance, etc.). La Suisse pourrait s'appuyer sur des réalisations innovantes mises en place dans d'autres pays.

L'État ne doit pas entraver les solutions individuelles, mais les soutenir. Il s'ensuit une obligation de prestation aussi en ce qui concerne les soins individuels dans le milieu familial, par le partenaire ou des tiers (et dans ce sens, en Suisse, une participation aux frais d'assistance).

Art. 21 Liberté d'expression et d'opinion et accès à l'information

Les personnes handicapées mentales sont souvent entravées dans leur participation « citoyenne » par des limites cognitives. Au vu de ces limites, il est essentiel d'adapter nos modes de communication et leur contenu de façon à les rendre accessibles à tous (rôle des nouvelles technologies de la communication ; des solutions innovantes existent, notamment au Québec).

Concernant l'exercice du droit de parole, les media sont encore peu enclins à leur accorder une liberté d'expression et d'opinion (dans la presse, à la télévision).

C'est dire toute l'importance de l'article 24 et des mesures qui y sont énoncées pour garantir aux personnes handicapées mentales les mêmes droits qu'aux autres.

Art. 23 Respect du domicile et de la famille

Les droits des personnes handicapées mentales en matière de vie affective, vie amoureuse et/ou vie sexuelle, de parentalité sont à promouvoir, à la condition de mettre place des mesures de soutien de l'environnement (formation des personnes elles-mêmes et des professionnels, services de consultation et d'accompagnement).

L'ICRPD soulève avec pertinence les divers points auxquels les Etats doivent être attentifs, qui concernent d'autant plus les personnes handicapées mentales que celles-ci subissent parfois plus que d'autres le poids des tabous.

Art. 24 Education

En Suisse, de grands changements touchent actuellement le monde de l'éducation des enfants handicapés à la suite de la nouvelle répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. ASA-Handicap mental constate que la question est loin d'être clarifiée dans la pratique des cantons, ce qui inquiète les personnes concernées et leurs familles. Pour plusieurs cantons il s'agit de savoir quelles mesures de pédagogie spécialisée pourront être prises pour garantir le droit des enfants handicapés mentaux à un enseignement adapté en classes ordinaires. La Convention parle d' « aménagements raisonnables en fonction des besoins de chacun » (al.2c), d' « accompagnement nécessaire pour faciliter leur éducation effective » (al.2d), de « mesures d'accompagnement individualisé efficaces » (al. 2 e). Ces principes demandent l'instauration de politiques soutenant ces conditions essentielles pour assurer le succès de la « pleine intégration ».

Cela dit, ASA-HM est d'avis que des classes d'enseignement spécialisé de qualité doivent être maintenues pour un suivi scolaire de situations de handicaps très lourds, présentant une polypathologie et/ou ayant des troubles du comportement.

ASA-HM relève un autre problème en Suisse: au-delà du temps de la scolarité obligatoire, les élèves ayant un handicap mental sont confrontés à de nombreux obstacles : l'école s'achève à 20 ans, alors que ces jeunes bénéficieraient d'un temps d'enseignement rallongé étant donné la lenteur qui manque leur rythme d'apprentissage ; l'accès à la formation professionnelle est loin d'être garantie pour tous ; l'adaptation des conditions d'étude et d'examens aux besoins de chacun est largement insuffisante (exemple des étudiants ayant un retard de développement léger ou atteints du syndrome d'Asperger).

L'ICRPD précise de manière univoque que le principe applicable dans le domaine de l'éducation est celui de l'*inclusion*. Le concept de système inclusif vaut pour tous les domaines de l'éducation et de la formation tout au long de la vie. La convention exige des États Parties qu'ils prennent les mesures adéquates.

Art. 25 Santé

Avec une prévalence d'environ 3% dans la population générale, le handicap mental représente un problème médical aussi fréquent qu'important, ce d'autant qu'il est associé à des troubles psychiques et/ou physiques. Or, le problème qui se pose à cette population réside dans l'accès aux services de santé ainsi que dans l'adéquation des traitements offerts.

Notre association estime qu'un effort supplémentaire doit être consenti par la Suisse pour répondre aux besoins des personnes handicapées mentales touchées dans leur santé, physique et mentale, avec un accent particulier mis sur la prévention et les soins à accorder aux personnes âgées.

Art. 27 Travail et emploi

ASA-Handicap mental est très régulièrement confrontée à des questions relatives à l'emploi professionnel. Pour les personnes handicapées mentales la participation à la vie socio-économique est loin d'être garantie. Il s'agit de trouver des solutions aussi diversifiées que possible pour mettre à disposition les places de travail nécessaires et créer des dispositifs innovants permettant aux personnes, qui ont des limites cognitives, d'exercer une activité intéressante, utile, valorisée et valorisante, dans des « conditions de travail justes et favorables » (al.1b).

Par ailleurs, sur le plan des mesures législatives, si certaines questions peuvent être réglées avec les instruments juridiques existants, les conditions de preuve de discrimination et d'inégalités de traitement sont souvent difficiles, et les bases légales incertaines empêchent la plupart des personnes concernées de se défendre contre les désavantages dont elles souffrent. La jurisprudence est, à notre connaissance, inexistante en la matière et ce, onze ans après l'entrée en vigueur de l'interdiction constitutionnelle de la discrimination et sept ans après celle de la LHand. La convention des Nations Unies apporte ici une concrétisation importante.

Art. 30 Participation à la vie culturelle et récréative, aux loisirs et aux sports

L'art. 30 évoque spécifiquement la participation à la vie culturelle et récréative, aux loisirs et aux sports. Il s'agit là de domaines importants au plan de la vie sociale. Ils figurent déjà implicitement dans la LHand, mais l'ICRPD leur donnerait davantage de poids.

Dans son rapport (p. 37), le Conseil fédéral pose la question de savoir si ces offres doivent être accessibles sur tout le territoire et pour les personnes présentant les handicaps les plus divers, chose que le texte de la convention ne préciserait pas. La question appelle une réponse positive : l'art. 3 utilise – comme les autres – le terme de « personnes handicapées », qui doit être interprété à la lumière du préambule et de l'article premier. Toutes les incapacités sont envisagées et l'art. 30 insiste seulement, à l'al. 4, sur l'importance du langage des signes.

L'al. 2 est important aux yeux de ASA-Handicap mental : pour les personnes handicapées, entrer dans le monde par la création, c'est participer au monde de l'art à part entière en ouvrant une voie à de nouveaux liens sociaux. Des mesures allant dans ce sens sont à soutenir et développer (cf. les projets Mir'Arts et Arthemo créés et mis en place par ASA-Handicap mental).

Consultation sur l'ICRPD : avis de l'Association d'aide aux personnes handicapées mentales (ASA-Handicap mental)

Le rapport du Conseil fédéral ne mentionne (p. 36) que les offres culturelles au niveau fédéral ; mais les offres sportives sont évidemment tout aussi concernées. Les dispositions en vigueur pour la radio et la télévision ne sont qu'un début, elles sont loin de remplir les obligations prévues par l'ICRPD

Art. 32 Coopération internationale

Pour ASA-Handicap mental, cet article est important : la Suisse a tout intérêt à intensifier ses collaborations internationales (partage d'informations, transfert de résultats de recherches, développement de programmes conjoints, etc.). Le travail en réseau international, à l'instar de ce que réalise l'Association internationale de recherche scientifique en faveur des personnes handicapées mentales (AIRHM), dont une délégation existe en Suisse romande, soutiendraient les efforts à consentir pour faire de la participation une réalité tangible.

Nous formulons une proposition. La création d'un site Web, destiné à être un observatoire international sur l'inclusion sociale, pourrait faciliter cette coopération : il permettrait aux parents, aux personnes avec un handicap, aux chercheurs et aux professionnels, ainsi qu'aux autorités, aux organisations et aux citoyens de disposer d'une bibliothèque virtuelle où trouver de l'information en français, en allemand, en italien ou en anglais sur les sujets concernant la participation et l'inclusion sociale. L'Observatoire serait un espace de mise en commun de ce que l'on connaît, de ce que l'on développe et de ce qui existe. Chaque organisation de tout pays intéressé pourrait y contribuer en y plaçant ses informations. L'accès à ce site par les personnes en situation de handicap serait rendu possible par le développement d'une version moins en textes et plus imagée comme celle expérimentée par la ville de Montréal (Québec).

3. **Politique des droits humains de la Suisse / Signal politique**

L'adhésion de la Suisse à la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées correspond aux engagements pris dans la législation suisse en faveur des personnes handicapées et à la politique générale de la Suisse dans le domaine des droits humains. Elle témoigne, aux yeux de la communauté internationale, de l'engagement de la Suisse en faveur de l'égalité des personnes handicapées.

II. La Suisse doit fournir des ressources suffisantes pour la mise en œuvre de la convention

1. **Renforcement ou création de points de contact**

Le rapport « Cinq ans d'existence de la loi sur l'égalité des personnes handicapées », rédigé par la DOK, le Conseil à l'égalité et le Centre Égalité Handicap et publié le 3 décembre 2009,

auquel ASA-Handicap mental a adhéré, demandait un renforcement du cadre institutionnel afin d'améliorer la mise en œuvre de la législation en vigueur, notamment au niveau cantonal (p. 12, pp. 134 ss). Cette revendication se fonde sur l'expérience du Centre Égalité Handicap, qui constate qu'il manque des interlocuteurs publics, en particulier dans les cantons, ayant compétence pour répondre aux questions soulevées par la LHand. Mais il arrive aussi au niveau de la Confédération que des autorités ne soient pas conscientes – malgré l'excellent travail fourni par le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH) – des obligations qui leur incombent dans l'exécution de la LHand.

C'est pourquoi ASA-Handicap mental se félicite que l'art. 33, al. 1, souligne l'importance pour les administrations de créer des points de contact chargés de veiller à l'application de la convention. Au niveau de la Confédération, nous rejoignons l'avis que cette tâche doit incomber au BFEH. Cela correspond au catalogue des tâches que l'art. 19 LHand et l'art. 3 OHand lui confient, en le chargeant notamment de traiter les questions d'égalité aux niveaux national et international et de coordonner les activités des unités spécialisées de l'administration fédérale. Le BFEH possède un savoir considérable sur la législation relative à l'égalité des personnes handicapées et il entretient déjà des contacts avec les autres autorités de l'administration fédérale qui s'occupent du sujet (comme l'OFT, l'OFAC, l'OFKOM). Mais il nous semble alors que des postes supplémentaires seront à prévoir.

Au niveau cantonal, par ailleurs, les « points focaux » ne sont pas seulement souhaitables – comme le mentionne le rapport du Conseil fédéral à la p. 39 – mais indispensables, notamment au vu du fait que des éléments centraux de la convention relèvent de la compétence des cantons (tels que l'école et la construction). On peut s'orienter sur l'exemple de Bâle-Ville, dont le poste de chargé de l'intégration et de l'égalité des personnes handicapées existe déjà et fonctionne très bien. L'adhésion de la Suisse à la convention entraîne donc des coûts supplémentaires.

2. Suivi / Association de la société civile

ASA-Handicap mental rejoint les arguments de la DOK, du Conseil à l'égalité et du centre Égalité Handicap tels que figurant ci-dessous et que nous rappelons.

L'art. 33, al. 2, ICRPD enjoint les États à créer ou renforcer un dispositif de protection et de suivi de l'application de la convention. Le rapport du Conseil fédéral ne répond pas à la question de savoir qui devrait assumer cette tâche (p. 38). Ce silence surprend d'autant plus qu'il

Consultation sur l'ICRPD : avis de l'Association d'aide aux personnes handicapées mentales (ASA-Handicap mental)

n'existe pas, en Suisse, d'institution nationale en charge des droits de l'homme qui serait prédestinée pour ce rôle d'instance indépendante, mais uniquement, et seulement depuis 2011, un projet pilote limité pour le moment à 5 ans de « Centre de compétence pour les droits humains ».

Le suivi de l'ICRPD comprend notamment le recensement de tous les arrêts de tribunaux et décisions des autorités présentant un rapport avec la législation relative à l'égalité des personnes handicapées (et avec l'ICRPD une fois que la Suisse y aura adhéré). Ces documents montrent comment et si ces instruments juridiques sont appliqués et dans quelle mesure ils sont utiles pour éliminer ou empêcher les discriminations dont souffrent les personnes handicapées. Leur analyse systématique permet d'intervenir précocement en cas d'erreur d'interprétation de l'ICRPD par les instances inférieures³. Il n'existe pas de banque de données de ce type en Suisse. Cette lacune a nui aussi bien au rapport du Prof. Markus Schefer qu'à la DOK, lors des 5 ans de la LHand. Hormis le fait que la jurisprudence est tout sauf abondante au niveau fédéral, il est extrêmement difficile de chercher les décisions de justice concernant la LHand et l'interdiction constitutionnelle de la discrimination. Cela s'explique notamment par le fait que la LHand trouve son application dans de très nombreux et divers domaines (construction, école, transports publics, prestations de service des collectivités et des particuliers, formation et formation continue, conditions de travail à la Confédération) et que les procédures appliquées sont différentes et se situent à différents niveaux (droit public/droit civil). Si la Suisse adhère à l'ICRPD, il y aura des mesures à prendre pour pouvoir examiner et documenter de manière sérieuse comment les instruments juridiques de l'égalité des droits des personnes handicapées fonctionnent. Un exemple concret est donné par la banque de données contenant les décisions prises en application de la loi sur l'égalité entre femmes et hommes : http://www.gleichstellungsgesetz.ch/html_de/106.html. La DOK, et plus particulièrement le Centre Égalité Handicap, sont tout à fait disposés à collaborer à la mise en place d'une telle banque de données, dans le sens de l'inclusion de la société civile dans le processus de suivi particulièrement mis en avant à l'art. 33, al. 3.

Le suivi, et notamment la création d'une banque de données des arrêts, nécessite lui aussi des moyens supplémentaires. Outre le fait que cette tâche doit être assumée par une instance indépendante, elle dépasse le cadre des ressources dont disposent actuellement le BFEH et le Centre Égalité Handicap. Il est par conséquent indispensable de prévoir au moins deux postes

³ L'institut allemand des droits humains, chargé du suivi de l'ICRPD, a par exemple publié une critique allant dans ce sens de l'arrêt de la cour administrative du Land de Hess du 12 novembre 2009 (7 B 2763/09) et simultanément un communiqué concernant la place de la convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées dans l'ordre juridique allemand et son importance pour les procédures administratives et leur contrôle par les tribunaux, et notamment leurs exigences dans le domaine du droit à une éducation inclusive au sens de l'art. 24 de la convention.

scientifiques supplémentaires au niveau fédéral pour le suivi de la convention (notamment pendant la phase initiale, où tout doit être mis en place).

En comparaison, on peut mentionner ici que le Bundestag et le Bundesrat ont chargé l'institut allemand des droits humains, en 2008, d'encourager le respect des droits des personnes handicapées conformément à la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées et de suivre sa mise en œuvre en Allemagne. L'institut a instauré pour ce faire ledit service de monitoring de la convention. Ce service dispose de 6 collaborateurs et d'un budget annuel de 430 000 euros.

III. La Suisse doit aussi ratifier le protocole facultatif

Le protocole facultatif de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées prévoit une procédure de recours internationale permettant aux personnes et aux organisations de s'adresser au Comité des droits des personnes handicapées dans les cas concrets de discrimination. Ce dernier examinera les demandes qui lui seront adressées, appelées communications. S'il conclut qu'il y a atteinte à la convention, il fera une recommandation à l'État partie.

ASA-Handicap mental regrette vivement la décision de ne pas intégrer la question de l'adhésion au protocole facultatif à cette procédure de consultation. Pour assurer une mise en œuvre efficace et conséquente de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, nous demandons que cet instrument soit également ratifié rapidement par la Suisse.