



Mise en œuvre de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) par l'Union européenne

Évaluation de la mise en
œuvre européenne

ANALYSE APPROFONDIE

EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Auteur: Irmgard Anglmayer

Unité Évaluation de l'impact ex-post

PE 536.347 - Février 2016

Mise en œuvre de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) par l'Union européenne

Analyse approfondie

Le 29 juin 2015, la commission de l'emploi et des affaires sociales (EMPL) a demandé un rapport sur la mise en œuvre de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), notamment les observations finales du Comité des droits des personnes handicapées des Nations unies. La résolution qui s'ensuivra constituera, après son adoption en plénière, la position du Parlement européen sur les récentes recommandations adressées à l'Union européenne par le Comité des Nations unies ("observations finales"), qui ont été formulées à la suite du processus de révision de la mise en œuvre de la convention.

Les rapports parlementaires de mise en œuvre sont généralement accompagnés d'évaluations de la mise en œuvre à l'échelle européenne, rédigées par l'unité Évaluation de l'impact ex-post de la direction de l'évaluation de l'impact et de la valeur ajoutée européenne, de la direction générale des services de recherche parlementaire du Parlement européen.

Résumé

Cette analyse approfondie, élaborée par l'unité Évaluation de l'impact ex-post du service de recherche du Parlement européen (EPRS), étudie l'état d'avancement de la mise en œuvre de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) par l'Union européenne, après la première étape du processus de révision. Les principes directeurs de la convention comprennent l'intégration des droits des personnes handicapées dans l'ensemble des politiques et au sein de toutes les institutions. Le présent document analyse les dispositifs institutionnels nécessaires au contrôle du processus de mise en œuvre et replace les recommandations du Comité CDPH (les "observations finales") dans un contexte plus large, en mettant l'accent sur les progrès accomplis à ce jour et les défis futurs.

AUTEUR

Irmgard Anglmayer, unité Évaluation de l'impact ex-post

À PROPOS DE L'ÉDITEUR

Le présent document a été rédigé par l'unité Évaluation de l'impact ex-post de la direction de l'évaluation de l'impact et de la valeur ajoutée européenne, dans le cadre de la direction générale des services de recherche parlementaire du secrétariat du Parlement européen.

L'unité peut être contactée par courrier électronique à l'adresse EPRS-ExPostImpactAssessment@ep.europa.eu

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: EN

Ce document est disponible sur l'internet à l'adresse suivante:

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank>

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Le contenu du présent document relève de la seule responsabilité des auteurs et les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux députés et au personnel du Parlement européen aux fins de leurs activités parlementaires. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable du Parlement européen et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

Manuscrit achevé en février 2016. Bruxelles, © Union européenne, 2016.

PE 536.347

ISBN 978-92-823-9029-0

DOI: 10.2861/825812

QA-04-16-072-FR-N

Table des matières

1. Introduction	5
2. Bref aperçu de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées.....	6
3. L'Union européenne en tant que partie à la CDPH des Nations unies	8
4. Le protocole facultatif se rapportant à la convention	9
5. Mise en œuvre de la CDPH par l'Union européenne	10
5.1. Gouvernance et dispositif de suivi.....	10
5.2. Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées	17
6. Dialogue constructif entre l'Union européenne et le Comité CDPH des Nations unies	19
6.1. Devoirs généraux de la CDPH en matière d'établissement de rapports.....	19
6.2. Historique de l'établissement de rapports entre l'Union européenne et les Nations unies.....	20
7. Observations finales du Comité CDPH: principaux facteurs de préoccupation	21
7.1. Acteurs impliqués dans le processus de révision de l'Union	21
7.2. Discussion de certaines recommandations	23
8. Conclusion.....	37

1. Introduction

La convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) est un acte juridiquement contraignant qui vise à protéger et à promouvoir les droits et la dignité des personnes handicapées. La liste complète des droits des personnes handicapées qui est dressée dans la convention vise à supprimer les barrières auxquelles sont confrontées les personnes handicapées dans leur vie quotidienne, qui les empêchent fréquemment de jouir de leurs droits fondamentaux au même titre que les autres. La convention marque un changement de paradigme dans la mesure où elle se concentre sur l'autonomie des personnes handicapées et sur leur droit à être pleinement intégrées dans la société, dépassant par conséquent l'ancienne approche fondée sur l'aide sociale. Créer les conditions permettant aux personnes handicapées de vivre de manière indépendante est un objectif central à cet égard, qui signifie privilégier la vie dans son cadre habituel plutôt qu'en institution. À l'échelle de l'Union, quelque 80 millions de personnes sont touchées par une forme quelconque de handicap, avec une tendance à la hausse durable en raison du vieillissement de la population européenne.

L'Union a adhéré à la CDPH en 2010 en qualité d'organisation d'intégration régionale. La Convention est entrée en vigueur dans l'Union européenne en janvier 2011. Depuis lors, les dispositions de la convention font partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union. En conséquence, la législation, les politiques et les programmes de l'Union doivent satisfaire aux obligations fixées par la CDPH. Cette dernière exige également de l'Union européenne la protection des personnes handicapées dans sa juridiction, et notamment au sein des administrations publiques de l'Union. Si la mise en œuvre de la CDPH n'est pas un processus simple, les principes directeurs de la convention comprennent toutefois l'intégration des droits des personnes handicapées dans l'ensemble des politiques et au sein de toutes les institutions. À cette fin, les exigences de son application (article 33) prévoient la mise en place d'un dispositif de suivi, y compris l'établissement de rapports détaillés destinés au comité de surveillance spécialisé des Nations unies - le Comité des droits des personnes handicapées (ci-après dénommé "le Comité CDPH").

En septembre 2015, le Comité CDPH a achevé son examen du premier rapport de mise en œuvre de l'Union européenne en émettant ses "observations finales". Celles-ci incluaient une longue liste de recommandations pour l'avenir. Le rapport de suivi de l'Union devra être présenté au plus tard début 2021. Le Parlement européen entend contribuer à ce suivi par son rapport d'initiative sur la mise en œuvre [*Application de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) avec une attention particulière accordée aux*

observations finales du Comité CDPH des Nations unies"], actuellement en cours d'élaboration. Pour appuyer le rapport du Parlement, cette évaluation de la mise en œuvre à l'échelle européenne décrit en détail les dispositifs institutionnels que l'Union a mis en place en vue d'appliquer l'article 33 de la convention, et le rôle essentiel joué par le Parlement dans ce processus. En outre, elle aborde un certain nombre de questions parmi les 42 traitées par le Comité CDPH et souligne les progrès accomplis à ce jour.

2. Bref aperçu de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées

La convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) est un acte juridiquement contraignant qui fixe des normes minimales visant à protéger et à garantir les droits civils, sociaux, politiques, économiques, juridiques et culturels des personnes handicapées. En vigueur depuis le 3 mai 2008, elle définit les obligations légales des États parties pour garantir ces droits.

La convention s'abstient de définir le terme *handicap*, car elle estime que "la notion de handicap évolue"¹. Elle fournit toutefois certaines indications quant à la signification de ce terme en qualifiant les personnes handicapées de "personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres". Entre-temps, dans le cadre de l'Union européenne, la Cour de justice européenne a commencé à définir le handicap dans sa jurisprudence.

Selon les estimations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), 15 % de la population mondiale présentent une forme ou une autre de handicap.² Cela fait des personnes handicapées la minorité la plus importante au monde. À l'échelle de l'Union, il est fait état d'une prévalence similaire: selon des données de la Commission fréquemment citées, quelque 80 millions de citoyens de l'Union européenne vivent avec une forme ou une autre de handicap. En raison du vieillissement de la population européenne, on peut s'attendre à une forte tendance à la hausse.³

¹ Préambule de la CDPH, point e).

² [Aide-mémoire n° 352 de l'OMS, Handicap et santé.](#)

³ La Commission s'attend à ce qu'en 2020, environ 120 millions de personnes dans l'Union présentent des handicaps multiples et/ou mineurs. Voir COM(2015) 615, p. 2.

La convention ne crée pas en principe de nouveaux droits, mais réaffirme et codifie des droits existants. Toutefois, on peut dire qu'elle impose aux États parties de nouvelles obligations sur *la façon* dont certains droits peuvent être appliqués (par exemple en mettant à disposition des "aménagement raisonnables"⁴). La convention consacre comme principes essentiels la non-discrimination, l'autodétermination et l'égalité inconditionnelle de traitement des personnes handicapées et non handicapées. En mettant l'accent sur l'inclusion pleine et entière des personnes handicapées dans la société et sur leur droit à mener une vie autonome, la convention marque un changement de paradigme vers une approche inclusive fondée sur l'autonomie et les droits des personnes handicapées. Par conséquent, elle va au-delà de l'approche, autrefois habituelle, reposant sur l'aspect médical ou l'aide sociale. Dans cet esprit, la convention considère le handicap comme l'effet des barrières auxquelles est confrontée une personne présentant une incapacité dans ses interactions avec son environnement plutôt que comme la condition physique ou mentale d'une personne ("handicap").

La convention est guidée par huit principes généraux, qui sont énumérés à l'article 3:

- le respect de la dignité intrinsèque et de l'autonomie individuelle,
- la non-discrimination (laquelle n'exclut cependant pas l'action positive en faveur des personnes handicapées, si elle est jugée nécessaire),
- la participation et l'intégration pleines à la société,
- le respect de la différence et l'acceptation des personnes handicapées comme faisant partie de la diversité humaine,
- l'égalité des chances,
- l'accessibilité,
- l'égalité entre les hommes et les femmes,
- le respect des enfants handicapés.

Structure de la convention CDPH

Art. premier à 4	établissent les objectifs, les principes directeurs et les obligations générales de la convention
Art. 5 à 30	définissent les droits contenus dans la convention dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, des transports, des infrastructures et des bâtiments publics, de la participation politique et du droit de vote, ainsi que de la capacité juridique des personnes handicapées
Art. 31 à 40	abordent les aspects de la mise en œuvre et du suivi, y compris les obligations en matière d'établissement de rapports
Art. 41 à 50	contiennent des dispositions d'ordre juridique et administratif

⁴ Voir chapitre 7.2.2 pour une définition d'"aménagement raisonnables".

3. L'Union européenne en tant que partie à la CDPH des Nations unies

Sur l'ensemble des instruments des Nations unies en matière de droits de l'homme, consistant en neuf traités internationaux principaux,⁵ la CDPH n'est pas seulement le dernier en date, mais également le seul à être ouvert aux "organisations d'intégration régionale" en plus des États-nations. À cet égard, l'Union européenne crée un précédent puisqu'elle est la seule organisation régionale à avoir à ce jour adhéré à la CDPH. L'Union européenne (alors appelée la Communauté européenne) a signé la convention le 30 mars 2007, le jour d'ouverture à la signature. À la suite de l'adoption de la décision 2010/48/CE du Conseil⁶ et le dépôt ultérieur des instruments de ratification formelle auprès du secrétaire général des Nations unies en décembre 2010, la CDPH est entrée en vigueur pour l'Union le 22 janvier 2011. De ce fait, conformément à la nature juridiquement contraignante de l'instrument, l'ensemble de la législation des politiques et des programmes de l'Union doit satisfaire aux obligations fixées par la convention. En outre, l'Union européenne est tenue de protéger les droits des personnes handicapées au sein de sa juridiction comme de son administration publique.

Conformément à l'article 216 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), l'accord est juridiquement contraignant pour les institutions de l'Union européenne et les États membres. Chacune des parties impliquées doit ratifier la convention en sa qualité d'"accord mixte", ce qui signifie que l'Union et ses États membres ont des compétences mixtes dans les domaines couverts par la CDPH. En conséquence, la responsabilité de la mise en œuvre de la convention est partagée entre l'Union et les États membres, dans l'étendue de leurs compétences respectives. Celles-ci sont précisées dans une déclaration⁷ présentée au titre de l'article 44, paragraphe 1, de la convention, laquelle doit être mise à jour à mesure que l'acquis de l'Union évolue. Comme

⁵ Il s'agit 1. de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 2. du pacte international relatif aux droits civils et politiques, 3. du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 4. de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 5. de la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 6. de la convention relative aux droits de l'enfant, 7. de la convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, 8. de la convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, 9. de la convention relative aux droits des personnes handicapées.

⁶ Décision 2010/48/CE du Conseil du 26 novembre 2009 concernant la conclusion, par la Communauté européenne, de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées. JO L 23 du 27.1.2010, pp. 35-61.

⁷ Déclaration relative à la compétence de la Communauté européenne concernant les questions régies par la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées. Annexe II de la décision 2010/48/CE du Conseil. JO L 23 du 27.1.2010, pp. 55-60.

dans le cadre d'autres accords mixtes, l'Union européenne et ses États membres sont "soumis à un devoir de coopération sincère".⁸ Les détails des modalités de coordination internes entre le Conseil, la Commission et les États membres sont exposés dans un code de conduite spécifique.⁹

Toutefois, tous les États membres de l'Union européenne ne sont pas encore parties à la convention: au 31 janvier 2016, 25 États membres l'avaient ratifiée, alors que le processus de ratification des trois États restants - Finlande, Irlande et Pays-Bas - était toujours en cours. Étant donné que ces trois pays ont signé la convention en 2007, des réformes juridiques sont en cours pour ouvrir la voie à une ratification. À ce jour, le processus serait bien avancé dans chacun de ces pays.

4. Le protocole facultatif se rapportant à la convention

La CDPH est assortie d'un protocole facultatif. Celui-ci prévoit la possibilité pour les citoyens individuels ou les groupes d'individus de déposer une plainte auprès du Comité CDPH en cas de violation par un État partie des droits établis par la convention, une fois que leurs systèmes nationaux de recours juridiques ont été épuisés. En outre, il habilite le Comité des Nations unies à mener des enquêtes sur des violations graves ou systématiques présumées des droits de la convention par un État partie.

Le protocole facultatif fait l'objet d'un processus de ratification distinct. À ce jour, 23 États membres l'ont signé et 21 l'ont ratifié.¹⁰ L'Union européenne n'a toujours pas conclu le protocole facultatif, et ce en dépit d'une proposition en ce sens de la Commission¹¹ datant de 2008, qui fut soutenue par le Parlement européen à une écrasante majorité.¹² Cependant, outre l'approbation du Parlement, l'adhésion de l'Union à ce protocole requiert également l'unanimité au Conseil. Les Nations unies ont fait part de leurs préoccupations quant à la non-ratification du protocole facultatif par l'Union européenne et ont appelé l'Union à prendre des

⁸ Rapport sur la mise en œuvre de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) par l'Union européenne. SWD(2014) 182, 5.6.2014, p. 7.

⁹ Code de conduite entre le Conseil, les États membres et la Commission énonçant les modalités internes relatives à l'application par l'Union européenne de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, ainsi qu'à la représentation de l'Union européenne concernant cette convention, JO C 340 du 15.12.2010, pp. 11-15.

¹⁰ Voir annexe pour un aperçu de l'état de la ratification par les États membres de l'Union.

¹¹ Proposition de décision du Conseil sur la conclusion du protocole facultatif se rapportant à la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées. COM(2008) 530-2 (corr). 2.9.2008.

¹² Le 24 avril 2009, le Parlement européen a adopté une résolution législative par laquelle il appelait la Commission et les États membres à établir des rapports périodiques sur l'état de la mise en œuvre du protocole. T6-0313/2009.

mesures.¹³ Des progrès en la matière ne devraient pas tarder puisque le nouveau plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2015-2019), adopté par le Conseil en juillet 2015, prévoit l'adhésion de l'Union au protocole facultatif comme l'une des mesures à prendre en vue d'atteindre son objectif 12 "Entretenir un climat de non-discrimination".¹⁴

5. Mise en œuvre de la CDPH par l'Union européenne

5.1. Gouvernance et dispositif de suivi

Comme pour tout traité international, la responsabilité première quant à la mise en œuvre de la CDPH incombe aux États parties. Signer et ratifier la convention oblige les États parties à s'assurer que l'ensemble de la législation, des politiques et des programmes futurs respectera ses dispositions. L'article 4, paragraphe 1, point b), de la convention dispose que les États parties prennent "toutes mesures appropriées, y compris des mesures législatives, pour modifier, abroger ou abolir les lois, règlements, coutumes et pratiques qui sont source de discrimination envers les personnes handicapées". De même, toute législation future devra satisfaire à la convention.

À cette fin, les évaluations d'impact *ex-ante* accompagnant les nouvelles propositions législatives devraient systématiquement se pencher sur les questions liées aux droits sociaux et fondamentaux, afin d'assurer le respect, le cas échéant, de la convention CDPH. À cet égard, les Nations unies se sont dites préoccupées du fait que les lignes directrices de la Commission concernant l'analyse d'impact ne prennent pas suffisamment en considération la convention et ont appelé l'Union européenne à réviser les lignes directrices "en vue d'inclure une liste plus complète de questions à traiter afin de mieux évaluer le respect de la convention".¹⁵ Cette critique ne semble plus s'appliquer si l'on considère les nouvelles lignes directrices formulées en mai 2015 dans le cadre du paquet "Mieux légiférer". La "boîte à outils" axée sur la pratique, notamment, examine l'impact sur les personnes handicapées (dans le cadre des droits fondamentaux) en plusieurs endroits et recommande de vérifier le respect de la CDPH. En réalité, la Commission avait déjà mis l'accent sur les "orientations en matière d'analyse d'impact renforcées et plus opérationnelles" des nouvelles lignes

¹³ Observations finales sur le rapport initial de l'Union européenne / Comité des droits des personnes handicapées des Nations unies. CRPD/C/EU/CO/1. 2.10.2015, points 6 et 7.

¹⁴ Plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2015-2019) "Garder les droits de l'homme au centre des priorités de l'UE". Communication conjointe de la Commission européenne et de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen et au Conseil. JOIN(2015) 16 final du 28.4.2015, p. 11.

¹⁵ Observations finales, points 12 et 13.

directrices dans sa réponse à la "liste de questions" des Nations unies.¹⁶ Seule l'application des nouvelles lignes directrices dans la pratique montrera l'existence ou non d'un besoin d'orientations plus spécifiques.

La convention en elle-même contient un ensemble détaillé de règles (articles 31 à 40) régissant sa mise en œuvre. Contrairement aux traités antérieurs des Nations unies sur les droits de l'homme, le dispositif de suivi de la CDPH porte sur les deux niveaux: les Nations unies et les États parties. Du côté des Nations unies, un organe spécifique - le **Comité des droits des personnes handicapées** - a été institué pour surveiller la mise en œuvre effective de la convention, et en particulier les processus nationaux de suivi.

À l'échelle nationale, l'article 33 prévoit un dispositif à trois niveaux. Celui-ci exige que les États parties:

- désignent un (ou plusieurs) **point(s) de contact** national (nationaux) au niveau gouvernemental;
- envisagent de mettre en place, au sein de leur administration, un **dispositif de coordination** pour permettre une application dans différents secteurs et à différents niveaux; et
- établissent un **dispositif indépendant** de promotion, de protection et de suivi de l'application de la convention dans le pays concerné.

En outre, les représentants de la **société civile** - notamment les organisations représentant les personnes handicapées - doivent être pleinement associés au dispositif de suivi. Associer les personnes handicapées - comme cela a déjà été le cas dans les négociations de la convention - consacre le principe de participation inhérent à la convention. L'application de l'article 33 est un élément essentiel et peut être considérée comme une condition préalable à l'application de la convention. L'expert Gauthier de Beco estime que l'article 33 est "l'une des dispositions les plus innovantes de la convention", puisqu'elle est "peut-être la disposition la plus complète sur la mise en œuvre et le suivi au niveau national jamais présentée dans un traité international sur les droits de l'homme".¹⁷

¹⁶ Réponse de l'Union européenne à la liste de questions concernant le rapport initial de l'Union européenne sur la mise en œuvre de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées. SWD(2015) 127. 19.6.2015, p. 2.

¹⁷ Gauthier de Beco: Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: practice and evaluation. Dans: European yearbook of disability law, Vol. 5 (2014), pp. 9-42.

5.1.1. Point de contact

Le **point de contact** national au niveau gouvernemental assume la responsabilité principale de la mise en œuvre de la CDPH par l'État partie. De par les multiples facettes de son rôle (voir tableau ci-dessous), il doit être doté d'un personnel suffisant. Pour l'Union, la Commission européenne a reçu le mandat pour agir en tant que point de contact (article 3 de la décision 2010/48/CE du Conseil). Dans le cadre de cette compétence, la Commission assure une coordination intersectorielle à trois niveaux: au sein de sa propre institution, entre tous les organes de l'Union européenne, et avec les États membres. Elle veille également à ce que les personnes handicapées et les organisations qui les représentent soient associées à la mise en œuvre de la convention. En tant que point de contact, la Commission est également chargée de présenter des rapports aux Nations unies au nom de l'Union européenne.

Rôle du point de contact

- Conseiller le gouvernement concernant l'élaboration de politiques, de lois, de programmes et de projets et leur impact sur les personnes handicapées
- Coordonner toutes les activités gouvernementales dans le domaine du handicap, au sein des ministères et à différents niveaux de gouvernance (fédéral/national/régional)
- Rédiger, réviser et modifier les dispositions législatives pertinentes
- Faire connaître la convention et le protocole facultatif
- Assurer la traduction de la CDPH et sa publication sous des formats accessibles
- Élaborer et suivre les plans d'action en vue de la ratification et de l'application
- Coordonner les rapports périodiques de l'État partie
- Assurer et coordonner la collecte de données et de statistiques pour la programmation de politiques et l'évaluation de leur mise en œuvre
- Veiller à ce que les personnes handicapées soient associées à l'élaboration des politiques et des lois
- Encourager les personnes handicapées à participer à la société civile, et encourager la création d'organisations de personnes handicapées
- Source: Guide à l'usage des parlementaires: la CDPH¹⁸

5.1.2. Dispositif de coordination

A la différence du point de contact, l'établissement d'un dispositif de coordination horizontal est recommandé, sans être obligatoire.¹⁹ Il est censé

¹⁸ De l'exclusion à l'égalité. Réalisation des droits des personnes handicapées. Guide à l'usage des parlementaires: la Convention relative aux droits des personnes handicapées et son Protocole facultatif / Département des affaires économiques et sociales des Nations unies, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) et Union interparlementaire. 2007, p. 95.

¹⁹ Voir article 33, paragraphe 1, de la CDPH: "Les États Parties ... envisagent dûment de créer ou désigner, au sein de leur administration, un dispositif de coordination..."

"faciliter les actions liées à cette application dans différents secteurs et à différents niveaux", afin d'éviter toute décision isolée ou incohérente. Pour l'Union européenne, le code de conduite précité (voir chapitre 3) précise les modalités de coordination entre le Conseil, la Commission et les États membres. Il définit notamment "qui fait quoi" en termes de représentation (prise de parole et vote), ainsi que de suivi et d'établissement de rapports. Toutefois, l'Union n'a à ce jour pas désigné de dispositif de coordination officiel, un choix qui a été critiqué par le Comité CDPH, lequel recommandait que l'Union européenne établisse "un dispositif de coordination interinstitutionnel" et désigne des points de contact "dans chaque institution, agence et organe de l'Union".²⁰

Malgré l'absence d'un dispositif de coordination officiel, dans la pratique, deux acteurs comblent dans une certaine mesure cette lacune, bien qu'aucun d'entre eux n'associe le Parlement: le groupe "Droits de l'homme" du Conseil, qui promeut et surveille la mise en œuvre des politiques de l'Union en matière de droits de l'homme, assure la coordination formelle entre les États membres, tandis que le groupe de haut niveau sur le handicap - un groupe d'experts de la Commission composé de représentants des États membres, du Conseil de l'Europe et de la Norvège, assume un rôle de conseil à l'égard de la Commission. Des organisations de personnes handicapées sont généralement invitées aux réunions de ces deux groupes. Le groupe de haut niveau sur le handicap a été créé dans les années 1990 afin d'intégrer les questions liées au handicap dans tous les domaines stratégiques. Son rapport annuel sur la mise en œuvre de la CDPH²¹ constitue une importante source d'information sur les efforts de l'Union et des États membres en vue de respecter la CDPH.

5.1.3. Cadre de suivi

Le mécanisme de mise en œuvre requiert également la création d'un cadre de suivi qui soit indépendant du pouvoir exécutif ou du gouvernement. Ce cadre vise à promouvoir, à protéger et à suivre l'application de la convention. Il peut se composer d'un ou de plusieurs acteurs, par exemple d'institutions nationales pour les droits de l'homme ou de médiateurs, et doit impliquer des représentants de la société civile. Le cadre de suivi doit être conforme aux "Principes de Paris",²² qui établissent des normes minimales pour la composition, le mandat et les modalités de travail des institutions nationales pour les droits de l'homme (par ex. indépendance, pluralisme).

Dans la mesure où l'Union européenne ne dispose pas d'une propre institution spécifiquement consacrée aux droits de l'homme à l'échelle de l'Union, des

²⁰ Observations finales, point 77.

²¹ Le plus récent était le septième rapport, publié en juillet 2015.

²² [Principes concernant le statut des institutions nationales \(Principes de Paris\)](#), adoptés par la résolution 48/134 de l'assemblée générale du 20 décembre 1993.

acteurs portant un intérêt particulier aux questions de handicap ont été désignés pour former le cadre de l'Union. Il est aujourd'hui composé:

- - de la Commission européenne,
- - du Parlement européen,
- - du Médiateur européen,
- - de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA),
- - et du Forum européen des personnes handicapées (FEPH) en tant que représentant de la société civile.

Tous les membres du cadre partagent la mission globale consistant à promouvoir, à protéger et à suivre l'application de la convention. Chacun assume néanmoins un rôle spécifique, comme décrit ci-après.

La **Commission européenne** fait partie du cadre de l'Union européenne depuis sa création, du fait de sa compétence dans le suivi de l'application du droit de l'Union et l'ouverture de procédures d'infraction à l'encontre d'États membres qui violent le droit communautaire, et parce qu'elle assume un rôle de protection des citoyens (ils peuvent, s'ils sont directement concernés, porter à l'attention de la Commission des violations du droit de l'Union par leurs autorités nationales). Toutefois, à la suite de la remise en question par le Comité CDPH des Nations unies de la compatibilité du double rôle de la Commission - point de contact de l'Union et membre du cadre - avec les "Principes de Paris",²³ la Commission est actuellement en train de se retirer du cadre de suivi. Elle a confirmé son intention d'en sortir lors d'une audition publique au Parlement européen en octobre 2015²⁴ et a *de facto* interrompu sa participation aux réunions du cadre.

Le **Parlement européen** promeut l'application de la CDPH à travers le débat politique et des auditions publiques. Son rôle de protection incombe en premier lieu à la commission des pétitions (PETI), qui reçoit des pétitions de citoyens de l'Union (individus ou groupes) directement concernés sur toutes questions politiques, dont celles relatives au handicap. Le Parlement peut également suivre l'application de la CDPH par le biais de "rapports de mise en œuvre" spécifiques (à savoir, des rapports d'initiative particuliers), de rapports sur les droits de l'homme, de son droit d'adresser des questions orales et écrites à la Commission,

²³ Voir observations finales, points 76-77. Les "Principes de Paris" prévoient que les représentants de ministères peuvent uniquement participer à titre consultatif.

²⁴ Lors d'une audition publique au Parlement européen concernant l'application de la CDPH, organisée par la commission des pétitions (PETI) le 15.10.2015, le représentant de la Commission a déclaré que "la Commission se prépare à quitter le cadre en sa qualité de membre". À titre d'information, cette audition du Parlement européen était la première à répondre intégralement aux normes d'accessibilité.

ou encore d'études. Les rapports de mise en œuvre font actuellement l'objet d'une réforme et ils pourront être susceptibles de jouer un rôle plus important à l'avenir dans le cadre de la fonction de suivi et de contrôle du Parlement.

La participation du Parlement européen au cadre de suivi de l'Union européenne a considérablement évolué depuis sa création. À l'origine, le Parlement était représenté par la commission PETI, en raison du rôle spécifique de protection de cette dernière au regard de la convention.²⁵ Depuis décembre 2013, le rôle du Parlement au sein de ce cadre s'est étendu et il implique désormais trois commissions dotées de compétences clés sur les questions de handicap: la commission de l'emploi et des affaires sociales (EMPL) prend la tête de la représentation du Parlement dans le cadre, tandis que la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) et la commission PETI y sont étroitement associées.

La commission LIBE est responsable des questions concernant la protection des droits fondamentaux et la lutte contre la discrimination (également fondée sur le handicap), la commission EMPL étant quant à elle responsable de la politique sociale en général, et en particulier des domaines de la discrimination sur le lieu de travail et sur le marché du travail (y compris la discrimination fondée sur le handicap), de l'inclusion sociale et du Fonds social européen.²⁶ Les travaux opérationnels du cadre sont menés au niveau administratif, impliquant par là le personnel du secrétariat de la commission; ce dispositif peut également agir au niveau politique, en associant des membres désignés de chacune des trois commissions.

Le Parlement s'engage résolument à intégrer la CDPH au sein de sa propre institution. Suivant une décision de la Conférence des présidents du 8 janvier 2015, le Parlement a, indépendamment de son rôle joué dans le cadre, mis sur pied au niveau politique un groupe de travail inter-commission chargé de veiller à l'application de la CDPH, composé de membres éminents des commissions régulièrement confrontées à des questions liées au handicap (EMPL, LIBE, PETI, BUDG, CULT, DROI, ENVI, FEMM, IMCO, JURI, TRAN; d'autres commissions, telles que REGI et DEVE, ont également été invitées à participer). Le réseau CDPH est, par analogie à l'adhésion du Parlement au cadre, présidé par la commission EMPL. Sa mission est double:

²⁵ Pour plus de détails sur le rôle de protection joué par la commission PETI, voir l'étude récente: Mark Priestley, Meredith Raley et Gauthier de Beco: "Le rôle de protection de la commission des pétitions dans le contexte de la mise en œuvre de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées". Département thématique C du Parlement européen, septembre 2015.

²⁶ Les missions exactes des commissions parlementaires sont définies dans le règlement du Parlement, [annexe VI](#).

- promouvoir le débat public sur les questions de handicap en général, et
- promouvoir le rôle politique joué par le Parlement européen dans la mise en œuvre de la convention. Il le remplit en contrôlant la conformité de documents (législatifs et autres) à la CDPH et en réalisant des activités de sensibilisation.

Eu égard à l'application de la convention au sein de l'administration même du Parlement (par exemple, conditions de travail/aménagements raisonnables, recrutement, bâtiments, interprétation en langue des signes, impression en braille, etc.), un groupe de travail du Bureau chargé de l'égalité et de la diversité a été instauré pour superviser toutes les mesures administratives nécessaires. Un groupe de travail interservices a publié une brochure sur les aspects logistiques de l'accessibilité des locaux et des services du Parlement.²⁷ En outre, le "Code de bonne conduite pour l'emploi des personnes handicapées" du Parlement, adopté par son organe politique suprême, le Bureau, en juin 2015, témoigne de l'engagement du Parlement en faveur d'une action positive.

Outre les acteurs parlementaires décrits ci-dessus, il convient également de mentionner l'intergroupe Handicap du Parlement, qui regroupe de manière informelle des représentants de tous les groupes politiques. Existant depuis 1980, il illustre le fait que les députés du Parlement européen sont depuis longtemps des défenseurs actifs des droits des personnes handicapées.

Le **Médiateur européen** est un organe indépendant et impartial qui peut demander des comptes à l'administration de l'Union. À ce titre, il examine des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes de l'Union, incluant des violations de l'application de la CDPH. Le Médiateur est en outre habilité à lancer des enquêtes d'initiative et à émettre des conclusions sous la forme de rapports et de recommandations.

L'**Agence des droits fondamentaux (FRA)**, dont l'indépendance est assurée par la composition de son conseil d'administration, joue un rôle spécifique en matière de suivi en élaborant des indicateurs et des points de référence et en collectant des données relatives aux droits fondamentaux à l'échelle de l'Union (cf. article 31 de la convention). Grâce à ses études et publications indépendantes, elle fait connaître les droits des personnes handicapées et promeut la convention. Le **Forum européen des personnes handicapées (FEPH)** est une organisation faitière qui représente les citoyens européens en situation de handicap, les intérêts et les droits de ceux qu'il promeut et défend activement. Il suit la mise en

²⁷ Groupe de travail interservices du Parlement européen sur l'accessibilité des bâtiments du Parlement: informations sur l'accessibilité des bâtiments du Parlement européen. [non daté].

œuvre de la CDPH en examinant les initiatives et les propositions législatives de l'Union européenne à l'aune de leur impact sur les personnes handicapées, et notamment de leur respect de la convention, par le biais de prises de position. Il fait la promotion active de sa cause à travers un réseau d'organisations nationales de personnes handicapées. Le FEPH protège en outre les individus en leur apportant une assistance lors de procès. Il a présenté aux Nations unies un rapport alternatif, se faisant la voix de la société civile.²⁸

Le *modus operandi* du cadre est établi dans une note approuvée par le Conseil en octobre 2012.²⁹ Son organisation interne est assurée par un président et un secrétariat, les deux étant renouvelés tous les deux ans. À présent, la FRA assume les deux fonctions à titre provisoire jusqu'en juin 2016. Les dispositions opérationnelles du cadre devront alors être révisées.³⁰ Le cadre convient d'un programme annuel de travail et se réunit au moins deux fois par an.

Au-delà du cadre et de sa fonction de point de contact de l'Union, la Commission européenne organise depuis 2010 un *Forum de travail* annuel sur la mise en œuvre de la CDPH. Il s'agit d'une plate-forme qui réunit des acteurs des divers dispositifs de mise en œuvre et de suivi au niveau de l'Union européenne et des États membres, ainsi que des représentants de la société civile et des experts, afin de discuter et d'échanger les bonnes pratiques.

5.2. Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées

Dans le prolongement de leur ratification de la CDPH, de nombreux États parties ont adopté, à l'instar de l'Union, des stratégies nationales ou des plans d'action en faveur des personnes handicapées comme instruments opérationnels de mise en œuvre de la convention.³¹ La stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées³² a été adoptée en novembre 2010, en prévision de l'adhésion de l'Union à la CDPH, en tant que cadre global de promotion des droits des personnes handicapées, et afin d'anticiper la mise en œuvre effective de la convention. Ses objectifs sont poursuivis par des mesures prises dans huit principaux domaines d'action (voir tableau ci-dessous) et appuyés par quatre

²⁸ Forum européen des personnes handicapées: Rapport alternatif aux Nations unies sur les droits des personnes handicapées, adopté les 8-9 novembre 2014.

²⁹ Note sur la mise en place du cadre au niveau de l'Union requis par l'article 33, paragraphe 2, de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées; adoptée par le Conseil le 29 octobre 2012.

³⁰ Cf. [dispositions opérationnelles du cadre](#) actuellement en place.

³¹ Cf. une monographie comparative sur les stratégies nationales en faveur des personnes handicapées: Eilionóir Flynn: From rhetoric to action: implementing the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Cambridge University Press, 2011.

³² Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées: un engagement renouvelé pour une Europe sans entraves. COM(2010) 636. 15.11.2010.

instruments généraux de mise en œuvre, reflétant les dispositions de la convention: 1. sensibilisation; 2. aide financière; 3. recueil de statistiques et de données - suivi; 4. dispositifs requis par la convention des Nations unies.

Domaines prioritaires de la stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées

Accessibilité	Rendre les biens et services accessibles aux personnes handicapées et promouvoir le marché des dispositifs d'assistance
Participation	Veiller à ce que les personnes handicapées tirent parti de tous les avantages de la citoyenneté européenne; lever les entraves dans la vie publique et les activités de loisirs; promouvoir la fourniture de services de proximité de qualité
Égalité	Lutter contre la discrimination fondée sur le handicap et promouvoir l'égalité des chances
Emploi	Accroître sensiblement la part des personnes handicapées travaillant sur le marché du travail ordinaire
Éducation et formation	Promouvoir l'éducation accessible à tous et l'apprentissage tout au long de la vie pour les élèves et les étudiants handicapés
Protection sociale	Promouvoir des conditions de vie décentes pour les personnes handicapées, lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale
Santé	Promouvoir l'égalité d'accès des personnes aux services de santé et aux établissements qui délivrent ces services
Action extérieure	Promouvoir les droits des personnes handicapées dans le cadre de l'action extérieure de l'Union

La stratégie en faveur des personnes handicapées est accompagnée d'un "plan initial d'activités pour 2010-2015",³³ qui fait office de feuille de route, eu égard à chacun des domaines prioritaires, et de calendrier. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan d'action sont suivis par le groupe interservices de la Commission sur le handicap et le groupe de haut niveau sur le handicap. La stratégie en faveur des personnes handicapées devait être révisée avant la fin 2013 et dans le courant de 2016, afin de prendre en considération les progrès accomplis. Toutefois, la révision prévue à mi-parcours a été reportée, ce qui a été critiqué par le Comité CDPH dans ses observations finales. Celui-ci a par ailleurs recommandé d'établir des points de référence et des indicateurs clairs (points 10-11).

Dans l'intervalle, la Commission a lancé, le 23 décembre 2015, une consultation publique sur sa révision à mi-parcours de la stratégie européenne 2010-2020 en

³³ Plan initial de mise en œuvre de la stratégie 2010-2020 en faveur des personnes handicapées: liste d'actions 2010-2015. SEC(2010) 1324. 15.11.2010.

faveur des personnes handicapées, ouverte aux contributions jusqu'au 18 mars 2016.

6. Dialogue constructif entre l'Union européenne et le Comité CDPH des Nations unies

6.1. Devoirs généraux de la CDPH en matière d'établissement de rapports

L'une des principales responsabilités du Comité CDPH basé à Genève consiste à examiner les progrès accomplis par les États parties dans la mise en œuvre effective de la convention. Concrètement, ce processus d'examen prend la forme de rapports et de réunions bilatérales. Les obligations des États parties en matière d'établissement de rapports sont énoncées dans la convention (articles 35 et 36); elles prévoient, de par leur nature, un dialogue constructif entre les Nations unies et l'ensemble des États parties.

Chaque partie est tenue d'établir des rapports périodiques à l'intention du Comité des Nations unies sur les droits des personnes handicapées sur les mesures prises pour appliquer la convention. Un rapport initial doit être présenté dans les deux années suivant l'entrée en vigueur de la CDPH dans un pays donné. Le rapport initial est généralement fondé sur un examen exhaustif des lois qui devrait précéder toute feuille de route d'un État partie en vue de la mise en œuvre de la convention. Des "rapports alternatifs" ou "non officiels" émanant d'ONG œuvrant en faveur des personnes handicapées peuvent compléter le rapport officiel d'un État partie.

Des rapports d'étape ultérieurs doivent être présentés tous les quatre ans. Le Comité CDPH contrôle l'ensemble des rapports présentés et, en réponse, cherche à combler les lacunes sous la forme de suggestions ou de recommandations adressées aux États parties.

Conformément à la nature de la CDPH, qui est un accord relevant de compétences partagées entre l'Union européenne et ses États membres, l'Union et les différents États membres sont par conséquent soumis aux mêmes devoirs portant sur l'établissement de rapports. Ils délivrent des rapports complémentaires sur la mise en œuvre de la convention dans le champ de leurs compétences.³⁴

³⁴ Les rapports des États parties sont accessibles à l'adresse: <http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx>. Il convient de mentionner dans ce contexte que l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne a publié une

6.2. Historique de l'établissement de rapports entre l'Union européenne et les Nations unies

Le 5 juin 2014, en sa qualité de point de contact, la Commission européenne a présenté aux Nations unies le premier rapport sur la mise en œuvre de la CDPH par l'Union,³⁵ couvrant la période comprise entre janvier 2011 et décembre 2013. Il détaille les mesures de mise en œuvre prises par le biais de dispositions législatives et politiques et d'instruments de financement. Le rapport a été examiné en avril 2015 à Genève, avec la participation de la Commission en tant que point de contact,³⁶ afin d'expliquer le rapport et de répondre à des questions spécifiques du Comité CDPH. Cette réunion a conduit à l'adoption de la "**liste de questions**"³⁷ par le Comité CDPH. Le Parlement, dont le rôle dans l'exercice consistant à établir des rapports est formellement limité, a donné son avis sur la "liste de questions" dans sa résolution adoptée le 20 mai 2015.³⁸ La Commission a formellement répondu au Comité CDPH en juin 2015,³⁹ en tenant compte des contributions des administrations des institutions de l'Union, ainsi que d'un certain nombre de points de la résolution du Parlement. Cet échange écrit a été suivi d'un dialogue constructif, dressant un bilan, entre le cadre de l'Union et le Comité des Nations unies en août 2015 à Genève, sur la base duquel le Comité des Nations unies a formulé ses "**observations finales**".⁴⁰

Celles-ci contiennent un nombre significatif de recommandations et d'incitations, lesquelles sont discutées en détail au chapitre 7.

Dans le cadre du suivi des observations finales, l'Union est tenue de mettre en œuvre les recommandations et de répondre au Comité CDPH **avant le 23 janvier 2021**. L'Union s'est cependant vu conseiller de présenter son rapport un an avant l'expiration du délai, au titre de la procédure simplifiée du Comité en matière d'établissement de rapports.

analyse comparative des efforts des États membres visant à satisfaire à la CDPH: "Mettre en œuvre la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH): un aperçu des réformes juridiques dans les États membres de l'UE." FRA Focus 05/2015.

³⁵ Rapport sur la mise en œuvre de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) par l'Union européenne. [SWD\(2014\) 182 final](#). 5.6. 2014.

³⁶ En outre, une réunion d'information privée avec le cadre de suivi de l'Union a été organisée en tant qu'événement annexe.

³⁷ Comité des Nations unies sur les droits des personnes handicapées: Liste de points concernant le rapport initial de l'Union européenne. [CRPD/C/EU/O/1](#), 15.5.2015.

³⁸ Résolution P8-TA(2015)0208 du Parlement européen du 20 mai 2015.

³⁹ Réponse de l'Union européenne à la liste de points concernant le rapport initial de l'Union européenne sur la mise en œuvre de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées. [SWD\(2015\) 127 final](#). 19.6.2015.

⁴⁰ Comité des Nations unies sur les droits des personnes handicapées: Observations finales sur le rapport initial de l'Union européenne. [CRPD/C/EU/CO/1](#), 2.10. 2015.

Seuls les trois domaines énumérés ci-après nécessitent une action immédiate. Les rapports sur leur mise en œuvre doivent être établis dans un délai de 12 mois, à savoir **au plus tard en septembre 2016** (point 90):

- l'Union européenne est tenue de mettre à jour régulièrement la "**déclaration de compétence**" et sa liste d'instruments en vue d'inclure des instruments récemment adoptés (point 17);
- l'Union est tenue d'adopter rapidement un **acte européen sur l'accessibilité** modifié,⁴¹ conforme à la convention; il devrait inclure des dispositifs efficaces et accessibles d'exécution et de réclamation (point 29);
- concernant les modalités institutionnelles en place pour assurer le **dispositif d'application et de suivi**, l'Union est tenue de "découpler les rôles de la Commission européenne [...] en la retirant du cadre de suivi indépendant, de façon à assurer le respect total des Principes de Paris, et à veiller à ce que le cadre dispose de ressources suffisantes pour remplir ses fonctions"; en outre, elle encourage la création d'un "dispositif de coordination interinstitutionnel et la désignation de points de contact dans chaque institution, agence et organe de l'Union européenne".

Le rapport d'initiative du Parlement européen sur la mise en œuvre de la CDPH (rapport en cours d'élaboration) constitue la base de la position du Parlement sur les observations finales. Ce rapport de la commission EMPL sur la mise en œuvre de la CDPH, auquel sont associées les commissions LIBE et PETI au titre de l'article 54 du règlement du Parlement, est le premier d'une série; il sera à l'avenir rédigé "régulièrement".⁴²

7. Observations finales du Comité CDPH: principaux facteurs de préoccupation

7.1. Acteurs impliqués dans le processus de révision de l'Union

Donner effet à la convention CDPH n'est pas un processus simple. Ses principes directeurs exigent d'intégrer les droits des personnes handicapées dans toutes les politiques et au sein de toutes les institutions de l'Union. D'importants changements législatifs sont ainsi induits au niveau de l'Union et des États membres, dans la mesure où la convention les oblige à harmoniser leur cadre juridique avec les principes essentiels de la CDPH que sont l'égalité, la non-discrimination, l'autonomie et l'autodétermination, l'inclusion et l'accessibilité.

⁴¹ La Commission a entre-temps émis sa proposition, voir chapitre 7.2.6.

⁴² Résolution du Parlement européen sur la liste de questions adoptée par le Comité des droits des personnes handicapées des Nations unies à l'égard du rapport initial de l'Union européenne. P8_TA(2015)0208 du 20 mai 2015, point 15.

Au-delà des réformes législatives, la Cour de justice de l'Union européenne contribue également à mettre en œuvre la convention et devrait ultérieurement lancer une réforme en établissant sa jurisprudence sur la CDPH.

De nombreux acteurs et parties prenantes ont commenté le processus de révision et apporté leurs contributions; certains d'entre eux ont même présenté des rapports alternatifs ou non officiels au Comité CDPH. Ces actions sont pleinement conformes à l'esprit de la convention, lequel encourage expressément la société civile, et en particulier les organisations de personnes handicapées, à s'impliquer dans ce processus et à y participer. Le Comité CDPH a explicitement demandé à l'Union et à ses institutions d'établir un dialogue structuré avec les personnes handicapées, par le biais des organisations les représentant (observations finales, point 15).

Dans cet esprit, le Parlement européen sollicite activement le concours des organisations de la société civile au rapport sur la mise en œuvre de la CDPH, par exemple sous la forme d'auditions publiques.⁴³ De même, le Comité économique et social européen (CESE) s'engage à entamer un dialogue avec les parties prenantes et à offrir une tribune à la société civile. Il a instauré un groupe d'étude permanent sur les droits des personnes handicapées en vue de faciliter la participation de la société civile au suivi de la mise en œuvre de la CDPH. S'appuyant sur le résultat de la conférence⁴⁴ qu'il a immédiatement organisée après la publication des observations finales, le CESE prépare actuellement son avis.⁴⁵ La conférence a considéré les observations finales comme des orientations sur la voie à suivre: elles "exhortent l'Union européenne à aller plus loin et à s'assurer que les efforts ne se limitent pas aux discussions menées à Bruxelles, mais auront un impact réel sur les vies des personnes handicapées" (point 4 des conclusions de la conférence). Elle a également rappelé la dimension sociale de la crise économique en abordant, entre autres, l'impact négatif que les mesures d'austérité ont eu dans de nombreux pays de l'Union sur les personnes

⁴³ Par exemple, l'audition publique sur le rapport INI relatif aux observations finales du Comité CDPH des Nations unies, organisée par les députées au Parlement européen Helga Stevens (le rapporteur du rapport de mise en œuvre en cours) et Martina Anderson (le rapporteur de l'avis de la commission LIBE) le 27.1.2016 à Bruxelles, ou l'audition informelle organisée par l'intergroupe Handicap ["Observations finales du Comité CDPH des Nations unies à l'Union européenne - points de vue des organisations de personnes handicapées (OPH)"] le 17.12.2015 à Strasbourg.

⁴⁴ Groupe du CESE sur les droits des personnes handicapées, conférence "*L'application par l'UE de la convention des Nations relative aux droits des personnes handicapées: Évaluation de l'impact des observations finales du Comité des Nations unies sur les droits des personnes handicapées - La voie à suivre*", organisée le 10.9. 2015 à Thessalonique.

⁴⁵ Le rapport d'initiative du CESE "*Observations finales du Comité des droits des personnes handicapées des Nations unies à l'Union européenne - Une nouvelle stratégie en faveur des personnes handicapées dans l'Union européenne.*" Rapporteur: Ioannis Vardakastanis.

handicapées, par exemple en raison de coupes dans des programmes éducatifs inclusifs ou des fonds en faveur de l'emploi subventionné.⁴⁶

7.2. Discussion de certaines recommandations

Les observations finales des Nations unies contiennent un total de 42 recommandations pour une action future de l'Union en vue d'assurer le respect de la convention, allant de questions générales aux droits spécifiques consacrés dans la CDPH. À un niveau transversal, le Comité des Nations unies exige de l'Union qu'elle procède à une révision complète de sa législation, afin d'assurer le respect total de la convention, et qu'elle adopte une stratégie en vue de la mise en œuvre de la convention, avec l'allocation d'un budget, un calendrier et un dispositif de suivi (point 9).

Discuter en détail toutes les recommandations dépasserait le champ de la présente évaluation de la mise en œuvre. Par conséquent, un certain nombre de questions centrales ont été mises à l'écart pour faire l'objet de discussions ultérieures.

7.2.1. Cadre de suivi de l'Union (article 33)

Comme souligné au chapitre 5.1, le Comité des Nations unies a remis en question la composition du cadre de suivi de l'Union. Il est urgent d'harmoniser ce dernier avec la convention et les "Principes de Paris", le Comité exigeant à cet égard qu'une solution soit apportée dans un délai d'un an (voir chapitre 6.2). La "liste de questions" formulait déjà des doutes quant à l'indépendance du cadre et abordait la question de l'allocation de ressources financières et humaines suffisantes" (point 39 de la liste de points). Les préoccupations du Comité sont encore plus explicites dans les observations finales, dans lesquelles le Comité affirme que le cadre de l'Union n'est pas pleinement conforme aux "Principes de Paris". Cette critique porte sur deux aspects: le rôle de la Commission et l'adéquation des ressources allouées au cadre.

En ce qui concerne la Commission, le Comité CDPH demande qu'il soit mis un terme à son double rôle - en tant que point de contact et partie du cadre - et qu'elle se retire du cadre. Comme mentionné au chapitre 5.1, la Commission prépare actuellement son retrait. Cela pourrait faire avancer la réflexion sur la conception du cadre. Il reste donc à voir si le cadre poursuivra ses travaux dans sa configuration actuelle, mais sans la Commission, ou s'il sera entièrement repensé.

⁴⁶ Le Comité CDPH fait également part de ses préoccupations concernant les mesures d'austérité de l'Union européenne, voir points 66 et 67 des observations finales portant sur l'article 28 de la CDPH (niveau de vie adéquat et protection sociale).

Le Comité CDPH a en outre critiqué le manque de ressources propres au cadre. Même si l'article 33 garde le silence sur le financement, les "Principes de Paris" prévoient que l'institution "dispose d'une infrastructure adaptée au bon fonctionnement de ses activités, en particulier de crédits suffisants. Ces crédits devraient avoir notamment pour objet de lui permettre de se doter de personnel et de locaux propres, afin d'être autonome vis-à-vis de l'État et de n'être soumise qu'à un contrôle financier respectant son indépendance."

7.2.2. Égalité et non-discrimination (article 5)

L'égalité et la non-discrimination font partie des valeurs fondamentales inscrites dans le droit primaire de l'Union européenne, notamment les traités⁴⁷ et la charte des droits fondamentaux. L'Union est tenue de lutter contre toutes les formes de discrimination, y compris la discrimination fondée sur le handicap, dans toutes ses politiques et dans leur mise en œuvre. Ces valeurs sont reflétées dans stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées, qui constitue l'instrument opérationnel à l'application par l'Union de la CDPH.

Le cadre juridique reposant sur la **directive relative à l'égalité en matière d'emploi**⁴⁸ établit des règles minimales de protection contre la discrimination (directe et indirecte) fondée sur le handicap⁴⁹ dans l'emploi, le travail et la formation professionnelle. Même si la directive a été globalement bien transposée dans les États membres, sa mise en œuvre effective reste difficile à évaluer en raison de données insuffisantes (la directive relative à l'égalité en matière d'emploi n'impose pas aux États membres de recueillir des données concernant l'égalité).⁵⁰

Pour étendre la non-discrimination à des domaines dépassant le cadre de l'emploi, la Commission a proposé, dès 2008, la **directive horizontale sur l'égalité de traitement**,⁵¹ dont l'objectif est de compléter la directive relative à l'égalité en matière d'emploi. Toutefois, son adoption, requérant l'unanimité au Conseil, est

⁴⁷ Cf. par ex. l'article 9 du traité sur l'Union européenne: "Dans toutes ses activités, l'Union respecte le principe de l'égalité de ses citoyens, qui bénéficient d'une égale attention de ses institutions..."

⁴⁸ Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. JO L 303 du 2.12.2000, pp. 16-22.

⁴⁹ Et sur d'autres motifs de discrimination, tels que la religion ou les convictions, l'âge ou l'orientation sexuelle.

⁵⁰ Le Parlement européen étudie actuellement l'application effective de la directive relative à l'égalité en matière d'emploi, à travers un rapport sur la mise en œuvre (commission EMPL, rapporteur: Renate Weber). Les données de recherche pour ce rapport sont fournies par les services de recherche parlementaire: Jan Tymowski: The Employment Equality Directive: European Implementation Assessment. Parlement européen, février 2016.

⁵¹ Proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle. COM(2008) 426 du 2.7.2008.

depuis lors en suspens, pour cause de réserves émises par certains États membres, notamment en ce qui concerne le principe de subsidiarité. Ces dernières années, le Parlement européen a pointé à plusieurs reprises par des résolutions l'absence de progrès au sein du Conseil.⁵² De la même façon, dans ses observations finales (point 19), le Comité CDPH exhorte l'Union à adopter la directive sur l'égalité de traitement.

Pour instaurer l'égalité entre les personnes handicapées et leurs pairs, l'action positive est explicitement autorisée (article 5, paragraphe 4, de la CDPH et article 7 de la directive relative à l'égalité en matière d'emploi).

Un élément clé de la directive relative à l'égalité en matière d'emploi est la mise à disposition d'"**aménagements raisonnables**". Il s'agit d'une notion essentielle définie à l'article 2 de la CDPH des Nations unies comme étant les "modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou indue apportés [...] pour assurer aux personnes handicapées la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales". Par analogie avec l'emploi, la notion d'aménagements raisonnables s'applique également à un enseignement inclusif.

7.2.3. Femmes handicapées (article 6)

Bien que l'égalité entre hommes et femmes fasse partie des valeurs fondamentales de l'Union européenne,⁵³ le Comité des Nations unies déplore dans ses observations finales le manque d'intégration des personnes handicapées dans les politiques de l'Union dans le domaine du genre. Il recommande d'intégrer la "perspective des femmes et des filles handicapées dans sa future stratégie en faveur de l'égalité hommes-femmes" (points 20-21).

Entre-temps, en décembre 2015, la Commission a publié un suivi et une prolongation de sa stratégie en faveur de l'égalité hommes-femmes ("Engagement stratégique pour l'égalité hommes-femmes 2016-2019") sous la forme d'un "document de travail des services de la Commission".⁵⁴ Elle s'engage à accorder une attention particulière aux "besoins spécifiques de groupes défavorisés à de multiples égards, par exemple, les parents isolés et les personnes âgées, les migrants, les Roms et les femmes handicapées". Dans sa résolution adoptée le 3 février 2016, le Parlement européen a néanmoins exprimé son

⁵² Par ex. résolution du Parlement européen sur la liste de questions. P8_TA(2015)0208, paragraphe 5; résolution du Parlement européen du 25 octobre 2011 sur la mobilité et l'intégration des personnes handicapées et la stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées. P7_TA(2011)0453, paragraphe 53.

⁵³ Cf. par ex. l'article 19 du traité FUE.

⁵⁴ SWD(2015) 278. 3.12.2015.

insatisfaction et a invité la Commission "à réexaminer sa décision et à adopter une communication sur une nouvelle stratégie en faveur de l'égalité hommes-femmes et des droits des femmes pour la période 2016-2020".⁵⁵

Le Parlement, qui a été dans le passé un ardent défenseur des droits des femmes handicapées, a souligné, dans une résolution globale adoptée en 2013, l'importance d'intégrer le handicap dans les politiques, les programmes et les mesures concernant le genre.⁵⁶

7.2.4. Enfants handicapés (article 7) et éducation (article 24)

La convention préconise de manière générale de vivre dans son cadre habituel et promeut par conséquent le droit des enfants handicapés à vivre dans leur environnement familial plutôt qu'en institution (point 57).

Les observations finales font état de trois domaines de préoccupation en ce qui concerne les enfants handicapés: un enseignement inclusif de qualité, la possibilité de vivre dans son cadre habituel et le droit des enfants à être associés aux décisions qui concerne leur vie.

En matière d'éducation, la stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées cite l'éducation et la formation comme étant l'un de ses huit domaines prioritaires, dans l'objectif de promouvoir un enseignement inclusif et l'apprentissage tout au long de la vie pour les élèves et les étudiants handicapés. L'éducation relevant toutefois de la compétence des États membres, l'Union ne peut pas adopter de législation en matière d'enseignement inclusif. En dépit de l'engagement de principe des États membres en faveur de l'enseignement inclusif, les enfants handicapés sont encore souvent relégués dans des institutions ou ne bénéficient pas du soutien adéquat lorsqu'ils sont placés dans des écoles "ordinaires".

Le Comité des Nations unies demande à l'Union européenne de prendre des mesures visant à faciliter l'accès à un enseignement inclusif de qualité et à intégrer des indicateurs propres au handicap en matière d'éducation dans sa stratégie Europe 2020. Pour promouvoir la mobilité des étudiants présentant des déficiences, l'Union a inclus des dispositions particulières pour les personnes handicapées dans son nouveau programme Erasmus+.⁵⁷ De plus, afin d'améliorer

⁵⁵ Résolution du Parlement européen du 3 février 2016 sur une nouvelle stratégie en faveur des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes en Europe après 2015. P8_TA(2016)0042, paragraphe 3.

⁵⁶ Résolution du Parlement européen du 11 décembre 2013 sur les femmes handicapées. P7_TA(2013)0579.

⁵⁷ Cf. considérant 7 du règlement Erasmus+ (règlement (UE) n° 1288/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant "Erasmus+"): "Il est nécessaire d'élargir l'accès des catégories défavorisées et vulnérables et de s'employer activement à répondre, dans le cadre de la

la situation des élèves/étudiants handicapés, les États membres peuvent recourir aux Fonds structurels et d'investissement européens pour des projets visant à améliorer l'enseignement inclusif ou à promouvoir la vie dans son cadre habituel plutôt que l'hébergement en institution.

Les enfants handicapés sont particulièrement vulnérables à la **violence (article 16)**, qu'il s'agisse de violence physique, de surmédication ou d'abus sexuels. L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne avance dans son récent rapport⁵⁸ que pour être efficaces, les mesures visant à combattre et à prévenir la violence à l'égard des enfants atteints de déficiences doivent être transversales et globales. Le rapport intègre un certain nombre de recommandations en vue de prévenir et de lutter contre la violence faite aux enfants handicapés. Il préconise d'exclure le placement d'enfants en institution, quels que soient le type et le degré de handicap, et mentionne, comme fait positif, les possibilités de cofinancement par l'Union européenne offertes par les Fonds structurels et d'investissement européens afin d'abandonner la politique de placement en institution, ces deux points étant pleinement compatibles avec la CDPH.

7.2.5. Sensibilisation (article 8) et accès à l'information (article 21)

Malgré la liste détaillée des initiatives de sensibilisation en faveur des personnes handicapées fournies par l'Union dans sa réponse à la "liste de questions" du Comité des Nations unies, ce dernier revient sur le sujet dans ses observations finales. Le Comité critique l'absence de stratégie cohérente dans les actions de sensibilisation menées par l'Union concernant le handicap, et recommande la mise en place d'une campagne de sensibilisation globale sur la convention afin de promouvoir les droits qui y sont énoncés et de lutter contre les préjudices subis par les personnes handicapées. Tous les documents d'information connexes devraient être également fournis dans des formats accessibles (point 27).

Concernant les formats accessibles en général, le Comité recommande de faire appliquer la législation de l'Union sur les informations accessibles de manière à faciliter la mise à disposition des contenus dans des formats, des langues et des technologies accessibles (y compris la langue des signes, le braille, les formats

mise en œuvre du programme, aux besoins d'apprentissage particuliers des personnes handicapées."

⁵⁸ Agence des droits fondamentaux: La violence à l'égard des enfants handicapés: législation, politiques et programmes dans l'UE. Décembre 2015, p. 8.

audio parlés ou faciles à lire).⁵⁹ Il recommande également de promouvoir la reconnaissance officielle du braille et de la langue des signes.

Le statut des 30 langues des signes utilisées dans l'Union relève de la compétence exclusive des États membres et semble diverger d'un pays à l'autre.⁶⁰ L'Union européenne reconnaît néanmoins les langues des signes comme partie intégrante de la diversité linguistique de l'Europe et promeut leur reconnaissance dans les États membres afin de favoriser l'intégration des personnes sourdes dans l'éducation et l'emploi. Le Parlement européen, en particulier, appelle depuis des décennies à la reconnaissance officielle des langues des signes par les États membres et au financement par l'Union de programmes d'emploi et de formation.⁶¹

L'Union s'est également engagée à faciliter l'usage de la langue des signes et du braille pour l'interaction des citoyens avec les institutions de l'Union, comme établi dans la stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées. Il n'y a pas de données exactes sur l'utilisation des langues des signes à l'échelle de l'Union, mais l'*Union européenne des sourds* estime que près de 800 000 citoyens de l'Union utilisent le langage des signes.⁶² La Commission pense qu'une personne sur mille utilise la langue des signes comme première langue.

Pour ce qui est de l'accès à l'information, l'Union européenne a récemment soumis une proposition de nouvelle directive sur l'**accessibilité des sites web publics**.⁶³ Elle vise à aider les États membres à rendre accessible à tous les utilisateurs, y compris handicapés, le contenu des sites web d'organismes du secteur public.

7.2.6. Accessibilité (article 9)

Dans ses observations finales (points 28-29), le Comité CDPH des Nations unies exhorte l'Union à adopter rapidement un **acte européen sur l'accessibilité**, y compris des dispositifs efficaces et accessibles d'exécution et de réclamation,

⁵⁹ Pour une vue d'ensemble des formats accessibles, voir les lignes directrices de l'*Union européenne des aveugles* "[Rendre l'information accessible à tous](#)".

⁶⁰ Voir étude comparative de l'Union européenne sur les sourds: Mark Wheatley et Annika Pabsch: *Sign language in legislation in the European Union*. 2^e éd. Bruxelles, 2012.

⁶¹ Résolution du Parlement européen du 17 juin 1988 sur le langage gestuel à l'usage des sourds. A2-302/88. JO C 187 du 18.7.1988, p. 236.

Résolution du Parlement européen du 8 novembre 1998 sur le langage gestuel. B4-0985/98. OJ C 379 du 7.12.1998, p. 66.

⁶² Cf. Wheatley/Pabsch, p. 19.

⁶³ Proposition de nouvelle directive relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en ce qui concerne l'accessibilité des sites web d'organismes du secteur public. COM(2012) 721 du 3.12.2012.

conformément à l'article 9 de la convention. Cette disposition engage les États parties à établir un cadre législatif assurant aux personnes handicapées un accès total et sans entraves aux produits, infrastructures et services dans toute une série de domaines, comme les bâtiments, la voirie, les transports, les écoles, les logements, les installations médicales, les lieux de travail, les TIC (dont l'internet), les services électroniques ou les services d'urgence.

L'Union européenne reconnaît la non-discrimination et l'accessibilité des personnes handicapées comme un droit fondamental (cf. articles 21 et 26 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne). Dans cet esprit, la stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées définit l'accessibilité comme l'une des huit priorités principales. Toutefois, en dépit d'un certain nombre d'initiatives visant à promouvoir et à harmoniser les exigences en matière d'accessibilité dans toute une série de domaines (par exemple, les transports, les infrastructures construites, les TIC ou les technologies d'assistance), l'environnement réglementaire de l'Union reste fragmenté.

Le Parlement européen a invité la Commission à présenter un acte législatif "ambitieux" sur l'accessibilité⁶⁴, comme l'a fait le Comité économique et social européen (CESE) dans son avis sur la dimension des droits de l'homme de l'accessibilité pour les personnes handicapées.⁶⁵

En décembre 2015, la Commission a enfin présenté sa proposition (modifiée) tant attendue d'acte législatif de l'Union sur l'accessibilité.⁶⁶ La directive proposée vise à améliorer l'accessibilité des produits et services en harmonisant les exigences en matière d'accessibilité et, par conséquent, en éliminant les barrières créées par des dispositions législatives divergentes. Une fois adopté, l'acte législatif sur l'accessibilité pourrait ainsi contribuer sensiblement à un meilleur fonctionnement du marché intérieur. Conformément à la convention de la CDPH et suivant la vaste consultation des parties prenantes, la proposition couvre les biens et les services énumérés ci-après:

- ordinateurs et systèmes d'exploitation,
- distributeurs automatiques, billetteries automatiques et bornes automatiques d'enregistrement,
- téléphones et smartphones,

⁶⁴ Résolution du Parlement européen sur la liste de questions. P8_TA(2015)0208.

⁶⁵ Avis du Comité économique et social européen sur l'accessibilité en tant que droit de l'homme pour les personnes handicapées. TEN/515. 21.1.2014.

⁶⁶ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en ce qui concerne les exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services. COM(2015) 0615 du 2.12.2015.

- équipement de télévision relatif à des services de télévision numérique,
- services de téléphonie et équipement connexe,
- services de médias audiovisuels tels que la diffusion télévisuelle,
- services relatifs au transport de passagers par voie aérienne, routière (autobus), ferroviaire et navigable,
- services bancaires,
- livres électroniques,
- commerce électronique.

Toutefois, la proposition ne précise pas de solutions techniques permettant d'innover.

La proposition de la Commission est assortie d'une évaluation de l'impact *ex-ante* et sera soumise à la procédure législative ordinaire. Le CESE prépare un avis sur le projet de directive pour prendre en considération les préoccupations de la société civile. Des groupes défendant les intérêts des personnes handicapées ont accueilli la proposition favorablement. Le Forum européen des personnes handicapées, qui a annoncé un examen approfondi de la proposition au cours de la période de consultation, l'a saluée dans une déclaration initiale, affirmant qu'elle avait "un grand potentiel pour apporter des changements".⁶⁷ *Autisme-Europe* a dit espérer que la directive aurait une "influence majeure sur la garantie que des biens et services innovants, abordables et accessibles seront mis à la disposition des personnes handicapées sur le marché intérieur de l'Union".⁶⁸

7.2.7. Pleine capacité juridique/reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité (article 12) et participation à la vie politique et à la vie publique (article 29)

Aux points 36 et 37, le Comité des Nations unies se dit préoccupé par le fait que la pleine capacité juridique de nombreuses personnes handicapées à l'échelle de l'Union est restreinte. Il recommande à l'Union de prendre des mesures de façon à assurer "que toutes les personnes handicapées peuvent exercer l'ensemble des droits énoncés dans les traités et la législation de l'Union européenne, tels que les droits concernant l'accès à la justice, aux biens et aux services, y compris aux services bancaires, médicaux et liés à l'emploi, ainsi que les droits de vote et les droits des consommateurs".

⁶⁷ [Communiqué de presse](#) du Forum européen des personnes handicapées, 2.12.2015.

⁶⁸ [Communiqué de presse](#) d'Autisme-Europe, 2.12.2015.

Concernant la question de la capacité juridique et de la reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité, la compétence relève des États membres. Un rapport comparatif de la FRA⁶⁹ a conclu que le changement de paradigme de la CDPH vers une approche du handicap fondée sur les droits avait entraîné un nombre considérable de réformes législatives dans les États membres puisqu'il était courant de restreindre, dans certaines conditions, la capacité juridique de personnes souffrant de troubles mentaux ou de personnes handicapées intellectuelles.

La convention offre des garanties: "Ces garanties doivent garantir que les mesures relatives à l'exercice de la capacité juridique respectent les droits, la volonté et les préférences de la personne concernée, soient exemptes de tout conflit d'intérêts et ne donnent lieu à aucun abus d'influence, soient proportionnées et adaptées à la situation de la personne concernée, s'appliquent pendant la période la plus brève possible et soient soumises à un contrôle périodique effectué par un organe indépendant et impartial ou une instance judiciaire. Ces garanties doivent également être proportionnées au degré auquel les mesures devant faciliter l'exercice de la capacité juridique affectent les droits et intérêts de la personne concernée."

Le droit de participer à la vie politique et publique soulève des préoccupations similaires. Il arrive fréquemment que les personnes privées de leur capacité juridique et les personnes handicapées résidant dans des établissements de soins soient dépossédées de leur droit de vote. À cet égard, le Comité des Nations unies recommande que l'Union prenne des mesures pour permettre aux personnes handicapées, y compris celles sous tutelle, d'exercer leur droit de vote et de se présenter aux élections (point 69).

Dans ce domaine également, la plupart des compétences relèvent des États membres. La FRA a élaboré des indicateurs fondés sur les droits de l'homme sur le droit de participer à la vie politique et publique. Son rapport⁷⁰ a conclu que "la présence d'obstacles juridiques et administratifs, des processus et des informations inaccessibles et une mauvaise connaissance des droits politiques peuvent empêcher les personnes handicapées de prendre part à la vie politique de leur communauté." Dans sa résolution de mai 2015, le Parlement a abordé ces problèmes, invitant les États membres "à transposer dans le droit national les obligations qui lui incombent au titre de l'article 12 de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, et tout particulièrement à

⁶⁹ FRA: La capacité juridique des personnes souffrant de troubles mentaux et des personnes handicapées intellectuelles. 2013.

⁷⁰ FRA: Le droit à la participation politique des personnes handicapées: indicateurs relatifs aux droits de l'homme. 2014.

assouplir toutes les restrictions au droit des personnes handicapées à voter et à être élues".⁷¹

7.2.8. Autonomie de vie et inclusion dans la société (article 19)

Sous l'objectif sous-jacent de la pleine inclusion et de la participation à la société, l'article 19 de la CDPH reconnaît le droit des personnes handicapées à vivre de façon indépendante et à être intégrées dans la société. Cette disposition insiste sur trois aspects essentiels: 1. le droit de choisir librement la nature de leur milieu de vie, à savoir où et avec qui elles vivent; 2. le droit d'accéder à des services d'accompagnement individuels, y compris l'aide personnelle leur permettant de s'insérer dans la société et empêcher qu'elles soient victimes de ségrégation; et 3. le droit d'accéder à des services sociaux destinés à la population générale, sur la base de l'égalité avec les personnes non handicapées.

De nombreuses personnes handicapées sont placées, sans avoir le choix, dans un établissement de soins de long séjour. En vue de favoriser une autonomie de vie, la CDPH exige que les États parties fassent la promotion des alternatives de vie dans un cadre habituel en les privilégiant par rapport aux établissements de soins. Au sein de l'Union, le développement de tels services fondés sur la vie dans un cadre habituel relève de la compétence des États membres, tandis que les Fonds structurels européens permettent le financement d'initiatives d'abandon de la politique de placement en institution. La Commission reconnaît que "seules les actions aidant à créer les conditions d'une autonomie de vie devraient être soutenues par l'Union européenne. Aucune mesure contribuant à la poursuite de la politique de placement en institution des personnes handicapées ou âgées ne devrait recevoir l'appui des Fonds structurels ou d'investissement européens".⁷²

Plusieurs ONG ont fait part de leurs préoccupations concernant le financement par des fonds de l'Union de projets allant à l'encontre de la notion d'autonomie de vie. L'ONG *European Network on Independent Living – European Coalition for Community Living (ENIL-ECCL)* a ainsi présenté au Comité des Nations unies un rapport non officiel sur l'application par l'Union de l'article 19 de la CDPH.⁷³ Plus récemment, le réseau *Open Society Foundations* a invité la Commission à veiller à ce que les projets financés par l'Union soient conformes aux objectifs de la CDPH.⁷⁴ En 2014-2015, le Médiateur européen a mené une enquête d'initiative

⁷¹ Résolution du Parlement européen sur la liste de questions. P8_TA(2015)0208, point 10.

⁷² Réponse de la Commission à la "liste de questions". SWD(2015) 127, p. 21.

⁷³ Realising the right to independent living: is the European Union competent to meet the challenges? Rapport non officiel de l'ENIL-ECCL sur l'application de l'article 19 de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées dans l'Union européenne. Octobre 2014.

⁷⁴ Open Society Foundations: Community, not confinement: the role of the European Union in promoting and protecting the right of people with disabilities to live in the community. Octobre 2015.

sur cette question (affaire OI/8/2014/AN), concluant que "la Commission ne devrait pas se permettre de financer, avec des fonds de l'Union, des actions non compatibles avec les valeurs suprêmes de l'Union".

Dans ses observations finales, le Comité des Nations unies recommande à l'Union de guider et de promouvoir l'abandon de la politique de placement en institution et de renforcer le suivi de l'utilisation des Fonds structurels. Il va même plus loin en encourageant la Commission à "suspendre, annuler et recouvrer les paiements en cas de violation de l'obligation de respecter les droits fondamentaux" (point 51).

Pour la période de programmation actuelle (2014-2020), les règlements des Fonds structurels et d'investissement européens se réfèrent expressément à la CDPH. En outre, comme le Comité des Nations unies le note avec satisfaction (point 5), ils promeuvent davantage les principes d'égalité, de non-discrimination, d'inclusion et d'accessibilité pour les personnes handicapées par le biais d'actions menées au titre des Fonds. Le nouveau cadre juridique contraint les États membres à établir des rapports sur la façon dont la non-discrimination et l'accessibilité sont mises en œuvre au profit des personnes handicapées grâce aux Fonds.

7.2.9. Emploi (article 27)

Comme expliqué ci-dessus, la directive relative à l'égalité en matière d'emploi pose les jalons de normes minimales visant à protéger les personnes handicapées contre - entre autres motifs de discrimination - les discriminations directes et indirectes en matière d'emploi. Les données statistiques disponibles font toutefois état de grandes disparités entre les taux d'emploi des personnes handicapées et des autres. Le réseau *Academic Network of European Disability Experts (ANED)*, qui dispense des conseils scientifiques indépendants à la Commission, a analysé les données d'Eurostat relatives au taux d'emploi des personnes handicapées et est parvenu aux conclusions suivantes (données rapportées pour 2012):⁷⁵

- Environ 48 % seulement des personnes handicapées sont employées, contre 72 % des personnes dépourvues de handicap,⁷⁶ la situation étant très variable d'un État membre à l'autre.

⁷⁵ [European comparative data on Europe 2020 & People with disabilities](#). Task 6: Comparative data and indicators. Rapport final préparé par Stefanos Grammenos, du Centre de politique sociale et économique européenne au nom de l'Academic Network of European Disability Experts (ANED). Décembre 2014.

Eurostat fournit également des données pertinentes dans sa publication "Employment of disabled people: Statistical analysis of the 2011 Labour Force Survey ad hoc module." Édition 2015.

⁷⁶ Il est utile dans ce contexte de rappeler l'objectif de la stratégie Europe 2020, selon lequel 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans devrait être employée (personnes handicapées et autres).

- Le degré de handicap est primordial pour le taux d'emploi. Au niveau de l'Union, le taux d'emploi des personnes lourdement handicapées est de 28 %, alors que ce taux est de 56 % pour les personnes présentant un handicap modéré (contre 72 % pour les personnes non handicapées).
- Le taux d'emploi des femmes handicapées à l'échelle de l'Union (44 %) est sensiblement inférieur à celui des femmes sans handicap (65 %). En ce qui concerne les personnes handicapées, le taux d'emploi des femmes est de 44 % et celui des hommes de 52 %. Ce résultat affiche un écart de huit points de pourcentage entre les femmes et les hommes. Les femmes handicapées sont ainsi doublement désavantagées.

Le chômage est étroitement lié à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Selon l'ANED, parmi la main-d'œuvre (c'est-à-dire les personnes âgées de 16 à 64 ans), environ 50 % des personnes présentant un lourd handicap à l'échelle de l'Union sont exposées à un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, contre 33 % des personnes souffrant d'un handicap modéré et 23 % des personnes non handicapées.⁷⁷

Dans leurs observations finales, les Nations unies font part de leurs préoccupations en ce qui concerne le taux de chômage élevé des personnes handicapées, en particulier les femmes, et recommandent à l'Union de "prendre des mesures efficaces pour mesurer l'emploi des personnes handicapées et accroître leur taux d'emploi sur le marché du travail ordinaire en dispensant une formation aux États membres sur les aménagements raisonnables et l'accessibilité dans le contexte de l'emploi".

Cette recommandation correspond à l'objectif fixé dans la stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées, à savoir augmenter significativement la part des personnes handicapées sur le marché du travail ordinaire.

7.2.10. Droit de participer à la vie culturelle (article 30) et traité de Marrakech

Dans ses observations finales (point 71), sous le titre "Participation à la vie culturelle et récréative, aux loisirs et aux sports", le Comité CDPH encourage l'Union européenne à ratifier et à mettre en œuvre rapidement ledit **traité de Marrakech**. Cela constituerait une étape sur la voie vers l'accès à l'information des citoyens de l'Union aveugles et déficients visuels. Ce traité international, signé à Marrakech (Maroc) en juin 2013, fait partie des traités internationaux sur le droit d'auteur gérés par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle

⁷⁷ Rapport de l'ANED, p. 12.

(OMPI). Il prévoit des exceptions (et limitations) obligatoires au droit d'auteur dans le droit international en vue de faciliter l'accès des aveugles et des déficients visuels aux livres et aux autres œuvres protégées par le droit d'auteur. Concrètement, il habilite les entités autorisées à convertir des livres publiés inaccessibles aux déficients visuels dans des formats qui leur sont adaptés. Outre l'article 30 de la CDPH, le traité touche également à d'autres dispositions de la convention, telles que l'accessibilité (article 9), l'accès à l'information (article 21) et le droit à l'éducation (article 24).

L'Union européenne a signé le traité de Marrakech le 30 avril 2014. Peu de temps après, le 21 octobre 2014, la Commission a présenté une proposition de décision du Conseil en vue de conclure le traité de Marrakech dans le cadre de la procédure d'autorisation.⁷⁸ Le processus de ratification est depuis lors bloqué au Conseil en raison d'un différend portant sur les compétences, sept États membres contestant la compétence exclusive de l'Union quant au champ d'application du traité de Marrakech. Afin de résoudre ce problème de compétence, la Commission a formellement demandé en juillet 2015 l'avis juridique de la Cour de justice de l'Union européenne.⁷⁹ Dans ces circonstances, il semble peu probable que les citoyens de l'Union déficients visuels puissent bénéficier prochainement des allègements prévus par le traité de Marrakech puisque, même une fois que l'Union aura procédé à la ratification, des mesures législatives spécifiques seront encore nécessaires pour mettre en œuvre le traité.

Le retard pris dans la ratification du traité de Marrakech a été durement critiqué par l'*Union européenne des aveugles*.⁸⁰ Le Parlement européen s'est engagé à "coopérer activement avec les acteurs concernés pour élaborer une solution pragmatique afin d'adhérer au traité de Marrakech"⁸¹. Dans cet esprit, il a adopté, le 3 février 2016, une résolution fondée sur les pétitions reçues, exhortant le Conseil et les États membres à accélérer la ratification.⁸²

7.2.11. Statistiques et collecte des données (article 31)

La CDPH oblige les États parties à collecter des données statistiques et des résultats de recherche pertinents leur permettant de formuler et d'appliquer des

⁷⁸ Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, du traité de Marrakech visant à faciliter l'accès des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés aux œuvres publiées. COM(2014) 638. 21.10.2014.

⁷⁹ Demande d'avis présentée par la Commission européenne en vertu de l'article 218, paragraphe 11, du traité FUE (avis 3/15).

⁸⁰ Voir communiqué de presse de l'*Union européenne des aveugles*: ['Right to read' for blind and low vision Europeans still denied – access to literary works locked](#). 10.12.2015

⁸¹ Résolution P8-TA(2015)0208 du Parlement européen du 20 mai 2015, paragraphe 13, point d).

⁸² Résolution du Parlement européen du 3 février 2016 sur la ratification du traité de Marrakech, fondée sur les pétitions reçues, notamment la pétition 924/2011. P8_TA(2016)0036, paragraphe 2.

politiques visant à donner effet à la CDPH. Les informations recueillies devraient être désagrégées afin de pouvoir recenser les points constituant des entraves pour les personnes handicapées et ouvrir la voie à un suivi et une évaluation futurs de l'efficacité avec laquelle la convention a été mise en œuvre.

Dès 2008, le Conseil avait reconnu que l'absence de données concernant la situation générale des personnes handicapées à l'échelle de l'Union constituait une lacune. Il soulignait la nécessité de statistiques sur le handicap, soutenant que "de telles données statistiques et de recherche permettent de formuler en connaissance de cause les politiques en faveur des personnes handicapées et de les mettre en œuvre aux différents niveaux de gouvernance". Il appelait ainsi la Commission et les États membres à prendre des mesures.⁸³ Toutefois, il n'existe pas à ce jour au niveau de l'Union de données disponibles qui permettraient un suivi global, systématique et régulier de la situation des personnes handicapées dans tous les domaines de la vie.

Les données d'Eurostat disponibles relatives au handicap sont issues des quatre études suivantes conduites à l'échelle de l'Union:

- enquête européenne sur la santé et l'intégration sociale (réalisée une fois, en 2012-2013),
- enquête européenne par entretien sur la santé (à réaliser tous les cinq ans),
- statistiques sur le revenu et les conditions de vie (collecte annuelle de données depuis 2003),
- enquête sur les forces de travail (réalisée à deux reprises, en 2002 et en 2011).

Elles donnent un aperçu de la situation des personnes handicapées âgées de plus de 15 ans qui vivent dans des ménages privés, laissant ainsi des lacunes importantes: elles ne tiennent par exemple pas compte des personnes hébergées dans des établissements de soins ou des enfants handicapés de moins de 15 ans. La collecte de données précises est de surcroît entravée par le fait que la définition du handicap varie d'un État membre à l'autre.

Pour remédier à l'absence de données exhaustives, Eurostat et les instituts statistiques nationaux des États membres sont convenus de mettre en place un programme de modernisation des statistiques sociales, y compris sur les questions de santé et notamment de handicap. Il s'agit d'une avancée, du fait que le Comité CDPH demande, dans ses observations finales, que l'Union européenne élabore "un système d'indicateurs fondés sur les droits de l'homme

⁸³ Résolution du Conseil de l'Union européenne et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil du 17 mars 2008 sur la situation des personnes handicapées dans l'Union européenne. JO C 75 du 26.3.2008, pp. 1-4.

ainsi qu'un système de collecte de données, avec des données ventilées par genre, âge, types de population (rurale ou urbaine) et d'incapacité" (point 73).

7.2.12. Administration publique de l'Union européenne

Les observations finales de la CDPH contiennent également un chapitre sur le respect de la convention par les institutions de l'Union européenne (points 78-89).

Dans ce contexte, le Comité des Nations unies a émis les six recommandations suivantes, ciblant les administrations publiques de l'Union:

- Tous les employés de l'Union européenne qui sont handicapés ou qui ont des membres de leur famille handicapés devraient bénéficier d'aménagements raisonnables (article 5).
- L'Union devrait garantir un plein accès à la justice et éliminer toutes les barrières, y compris les barrières physiques et procédurales et celles relatives à la capacité juridique, dans les tribunaux de l'Union (article 13).
- L'Union devrait assurer la pleine application des normes d'accessibilité web aux sites web de toutes les institutions de l'Union et proposer des informations en langue des signes, en braille, dans des modes de communication améliorée et alternative, dans des formats faciles à lire et similaires (article 21).
- L'Union devrait garantir le droit à un enseignement inclusif et à des aménagements raisonnables dans les écoles européennes (article 24).
- Le système commun d'assurance-maladie de l'Union devrait être révisé afin de couvrir les besoins de santé liés au handicap conformément à la convention (article 25).
- L'Union devrait montrer l'exemple et employer davantage de personnes handicapées dans toutes ses institutions (article 27).

8. Conclusion

L'entrée en vigueur de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) le 22 janvier 2011 a modifié en profondeur le système juridique de l'Union européenne, la convention - juridiquement contraignante - exigeant d'intégrer les droits des personnes handicapées dans l'ensemble des politiques et de la législation de l'Union. Beaucoup a été fait depuis l'adhésion de l'Union à ce traité international dans le domaine des droits de l'homme, comme en témoigne le dialogue entre l'Union européenne et les Nations unies sur la mise en œuvre de la CDPH, et notamment les rapports connexes.

Toutefois, les "observations finales" formulées en octobre 2015 par le Comité des Nations unies, qui ont marqué la clôture du premier volet du processus de révision, ne laissent aucun doute quant à la longueur du chemin qui reste à parcourir jusqu'à ce que l'Union respecte pleinement la convention. Les plus de 40 recommandations spécifiques des Nations unies constituent une feuille de route indiquant la voie à suivre. Elles portent sur des droits spécifiques, mais aussi sur des principes et obligations d'ordre général. Un gros point d'interrogation concerne toujours la future composition du "cadre de suivi de l'Union européenne" appliquant l'article 33 de la CDPH, après que le Comité des Nations unies avait jugé incompatible avec les "Principes de Paris" le rôle de la Commission, lesquels principes établissent des normes minimales applicables à la composition et au mandat des institutions nationales en charge des droits de l'homme (par exemple, indépendance, pluralisme). La Commission a annoncé que son retrait de cet organisme pourrait accélérer une réforme de plus grande ampleur du cadre de suivi de l'Union, dont le Parlement est également membre.

L'Union est très investie dans le processus de révision de la CDPH, dont l'objectif ultime est la pleine conformité de l'acquis de l'Union avec la CDPH. À cette fin, elle a récemment intensifié ses efforts en vue de répondre aux exigences des observations finales. La Commission a présenté des initiatives dans plusieurs domaines politiques, en proposant l'acte européen sur l'accessibilité, ainsi qu'une directive sur l'accessibilité des sites web publics et la stratégie renouvelée en faveur de l'égalité hommes-femmes. Elle a également lancé la consultation publique sur la révision à mi-parcours (en retard) de la stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées. Les institutions de l'Union européenne comme les administrations publiques sont en outre tenues de fournir aux personnes handicapées des aménagements raisonnables.

Les progrès sont plus difficiles à accomplir dans d'autres domaines, en partie à cause de la résistance de certains États membres, par exemple dans le cas de la directive sur l'égalité de traitement ou de la ratification par l'Union du traité de Marrakech, lequel vise à faciliter l'accès des aveugles et des déficients visuels aux œuvres protégées par le droit d'auteur. Les deux actes sont bloqués au Conseil.

Dans l'esprit de la convention, les institutions de l'Union cherchent à dialoguer avec les organisations de la société civile représentant les personnes handicapées et sont prêtes à recevoir leurs contributions. L'Union est à leur écoute. Somme toute, la mise en œuvre de la CDPH par l'Union européenne ne doit pas devenir un tigre de papier, mais se traduire par des améliorations effectives et tangibles pour l'ensemble des 80 millions de citoyens de l'Union souffrant d'un handicap. Le rapport actuel du Parlement européen sur la mise en œuvre contribuera à la réalisation de cet objectif.

Annexe:

Signatures et ratifications de la CDPH et de son protocole facultatif par l'UE et ses États membres

État d'avancement au 31 janvier 2016

	Convention		Protocole facultatif	
	signature	ratification	signature	ratification
UE	✓	✓		
Autriche	✓	✓	✓	✓
Belgique	✓	✓	✓	✓
Bulgarie	✓	✓	✓	
Croatie	✓	✓	✓	✓
Chypre	✓	✓	✓	✓
République tchèque	✓	✓	✓	
Danemark	✓	✓		✓
Estonie	✓	✓		✓
Finlande	✓		✓	
France	✓	✓	✓	✓
Allemagne	✓	✓	✓	✓
Grèce	✓	✓	✓	✓
Hongrie	✓	✓	✓	✓
Irlande	✓			
Italie	✓	✓	✓	✓
Lettonie	✓	✓	✓	✓
Lituanie	✓	✓	✓	✓
Luxembourg	✓	✓	✓	✓
Malte	✓	✓	✓	✓
Pays-Bas	✓			
Pologne	✓	✓		
Portugal	✓	✓	✓	✓
Roumanie	✓	✓	✓	
Slovaquie	✓	✓	✓	✓
Slovénie	✓	✓	✓	✓
Espagne	✓	✓	✓	✓
Suède	✓	✓	✓	✓
Royaume-Uni	✓	✓	✓	✓

Les pays peuvent devenir parties à la convention soit en la signant puis en la ratifiant, soit en la ratifiant directement sans signature préalable ("adhésion"). C'est le cas du Danemark et de l'Estonie.

Source: Nations unies

Cette analyse approfondie, élaborée par l'unité Évaluation de l'impact ex-post du service de recherche du Parlement européen (EPRS), étudie l'état d'avancement de la mise en œuvre de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CNUDPH) par l'Union européenne, après la première étape du processus de révision. Les principes directeurs de la convention comprennent l'intégration des droits des personnes handicapées dans l'ensemble des politiques et au sein de toutes les institutions. Le présent document analyse les dispositifs institutionnels nécessaires au contrôle du processus de mise en œuvre et replace les recommandations du Comité CDPH (les "observations finales") dans un contexte plus large, en mettant l'accent sur les progrès accomplis à ce jour et les défis futurs.

Le présent document est une publication de l'unité Évaluation de l'impact ex-post
EPRS | Service de recherche du Parlement européen
Parlement européen



PE 536.347
ISBN 978-92-823-9029-0
DOI: 10.2861/825812
QA-04-16-072-FR-N

Le contenu du présent document relève de la seule responsabilité de l'auteur et les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux députés et au personnel du Parlement européen aux fins de leurs activités parlementaires.

www.europarl.europa.eu/thinktank (internet) – www.eptthinktank.eu (blog) – www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (intranet)