

Andreas Rieder

L'importance pour la Suisse de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées

Résumé

La réalisation des droits des personnes en situation de handicap est une question qui occupait déjà la Suisse avant son adhésion, en 2014, à la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées. Cette Convention sert de cadre de référence permettant de continuer à développer la politique en faveur des personnes handicapées en Suisse. Concrètement, il s'agit essentiellement d'améliorer la coordination entre la Confédération et les cantons. Il est désormais question de prendre en considération tous les domaines qui influencent les conditions de vie des personnes en situation de handicap. Le but est de faire progresser l'encouragement et la promotion de l'égalité des personnes en situation de handicap – en ayant toujours conscience qu'il reste encore un long chemin à parcourir avant que ces objectifs ne soient pleinement atteints.

Zusammenfassung

Die Schweiz beschäftigte sich bereits vor ihrem Beitritt zur UNO-Behindertenrechtskonvention im Jahr 2014 mit der Realisierung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Die Konvention dient als Bezugsrahmen, um die schweizerische Behindertenpolitik weiterzuentwickeln. Konkret steht eine Verbesserung der Koordination von Bund und Kantonen im Zentrum. Neu sollen alle Bereiche berücksichtigt werden, die Einfluss auf die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen haben. Ziel ist, die Förderung und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen weiter voranzutreiben – stets im Bewusstsein, dass es noch ein weiter Weg zur umfassenden Realisierung der Ziele ist.

Introduction

En 2014, la Suisse a ratifié la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH de l'ONU)¹. À l'heure actuelle, cette adhésion a déjà eu une répercussion : le public est de plus en plus sensibilisé aux droits des personnes en situation de handicap et le sujet fait l'objet de discussions. De plus, la CDPH de l'ONU s'est également frayé une place dans l'agenda politique.²

Il s'agit d'ores et déjà d'une répercussion positive en soi, mais l'importance de la CDPH de l'ONU va bien plus loin puisqu'elle devrait influencer de manière notable les débats sur la politique du handicap en Suisse (ainsi que dans les autres États parties) et ce, durant un certain temps. Certes, la Convention ne propose pas une direction différente de celle de l'ordre juridique suisse, mais elle indique de manière exhaustive, pragmatique et surtout indépendamment des approches établies et des structures développées, comment concrétiser les droits des personnes en situation de handicap. Elle représente ainsi à la fois une boussole et une « caisse à outils » pour la politique suisse en faveur des personnes handicapées.

¹ RS 0.109.

² Conformément au postulat 13.4245 déposé par le conseiller national Christian Lohr prônant une politique du handicap cohérente.

Les grands axes de la CDPH de l'ONU

La Convention sur les droits des personnes handicapées a abouti en un temps record, du moins en comparaison avec les autres Conventions de l'ONU. Elle a été adoptée fin 2006, à l'issue d'un travail préliminaire relativement succinct, mais intensif et elle est entrée en vigueur dès la mi-2008, après la 20^e ratification. À l'heure actuelle, la Convention a été signée par 185 États et ratifiée par 172 États.³

La CDPH indique qu'un effort particulier est nécessaire pour que les personnes en situation de handicap puissent jouir pleinement des droits de l'homme.

C'est étonnant en soi lorsque l'on pense que tant au niveau international que national, le fil conducteur en matière de gestion des handicaps fut, durant longtemps et sans remise en question aucune, l'aide sociale et le soutien. Pourtant, dans un laps de temps proportionnellement court, un changement a été engagé à l'échelle nationale et internationale ; aujourd'hui il n'est guère plus contesté que le handicap n'est pas une simple question d'autonomie fonctionnelle, mais une thématique des droits de l'homme. Il est également établi qu'un instrument spécifique est requis pour protéger les droits des personnes en situation de handicap ; il ne suffit pas de simplement envisager la situation des personnes frappées de handicap dans le cadre des garanties générales des droits humains.

La Convention a pour objet 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. Il ne s'agit donc pas de créer des « droits des personnes handicapées » mais de clarifier la portée des droits de l'homme pour les personnes en situation de handicap.

La CDPH de l'ONU indique toutefois qu'un effort particulier est nécessaire pour que les personnes en situation de handicap puissent effectivement jouir pleinement des droits de l'homme. Elle souligne notamment qu'un véritable « travail de traduction » doit être réalisé pour que les droits de l'homme soient réellement appliqués aux personnes en situation de handicap.

Selon la Convention, cette traduction intervient à différents niveaux : elle expose les principes sur lesquels doit reposer le changement radical recherché en matière de gestion du handicap ; elle exprime la nécessité d'une approche exhaustive ; enfin, elle montre concrètement comment mettre en œuvre les droits des personnes en situation de handicap.

De ce fait, il est indispensable de considérer la Convention dans son ensemble pour en saisir toute la portée effective. C'est en effet précisément sur la synergie des principes généraux, des différentes garanties et des dispositions des conditions-cadres et de l'application nationale que repose le potentiel de la CDPH pour les droits des personnes en situation de handicap et donc pour le développement de la politique du handicap dans les États parties.

Application en Suisse

La Suisse avait déjà fait des progrès en matière de concrétisation des droits des personnes handicapées avant son adhésion à la CDPH de l'ONU. La politique suisse du handicap était néanmoins également placée sous le signe de l'aide sociale. Depuis au

³ État au 02.02.2017.

moins l'an 2000, soit l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale, la ligne de conduite de la politique en faveur des personnes en situation de handicap est formulée à l'article 8 dans la Constitution fédérale : toute discrimination fondée sur le handicap est interdite (art. 8, al. 2 Cst.) et la Confédération ainsi que les cantons sont chargés de prévoir des mesures en vue d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées (art. 8, al. 4 Cst.).

Il en résulte un engagement à promouvoir l'égalité, l'autonomie et la participation sociale. Le Conseil fédéral (2012, p. 609) retient également que la loi suisse sur l'égalité pour les personnes handicapées présente la même orientation que la CDPH de l'ONU. Les mesures prescrites par le droit constitutionnel, bien que substantielles, sont développées en matière de politique du handicap ; cependant elles ne coïncident pas toujours avec les objectifs de la CDPH et ne sont pas non plus dénuées de points de friction et de contradictions. (*Ibid.*, p. 612).

L'évaluation de la loi sur l'égalité pour les personnes handicapées (LHand) (Arbeitsgemeinschaft BASS/ZHAW, 2015) dont le Conseil fédéral a pris connaissance fin 2015 et le rapport initial de la Suisse sur l'application de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (Conseil fédéral, 2016) confirment ce constat. Le paysage politique de la Suisse relatif au handicap est marqué par des mesures de politique sociale adoptées par la Confédération et les cantons⁴, lesquelles mettent en avant la garantie du minimum vital ainsi que la promotion de l'insertion professionnelle et sociale. Suite à plusieurs révisions depuis 2004, ces mesures et notamment la Loi sur l'assurance-invalidité (LAI), mettent

davantage l'accent sur la promotion de l'insertion. À ces mesures s'est ajouté en 2004 un deuxième élément : l'adoption de la LHand, qui a entraîné une amélioration de l'accessibilité. Au-delà de ce domaine, l'égalité des personnes en situation de handicap n'est mise en œuvre que de façon ponctuelle. En outre, les mesures de protection sociale et celles visant à promouvoir l'égalité des personnes handicapées demeurent liées de manière limitée seulement.

Cela ne s'explique pas en premier lieu par une défaillance de prescriptions juridiques. Comme déjà mentionné, les revendications de la Convention revêtent d'ores et déjà un caractère obligatoire pour la Suisse – la Confédération et les cantons. Les dispositions pragmatiques formulées dans la Convention coïncident avec les exigences découlant de la législation suisse en vigueur.

Le Conseil fédéral retient que la loi suisse sur l'égalité pour les personnes handicapées présente la même orientation que la CDPH.

Alors que la Convention présente un cadre uniforme en matière de droits des personnes handicapées, dans tous les domaines de la vie et sur le plan juridique, en soulignant clairement la portée d'un tel cadre, le droit suisse est organisé non seulement de manière fragmentée, mais aussi et surtout de façon nettement moins concrète en ce qui concerne les droits des personnes en situation de handicap.

Il en résulte une mise en œuvre de l'égalité principalement réactive ; mais à une telle application proactive s'opposent généralement un manque d'informations, des responsabilités mal définies et une certaine « appréciation de l'application » (Kälin, 2008, p. 138).

⁴ Cf. art. 112 ss. Cst

La comparaison avec les dispositions de la Convention en vue d'une application nationale (art. 33 CDPH) montre finalement que les structures et les institutions susceptibles de soutenir la mise en œuvre des dispositions matérielles sont rares et fragiles en Suisse.

La politique en faveur des personnes handicapées doit tendre à s'imposer en tant que thématique transversale et englober tous les domaines influençant l'existence des personnes en situation de handicap.

CDPH de l'ONU et développement de la politique du handicap

La Convention n'apporte pas fondamentalement de nouvelles obligations et de nouveaux droits. Ses exigences correspondent d'ores et déjà à l'orientation de la législation actuellement en vigueur. Cependant, la Convention est cruciale en tant que ligne de conduite – et également en tant que moteur – pour concrétiser la législation applicable et son développement.

L'accessibilité des dispositions de la Convention compense un défaut du droit suisse de l'égalité: un niveau élevé d'abstraction et la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. Parallèlement, l'approche exhaustive de la Convention peut contribuer à inciter les différents secteurs responsables en Suisse de la réalisation des droits des personnes en situation de handicap à une réflexion commune, à défaut d'une uniformisation.

Dans ce sens, la CDPH de l'ONU joue un rôle clé dans le développement de la politique de la Confédération en faveur des personnes handicapées. Fin 2015, sur

la base de l'évaluation de la Loi sur l'égalité pour les personnes handicapées (LHand) et du rapport initial portant sur la CDPH de l'ONU, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) de développer la politique en faveur des personnes handicapées. Il doit s'agir en premier lieu de définir des mesures destinées à améliorer la coordination entre la Confédération et les cantons et de prendre en compte d'autres thématiques en lien avec la politique du handicap. Le DFI doit par ailleurs également proposer des mesures visant à renforcer l'égalité des personnes handicapées dans des domaines prioritaires.

En janvier 2017, le Conseil fédéral a pris connaissance d'un premier rapport du DFI sur le développement de la politique en faveur des personnes handicapées (Département fédéral de l'intérieur, 2017). Celui-ci identifie l'ancrage de la politique du handicap à tous les niveaux fédéraux et dans tous les domaines politiques pertinents comme étant le principal défi actuel de la politique suisse en faveur des personnes handicapées. En d'autres termes, la politique en faveur des personnes handicapées doit tendre à s'imposer en tant que thématique transversale et englober tous les domaines influençant l'existence des personnes en situation de handicap. Tel doit être son objectif primordial.

Le champ de la politique en faveur des personnes handicapées est ainsi considérablement élargi et abordé de manière exhaustive, comme le préconise la CDPH de l'ONU. La politique en faveur des personnes handicapées de la Confédération doit toutefois être approfondie en parallèle – en s'appuyant là aussi sur les dispositions de la CDPH de l'ONU. Dans un premier temps, le Conseil fédéral accorde une priorité particu-

lière au thème du travail. D'autres thématiques devront également être approfondies de manière spécifique à l'avenir et là encore, il s'agira de se référer aux dispositions concrètes de la CDPH de l'ONU en matière de mise en œuvre.

Le Conseil fédéral a tout d'abord chargé le DFI de se mettre en relation avec les cantons et les organisations pour approfondir les mesures proposées et dans la mesure du possible, de les concrétiser. Les résultats de ce dialogue devraient être présentés au Conseil fédéral dans le cadre d'un autre rapport fin 2017.

Perspectives

La Suisse n'a pas attendu la CDPH de l'ONU pour s'efforcer de concrétiser les droits des personnes en situation de handicap. Son adhésion à la CDPH a néanmoins introduit une nouvelle dynamique. La Convention est cruciale pour le développement de la politique suisse en faveur des personnes handicapées. Elle contribue à élargir et à approfondir la politique actuelle du handicap, mais aussi à mettre davantage l'accent sur la promotion de l'égalité des personnes en situation de handicap. Il reste encore un long chemin à parcourir pour que les personnes handicapées puissent jouir pleinement de leurs droits. Il ne s'agit toutefois nullement d'une utopie puisque tout objectif nécessite du temps pour être réalisé.

Références

- Arbeitsgemeinschaft BASS/ZHAW (2015). *Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG*. Rapport intégral en allemand. Récupéré de www.edi.admin.ch/edi/fr/home/fachstellen/bfeh/droit/suisse/evaluation-de-la-lhand.html
- Conseil fédéral (19.12.2012). *Message portant approbation de la Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées*, FF 2013 601, récupéré de www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2013/601.pdf
- Conseil fédéral (29.06.2016). *Premier rapport du Gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées*, récupéré de www.edi.admin.ch/edi/fr/home/fachstellen/bfeh/droit/international/cdph/rapport.html
- Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (SR 101).
- Département fédéral de l'intérieur (11.01.2017). *Rapport sur le développement de la politique en faveur des personnes handicapées*, récupéré de www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/46888.pdf
- Kälin, W., Künzli, J., Wyttenbach, J., Schneider, A., & Akagündüz, S. (2008). *Mögliche Konsequenzen einer Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Schweiz*. Bern: Institut für öffentliches Recht.

Dr. Andreas Rieder
 Directeur du Bureau fédéral de l'égalité
 pour les personnes handicapées BFEH
 Inselgasse 1
 3003 Berne
andreas.rieder@gs-edi.admin.ch

