



Convention relative aux droits des personnes handicapées

Distr. générale
1^{er} avril 2014
Français
Original : anglais

Conférence des États parties à la Convention relative aux droits des personnes handicapées

Septième session

New York, 10-12 juin 2014

Point 5 c) de l'ordre du jour provisoire*

Questions relatives à l'application
de la Convention : table ronde 2

Application et suivi au niveau national

Note du Secrétariat

Établie par le Secrétariat en prévision de la table ronde 2 consacrée à l'application et au suivi de la Convention au niveau national, qui se tiendra à l'occasion de la septième session de ladite conférence, la présente note s'inspire de contributions¹ d'experts transmises au Bureau de la Conférence des États parties à la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

* [CRPD/CSP/2014/1](#).

¹ Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a également permis l'élaboration du présent document, notamment grâce aux informations contenues dans son Étude thématique sur la structure et le rôle des mécanismes de mise en œuvre et de suivi de la Convention relative aux droits des personnes handicapées ([A/HRC/13/29](#)).



Introduction

1. Aux termes de l'article 4 de la Convention, les États parties s'engagent à garantir et à promouvoir le plein exercice de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales de toutes les personnes handicapées sans discrimination d'aucune sorte. À cette fin, ils s'engagent à adopter toutes les mesures législatives, administratives et autres appropriées pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la Convention. Tous les traités relatifs aux droits de l'homme assortissent l'obligation de mise en œuvre d'un mécanisme de suivi, le suivi étant nécessaire en ce qu'il permet de déterminer si les États parties ont adopté et appliqué des mesures d'application du traité, mais aussi pour en évaluer les résultats et, s'il y a lieu, organiser un retour d'expérience dans le but de faciliter la suite de la mise en œuvre. Les mécanismes de suivi favorisent la responsabilisation et permettent, à terme, aux États parties de se donner tous les moyens de s'acquitter de leurs engagements et obligations.

2. La Convention organise le suivi de sa mise en œuvre, aux niveaux international et national. Consacrée à l'application et au suivi au niveau national, la présente note s'arrête sur les dispositions de la Convention en la matière.

Application de la Convention au niveau national

3. L'article 33 de la Convention fait obligation aux États parties de mettre en place, au niveau national, un dispositif d'application et de suivi de l'application de ses dispositions. La présence d'une disposition décrivant les dispositifs et modalités de mise en œuvre et de suivi au niveau national et leur vocation est chose sans précédent dans un traité relatif aux droits de l'homme².

4. Le paragraphe 1 de l'article 33 met l'accent sur l'application de la Convention au niveau national, la responsabilité en incombant à l'État. Pour éviter tout défaut de coordination ou toute confusion des responsabilités au sein de l'État, la Convention exige des États qu'ils désignent, au sein de leur administration, un ou plusieurs points de contact pour les questions relatives à son application et envisagent la création d'un dispositif de coordination.

5. Le paragraphe 2 de l'article 33 prescrit aux États parties de maintenir, renforcer, désigner ou créer un dispositif, de protection, de promotion et de suivi de l'application de la Convention comprenant un mécanisme indépendant, ce mécanisme devant obéir aux principes applicables au statut et au fonctionnement des institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme (les Principes de Paris) (voir annexe de la résolution 48/134 de l'Assemblée générale).

6. Selon le paragraphe 3 de l'article 33, la société civile – en particulier les personnes handicapées et les organisations qui les représentent – est associée et participe pleinement à la fonction de suivi, conformément au principe de participation des personnes handicapées consacré par la Convention.

² Le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, qui fait obligation aux États parties de mettre en place un mécanisme national de prévention, fait partiellement exception. Pour de plus amples informations sur le Protocole facultatif, on consultera le site Web du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (<http://www.ohchr.org/FR/Pages/WelcomePage.aspx>).

7. L'insertion, dans la Convention, de dispositions traitant de l'application et du suivi au niveau national a été saluée comme mesure venant créer les préalables d'ordre institutionnel à sa mise en œuvre interne³.

Points de contact

8. La Convention ne prescrit ni la forme ni le rôle des points de contact. Certains États parties peuvent s'être déjà dotés d'organismes ou de mécanismes idoines au moment où ils la ratifient ou y adhèrent. En pareil cas, il s'agira pour ces États de revoir les mandats et moyens de ces entités, le tout étant de faire une place à la mission d'application et de suivi et de coordonner l'action des différents intervenants aux niveaux local, régional et national ou fédéral.

9. Si la nature des dispositifs ou mécanismes de points de contact mis en place peut varier d'un régime politique à l'autre, on retiendra certaines considérations majeures d'ordre général.

10. Aux fins de la mise en œuvre effective de la Convention, on pourrait envisager de procéder selon une double approche, en nommant, d'une part, un point de contact à vocation générale et, d'autre part, des interlocuteurs dans chaque ministère ou département ou dans la plupart d'entre eux. Comme la pleine et effective application de la Convention requiert l'intervention de la plupart des ministères, sinon de tous, cette solution favoriserait l'intégration de la fonction de suivi dans les différents secteurs de l'État. Les points de contact ministériels auraient pour mission de faire connaître la Convention au sein du ministère concerné, de promouvoir la participation à l'élaboration d'un plan d'action consacré à la Convention, et de contrôler sa mise en œuvre dans leur domaine de compétence et d'en rendre compte.

11. Cependant, la désignation d'un point de contact à vocation générale répondrait à l'impératif de coordonner, superviser et promouvoir l'application de la Convention. Il conviendrait de préciser les responsabilités de cette instance en tenant compte des considérations suivantes :

a) La Convention, qui envisage désormais le handicap selon une optique des droits de l'homme à dimension sociale, et non sous l'angle médical ou caritatif classique, consacre une rupture⁴. Cette évolution devrait se manifester dans le choix du ou des points de contact dans l'administration, priorité devant être donnée aux ministères compétents en matière de droits de l'homme, sociale ou de justice, de préférence à ceux de la santé, de la protection sociale ou du travail, ou aux départements de l'éducation spécialisée des ministères de l'éducation;

b) La mise en œuvre de la Convention requiert un soutien au plus haut sommet de l'État. C'est pourquoi les points de contact devraient trouver place au sommet de la hiérarchie de l'État, par exemple au sein du Cabinet du Président ou du Premier Ministre, voire du gouvernement. Si le membre du gouvernement chargé

³ Voir G. Quinn, « Resisting the “temptation of elegance”: can the Convention on the Rights of Persons with Disabilities socialize States to right behaviour? » dans *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives*, O. M. Arnardóttir et G. Quinn, dir. (Leyden, Martinus Nijhoff Publishers, 2009).

⁴ Au paragraphe 1 e) de son préambule, la Convention reconnaît que la notion de handicap évolue et que le handicap résulte de l'interaction entre des personnes présentant des incapacités et les barrières comportementales et environnementales qui font obstacle à leur pleine et effective participation à la société.

de la question du handicap ne siège pas au Conseil des ministres, la fonction de point de contact risquerait d'être vide de toute substance;

c) Le point de contact devrait avoir précisément pour mission de concevoir et de coordonner une politique nationale cohérente vis-à-vis de la Convention. Il devrait ainsi soutenir, guider, informer et conseiller l'État sur les questions concernant son application. Il pourrait également être chargé de coordonner l'action gouvernementale en matière d'établissement de rapports, de contrôle, de sensibilisation et de concertation avec le dispositif de contrôle indépendant prescrit par le paragraphe 2 de l'article 33. Il devrait par ailleurs occuper une position qui lui permette de faciliter le dialogue entre la société civile et les associations de personnes handicapées et l'État à propos de l'application de la Convention;

d) Le point de contact devrait être doté de moyens techniques et financiers suffisants. Il y aurait donc lieu de lui affecter une entité d'appui au sein d'un grand ministère, le but étant de réaliser des économies d'échelle, l'indépendance de ladite entité vis-à-vis du ministère d'accueil devant être expressément consacrée.

12. Le paragraphe 1 de l'article 33 doit être regardé comme prescrivant la désignation de points de contact non seulement dans les ministères concernés mais également aux différents échelons de l'État, l'idée étant d'instituer des points de contact handicap aux niveaux local, régional et national ou fédéral.

Mécanismes de coordination

13. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 33, les États doivent envisager dûment de créer ou désigner, au sein de leur administration, un dispositif de coordination chargé de faciliter les actions liées à l'application de la Convention dans différents secteurs et à différents niveaux.

14. Plusieurs États se sont dotés de dispositifs de coordination de questions relatives au handicap, parfois avant même d'avoir ratifié la Convention. S'il est vrai que la configuration peut en varier d'un pays à l'autre, les comités de coordination regroupent souvent des représentants de différents ministères et d'associations de personnes handicapées, ainsi que d'autres organisations de la société civile, du secteur privé et de syndicats. Ils ont souvent pour mandat de définir les grandes orientations de la politique en la matière, de promouvoir le dialogue autour du handicap ou encore, notamment, de sensibiliser le public. Ces comités sont souvent dotés d'un secrétariat, parfois au sein du ministère de la protection sociale.

15. Les associations de personnes handicapées doutent souvent de l'efficacité des dispositifs de coordination existants (voir [A/HRC/13/29](#)), l'absence de mandat juridique clair, le manque de moyens, la faible mobilisation des personnes handicapées ou l'exclusion de certains types de handicap étant au nombre des raisons les plus communément avancées pour expliquer leur inefficacité. De plus, comme souvent aucun texte d'application ne vient donner effet aux lois portant création de ces dispositifs de coordination, y compris ceux institués par l'État au moment de la ratification de la Convention, ces dispositifs n'existent en réalité que sur le papier.

16. S'il en est institué plusieurs, ces points de contact devraient tous siéger au mécanisme de coordination, dont la présidence pourrait être confiée au point de contact responsable au premier chef de l'application de la Convention. Le mécanisme de coordination est le lien pour les intervenants d'orienter leurs actions

et politiques vers des domaines où ils apportent une valeur ajoutée, de prévenir tout double emploi et de tirer le meilleur parti de moyens limités.

Dispositif de suivi

17. Le paragraphe 2 de l'article 33 fait obligation aux États parties de maintenir, renforcer, désigner ou créer un dispositif de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention comprenant au moins un mécanisme indépendant. La Convention précise que, lorsqu'ils désignent ou créent de tels mécanismes, les États doivent tenir compte des Principes de Paris.

18. S'agissant du dispositif national de suivi, l'article 33 n'en prescrit pas la configuration, chaque État partie étant libre de la choisir selon ses spécificités politiques et administratives. Certains pays se sont déjà dotés d'un tel dispositif, d'autres devant en créer un nouveau ou transformer leur entité existante, comme prescrit par l'article 33, en son paragraphe 2.

19. L'expérience des États parties qui ont entrepris de créer un dispositif de suivi montre que certains d'entre eux ont confié cette mission à une entité unique et d'autres à plusieurs. Quelle que soit la solution retenue, le dispositif doit obéir à trois exigences :

a) Il doit comporter un ou plusieurs mécanismes indépendants tenant compte des Principes de Paris. Ce n'est pas à dire que seules des entités obéissant aux Principes de Paris doivent y être admises, mais que le dispositif doit comprendre au moins un mécanisme créé et régi par lesdits principes;

b) Il doit être apte à assurer comme il se doit la promotion, la protection et le suivi de la mise en œuvre de la Convention. En d'autres termes, il doit être doté du mandat et des moyens institutionnels nécessaires à l'exécution de sa mission;

c) Il doit pleinement associer la société civile et, en particulier, les personnes handicapées et les organisations qui les représentent à l'entreprise de suivi.

Mécanisme indépendant et Principes de Paris

20. Selon les Principes de Paris, les mécanismes indépendants créés en application de l'article 33 doivent présenter quatre grandes caractéristiques qui doivent se retrouver dans l'ensemble du dispositif :

a) **Compétence et responsabilités.** Les institutions nationales de défense des droits de l'homme et le mécanisme indépendant créé en vertu de l'article 33 de la Convention doivent être dotés d'un mandat aussi étendu que possible et clairement énoncé dans un texte de caractère constitutionnel ou législatif, leurs attributions devant être les suivantes : faire rapport au Gouvernement sur les questions intéressant les droits de l'homme; assurer l'harmonisation des lois, des règlements et des pratiques en vigueur sur le plan national avec les règles internationales relatives aux droits de l'homme; encourager la ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme; contribuer aux rapports que les États doivent présenter aux organes et comités des Nations Unies; coopérer avec les institutions internationales, régionales et nationales de défense des droits de l'homme; participer à l'éducation aux droits de l'homme; et faire connaître les droits de l'homme et en promouvoir le respect;

b) **Composition, indépendance et pluralisme.** L'indépendance résulte de : la composition, qui doit garantir une représentation pluraliste des forces vives du pays; de moyens financiers et d'une infrastructure adéquats, échappant au contrôle financier du Gouvernement; et de la nomination des membres des institutions nationales par texte officiel portant mandat;

c) **Modalités de fonctionnement.** Conformément aux Principes de Paris, les institutions nationales de défense des droits de l'homme et le mécanisme indépendant régi par l'article 33 doivent être libres d'examiner toutes questions relevant de leur compétence, quelle qu'en soit la source. Elles doivent également entretenir le dialogue avec les autres organes chargés des questions relatives aux droits de l'homme et avec les organisations non gouvernementales;

d) **Statut des institutions à compétence quasi juridictionnelle.** Les institutions concernées sont habilitées à connaître des plaintes et requêtes. Dans l'exercice de ces fonctions, elles peuvent mener des conciliations, rendre des décisions contraignantes, connaître de plaintes ou requêtes ou les transmettre, informer l'auteur de la requête des voies de recours qui lui sont ouvertes et lui en faciliter l'accès.

21. Il ressort d'une étude thématique sur les mécanismes de mise en œuvre et de suivi de la Convention réalisée par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme en 2009 que certaines entités que différents États envisageaient d'intégrer à leur nouveau dispositif de suivi ne satisfaisaient pas strictement aux critères d'indépendance sus indiqués. Par exemple, les commissions gouvernementales et certains observatoires nationaux du handicap récemment créés dans certains pays ne présenteraient pas les garanties d'indépendance requises. Certains secrétariats d'État aux personnes handicapées qui ont nommé des représentants du Gouvernement à leur conseil d'administration ou au conseil national du handicap ont suscité des critiques du même ordre. Par définition, les organisations non gouvernementales jouissent d'ordinaire d'une grande indépendance institutionnelle vis-à-vis du pouvoir exécutif. Mais dans la réalité, cette indépendance est plus ou moins grande et n'est d'ordinaire pas organisée par la loi.

22. Le Comité des droits des personnes handicapées a recommandé aux États parties, dans ses observations finales, d'entreprendre de se doter de mécanismes de suivi indépendants répondant strictement aux prescriptions des Principes de Paris; de doter ces mécanismes des moyens humains et financiers de leur vocation suffisantes; et de leur permettre de gérer leur budget en toute autonomie.

Rôle des institutions nationales de défense des droits de l'homme

23. On peut confier aux institutions nationales de défense des droits de l'homme la mission de mécanisme indépendant envisagée au paragraphe 2 de l'article 33 car elles jouent, de fait, un rôle non négligeable dans l'exécution de cette mission. Il existe grosso modo trois catégories distinctes d'institutions nationales de défense des droits de l'homme : les commissions des droits de l'homme, les médiateurs et les instituts.

24. La Convention relative aux droits des personnes handicapées est la première en matière de droits de l'homme à spécifier le rôle des institutions nationales de défense des droits de l'homme dans la promotion, la protection et le suivi internes

de la mise en œuvre d'un traité. Toutefois, les autres organes conventionnels des droits de l'homme considèrent souvent que l'obligation générale faite aux États parties de prendre toutes mesures nécessaires aux fins de l'application de l'instrument considéré implique la création d'une institution nationale de défense des droits de l'homme. Le Comité des droits de l'enfant a ainsi estimé, dans son observation générale n° 2 sur le rôle des institutions nationales de défense des droits de l'homme dans la promotion et la protection des droits de l'enfant, « que la mise en place de tels organes entraine dans le champ de l'engagement pris par les États parties lors de la ratification de la Convention de s'attacher à la mettre en œuvre », et que les institutions nationales de défense des droits de l'homme avaient « quant à elles pour rôle de surveiller en toute indépendance à quel point l'État se conforme à la Convention et accomplit des progrès dans sa mise en œuvre ainsi que de faire leur possible pour assurer le plein respect des droits de l'enfant ».

25. Plusieurs institutions nationales de défense des droits de l'homme ont déjà, à vrai dire, une longue expérience de la protection des droits des personnes handicapées qui s'explique par leur vocation étendue en matière de droits de l'homme et est souvent antérieure à la ratification de la Convention par leurs pays respectifs.

26. En dépit de l'activité des institutions nationales de défense des droits de l'homme au service de la protection des droits des personnes handicapées, seuls quelques États ont choisi d'ériger lesdites institutions en mécanismes indépendants du dispositif de suivi.

27. La procédure de désignation officielle de l'institution nationale de défense des droits de l'homme compétente peut être l'occasion d'une réflexion sur l'adéquation du mandat de l'institution aux fins de l'article 33, réflexion qui, dans certains cas, peut mettre en évidence les lacunes à combler, le but étant de renforcer le respect des Principes de Paris.

28. Dans d'autres cas, l'examen de la place faite aux personnes handicapées dans les institutions nationales de défense des droits de l'homme peut conduire à revoir la composition desdites institutions dans le sens du pluralisme.

29. Il convient également de noter que toute institution nationale de défense des droits de l'homme désignée comme mécanisme indépendant doit sans doute se restructurer et être dotée de moyens financiers et humains plus conséquents.

30. Tout pays qui n'a pas d'entité respectant les Principes de Paris doit envisager de s'en doter.

Mécanismes nationaux de suivi

31. Selon le paragraphe 2 de l'article 33 de la Convention, tout État peut créer, selon qu'il conviendra, plusieurs mécanismes indépendants au sein de son dispositif de suivi, ainsi, il aurait en fait « un mécanisme de mécanismes » chargé de promouvoir, protéger et contrôler la mise en œuvre de la Convention.

32. Cette hypothèse est envisageable dans les États non unitaires tels que les États fédéraux ou assimilés.

33. Dans certains États fédéraux, compte tenu de spécificités de l'organisation constitutionnelle, politique et de la géographie du pays, le mécanisme indépendant pourrait aussi bien être un organe fédéral unifié qu'un système à multiples organes.

La désignation pourrait être confiée aux autorités fédérales ou aux autorités décentralisées dans les limites de leur juridiction et de leurs compétences territoriales. Quoiqu'il en soit, on n'oubliera pas qu'en définitive, c'est à l'État partie qu'il incombe d'appliquer la Convention.

34. Aux termes du paragraphe 2 de l'article 33, l'État peut également créer plusieurs mécanismes spécialisés par thème; ainsi, il peut y avoir plusieurs intervenants selon la mission à accomplir.

Mécanismes de protection et de promotion des droits et de suivi de l'application de la Convention

35. La promotion de la mise en œuvre de la Convention consiste dans un large éventail d'activités, telles que la sensibilisation envisagée à l'article 8 de la Convention ou une action plus stratégique en faveur de cette mise en œuvre. Une telle action pourrait notamment prendre la forme : d'une étude de conformité des lois, règlements et pratiques, projets de lois et autres propositions internes avec les dispositions de la Convention; de conseils techniques aux pouvoirs publics ou à d'autres organismes en matière d'interprétation et d'application des dispositions de la Convention, en particulier par référence aux observations, recommandations et observations générales formulées par le Comité des droits des personnes handicapées.

36. Mécanisme institué par l'article 40 de la Convention, la Conférence des États parties examine toute question concernant l'application de la Convention. Depuis sa création en 2008, la Conférence est progressivement devenue une instance importante pour la promotion de l'application de la Convention, surtout en ce qu'elle est le lien pour les États parties, les organismes du système des Nations Unies et les acteurs de la société civile d'échanger leurs données d'expérience et leurs bonnes pratiques. Il est encore nécessaire et possible de continuer à renforcer cette instance pour en exploiter tout le potentiel au service de l'application de la Convention.

37. La protection envisagée par la Convention peut se manifester à travers diverses activités, consistant notamment à instruire et examiner les plaintes individuelles et collectives et à saisir la justice, à mener des enquêtes et à établir des rapports.

38. On peut pourvoir au suivi de l'application de la Convention de différentes façons, notamment en évaluant les progrès, la stagnation ou le recul de la jouissance des droits de l'homme au cours d'une période donnée, et ce, en définissant les indicateurs et critères de référence qui sont des outils particulièrement efficaces pour mesurer la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels, envisagée pour la Convention.

39. Autre procédé bien connu de nombreuses institutions nationales de défense des droits de l'homme, on peut surveiller les violations des droits de l'homme, notamment en inventoriant et en consignait les plaintes déposées par les victimes présumées devant les instances judiciaires ou quasi judiciaires compétentes. Les personnes handicapées éprouvant souvent des difficultés particulières pour accéder à la justice, ces données peuvent être complétées par des informations sur les violations provenant d'autres sources, telles que les organisations de la société civile et les associations de personnes handicapées participant au dispositif.

La participation de la société civile

40. Selon le paragraphe 3 de l'article 33 de la Convention la société civile – en particulier les personnes handicapées et les organisations qui les représentent – est associée et participe pleinement à la fonction de suivi. Cette disposition est conforme au principe général de la participation des personnes handicapées tel qu'énoncé à l'article 3 de la Convention, ainsi qu'à l'obligation générale, résultant du paragraphe 3 de l'article 4, de consulter étroitement et faire activement participer les personnes handicapées, par l'intermédiaire des organisations qui les représentent, à l'élaboration et la mise en œuvre des lois et des politiques adoptées aux fins de l'application de la Convention, ainsi que dans l'adoption de toute décision sur des questions relatives aux personnes handicapées.

41. L'obligation d'associer les personnes handicapées joue s'agissant de toutes les dispositions de l'article 33, et non de la seule fonction de suivi. Ainsi, les organisations qui représentent les personnes handicapées doivent naturellement participer à toutes les consultations aux fins de la création du dispositif de suivi.

42. Le paragraphe 3 de l'article 33 envisage la participation directe des personnes handicapées au suivi et leur participation indirecte par l'intermédiaire de leurs organisations représentatives, la participation directe pouvant consister à inviter des experts handicapés à participer aux travaux du dispositif de suivi. Certaines institutions nationales de défense des droits de l'homme comptent des personnes handicapées parmi leurs membres ou au sein de leurs conseils exécutifs.

43. On n'oubliera pas que les organisations représentant les personnes handicapées doivent participer au suivi. Il serait souhaitable d'organiser un débat ouvert avec les associations de personnes handicapées dans le but de définir les critères d'appréciation de la représentativité de toutes organisations. Dans de nombreux cas, on privilégiera les organisations nationales à vocation générale.

44. Il convient d'examiner les avantages qu'il y aurait à désigner toute institution nationale de défense des droits de l'homme comme mécanisme indépendant et d'associer toute organisation de personnes handicapées au dispositif de suivi.

Questions importantes à examiner

45. La table ronde 2 devrait chercher à répondre aux questions suivantes :

a) Quelles mesures les États parties ont-ils adoptées pour donner aux entités chargées de la mise en œuvre de la Convention les moyens institutionnels et financiers de leur mission dont un réseau de points de contact et un dispositif de coordination?

b) Quelles mesures les États parties ont-ils adoptées pour doter le dispositif de suivi d'un mandat étendu, garantir son indépendance et sa composition pluraliste et lui donner les moyens d'être efficace?

c) Quelles mesures les États parties ont-ils prises ou envisagent-ils de prendre dans le but de créer ou de renforcer des entités respectant les Principes de Paris, aux fins visées au paragraphe 2 de l'article 33 de la Convention?

d) Quelles mesures les États parties ont-ils prises ou devraient-ils prendre pour associer les personnes handicapées et les organisations qui les représentent au suivi, et à la prise de toutes autres décisions les concernant?

e) Comment renforcer la Conférence des États parties et comment en exploiter tout le potentiel aux fins de l'application de la Convention?
