



Assemblée générale

Distr. générale
19 janvier 2021
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Quarante-sixième session

22 février-19 mars 2021

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Droits des personnes handicapées

Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des personnes handicapées*

Résumé

Dans le présent rapport, soumis au Conseil des droits de l'homme en application de sa résolution 44/10, le Rapporteur spécial sur les droits des personnes handicapées, Gerard Quinn, donne un aperçu des activités entreprises en 2020 et décrit les grands axes de l'action qu'il entend mener au cours de son mandat.

* Il a été convenu que le présent rapport serait publié après la date normale de publication en raison de circonstances indépendantes de la volonté du soumetteur.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction.....	3
II. Activités du Rapporteur spécial et de sa prédécesseure.....	3
A. Visites de pays	3
B. Échanges avec les parties prenantes	3
C. Communications	4
III. Grands axes de l'action que le Rapporteur spécial entend mener au cours de son mandat.....	4
A. Théorie du changement : changement de culture, réforme du droit et changement de systèmes	5
B. Les valeurs du changement : l'égalité inclusive	6
C. Processus de changement et élaboration conjointe des politiques publiques	7
D. Intersectionnalité.....	8
E. Collaboration avec le système des Nations Unies.....	8
IV. Priorités thématiques.....	10
A. Grandes menaces existentielles et handicap	11
B. Intersectionnalité : principaux enseignements et enjeux	15
C. Questions, institutions et groupes particuliers	16
V. Conclusion	20

I. Introduction

1. Le Rapporteur spécial sur les droits des personnes handicapées, Gerard Quinn, soumet le présent rapport au Conseil des droits de l'homme en application de sa résolution 44/10. Il s'agit du premier rapport élaboré par l'actuel titulaire du mandat depuis sa prise de fonctions en octobre 2020. Le Rapporteur spécial y donne un aperçu des activités menées par sa prédécesseure, Catalina Devandas Aguilar, du 1^{er} janvier au 31 août 2020, et par lui-même depuis octobre 2020. Il y décrit également les grands axes de l'action qu'il entend mener au cours de son mandat.

II. Activités du Rapporteur spécial et de sa prédécesseure

A. Visites de pays

2. En raison de la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19), les deux visites de pays que l'ancienne Rapporteuse spéciale a vait prévu de mener en 2020, au Botswana et en Chine, n'ont pas pu avoir lieu. Le Rapporteur spécial espère pouvoir effectuer ces visites dans le courant de l'année 2021.

B. Échanges avec les parties prenantes

3. En mars 2020, l'ancienne Rapporteuse spéciale a soumis au Conseil des droits de l'homme un rapport (A/HRC/43/41) dans lequel elle donnait un aperçu des activités menées en 2019 et présentait une étude thématique sur l'incidence du capacitisme dans la pratique médicale et scientifique. En octobre 2020, le Rapporteur spécial nouvellement nommé a présenté à l'Assemblée générale le rapport de sa prédécesseure sur l'action menée pour rendre la coopération internationale inclusive (A/75/186). Ces deux rapports sont disponibles dans des formats accessibles¹.

4. En 2020, l'ancienne Rapporteuse spéciale a continué de promouvoir le renforcement de l'accessibilité, l'inclusion des personnes handicapées et la prise en compte systématique de leurs droits à l'échelle du système des Nations Unies, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie des Nations Unies pour l'inclusion du handicap. En collaboration avec d'autres entités des Nations Unies et avec des organisations de personnes handicapées, elle a élaboré des documents d'orientation sur la manière de garantir les droits des personnes handicapées dans le contexte de la COVID-19, a contribué à la note de synthèse du Secrétaire général sur l'inclusion du handicap dans la riposte à la COVID-19² et a participé à de nombreux webinaires et réunions sur la question.

5. L'ancienne Rapporteuse spéciale a participé à de nombreuses conférences et réunions organisées par des entités des Nations Unies, des États, des organisations de la société civile et d'autres parties prenantes. On peut citer notamment : le débat annuel du Conseil des droits de l'homme sur les droits des personnes handicapées ; une audience de la Commission royale australienne chargée d'examiner la question de la violence, de la maltraitance, du délaissement et de l'exploitation des personnes handicapées (*Royal Commission into Violence, Abuse, Neglect and Exploitation of People with Disability*) consacrée à la COVID-19 ; une table ronde du Conseil des droits de l'homme sur les droits des personnes handicapées dans le contexte des changements climatiques ; le Forum de suivi du Sommet mondial sur la société de l'information de 2020 sur les technologies de l'information et des communications et l'accessibilité ; une réunion du Programme des Nations Unies pour les établissements humains sur les villes inclusives pour les personnes handicapées et les personnes âgées.

¹ Voir www.ohchr.org/fr/issues/disability/srdisabilities/pages/reports.aspx.

² Voir www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/Letter_all_PM_CRPD_COVID19.pdf et <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-05/Policy-Brief-A-Disability-Inclusive-Response-to-COVID-19.pdf>.

6. Comme suite à des travaux antérieurs sur l'accès à la justice, l'ancienne Rapporteuse spéciale a convoqué une réunion d'experts à Genève au début de 2020 dans le but de valider les Principes et directives internationaux sur l'accès à la justice des personnes handicapées. Ces Principes et directives, qui ont été établis à l'initiative de l'ancienne Rapporteuse spéciale en collaboration avec le Comité des droits des personnes handicapées et l'Envoyée spéciale du Secrétaire général sur le handicap et l'accessibilité, sont disponibles dans toutes les langues officielles des Nations Unies et en format facile à lire et à comprendre (FALC)³. En vue de mieux faire connaître les droits des personnes handicapées, l'ancienne Rapporteuse spéciale a produit quatre courtes vidéos d'animation axées sur le droit à la participation, la capacité juridique, la santé sexuelle et procréative et les droits des femmes et des filles handicapées, et le capacitisme⁴. Elle a également commandé une évaluation indépendante des six premières années du mandat⁵.

7. Depuis qu'il a pris ses fonctions, le Rapporteur spécial actuel a tenu de nombreuses réunions et consultations bilatérales avec des organisations de personnes handicapées et d'autres organisations de la société civile, des États, des organisations régionales, des universitaires, des entités des Nations Unies, des donateurs et d'autres acteurs. On peut notamment citer : une audience du Comité mixte irlandais sur les questions de handicap (*Joint Committee on Disability Matters of Ireland*) ; une réunion du Groupe d'Amis de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, basé à Genève ; la treizième session de la Conférence des États parties à la Convention relative aux droits des personnes handicapées ; la Conférence de la Commission européenne pour la Journée européenne des personnes handicapées ; plusieurs manifestations consacrées aux conséquences de la COVID-19 pour les personnes handicapées. Afin de célébrer la Journée internationale des personnes handicapées, le Rapporteur spécial a publié, conjointement avec le Président du Comité des droits des personnes handicapées et l'Envoyée spéciale du Secrétaire général sur le handicap et l'accessibilité, une déclaration sur la contribution des personnes handicapées à la réalisation de l'objectif visant à reconstruire en mieux après la pandémie de COVID-19⁶.

C. Communications

8. Un résumé des communications envoyées et des réponses reçues au cours de la période considérée figure dans les rapports sur les communications soumis par les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales (A/HRC/43/77, A/HRC/44/59 et A/HRC/45/3) et dans la base de données publique des communications du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH)⁷.

III. Grands axes de l'action que le Rapporteur spécial entend mener au cours de son mandat

9. Dans la présente section, le Rapporteur spécial décrit les grands axes de l'action qu'il entend mener au cours de son mandat et présente notamment une théorie du changement, les valeurs fondamentales qui le guideront et la manière dont il conçoit son rôle et ses méthodes de travail.

10. Conformément à la mission qui lui a été confiée, le Rapporteur spécial consacrera une part importante de son travail à trois activités interdépendantes :

a) Rassembler, solliciter, recevoir et échanger des renseignements et des communications émanant des États et d'autres sources pertinentes, y compris de personnes handicapées et des organisations qui les représentent et d'autres organisations de la société civile, concernant des violations des droits des personnes handicapées ;

³ Voir www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/SRDisabilities/Pages/GoodPracticesEffectiveAccessJusticePersonsDisabilities.aspx.

⁴ Voir www.ohchr.org/en/issues/disability/srdisabilities/pages/srdisabilitiesindex.aspx.

⁵ Voir www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/SRDisabilities/Pages/evaluation.aspx.

⁶ Voir www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26553&LangID=E.

⁷ <https://spcommreports.ohchr.org/>.

b) Soumettre chaque année au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale des rapports sur les activités menées dans le cadre de son mandat, y compris des études thématiques sur des questions clés liées à la promotion des droits des personnes handicapées, dans des formats accessibles, notamment en braille et en FALC ;

c) Mener des visites dans les pays, à l'invitation des gouvernements, afin d'étudier leur législation, leurs politiques, programmes et pratiques, leurs cadres réglementaires et leurs institutions, et de fournir des orientations et des recommandations en vue de promouvoir efficacement les droits des personnes handicapées conformément aux dispositions de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

A. Théorie du changement : changement de culture, réforme du droit et changement de systèmes

11. L'adoption de la Convention a marqué un tournant dans l'histoire du droit international. Ancrée sur la personne et l'égalité, la Convention a fait basculer les législations et les politiques publiques relatives au handicap dans le XXI^e siècle. Elle incarne le changement de culture qui s'est traduit par une conception du handicap fondée sur les droits de l'homme et relègue à l'histoire le modèle fondé sur la charité et l'aide sociale. Elle décrit avec éloquence le cadre des droits de l'homme dans le contexte du handicap. Elle porte en elle la promesse de redonner la parole, le choix et le contrôle aux personnes handicapées, trop longtemps traitées comme des objets de soins.

12. La Convention représente un profond changement de culture et exige une réforme des lois et des politiques publiques en vue de donner tout leur sens aux droits des personnes handicapées. Elle requiert souvent, et implique clairement, une modification en profondeur des systèmes et services sous-jacents, afin de tenir compte des changements d'orientations politiques et de laisser place aux idées nouvelles. Cet écosystème de changement – culturel, juridique et systémique – est au cœur du passage à une approche du handicap fondée sur les droits de l'homme et au cœur de la mission du titulaire du mandat.

13. Les traités internationaux, aussi éloquents soient-ils, ne sont pas directement applicables. Le processus par lequel ils sont intégrés et appliqués à l'échelle nationale est complexe mais vital. Les dispositions de ces traités doivent être appliquées concrètement là où vivent les gens, jusqu'aux plus petits villages. Une interprétation faisant autorité des dispositions de la Convention et des obligations qui en découlent, telle que celle fournie par le Comité des droits des personnes handicapées, est indispensable pour élaborer les lois, les politiques publiques et les dispositions administratives. Le but ultime est d'ancrer les valeurs sous-jacentes de la Convention dans l'esprit de chacune des parties contractantes. Ce travail se poursuit et les résultats obtenus vont dans le bon sens.

14. Les périodes de crise révèlent souvent des vérités profondes. La pandémie de COVID-19 a malheureusement montré que le modèle qui prévalait avant l'adoption de la Convention n'avait pas disparu et que les personnes handicapées continuaient d'être traitées comme si elles étaient invisibles ou d'une manière propre à entretenir des dynamiques de pouvoir inégales. L'invisibilité peut créer des inégalités, et l'inégalité de traitement peut elle-même conduire à l'invisibilité ou la renforcer. La riposte initiale des systèmes face à des crises comme la pandémie de COVID-19 en est la parfaite illustration. Si la guerre des idées a été gagnée, au moins sur le plan abstrait, la manière dont les systèmes réagissent spontanément n'a pas vraiment changé sur le plan concret. Ce constat revêt une importance cruciale alors que l'humanité est en proie à de nombreuses crises existentielles et en connaîtra probablement d'autres à l'avenir. L'humanité ne peut pas répondre à ces crises en traitant les personnes handicapées comme par le passé, c'est-à-dire comme si elles étaient invisibles. De nouveaux moyens devront être trouvés pour que les personnes handicapées puissent réellement faire entendre leur voix. Il en va de la légitimité et de l'efficacité des ripostes aux crises susmentionnées. Des problèmes prévisibles pourront être recensés et surmontés si les personnes handicapées sont réellement consultées et écoutées.

15. Même si la législation et les politiques publiques sont réformées, les anciens systèmes d'administration des services liés au handicap (modèles de service et dispositifs administratifs traditionnels) comportent presque toujours des éléments de l'ancien mode de pensée qui, s'ils ne sont pas modifiés, peuvent faire obstacle à des changements positifs. Il ne suffit pas d'avoir les meilleures lois et politiques publiques : il faut aussi adapter les anciens systèmes et services pour satisfaire aux aspirations et aux objectifs de la réforme législative. Les droits ne peuvent être pleinement exercés que lorsque les systèmes traditionnels sont modifiés de manière à respecter le principe qui consiste à donner la parole, le choix et le contrôle aux personnes handicapées. Heureusement, l'humanité dispose désormais des objectifs de développement durable qui, avec la Convention, constituent un moteur de changement systémique. Il est important de veiller à ce que les liens étroits qui devraient idéalement exister entre les objectifs de développement durable et la Convention facilitent la réforme des lois et des systèmes par et pour les personnes handicapées. À cet égard, l'ensemble de ressources relatives aux objectifs de développement durable et à la Convention, que le HCDH a publié en décembre 2020, est un atout formidable que le Rapporteur spécial utilisera largement dans le cadre de son mandat⁸.

16. De toute évidence, le changement de culture que représente la Convention ne peut être considéré comme acquis. La difficulté consiste à trouver des moyens de défendre sans cesse ce changement culturel. Il est clair aussi que les anciens systèmes tels que les structures de service persistent et devront être entièrement repensés pour donner au changement de culture une bonne chance de succès.

17. Souligner en permanence l'importance et la nécessité du changement de culture que représente la Convention et faire pression pour que des changements logiques soient apportés aux systèmes de soutien sous-jacents est un processus continu et, pour le titulaire du mandat, une tâche essentielle.

B. Les valeurs du changement : l'égalité inclusive

18. Un point de départ essentiel pour l'action du Rapporteur spécial sera le concept fondamental d'égalité inclusive, que le Comité des droits des personnes handicapées a mis en avant dans son observation générale n° 6 (2018) sur l'égalité et la non-discrimination.

19. Le Comité conçoit l'égalité comme étant fondée sur la reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité. L'égalité ne consiste pas seulement à prendre au sérieux les différences de traitement entre les personnes ou les différentes catégories de personnes : elle est ancrée sur la personne et la prend également au sérieux.

20. L'égalité implique une réponse positive et accommodante à la différence liée au handicap. Le handicap n'est pas une excuse pour exclure ou ségréguer : c'est une occasion de réfléchir à la valeur de la différence humaine, de la respecter et de l'appréhender de manière positive.

21. L'égalité, de l'avis du Comité, implique un engagement en faveur de l'inclusion, de l'appartenance et de la participation. Elle exige logiquement de repenser l'aide et les services sociaux pour faire de l'autonomie et de la participation une réalité. Ce concept d'égalité est très sensible aux désavantages accumulés, qu'ils soient dus uniquement au handicap ou à l'interaction du handicap avec d'autres identités défavorisées.

22. L'égalité inclusive implique aussi de repenser les questions de répartition (la manière dont les droits sociaux sont accordés et les types de systèmes sociaux qui, au cours des décennies, ont évolué sans tenir compte de la Convention) afin de mettre en avant l'identité, l'inclusion et la place des personnes dans la société au lieu de les ignorer.

23. Le Rapporteur spécial sera guidé par cette philosophie générale d'égalité inclusive dans toutes ses activités.

⁸ Voir www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/StudiesReportsPapers.aspx.

C. Processus de changement et élaboration conjointe des politiques publiques

24. La possibilité de faire entendre sa voix n'est pas seulement une composante essentielle de la personne. Elle joue également un rôle déterminant dans les processus de changement et de réforme des systèmes. La voix des personnes handicapées, exprimée de manière collective, doit être entendue. Sur le fond, la Convention a amplifié et appliqué les droits de l'homme généraux de façon à englober la situation des personnes handicapées. Sur la forme, elle a également été porteuse d'innovations.

25. L'article 4 (par. 3) de la Convention exige, comme on le sait, que la voix des personnes handicapées et des organisations qui les représentent soit entendue, que les personnes handicapées soient étroitement consultées et activement associées à l'élaboration et à la mise en œuvre des lois et des politiques visant à appliquer la Convention et à d'autres processus de décision concernant des questions qui les touchent. En outre, l'article 33 (par. 3) exige que la société civile – en particulier les personnes handicapées et les organisations qui les représentent – soit associée et participe pleinement à la fonction de suivi de l'application de la Convention au niveau national. Il est clair que la Convention envisage une architecture institutionnelle nationale de changement associant le pouvoir (les autorités nationales), la participation du public (la société civile) et les idées (la valeur de vérification des institutions nationales des droits de l'homme et la valeur ajoutée des plans de changement innovants générés par des organismes de recherche spécialisés travaillant avec la société civile). Au cœur de cette nouvelle architecture du changement se trouve la voix des personnes handicapées.

26. Cette notion d'élaboration conjointe des politiques publiques entre les États, les organisations de personnes handicapées et les institutions indépendantes est au cœur des innovations de la Convention fondées sur les processus. L'une des principales préoccupations du Rapporteur spécial, dans toutes ses activités thématiques et autres, sera de déterminer comment, ou si, ce processus d'élaboration conjointe des politiques de changement fonctionne.

27. Dans l'exercice de son mandat, le Rapporteur spécial entend mener des consultations et avoir un dialogue régulier avec les trois catégories de parties prenantes susmentionnées, qui jouent un rôle essentiel dans l'application de la Convention et le suivi de celle-ci au niveau national, comme le prévoit l'article 33 de la Convention.

28. En ce qui concerne les États, le Rapporteur spécial les aidera à développer et à consolider les mesures prises à l'échelle nationale pour faciliter la réalisation des droits des personnes handicapées et pour traduire les engagements pris dans la Convention en lois, politiques, programmes et pratiques nationales. Cette aide prendra la forme notamment de services de conseil, d'une assistance technique, d'un renforcement des capacités, d'une coopération internationale et d'un échange de bonnes pratiques sur des questions d'intérêt ou des sujets de préoccupation, et passera aussi par la sensibilisation aux droits des personnes handicapées.

29. De même, le Rapporteur spécial veillera à ce que les personnes handicapées et les organisations qui les représentent, ainsi que d'autres organisations de la société civile, participent activement aux efforts visant à recenser, échanger et promouvoir les bonnes pratiques relatives à la réalisation des droits des personnes handicapées et à la participation de celles-ci à la vie de la société dans des conditions d'égalité avec les autres. Pour ce faire, il adoptera une approche participative, consultative et ouverte dans l'exercice de ses fonctions. Il travaillera également de manière inclusive, en veillant à ce que les besoins et les préoccupations des personnes handicapées, quel que soit leur handicap, soient pris en compte et à ce que les personnes handicapées soient traitées sur la base de l'égalité avec les autres. Il sera à l'écoute des voix qui sont rarement entendues, notamment celles des personnes ayant un handicap intellectuel ou psychosocial, des personnes autistes, des personnes sourdes, des personnes sourdes-aveugles et des personnes handicapées vivant dans l'hémisphère Sud, en particulier au niveau local.

30. Le Rapporteur spécial travaillera en collaboration avec les institutions nationales des droits de l'homme et d'autres organes et mécanismes nationaux de contrôle indépendants qui auront été désignés en application de l'article 33 de la Convention afin de renforcer leur structure, ou préconisera la création de tels dispositifs lorsqu'ils n'auront pas encore été établis. Il encouragera également la création d'organismes et d'instituts de recherche spécialisés en vue de promouvoir les objectifs de la Convention et de proposer de nouveaux modèles de changement fondés sur des recherches novatrices menées en collaboration avec la société civile.

D. Intersectionnalité

31. La Convention a radicalement innové en introduisant le concept d'intersectionnalité (ou discrimination croisée), comme il ressort en particulier de son préambule (al. p), q) et s)). À l'alinéa p) du préambule, il est question des formes multiples ou aggravées de discrimination fondées sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale, ethnique, autochtone ou sociale, la fortune, la naissance, l'âge ou toute autre situation. À l'alinéa q) du préambule, les États parties reconnaissent que les femmes et les filles handicapées courent souvent des risques plus élevés de violence, d'atteinte à l'intégrité physique ou d'abus. À l'alinéa s) du préambule, les États parties soulignent la nécessité d'intégrer le principe de l'égalité des sexes dans tous les efforts visant à promouvoir la pleine jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales par les personnes handicapées. Ce concept d'intersectionnalité est repris dans les dispositions des articles 6 (femmes handicapées) et 7 (enfants handicapés).

32. L'intégration du concept d'intersectionnalité marque également un changement profond : elle impose de pousser toujours plus loin la réflexion sur les désavantages cumulés et de se poser les questions suivantes : quelles sont leurs causes premières et leurs causes sous-jacentes, leurs incidences dépassent-elles les frontières identitaires et les solutions proposées peuvent-elles être généralisées de manière à porter leurs fruits au-delà de ces frontières et tout au long du cycle de vie. Ce processus va dans le sens des objectifs de développement durable et vise à ne laisser personne de côté. Il va de soi que l'intégration de l'intersectionnalité facilite l'élaboration de programmes de réforme interidentités qui soient durables et qui aient une chance d'être mis en œuvre grâce à un large soutien intercommunautaire.

33. Le Rapporteur spécial intégrera une perspective de genre dans l'ensemble des activités qu'il mènera dans le cadre de son mandat et abordera les formes multiples, croisées et aggravées de discrimination auxquelles se heurtent les personnes handicapées, ainsi que les multiples strates d'obstacles que ces intersections peuvent engendrer.

34. Conscient de la nécessité de lutter contre la discrimination fondée sur différents motifs – y compris la race, la couleur, le sexe, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale, ethnique, autochtone ou sociale, la fortune, la naissance, l'âge ou toute autre situation – le Rapporteur spécial entend néanmoins poursuivre le travail commencé par sa prédécesseure en se concentrant sur les droits des personnes handicapées âgées. En outre, il entend explorer d'autres aspects de l'intersectionnalité – notamment en ce qui concerne les droits des personnes handicapées autochtones, comme expliqué plus en détail dans la section IV B. du présent rapport – et étudier plus avant les incidences de l'intersectionnalité et les principaux enseignements à en tirer.

E. Collaboration avec le système des Nations Unies

35. Le Rapporteur spécial continuera à travailler en étroite collaboration avec les autres procédures spéciales et les autres mécanismes des droits de l'homme du Conseil des droits de l'homme, les organes conventionnels, en particulier le Comité des droits des personnes handicapées, et l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour les questions de handicap et d'accessibilité afin d'agir avec la plus grande efficacité possible et d'éviter les doubles emplois.

36. Le Rapporteur spécial collaborera avec les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales pour réfléchir aux moyens d'enrichir leur travail thématique ou propre à un pays de manière à intégrer les questions relatives au handicap. Il collaborera également avec les experts des organes conventionnels chaque fois qu'une telle collaboration sera de nature à faire progresser l'objectif global de justice et de respect des droits de l'homme pour les personnes handicapées. Cette collaboration est une conséquence logique de l'intégration du concept d'intersectionnalité et s'appliquera à tous les travaux thématiques qui seront menés par d'autres experts des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies et à d'autres activités, y compris les positions et déclarations communes. Étant donné que la Convention couvre presque tous les droits de l'homme, le dialogue avec les autres experts du dispositif des Nations Unies pour les droits de l'homme devra être poursuivi et élargi.

37. Le Rapporteur spécial travaillera également en liaison étroite avec l'ensemble du système des Nations Unies, notamment le Secrétariat, les agences, les fonds, les programmes, les équipes de pays et le Partenariat des Nations Unies pour la promotion des droits des personnes handicapées, et se félicite de l'échange d'informations et la mise en commun des conclusions et des éléments nouveaux concernant des questions liées à l'inclusion du handicap.

38. Dans ce contexte, le Rapporteur spécial s'engage à poursuivre l'excellent travail accompli par sa prédécesseure en vue de garantir la bonne exécution de la Stratégie des Nations Unies pour l'inclusion du handicap. Conformément au mandat que lui a confié le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 44/10, il contribuera étroitement à la mise en œuvre de la Stratégie et aux autres initiatives visant à garantir que le système des Nations Unies sert son objectif en matière d'inclusion du handicap.

39. Le Rapporteur spécial a conscience des progrès importants accomplis par le système des Nations Unies au cours de la première année de mise en œuvre de la Stratégie, progrès qui, selon lui, n'auraient pas été possibles sans la forte impulsion donnée par le Secrétaire général et les hauts-fonctionnaires de l'Organisation. Il se félicite tout particulièrement de la création d'une équipe spécialisée au Cabinet du Secrétaire général, sous la direction du Conseiller principal du Secrétaire général pour les questions de politique, qui est doté de compétences techniques en matière d'inclusion du handicap. L'équipe technique a joué un rôle essentiel dans la coordination et l'élaboration de directives et dans la fourniture d'un soutien technique à toutes les entités des Nations Unies, au Siège et sur le terrain. Elle a notamment produit la note d'orientation du Secrétaire général sur une réponse à COVID-19 intégrant le handicap et mis au point la feuille de résultats des équipes de pays des Nations Unies en matière d'application du principe de responsabilité dans le domaine de l'inclusion du handicap.

40. S'il parvient à renforcer l'accessibilité, l'inclusion et l'intégration des droits des personnes handicapées à l'échelle de l'Organisation, le système des Nations Unies pourra devenir une sorte de modèle pour d'autres institutions dans le monde entier, et les équipes de pays des Nations Unies pourront, pour leur part, contribuer à la diffusion des valeurs abstraites consacrées par la Convention en les intégrant dans leurs activités, et donner ainsi un sens à la Convention pour les personnes qu'elles servent.

41. Le mandat du Rapporteur spécial, tel qu'établi par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 44/10, illustre la valeur ajoutée que constitue le fait d'œuvrer en faveur du développement durable en adoptant une approche fondée sur les droits de l'homme. Compte tenu des liens étroits qui existent entre la Convention et les objectifs de développement durable, le Rapporteur spécial souhaite s'appuyer à la fois sur les programmes relatifs aux droits de l'homme et sur les programmes relatifs au développement pour relever les défis concrets auxquels se heurtent les personnes handicapées dans leur vie quotidienne, en particulier dans les situations d'extrême pauvreté et d'exclusion.

42. En matière de droits, on ne saurait se contenter d'avancées épisodiques. Un changement systémique doit également avoir lieu pour que les progrès soient durables. Cependant, un changement systémique non fondé sur les droits sous-jacents ne suffit pas non plus. Changement et respect des droits vont de pair et tous les projets du Rapporteur spécial s'appuieront sur ces liens étroits, notamment lorsqu'il s'agira de tracer la voie à suivre. Compte tenu de l'engagement, pris dans le Programme de développement durable à l'horizon

2030, de ne laisser personne de côté et des droits inscrits dans la Convention, le Rapporteur spécial s'appuiera sur ces deux instruments pour contribuer à stimuler le changement.

43. Conformément au mandat qui lui a été confié, le Rapporteur spécial continuera de coopérer étroitement avec la Conférence des États parties à la Convention et la Commission du développement social, il échangera régulièrement des perspectives politiques avec elles et participera à leurs sessions annuelles, à leur demande.

IV. Priorités thématiques

44. Compte tenu de l'ampleur de son mandat, le Rapporteur spécial entend se concentrer sur trois catégories d'activités thématiques qu'il considère comme prioritaires et s'appuyer, ce faisant, sur les travaux de sa prédécesseure. Ces activités ne seront pas nécessairement menées dans un ordre précis : le Rapporteur spécial examinera les publications disponibles, organisera des réunions d'experts des principales parties prenantes sur le terrain, sondera l'ensemble des parties prenantes, notamment la société civile, présentera des rapports thématiques, effectuera des visites de pays et communiquera avec les États.

45. Dans le cadre de ces activités thématiques, le Rapporteur spécial veillera tout particulièrement à ce que les différents rapports thématiques soient conçus pour informer et susciter des débats sur les réformes menées à l'échelle régionale ou nationale concernant les mesures pratiques à prendre pour provoquer un changement culturel et faire progresser les valeurs et les droits consacrés par la Convention, pour faire avancer la réforme des lois et des politiques et pour faire en sorte que les systèmes changent afin que les personnes handicapées puissent jouir des droits de l'homme. Chaque projet thématique tiendra compte des questions de genre et notamment des difficultés cumulées auxquelles se heurtent les femmes et les filles handicapées.

46. La première catégorie de projets englobe certaines des grandes menaces existentielles qui pèsent sur l'humanité, y compris celles liées : à la pandémie de COVID-19 et à la nécessité d'un relèvement résilient et inclusif ; aux changements climatiques et à la nécessité d'une planification prenant en compte le handicap ; aux conflits armés et aux processus de consolidation de la paix qui y sont associés, ainsi qu'aux contextes humanitaires ; à l'extrême pauvreté et à la nécessité de trouver des solutions novatrices. Les projets relevant de cette catégorie mettent en avant la nécessité manifeste d'améliorer les réponses multilatérales et le besoin primordial de veiller à ce que la voix des personnes handicapées soient entendue et prise au sérieux dans le cadre de la réponse mondiale.

47. La deuxième catégorie couvre les facteurs d'intersection cachés ou sous-analysés. Les principaux points d'intersection avec le handicap seront la vieillesse et l'origine autochtone. Là encore, l'objectif est d'explorer les blocages systémiques ou communs et la manière dont le changement peut s'opérer durablement quelles que soient les identités.

48. La troisième catégorie est axée sur des droits particuliers ou des groupes de droits, de questions, de sujets ou de décisions institutionnelles qui, jusqu'à présent, n'ont pas reçu beaucoup d'attention mais qui sont néanmoins fondamentaux. Il s'agit nécessairement d'un programme d'action ouvert puisque au cours du mandat du Rapporteur spécial émergeront des questions auxquelles il faudra trouver une réponse. Un premier projet aura pour but de faire avancer le débat sur la désinstitutionnalisation et les soins de longue durée en mettant l'accent sur l'innovation en matière de conception et de fourniture de services au XXI^e siècle ; en effet les premières réponses à la pandémie de COVID-19 ont révélé à quel point les modèles de service sont fragilisés partout dans le monde.

49. Un deuxième projet portera sur un élément clef de la création de nouveaux services : l'intelligence artificielle. L'intelligence artificielle promet de nombreuses avancées dans la vie des personnes handicapées et d'autres personnes, mais elle peut s'accompagner de nombreux risques. L'équilibre entre les risques et les opportunités doit être exploré afin d'exploiter correctement les nouvelles technologies pour atteindre les objectifs sous-jacents de la Convention.

50. Un troisième projet consistera à examiner la capacité des organisations régionales et d'autres groupements régionaux d'États à faire progresser les droits et les objectifs inscrits dans la Convention. Les efforts régionaux sont importants pour faire progresser l'application de la Convention et doivent être mis en évidence et stimulés.

51. Un quatrième projet sera axé sur le droit de participer à la vie culturelle de la société. Ce droit est important sur les plans de l'expression, de l'accès à la culture de manière plus générale et de la participation à l'écosystème de la production culturelle.

52. Enfin, dans cette catégorie, un cinquième projet visera à examiner les droits des prisonniers et des détenus handicapés : bien qu'il ne constitue pas une identité en tant que telle, ce groupe doit faire face à de nombreux défis dans le monde entier. Il est donc justifié de se concentrer sur la situation de ces personnes.

A. Grandes menaces existentielles et handicap

53. La première catégorie de priorités thématiques du Rapporteur spécial concerne les grandes menaces existentielles qui pèsent sur l'humanité tout entière. Ces menaces, définies ci-après, mettent en lumière l'urgence d'une action multilatérale et la nécessité d'une forte représentation des personnes handicapées.

1. La crise de la COVID-19 : reconstruire en mieux

54. Il ressort de la crise de la COVID-19, ou plutôt des diverses mesures prises pour y remédier, que les personnes handicapées continuent d'être traitées comme si elles étaient invisibles. Pour nombre de ces personnes, les mesures de prévention et de protection mises en place sont peu accessibles. Les services de soutien ont été supprimés ou se sont révélés fragiles. Le nombre de personnes isolées a augmenté et les populations ont souffert de graves pénuries de denrées alimentaires, de médicaments de base et de services de santé mentale, notamment. L'enseignement à distance, qui a mis en lumière l'existence d'une fracture numérique dans toutes les sociétés, n'est pas adapté à tous les élèves. Les familles ont été quasiment livrées à leur sort. Dans de nombreux cas, les restrictions aux visites sont trop strictes. Ces problèmes sont survenus malgré les dispositions de l'article 11 de la Convention, qui concernent les situations d'urgence et imposent aux États de prendre toutes mesures nécessaires pour assurer la protection et la sûreté des personnes handicapées dans les situations de risque, y compris les crises humanitaires. La pandémie a même entraîné une hausse du nombre de personnes handicapées sans abri. Les directives concernant le tri des patients et l'allocation des ressources médicales limitées sont ouvertement discriminatoires à l'égard des personnes handicapées, en dépit des dispositions de l'article 25 (a. f) de la Convention, selon lesquelles les États sont explicitement tenus d'empêcher tout refus discriminatoire de fournir des soins ou services médicaux en raison d'un handicap. Les personnes handicapées qui ont été placées en institution ont été exposées à un risque beaucoup plus important d'infection par le virus. L'internement ne devrait pourtant pas exister, car il constitue une forme de ségrégation ou de discrimination inadmissible et est incompatible avec les objectifs de l'article 19 de la Convention, qui porte sur l'autonomie de vie et l'inclusion dans la société. Il s'agit donc d'une question de respect des droits fondamentaux de la personne humaine, mais aussi, désormais, d'un impératif de santé publique.

55. Il est largement admis que la situation décrite ci-dessus ne doit pas se reproduire et que tout programme de relèvement post-COVID-19 doit être à la fois inclusif et résilient. Le principe du « reconstruire en mieux » doit être plus qu'un simple slogan.

56. Le Rapporteur spécial s'emploiera à définir clairement, dans le contexte du handicap et en tenant compte des objectifs de développement durable, ce qu'il convient d'entendre par « reconstruire en mieux » dans le cadre des programmes de relèvement. Sont visées les dispositions ci-après de la Convention : l'article 11 (situations de risque et situations d'urgence humanitaire) en ce qui concerne l'adoption de mesures de préparation adéquates ; l'article 4 (par. 3) pour ce qui est de consulter les personnes handicapées aux stades de la planification et de la mise en œuvre des mesures d'urgence ; l'article 5 (égalité et non-discrimination) en ce qui concerne l'égalité de traitement des personnes handicapées

dans le cadre des mesures d'urgence ; l'article 19 (autonomie de vie et inclusion dans la société) en ce qui concerne la prévention des risques supplémentaires qu'implique le placement en institution ; l'article 25 (santé) pour ce qui est de garantir l'égalité d'accès aux soins de santé et d'éviter le tri discriminatoire des patients.

2. Les changements climatiques : représentation et inclusion

57. Outre leurs répercussions sur la biodiversité, les changements climatiques sont extrêmement néfastes pour l'humanité. Si tous les groupes humains en subissent les effets, il est de plus en plus largement admis que les groupes touchés par la pauvreté et la discrimination sont ceux qui en pâtissent le plus.

58. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat prévoit que les personnes les plus pauvres continueront d'être les plus touchées par les effets des changements climatiques, qu'il s'agisse de la perte de revenus et de moyens de subsistance, du déplacement, de la faim ou d'incidences négatives sur leur santé. Le potentiel croisement du handicap avec de nombreux autres facteurs de discrimination (sexe, âge, statut de déplacé, origine autochtone ou appartenance à une minorité) peut accroître encore le risque que les personnes handicapées subissent les effets néfastes des changements climatiques.

59. Quand bien même certains des effets susmentionnés pourraient être enrayés, voire annulés dans le cadre d'une action mondiale, les répercussions néfastes seront sans doute nombreuses. Le climat des zones côtières sera altéré et contraindra toujours plus de personnes à quitter leur lieu de vie. Des terres aujourd'hui habitables et cultivables pourraient ne plus l'être à l'avenir. La santé, le bien-être, la dignité, la sécurité et les moyens de subsistance de populations entières seront compromis.

60. La capacité à atténuer autant que possible les changements et à s'adapter à l'évolution des écosystèmes sera l'une des clefs de la prospérité future de l'humanité. Le Programme 2030 et les objectifs de développement durable soulignent le caractère circulaire de la relation entre l'économie, les sociétés et le climat. L'Accord de Paris et le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030) prônent l'adoption de mesures d'adaptation et d'atténuation, qui seront essentielles pour relever les défis à long terme que posent les changements climatiques.

61. Si les objectifs de développement durable et le Cadre de Sendai prévoient des mécanismes pour garantir la consultation continue des personnes handicapées et des organisations qui les représentent, cette consultation fait toujours défaut dans le cas de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, tant au niveau multilatéral qu'au niveau national. Les États n'ont pas encore trouvé le moyen de donner effet au paragraphe 3 de l'article 4 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées dans le contexte de l'action climatique.

62. Jusqu'à présent, les personnes handicapées et les organisations qui les représentent ont été largement ignorées dans l'élaboration des mesures d'adaptation aux effets des changements climatiques. Pourtant, nombre des risques associés aux changements climatiques sont prévisibles et peuvent être évités si ces acteurs sont associés aux mesures d'atténuation et d'adaptation que prennent les États.

63. Les occasions ne manqueront sans doute pas, à l'avenir, de créer des environnements beaucoup plus inclusifs et respectueux du climat, notamment de construire des systèmes de transport en commun et des bâtiments inclusifs et accessibles. Là encore, de telles initiatives ne porteront leurs fruits que si les personnes handicapées et les organisations qui les représentent sont systématiquement associées à la mise en place des solutions innovantes.

64. Le Rapporteur spécial s'emploiera à recenser les dangers et les risques, pour les personnes handicapées, d'une approche non inclusive de l'adaptation aux effets des changements climatiques, à montrer ce à quoi pourrait ressembler une approche efficace et inclusive, et à proposer des moyens pour les personnes handicapées et les organisations qui les représentent de faire entendre leur voix. Sont visées les dispositions ci-après de la Convention : l'article 11 (situations de risque et situations d'urgence humanitaire), qui est indéniablement pertinent dans le contexte des catastrophes naturelles que provoquent les changements climatiques ; l'article 4 (par. 3) pour ce qui est de consulter les personnes

handicapées au stade de la planification des mesures d'adaptation ; l'article 28 (niveau de vie adéquat et protection sociale) en ce qui concerne les modifications à apporter aux systèmes de protection sociale pour atténuer les répercussions inévitables des changements climatiques ; l'article 27 (emploi) pour ce qui est de créer un marché du travail inclusif et limiter autant que possible les pertes d'emplois.

3. Les conflits armés et la consolidation de la paix : une meilleure protection et une plus grande visibilité

65. Ces dernières décennies, le monde a connu une résurgence des conflits armés. L'article 11 de la Convention, qui porte sur les situations de risque et les situations d'urgence humanitaire, impose aux États parties de prendre toutes mesures nécessaires pour assurer la protection et la sûreté des personnes handicapées dans les situations de risque, y compris les conflits armés. Il renvoie notamment aux obligations qui découlent du droit international humanitaire. Il met donc l'accent sur le statut actuel des personnes handicapées au regard du droit de la guerre.

66. De nombreux problèmes se posent dans le contexte des conflits armés. Les personnes handicapées sont effectivement mentionnées dans les instruments du droit international humanitaire, mais elles sont plutôt considérées comme des sujets médicaux que comme des titulaires de droits humains. Ce corps de lois ne protège donc pas de manière optimale les civils handicapés dans le cadre de conflits armés. Plusieurs questions surgissent : comment peut-on interpréter le droit international humanitaire de façon créative pour que les personnes handicapées soient considérées comme des sujets de droits plutôt que comme des objets de soins ? Comment les règles et mesures applicables en matière de conduite des hostilités peuvent-elles être nuancées de manière à intégrer ce changement de perspective et ainsi mieux protéger les civils handicapés ?

67. L'adoption historique de la résolution 2475 (2019) du Conseil de sécurité sur la protection des personnes handicapées dans les conflits armés a créé un espace propice à une réflexion plus poussée sur le droit international humanitaire et les questions de protection au sens large. Il faut maintenant prolonger l'élan et déterminer les implications exactes de cette résolution dans le contexte du droit international humanitaire.

68. La résolution fait aussi œuvre de pionnière en soulignant le rôle positif que jouent les personnes handicapées dans les efforts de réconciliation, de reconstruction et de consolidation de la paix au lendemain de conflits. Elle met ainsi en lumière la contribution jusqu'alors sous-estimée de ces personnes à la consolidation de la paix.

69. Le Rapporteur spécial s'emploiera à poursuivre le dialogue sur les implications exactes de l'article 11 de la Convention dans le contexte des conflits armés : comment la Convention peut-elle contribuer à mettre plus en avant les besoins de protection des civils handicapés, leurs autres besoins et leurs droits en temps de conflit armé ? Quel rôle les personnes handicapées ont-elles joué jusqu'à présent dans les efforts de consolidation de la paix ? Quelle incidence leur contribution a-t-elle eue ? Comment peut-on faciliter ce rôle à l'avenir pour rendre les efforts de consolidation de la paix plus inclusifs et plus résilients ? Sont visés non seulement l'article 11 de la Convention, mais également l'article 4 (par. 3) en ce qui concerne la consultation des personnes handicapées sur la question de la protection au sens large, aussi bien en temps de conflit armé que dans le cadre des processus de paix, au lendemain d'un conflit.

4. L'extrême pauvreté et le handicap : vers de nouvelles possibilités d'action

70. À l'alinéa t) du préambule de la Convention, les États parties insistent sur le fait que la majorité des personnes handicapées vivent dans la pauvreté. Partout dans le monde, l'extrême pauvreté est endémique parmi les personnes handicapées. Tant au niveau individuel qu'au niveau des ménages, ces personnes sont touchées pour une part disproportionnée par la pauvreté.

71. La pauvreté des personnes handicapées est multidimensionnelle et s'aggrave avec le temps. Elle est accentuée par le croisement du handicap avec d'autres facteurs, tels que le genre, l'appartenance ethnique, l'appartenance à une minorité, la résidence en milieu rural ou périurbain et l'âge. Ces facteurs ont généralement un effet de rétroaction négative : les

enfants et adolescents handicapés sont privés d'éducation ou ont un accès restreint à l'enseignement et à la formation, de sorte qu'un nombre disproportionné d'adultes handicapés se retrouvent sans emploi ou en situation de sous-emploi faute de compétences et de diplômes recherchés, surtout lorsque la conjoncture économique est défavorable.

72. Des millions de personnes handicapées exercent une activité indépendante, mais ont difficilement accès au microcrédit et à d'autres outils de développement économique dans les mêmes conditions que le reste de la population. Les prestations et indemnités auxquelles certaines personnes handicapées peuvent prétendre sont souvent limitées, difficiles à obtenir et restreintes à certains usages. Dans bien des cas, les personnes handicapées ne peuvent pas exercer leurs droits successoraux dans des conditions d'égalité avec les autres membres de leur famille et de leur communauté. En outre, il n'est pas rare qu'elles ne puissent pas décider elles-mêmes de l'utilisation des revenus ou des prestations qu'elles perçoivent.

73. Trop souvent, la pauvreté se traduit par des inégalités d'accès aux ressources, notamment aux soins de santé, à un logement sûr, à une eau propre, à une alimentation adéquate et à des moyens de transport accessibles, ainsi que par une multitude d'autres désavantages socioéconomiques, qui ont une incidence considérable sur le quotidien et la survie à long terme des personnes handicapées.

74. Dans le cas des personnes handicapées, l'analyse des conséquences de la pauvreté ne doit pas se limiter à la personne directement concernée. De plus en plus de travaux de recherche montrent clairement que les ménages dont certains membres sont handicapés doivent supporter des coûts supplémentaires. La pauvreté est un problème non seulement pour les personnes handicapées elles-mêmes, mais aussi pour les personnes à leur charge, y compris pour leurs enfants, leur conjoint et leurs parents. En d'autres termes, elle peut se traduire par une pauvreté immédiate et intergénérationnelle de leur famille. En particulier, elle se répercute sur de nombreux membres de la famille qui prodiguent des soins informels et non rémunérés à leurs proches handicapés. Dans bien des cas, ces personnes, des femmes pour la plupart, se retrouvent sans droit à pension à l'âge de la retraite. Il est intéressant de noter que de nombreux systèmes de protection sociale, aussi bien dans les pays à faible revenu que dans les pays à revenu élevé, dépendent par défaut des familles, généralement des femmes. Il en résulte que les femmes sont souvent les principales victimes indirectes de la pauvreté des personnes handicapées. Cette féminisation de la pauvreté, conséquence presque automatique des approches traditionnelles du handicap dans l'action publique, doit être combattue.

75. Les personnes handicapées semblent éprouver des difficultés particulières à échapper à la pauvreté, surtout à la pauvreté intergénérationnelle. L'emploi, moyen classique de génération des ressources nécessaires à une vie agréable, représente un défi colossal pour nombre d'entre elles, partout dans le monde. En raison de leur relative inactivité économique, de la faible rémunération de leurs activités et de la précarité de leur emploi, les personnes handicapées âgées perçoivent souvent une pension réduite, voire n'ont aucun droit à pension, et se heurtent ainsi à de nouveaux obstacles à l'âge de la retraite. Même si le marché de l'emploi était plus inclusif, encore faudrait-il que les systèmes éducatifs le soient également, faute de quoi ces personnes pourraient ne pas disposer de compétences recherchées.

76. Les programmes de protection sociale n'offrent pratiquement jamais un soutien suffisant et de nombreuses mesures d'atténuation de la pauvreté semblent entraîner les bénéficiaires dans des cercles vicieux de pauvreté. Très peu de systèmes sociaux prennent en considération les coûts supplémentaires qu'entraîne le handicap, coûts souvent dus à d'autres défaillances de l'action publique, comme la nécessité pour les personnes handicapées de se déplacer en taxi faute d'accessibilité des transports en commun. Les prestations variables selon l'âge des bénéficiaires ne tiennent pas compte des circonstances de la vie, ce qui peut être extrêmement préjudiciable à certains points d'inflexion clés. Dans bien des cas, les prestations en espèces ou en nature diminuent rapidement dès que les bénéficiaires ont une source de revenus, non sans conséquences pour les personnes handicapées, qui risquent de constater que leurs nouveaux revenus ne suffisent pas à couvrir les dépenses liées à leur handicap. Dans le cadre des programmes internationaux d'aide au développement, les mesures de lutte contre la pauvreté sont généralement élaborées sur la base des besoins supposés des personnes handicapées et non de leurs témoignages.

77. Aujourd'hui, les objectifs de développement durable offrent un espace favorable à l'élaboration de nouvelles politiques, qui associent développement économique et développement social, et reposent sur une conception plus large de la protection sociale, propice à l'autonomisation des personnes handicapées. Cette approche implique peut-être une orientation différente de l'aide au développement, qui viserait à établir durablement les bases d'un développement économique et social à la faveur duquel les personnes handicapées et leur famille pourraient sortir de l'extrême pauvreté.

78. Le Rapporteur spécial s'emploiera à repenser fondamentalement les approches traditionnelles de la lutte contre l'extrême pauvreté dans le contexte du handicap et des objectifs de développement durable, et à poursuivre les travaux entrepris par la précédente titulaire du mandat dans les domaines de la protection sociale (A/70/297), des politiques tenant compte du handicap (A/71/314) et des droits connexes. Sont visés l'article 24 (éducation), l'article 27 (travail et emploi), l'article 28 (niveau de vie adéquat et protection sociale) et l'alinéa t) du préambule de la Convention.

B. Intersectionnalité : principaux enseignements et enjeux

79. La deuxième catégorie de priorités thématiques du Rapporteur spécial concerne les facteurs cachés d'intersection. L'objectif n'est pas seulement de comprendre l'interaction entre différents facteurs de discrimination, mais aussi de mettre au jour des formes de discrimination systémiques ou communes à plusieurs groupes, et d'en déterminer les causes profondes. Il convient également de s'intéresser au défi commun que constitue la recherche de solutions transversales, qui transcendent les clivages intersectionnels et ont donc de meilleures chances d'être durablement efficaces.

1. Les personnes âgées handicapées : poursuivre le dialogue

80. L'adoption d'une approche de l'âge fondée sur les droits de l'homme est en bonne voie. De nombreuses personnes âgées sont aussi des personnes handicapées, auquel cas la Convention s'applique. De nombreuses autres personnes âgées n'ont pas de handicap.

81. Les problématiques sous-jacentes au capacitisme et à l'âgisme présentent toutefois de nombreuses similitudes. Jusqu'à récemment, les groupes victimes de ces deux formes de discrimination étaient relativement peu visibles. La Convention est porteuse de nombreux enseignements susceptibles d'être utiles au développement de l'approche de l'âge fondée sur les droits de l'homme et, à terme, à l'élaboration d'un instrument sur les droits des personnes âgées. L'accent mis dans la Convention sur l'individu, qu'il s'agisse de la prise de décisions ou de l'autonomie de vie, et l'importance accordée à l'égalité inclusive, semblent particulièrement pertinents dans le contexte de l'âge.

82. Un dialogue s'est instauré entre les associations chargées respectivement de la défense des personnes handicapées et de la défense des personnes âgées. Il s'en dégage une grande proximité de vues. En particulier, les considérations d'autonomie et de capacité juridique sont fondamentales pour les deux groupes, de même que l'avenir de la prise en charge à long terme des personnes âgées.

83. Le Rapporteur spécial s'efforcera de poursuivre les dialogues entamés par la précédente titulaire du mandat, de promouvoir la compréhension mutuelle entre les associations chargées respectivement de la défense des personnes handicapées et de la défense des personnes âgées, de recenser les similitudes entre les deux groupes et de rechercher des solutions durables, qui accompagnent les bénéficiaires tout au long de leur vie. Sont visées les dispositions ci-après de la Convention : l'article 5 (égalité et non-discrimination), lu conjointement avec l'alinéa p) du préambule, en ce qui concerne la discrimination multiple fondée sur l'âge et le handicap ; l'article 4 (par. 3) pour ce qui est de veiller à ce que les personnes handicapées puissent faire entendre leur voix et soient activement consultées ; l'article 12 (reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité) ; l'article 19 (autonomie de vie et inclusion dans la société).

2. Les personnes autochtones handicapées : prendre la diversité culturelle au sérieux

84. La Convention se distingue par ses dispositions explicites sur l'intersectionnalité, ainsi que sur les femmes et les filles handicapées et sur les enfants handicapés (art. 6 et 7). À l'alinéa p) du préambule sont énumérés d'autres facteurs d'intersection, dont l'origine autochtone. L'absence de disposition expressément consacrée aux personnes autochtones handicapées n'empêche pas de les prendre en considération et d'examiner leur statut et leurs droits. Les articles 21 et 22 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones font d'ailleurs explicitement référence aux droits des personnes handicapées.

85. Les personnes autochtones, y compris celles qui sont handicapées, sont souvent très défavorisées et marginalisées, et beaucoup sont particulièrement exposées aux risques que posent les changements climatiques, surtout dans les régions côtières. L'appartenance culturelle des peuples autochtones est un élément important de leur identité et de leur mode de vie. Il va sans dire que la Convention doit être mise en œuvre selon une démarche d'ouverture culturelle, en trouvant un équilibre entre le respect des droits des personnes handicapées, le respect des sensibilités culturelles des peuples autochtones et la nécessité d'améliorer les conditions de vie des peuples autochtones, énoncée à l'article 21 de la Déclaration.

86. Le Rapporteur spécial s'efforcera de favoriser une meilleure compréhension de la situation des personnes autochtones handicapées, d'appréhender et de cerner le prisme culturel à travers lequel la Convention doit être appliquée, et de mettre au point des approches à la fois efficaces et respectueuses de l'appartenance culturelle de chacun. Est visé l'article 5 de la Convention (égalité et non-discrimination), lu conjointement avec l'alinéa p) du préambule. Il s'agira d'examiner les formes multiples et croisées de discrimination, de maltraitance et de désavantage fondés sur l'origine autochtone et le handicap. Cet examen sera axé sur les conséquences du traumatisme intergénérationnel qu'entraînent la prise en charge en dehors du milieu familial, l'abandon scolaire, le sans-abrisme, la pauvreté et les contacts fréquents avec le système de justice pénale à un jeune âge, dans les cas où l'origine autochtone et le handicap sont des facteurs.

87. Le Rapporteur spécial travaillera en étroite collaboration avec les organes et mécanismes de l'ONU chargés des questions intéressant les peuples autochtones, y compris avec le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones et l'Instance permanente sur les questions autochtones des Nations Unies.

C. Questions, institutions et groupes particuliers

88. La troisième catégorie de priorités thématiques du Rapporteur spécial concerne des droits, des questions, des institutions ou des groupes particuliers, qui n'ont pas beaucoup retenu l'attention jusqu'à présent. Elle englobe notamment, mais pas exclusivement, les thèmes ci-après.

1. Concevoir et bâtir des modèles de service mieux adaptés aux bénéficiaires et plus résilients

89. Comme évoqué précédemment, les lois et politiques efficaces finiront par être fragilisées si les anciens modèles de service, qui reposent essentiellement sur une approche médicale du handicap, ne sont pas remplacés. Même les pays dotés d'une législation avancée en matière de droits des personnes handicapées ont tendance à continuer d'utiliser ces anciens modèles, envoyant ainsi des signaux contradictoires quant à leur vision du handicap.

90. Quoi qu'il en soit, la pandémie de COVID-19 a montré de façon flagrante que les anciens modèles de service étaient trop fragiles et pas suffisamment résilients en temps de crise. Leur transformation est inévitable et peut avoir une incidence extrêmement positive sur la réalisation des objectifs généraux d'autonomie et d'inclusion, tels qu'énoncés dans la Convention.

91. Il est donc temps d'envisager sérieusement d'abandonner ces anciens modèles axés sur une approche médicale du handicap, qui reposent sur la notion de besoin avéré et sont administrés par des bureaucrates, au profit d'un modèle fondé sur les droits et l'inclusion.

92. Le fondement de tout nouveau modèle doit être la prise en compte des souhaits et préférences de la personne. Le moment est propice. Partout dans le monde, on observe une tendance de plus en plus marquée à la personnalisation des services, et même au transfert du contrôle des ressources aux personnes handicapées, de sorte que celles-ci conservent leur autonomie tout en recevant le soutien nécessaire. En outre, les prestataires de services traditionnels, que les autorités publiques soutiennent plus ou moins fortement au moyen de subventions globales, sont progressivement supplantés par des plateformes électroniques, sur lesquelles les utilisateurs peuvent comparer les services et sélectionner les plus adaptés à leur situation et à leurs choix de vie. Cette évolution bienvenue, qui tranche avec les mesures de coercition appliquées dans le domaine de la santé mentale, doit s'accompagner de la mise en place de services de proximité d'un nouveau genre, susceptibles de faire une véritable différence en période de crise.

93. La tendance à l'œuvre s'avère particulièrement opportune pour les pays à faible revenu, dont certains pourraient être sur le point de concevoir et de mettre en place un nouveau modèle de service. Il s'agira d'éviter les erreurs commises par les pays à revenu élevé, qui s'efforcent aujourd'hui de rendre leurs systèmes plus souples et plus réactifs.

94. Le passage à un nouveau modèle de service n'est toutefois pas sans risques. Sur la base de quelles normes faut-il évaluer la compatibilité des nouveaux services avec la Convention ? Comment ces normes peuvent-elles être préservées pendant la transition vers le nouveau modèle et dans le cadre de tout nouveau dispositif ? Comment éviter les contrats d'emploi et dispositifs précaires pendant cette transition ? Comment éviter la précarisation des travailleurs ? Si aucun modèle de service n'est actuellement en place, comment un tel modèle peut-il être développé au fil du temps ?

95. Le Rapporteur spécial s'emploiera à définir un modèle de service entièrement nouveau et plus conforme à la lettre et à l'esprit de la Convention. En outre, il aura peut-être la possibilité d'approfondir la réflexion sur la féminisation de la pauvreté, ainsi que sur la prise en charge informelle comme solution par défaut et sur ses conséquences pour les femmes et les familles plus généralement. Est visé l'article 19 de la Convention (autonomie de vie et inclusion dans la société).

2. Tirer parti de l'intelligence artificielle

96. L'apprentissage automatique et la prise de décision automatisée connaissent un essor rapide. Le recours à des algorithmes, à l'apprentissage automatique, à l'intelligence artificielle et à la prise de décisions automatisée est de plus en plus fréquent dans tous les aspects de la vie. Chacun sera concerné et l'est déjà dans une certaine mesure. L'humanité est – ou est en train de devenir – la somme de tout ce qu'elle consomme et des traces électroniques qu'elle laisse derrière elle. À bien des égards, ce progrès est très positif. Par exemple, les plateformes électroniques par l'intermédiaire desquelles les personnes handicapées pourront gérer et organiser leurs services d'aide personnelle à l'avenir seront sans aucun doute fondées sur l'intelligence artificielle.

97. L'intelligence artificielle consiste à faire des prédictions en comparant des données d'entrée à un jeu de données d'apprentissage. Les données d'apprentissage étant parfois biaisées, le traitement des données d'entrée peut l'être également. De tels biais implicites peuvent conduire à une vision très réductrice de l'identité humaine, voire servir à façonner cette identité si des outils d'intelligence artificielle sont mis entre de mauvaises mains. À l'inverse, l'inaccessibilité et l'indisponibilité de certaines informations peuvent faire émerger une image très incomplète de l'identité humaine, qui pourrait à son tour influencer ou fausser les flux d'informations et la prise de décisions, et ainsi renforcer les cercles concentriques de l'exclusion. En outre, du fait de la persistance de la fracture numérique, tout le monde ne profitera pas de l'essor de l'intelligence artificielle.

98. Pour les personnes handicapées, l'apprentissage automatique et l'intelligence artificielle soulèvent un certain nombre de problèmes particuliers, qui nécessitent une analyse plus approfondie. Premièrement, dans le domaine de l'emploi, ces technologies risquent de les désavantager encore plus. Les entreprises du monde entier utilisent des systèmes fondés sur l'intelligence artificielle pour passer l'Internet au crible à la recherche de curriculums vitae qui correspondent aux postes qu'elles ont à pourvoir. À partir de ces curriculums, les systèmes opèrent une première sélection de candidats. Une multitude de raisons font que le profil d'une personne handicapée peut ne pas correspondre exactement aux critères ou aux préférences des systèmes. Des candidats pourraient donc être exclus du fait de leur handicap et ne jamais savoir que c'est à cause de ce handicap qu'ils n'ont pas été convoqués à un entretien d'embauche. Si l'avènement de ces systèmes est lourd de conséquences pour tout le monde, il l'est en particulier pour les personnes handicapées.

99. Deuxièmement, étant donné que l'intelligence artificielle et l'apprentissage automatique reposent sur l'analyse de jeux de données, les caractéristiques d'une personne doivent pouvoir être réduites à des données. Or les déficiences que peut avoir une personne handicapée sont tellement diverses qu'il n'est possible de les définir qu'en posant à cette personne un ensemble de questions et en analysant ses réponses à la lumière des définitions des différentes catégories de handicap. Certains systèmes sont capables de segmenter les données en fonction des catégories de handicap (déficience visuelle, mobilité réduite, etc.), mais une telle ventilation n'a d'intérêt que si le système pose ensuite les questions nécessaires pour déterminer la nature et l'étendue des mesures d'aménagement raisonnable à prévoir, ce qui n'est généralement pas le cas.

100. Troisièmement, il est largement démontré que les personnes et entreprises qui utilisent des systèmes fondés sur l'intelligence artificielle et l'apprentissage automatique considèrent les résultats obtenus comme définitifs alors que ceux-ci sont censés être purement indicatifs. Ce phénomène, appelé « biais d'automatisation », peut causer beaucoup de tort aux personnes handicapées, car le risque que des décisions soient prises sur la base d'hypothèses et de préjugés semble trop grand à l'heure actuelle. Enfin, certaines technologies, telles que l'analyse biométrique par reconnaissance faciale ou l'analyse des émotions, ne sont pas capables de discerner les différentes formes de handicap.

101. Le Rapporteur spécial s'emploiera à étudier les implications à long terme du progrès de l'intelligence artificielle pour les personnes handicapées, à proposer des solutions afin de mettre les nouvelles technologies au service des personnes handicapées, à recenser les risques et à trouver des moyens de les éviter. Sont visées les dispositions ci-après de la Convention : l'article 5 (égalité et non-discrimination) ; l'article 22 (respect de la vie privée) ; l'article 27 (travail et emploi) ; l'article 28 (niveau de vie adéquat et protection sociale) en ce qui concerne l'utilisation potentielle de l'intelligence artificielle dans l'évaluation des besoins en matière de prestations sociales et autres mesures de soutien ; l'article 4 (par. 1, al. g)) pour ce qui est de promouvoir la démocratisation et l'utilisation des nouvelles technologies.

3. Le rôle des organisations régionales et des accords entre États

102. La Convention a fait œuvre de pionnière en prévoyant, à son article 44, la possibilité pour les organisations d'intégration régionale d'y adhérer. L'une des exigences essentielles est que certaines compétences soient transférées à ces organisations par leurs États membres. L'Union européenne répond clairement à la définition d'organisation d'intégration régionale et a d'ailleurs adhéré à la Convention. Elle prend de nombreuses mesures dans sa sphère de compétence et aide activement ses États membres à respecter leurs obligations dans la leur.

103. D'autres organisations régionales ne remplissent pas officiellement les conditions d'adhésion à la Convention au sens de l'article 44, mais cela ne signifie pas qu'elles n'ont aucun rôle à jouer et ne sont pas déjà actives. Nombre d'entre elles, comme l'Organisation des États américains, l'Union africaine, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est et le Conseil de l'Europe, contribuent grandement à la mise en œuvre de la Convention. Il en va de même pour certaines alliances d'États aux liens plus lâches, telles que le Commonwealth et d'autres groupements analogues. Les diverses commissions régionales de l'ONU appuient ou dirigent d'ailleurs une grande partie des travaux en lien avec la Convention.

104. Le moment est venu de faire le point sur la contribution majeure de ces arrangements à l'application de la Convention dans leurs régions respectives. Certains ont adopté des stratégies régionales. D'autres ont mis en place des politiques plus ciblées pour guider leurs États membres. D'autres encore ont créé des organes judiciaires, qui ont rendu des décisions déterminantes dans le domaine de la protection des personnes handicapées, en faisant plus ou moins directement référence à la Convention. Certains sont dotés d'unités administratives spécialisées, qui sont chargées du programme régional de promotion des personnes handicapées et contribuent à son élaboration. Tous dialoguent de manière constructive, à des degrés divers, avec la société civile.

105. Le Rapporteur spécial s'emploiera à analyser l'efficacité des arrangements régionaux dans leur appui à l'action que mènent leurs États membres respectifs. Bien entendu, ces arrangements ont une compétence juridique variable et donc des capacités d'action différentes, mais tous peuvent prendre des mesures pour soutenir leurs États membres. Il s'agira d'examiner les principaux facteurs d'une contribution utile des organisations et groupements régionaux à l'application de la Convention. Il sera dûment tenu compte des circonstances locales, y compris de la culture, des ressources et des contraintes des pays concernés. Parallèlement, il importera d'étudier les moyens par lesquels les arrangements régionaux donnent effet à la Convention, dans leur propre sphère de compétence, pour garantir le respect des normes mondiales au niveau régional. Sont visées les dispositions ci-après de la Convention : l'article 44 (organisations d'intégration régionale) ; l'article 32 (par. 1) (coopération internationale) en ce qui concerne le rôle des organisations régionales.

4. Les droits culturels et le renouvellement démocratique

106. L'article 30 de la Convention prévoit notamment le droit de participer à la vie culturelle. Il présente un intérêt évident aux fins de la promotion du droit des personnes handicapées à l'expression culturelle, et rejoint à cet égard l'article 21, qui porte sur la liberté d'expression et d'opinion et l'accès à l'information. Il est directement lié aux notions de personnalité et d'épanouissement personnel, et est complémentaire de l'article 9 (accessibilité), puisqu'il s'applique au droit à l'accès à la culture, patrimoine commun de l'humanité.

107. Le patrimoine commun de l'humanité est important, car il est constitutif de l'identité humaine. Il relève des accords intangibles et mystiques du souvenir, qui connectent l'humanité. L'accès au patrimoine commun de l'humanité et le droit de contribuer à son développement sont cruciaux. Les différents rôles que l'on peut jouer dans l'enrichissement de ce patrimoine, en tant qu'artiste, technicien ou metteur en scène, par exemple, doivent être autant accessibles aux personnes handicapées qu'au reste de la population. La culture englobe également les possibilités de réinvention de la vie politique et est une alliée indispensable de tout processus de démocratisation. En ce sens, l'article 30 de la Convention est complémentaire de l'article 29, qui concerne la participation à la vie politique et à la vie publique.

108. Le Rapporteur spécial s'emploiera à étudier les diverses dimensions du droit à la culture qui ont une incidence directe ou indirecte sur les personnes handicapées. Il partira du principe que les personnes handicapées sont des agents actifs de l'enrichissement et de la consommation de la culture. Il procédera à un examen des politiques culturelles en vigueur de par le monde pour mettre en évidence des pratiques prometteuses. Sont visés l'article 21 (liberté d'expression et d'opinion et accès à l'information), l'article 30 (participation à la vie culturelle et récréative, aux loisirs et aux sports) et l'article 27 de la Convention (travail et emploi).

5. Les prisonniers et détenus handicapés

109. Les prisonniers et détenus sont privés de leur liberté et de leurs droits connexes pour une période déterminée. Dans le cadre des procès pénaux, les autorités judiciaires concentrent généralement leur examen sur un événement et rendent leur verdict sur la seule base de cet événement. Elles se penchent rarement sur les multiples situations de désavantage dans lesquelles pouvait se trouver la personne inculpée avant l'événement en question. L'accent semble être mis sur la répression plutôt que sur la réadaptation.

110. De nombreuses questions complexes se posent à cet égard. Par exemple, quelles sont les conditions de vie et de détention des détenus handicapés, sachant que les personnes handicapées sont surreprésentées dans la population carcérale ? Quels aménagements et ajustements raisonnables sont prévus pour les personnes handicapées dans les établissements correctionnels et autres lieux de détention ?

111. Les problèmes de santé mentale que connaissent de nombreux détenus sont particulièrement préoccupants, de même que les effets de la détention sur la santé mentale, y compris à long terme, après la détention. D'une certaine façon, ces questions renvoient au respect des normes minima en matière de détention, qui visent à éviter les traitements inhumains ou dégradants. De la même manière, elles se rapportent en un sens aux mesures d'accessibilité et d'aménagement raisonnable auxquelles les personnes handicapées ont droit en cas de placement en institution. Elles soulèvent aussi d'autres questions sur les programmes de déjudiciarisation susceptibles de faciliter la vie des prisonniers et détenus handicapés et de leur permettre de se réinsérer dans leurs communautés.

112. Le Rapporteur spécial s'efforcera d'analyser les nombreux problèmes que rencontrent les prisonniers et détenus handicapés partout dans le monde, de mettre en évidence des pratiques prometteuses, de suggérer des moyens de faire cesser les traitements inhumains et dégradants, et de proposer des solutions pour garantir le respect des droits des prisonniers handicapés. Sont visés l'article 14 (liberté et sécurité de la personne), l'article 15 (droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants), l'article 16 (droit de ne pas être soumis à l'exploitation, à la violence et à la maltraitance), l'article 17 (protection de l'intégrité de la personne) et l'article 26 de la Convention (adaptation et réadaptation).

V. Conclusion

113. Conformément à son mandat, défini dans la résolution 44/10 du Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial entend mener ses travaux selon une approche globale, inclusive et collaborative. Il coopérera étroitement avec les États, les organismes des Nations Unies, les milieux universitaires, les personnes handicapées et les organisations qui les représentent, entre autres acteurs, dans le cadre d'objectifs clairement définis, qui viseront à améliorer les conditions de vie des personnes handicapées partout dans le monde. Soucieux de s'acquitter efficacement de son mandat et mû par un esprit de collaboration, il demande à être appuyé dans son action, de sorte que ses travaux amènent de réels changements dans la vie des personnes handicapées et facilitent l'exercice de leurs droits humains sans discrimination et dans des conditions d'égalité avec le reste de la population.
