



Assemblée générale

Distr. générale
9 décembre 2016
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trente-quatrième session

27 février-24 mars 2017

Points 2 et 3 de l'ordre du jour

Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat aux droits de l'homme et du Secrétaire général

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

Égalité et non-discrimination au regard de l'article 5 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées

Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

Résumé

Dans la présente étude, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme expose les normes relatives à l'égalité et à la non-discrimination à l'égard des personnes handicapées à la lumière de l'article 5 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Il formule des orientations pour l'application de l'article 5 de la Convention, présente les bonnes pratiques recensées et émet des recommandations.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Égalité et non-discrimination au regard du droit international	3
A. Égalité	3
B. Évolution des concepts d'égalité et de non-discrimination au regard du droit international	4
III. Égalité et non-discrimination au regard de la Convention relative aux droits des personnes handicapées	5
A. Égalité	5
B. Non-discrimination	8
IV. Application au niveau national	15
V. Conclusions et recommandations	19

I. Introduction

1. Dans sa résolution 31/6, le Conseil des droits de l'homme a demandé au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) de faire porter sa prochaine étude annuelle relative aux droits des personnes handicapées sur l'article 5 de la Convention, en consultation avec les États parties et les autres parties prenantes intéressées, les organisations régionales, la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées, les organisations de la société civile, y compris les organisations de personnes handicapées, et les institutions nationales des droits de l'homme. Il a également prié le HCDH d'exiger que les contributions soient communiquées dans un format accessible, et demandé que ces contributions, ainsi qu'une version simplifiée de l'étude, soient mises à disposition sur le site Web du Haut-Commissariat avant la trente-quatrième session du Conseil.

2. Conformément à la demande du Conseil des droits de l'homme, le HCDH a sollicité des contributions et reçu 27 réponses émanant d'États parties, de 15 des institutions nationales des droits de l'homme et de 29 organisations de la société civile et autres parties prenantes¹. La présente étude est axée sur l'égalité et la non-discrimination en lien avec la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

II. Égalité et non-discrimination au regard du droit international

A. Égalité

3. La Convention relative aux droits des personnes handicapées fait apparaître un certain nombre d'éléments nouveaux permettant de mieux appréhender les concepts d'égalité et de non-discrimination au regard du droit international des droits de l'homme. Toutes ses dispositions reposent sur une conception renforcée de l'égalité réelle, y compris en ce qui concerne son rôle dans l'élimination de la discrimination, notamment dans le secteur privé.

4. L'égalité est un des principes fondamentaux des droits de l'homme, au même titre que la dignité humaine et l'universalité. Comme énoncé à l'article premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme, « tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits ». Tous les êtres humains ont donc la même valeur et devraient se voir attribuer les mêmes droits par l'État. L'égalité peut également être considérée comme un objectif sociétal qui impose aux États de mettre au point des politiques et des mesures garantissant que l'égalité en tant que valeur se manifeste dans les conditions de vie réelles de tous les citoyens.

5. À l'égalité il convient d'associer le principe de non-discrimination, qui sous-tend chacun des instruments relatifs aux droits de l'homme et vise à prévenir toute distinction, exclusion, restriction ou préférence susceptible d'empêcher ou de compromettre la reconnaissance et l'exercice de certains droits sur un pied d'égalité, et ce pour différents motifs comme la race, l'appartenance ethnique, le sexe ou la nationalité, sans aucune raison objective. Alors que l'action de l'État fondée sur le principe d'égalité et visant à instaurer l'égalité est constante et tend à se développer progressivement, le principe de

¹ Les contributions reçues par le Haut-Commissariat sont disponibles à l'adresse suivante : www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/EqualityAndNonDiscrimination.aspx.

non-discrimination quant à lui requiert une action immédiate. L'application de ce principe n'est soumise à aucune condition à l'égard d'autres groupes de la population. Cependant, dans la pratique, les personnes handicapées continuent d'être soumises à certaines conditions liées à leur situation qui compromettent le principe de non-discrimination ; par exemple, il est interdit de priver une femme de liberté au motif de son sexe, alors que la plupart des lois nationales autorisent la détention de personnes souffrant d'un handicap psychosocial sur la base de ce handicap².

6. Les personnes handicapées continuent d'être systématiquement exclues dans tous les domaines. Les lois et directives nationales entretiennent généralement l'exclusion, l'isolement, la discrimination et la violence à l'égard des personnes handicapées, et ce en dépit des dispositions du droit international des droits de l'homme. La privation de la capacité juridique, l'internement forcé, l'exclusion de l'enseignement général, l'omniprésence de stéréotypes et de préjugés et le manque d'accès à l'emploi sont quelques-uns des facteurs qui empêchent les personnes handicapées de jouir pleinement de leurs droits sur la base de l'égalité avec les autres. En particulier, les femmes et les filles handicapées rencontrent nettement plus d'obstacles que les hommes et les autres femmes et filles pour exercer leurs droits, notamment du fait de violences, de mauvais traitements et de négligence, et elles ont moins de possibilités qu'eux en termes d'éducation et d'emploi³.

7. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 offre une occasion unique de renforcer l'égalité entre les personnes handicapées et les autres et d'accroître leur participation et leur intégration à la société. Les principes d'égalité et de non-discrimination à l'égard des personnes handicapées se retrouvent dans chacun des objectifs de développement durable, et pas uniquement ceux qui consistent explicitement à combattre les inégalités (objectifs 5 et 10) ou qui touchent aux personnes handicapées. La coopération internationale est d'une importance capitale en la matière ; les donateurs devraient tenir compte des droits des personnes handicapées et prévoir des fonds axés sur le handicap dans leurs programmes. À cette fin, la mise au point d'indicateurs permettant de suivre les efforts déployés par la communauté internationale pour assurer la prise en compte systématique des droits de personnes handicapées peut s'avérer utile.

B. Évolution des concepts d'égalité et de non-discrimination au regard du droit international

8. L'article 7 de la Déclaration universelle des droits de l'homme énonce que « tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi » et à « une protection égale contre toute discrimination ». Aux termes de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les États s'engagent à garantir que les droits énoncés dans lesdits instruments sont exercés sans discrimination. Dans les Pactes, l'expression « toute autre situation » a été ajoutée à la liste des motifs pour lesquels aucune discrimination ne peut être tolérée, ce qui revient à ajouter toutes les raisons qui ne sont pas mentionnées explicitement. Cet ajout a été d'une importance capitale pour ce qui est de défendre les droits des personnes handicapées et de mieux définir ces droits au regard du droit international des droits de l'homme bien avant que la Convention relative aux droits des personnes handicapées ne soit adoptée. La Convention relative aux droits de l'enfant a été le premier instrument à interdire la discrimination fondée sur le handicap. Dans son

² Voir Comité des droits des personnes handicapées, « Guidelines on Article 14 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities », disponible (en anglais) sur le site Web du Comité (www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx), par. 6.

³ Voir Comité des droits des personnes handicapées, observation générale n° 3 (2016), par. 6 et 9.

observation générale n° 18 (1989), le Comité des droits de l'homme a reconnu que le droit à la non-discrimination énoncé à l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques était un droit autonome, ce qui le rendait applicable dans tous les domaines, en droit ou en fait. Comme les principes d'égalité et de non-discrimination sont au cœur des instruments relatifs aux droits de l'homme, aucune réserve ou clause interprétative ne peut être émise à leur égard étant donné que cela serait contraire à l'objet et au but du traité en question⁴. En outre, dans son observation générale n° 29 (2001), le Comité des droits de l'homme a estimé qu'il y avait des « éléments ou aspects du droit à la non-discrimination auxquels aucune dérogation [n'était] possible » ; à cet égard, il conviendrait que le Comité des droits des personnes handicapées mène des analyses plus approfondies.

9. Le droit international et régional des droits de l'homme et les lois nationales ont contribué à développer le concept d'égalité et à recenser différentes formes de discrimination. Les normes actuelles vont au-delà de la promotion de l'égalité formelle, qui consiste à réserver le même traitement à des personnes se trouvant dans des situations analogues. Dans le droit international des droits de l'homme, l'égalité réelle est considérée comme « une réelle mutation des perspectives d'avenir, des institutions et des systèmes [permettant à chacun de] se libérer des paradigmes [discriminatoires] historiquement déterminés »⁵. L'adoption de « mesures spéciales » favorisant certains groupes de personnes a été envisagée pour la première fois comme un moyen de parvenir à l'égalité réelle dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

10. Plusieurs formes de discrimination sont identifiées dans le droit international des droits de l'homme. La discrimination peut être directe ou indirecte, structurelle ou dirigée contre certaines personnes en particulier. Elle peut également être fondée sur plusieurs motifs, comme dans les cas de discrimination multiple et de discrimination croisée⁶.

III. Égalité et non-discrimination au regard de la Convention relative aux droits des personnes handicapées

A. Égalité

11. La Convention relative aux droits des personnes handicapées prend le relais d'instruments internationaux antérieurs, notamment les Règles pour l'égalisation des chances des personnes handicapées et la Convention interaméricaine pour l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les personnes handicapées. Il s'agit actuellement de l'instrument international relatif aux droits des personnes handicapées le plus sophistiqué.

12. La Convention va plus loin que les anciennes normes en matière de droits de l'homme afin de garantir la jouissance de l'ensemble de ces droits par les personnes handicapées, et elle intègre expressément les principes d'égalité et de non-discrimination, qui constituent les fondements de chacune de ses dispositions. La question de l'égalité réelle entre les personnes handicapées et les autres y est abordée dès le paragraphe 1 de

⁴ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 24 (1994) sur les questions touchant les réserves formulées au moment de la ratification du Pacte ou des Protocoles facultatifs y relatifs ou de l'adhésion à ces instruments, ou en rapport avec des déclarations formulées au titre de l'article 41 du Pacte, par. 8, 9 et 19.

⁵ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale n° 25 (2004) portant sur les mesures temporaires spéciales, par. 10.

⁶ Ibid., par. 12. Voir également la recommandation générale n° 28, par. 18 et 26.

l'article 5, qui traite à la fois de l'égalité des chances et de l'égalité des résultats⁷. L'égalité réelle ne peut être instaurée qu'en modifiant les structures sociales, les systèmes et les conceptions actuels, tels que le capacitisme⁸ qui entretiennent la discrimination à l'égard des personnes handicapées.

13. Conformément à la Convention, les États parties sont tenus de modifier et de renforcer leurs cadres juridiques et leurs politiques pour garantir l'égalité entre les personnes handicapées et les autres, et ce en étroite consultation avec les personnes handicapées et avec leur participation active, par l'intermédiaire des organisations les représentant. Certains comportements empêchent de parvenir à cette égalité. L'article 8 de la Convention prévoit l'adoption de mesures visant à combattre les stéréotypes et à promouvoir une perception positive des personnes handicapées, propres à promouvoir le respect des différences et l'acceptation de la diversité humaine. Plusieurs obstacles doivent être éliminés pour assurer l'égalité réelle, y compris des obstacles matériels et communicationnels. La mise en œuvre de mesures d'accessibilité et la fourniture d'un appui contribuent à faire en sorte que les personnes handicapées exercent pleinement leurs droits sur la base de l'égalité avec les autres.

14. L'instauration de l'égalité réelle suppose également la jouissance universelle des droits habilitants, comme le droit à la reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité, qui conditionnent la prise de décisions et la conclusion de contrats. Les droits à l'éducation inclusive, au travail et à l'emploi, sur lesquels portent les objectifs de développement durable 4 et 8, jouent un rôle déterminant dans l'instauration de l'égalité en général. Par exemple, les systèmes d'éducation inclusive renforcent la participation des personnes handicapées. Pour garantir le droit à l'éducation, il est nécessaire d'appliquer des mesures favorisant l'égalité (par exemple de fournir du matériel d'apprentissage accessible, un appui et des possibilités de formation pour les enseignants) et des mesures de lutte contre la discrimination (par exemple de procéder à des aménagements raisonnables et d'interdire l'exclusion des personnes handicapées de l'enseignement général) avant de procéder à une réforme du système⁹. L'article 27 relatif au travail et à l'emploi favorise l'égalité dans le sens où il prévoit la mise en place d'un marché du travail inclusif, l'adoption d'horaires flexibles, la fourniture d'un appui en cas de besoin, et le développement du potentiel de toutes les personnes handicapées.

15. La Convention contribue à renforcer l'égalité au profit des femmes et des filles handicapées en reconnaissant qu'elles rencontrent plus d'obstacles que les hommes et les garçons, et prévoit l'adoption de mesures visant à assurer leur plein épanouissement, leur promotion et leur autonomisation¹⁰. L'approche en deux volets appliquée en la matière, qui revêt une importance capitale, consiste à la fois à prendre en compte les droits des femmes et des filles handicapées dans toutes les mesures de politique générale, y compris celles relatives à l'égalité des sexes, et à adopter des directives spéciales. Par exemple, les États devraient tenir compte des femmes handicapées dans leurs politiques générales en matière de santé sexuelle et procréative et adopter des cadres spécifiques au besoin pour « légaliser certains actes concernant la reproduction »¹¹ sans discrimination.

⁷ Voir Comité des droits des personnes handicapées, observation générale n° 3 (2016), par. 9.

⁸ A/71/314, par. 31.

⁹ Comité des droits des personnes handicapées, observation générale n° 4 (2016) sur le droit à une éducation inclusive.

¹⁰ Comité des droits des personnes handicapées, observation générale n° 3 (2016) sur les femmes et les filles handicapées.

¹¹ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale n° 24 (1999) sur les femmes et la santé, par. 11.

16. Par ailleurs, la Convention accorde une attention particulière aux enfants handicapés et impose aux États de prendre des mesures pour garantir aux enfants handicapés la jouissance des droits de l'homme, sur la base de l'égalité avec les autres. Cela suppose l'application de mesures en faveur de l'égalité dans tous les domaines, le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et de son opinion sur les questions le concernant et la fourniture d'un appui adapté à l'âge et au handicap de l'enfant.

17. Le secteur non étatique joue un rôle majeur dans l'instauration de l'égalité, en particulier dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la santé et du logement, et dans la fourniture de biens et de services. Les États devraient collaborer activement avec le secteur non étatique, notamment en accroissant leur coopération avec les chambres de commerce, les syndicats, les fédérations de l'enseignement privé et les institutions religieuses, entre autres. La fourniture d'une assistance technique, d'orientations et d'informations, en particulier concernant les aménagements raisonnables, l'accessibilité et la conception universelle, est indispensable pour avancer sur la voie de l'égalité et faire en sorte que les personnes handicapées soient moins tributaires d'une action en justice pour faire respecter leurs droits. Les initiatives conjointes entre le secteur privé et le secteur public sont aussi primordiales pour l'instauration de cultures institutionnelles, de marchés et de services plus inclusifs.

Mesures spécifiques visant à assurer l'égalité de facto au titre du paragraphe 4 de l'article 5 de la Convention

18. Les mesures spécifiques visant à assurer l'égalité de facto – autrement dit, les mesures qui avantagent certaines catégories de personnes sans être considérées comme discriminatoires – peuvent contribuer sensiblement à l'instauration de l'égalité réelle et à la lutte contre la discrimination structurelle. Les États sont vivement encouragés à continuer de prendre de telles mesures lorsqu'ils constatent que des inégalités touchent les personnes handicapées. Toute une série de mesures favorisant les personnes handicapées – et leur foyer – doivent être prises afin de permettre à ces personnes de jouir davantage de leurs droits, conformément à la Convention. Ces mesures peuvent porter sur diverses questions allant de la discrimination systémique (par exemple un taux d'emploi faible) à des problèmes précis pesant sur les droits des personnes handicapées (par exemple l'absence de véhicules adaptés ou leur coût élevé).

19. Les « mesures spécifiques » prévues dans la Convention peuvent prendre la forme, sans s'y limiter, de « mesures temporaires spéciales »¹², comme c'est le cas dans d'autres instruments. Les mesures temporaires spéciales ont une durée d'application limitée : elles cessent d'être justifiées une fois l'égalité instaurée. Le Comité spécial chargé d'élaborer une convention internationale globale et intégrée pour la protection et la promotion des droits et de la dignité des personnes handicapées n'a pas conservé le terme « temporaire » étant donné que des mesures permanentes sont aussi requises pour parvenir à l'égalité entre les personnes handicapées et les autres. Par exemple, des systèmes de quotas visant à améliorer l'accès à l'emploi des personnes handicapées peuvent être introduits à titre temporaire (jusqu'à ce qu'ils ne soient plus nécessaires), tandis que l'exonération fiscale des importations de véhicules ou de dispositifs d'aide est généralement accordée de façon permanente. En ce qui concerne la participation à la vie politique, des mesures spécifiques innovantes commencent également à être mises en œuvre ; il peut s'agir notamment de réserver des sièges pour les représentants des personnes handicapées dans les parlements et les autres instances gouvernementales, comme c'est le cas en Ouganda.

¹² Les termes « action palliative », « discrimination positive » et « traitement préférentiel » sont généralement utilisés au niveau national pour désigner ce type de mesures.

20. Les mesures spécifiques doivent être cohérentes avec les principes et les dispositions de la Convention ; par exemple, les mesures appliquées dans le domaine de l'éducation ne doivent pas entraîner de pratiques ségrégationnistes (comme le recours à des écoles ou des classes spéciales). De plus, si l'introduction de quotas est propice à la promotion de l'égalité, ceux-ci ne devraient pas conduire à ce que des postes ou des fonctions soient exclusivement réservés aux personnes handicapées étant donné qu'une telle pratique perpétuerait les stéréotypes et la stigmatisation et entraverait l'organisation des carrières, outre qu'elle ne valoriserait pas les compétences des employés.

21. Dans son observation générale n° 3 (2016), le Comité des droits des personnes handicapées a souligné l'absence ou l'insuffisance de mesures spécifiques visant à promouvoir l'éducation et l'emploi des femmes handicapées. De telles mesures peuvent également jouer un rôle dans la promotion de l'égalité entre les femmes handicapées et les hommes handicapés et les autres femmes.

B. Non-discrimination

22. En règle générale, les lois nationales et l'application qui en est faite actuellement n'offrent pas de solides protections contre la discrimination fondée sur le handicap et n'interdisent pas ce motif de discrimination, comme le prévoit pourtant la Convention. En outre, il n'est généralement pas fait mention du concept d'aménagement raisonnable dans la législation et, lorsqu'il l'est, celui-ci est mal compris ou confondu avec d'autres notions comme l'accessibilité.

23. La Convention prévoit un cadre solide en matière de non-discrimination et innove en faisant figurer le refus d'aménagement raisonnable parmi les formes de discrimination. L'article 5 2) interdit toutes les formes de discrimination fondées sur le handicap et prévoit l'obligation de fournir une protection juridique égale et effective contre toute discrimination, quel qu'en soit le fondement, entre autres obligations découlant du principe de non-discrimination. Parmi celles-ci figure la possibilité d'avoir accès à des voies de recours et l'obligation de veiller à ce que la charge de la preuve incombe au défendeur et non plus au plaignant lorsque ce dernier dispose de suffisamment d'éléments pour prouver une discrimination de prime abord¹³.

24. L'article 2 de la Convention définit la discrimination fondée sur le handicap comme « toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le handicap qui a pour objet ou pour effet de compromettre ou réduire à néant la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel, civil ou autres ». Cela concerne toutes les formes de discrimination, notamment la discrimination directe, la discrimination indirecte, la discrimination par association, la discrimination structurelle ou systémique¹⁴, la discrimination fondée sur un handicap supposé, l'exclusion et la ségrégation fondées sur le handicap dans tout domaine de la vie sociale¹⁵, la violence fondée sur le handicap¹⁶, le déni d'accès¹⁷, le refus d'aménagement raisonnable (voir le paragraphe 44 ci-dessous) et l'incapacité de fournir des aménagements procéduraux pour garantir l'accès à la justice.

¹³ Voir par exemple CERD/C/ISL/CO/18, par. 14 et CCPR/C/CHL/CO/5, par. 18.

¹⁴ Comité des droits des personnes handicapées, observation générale n° 3 (2016), par. 17.

¹⁵ Voir CRPD/C/HRV/CO/1, par. 8.

¹⁶ Voir Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale n° 19 (1992) sur la violence à l'égard des femmes, par. 1.

¹⁷ Comité des droits des personnes handicapées, observation générale n° 2 (2014) sur l'accessibilité, par. 26.

25. Il y a discrimination par association lorsqu'une personne est traitée moins favorablement en raison du statut ou des caractéristiques protégées, telles que le handicap, d'une autre personne, un acte de discrimination par association pouvant en outre être commis de manière indirecte¹⁸. Ce concept est déjà intégré aux cadres législatifs équatorien, espagnol et irlandais. Certaines évolutions récentes relatives à l'emploi indiquent en outre que le devoir de fournir des aménagements raisonnables s'impose aussi à la famille de la personne handicapée¹⁹.

26. Dans son observation générale n° 3 (2016), le Comité des droits des personnes handicapées indique qu'il y a discrimination multiple lorsqu'une personne est victime de discrimination fondée sur deux motifs ou plus. Il ajoute que la discrimination croisée correspond à une situation dans laquelle plusieurs motifs de discrimination interagissent les uns avec les autres en même temps, au point de devenir inséparables. L'Espagne, la Croatie et l'Union européenne ont reconnu qu'il s'agissait d'une forme de discrimination aggravée, et que des mesures devaient être prises pour la combattre.

1. Discrimination à raison du refus d'aménagement raisonnable

27. Les aménagements raisonnables font partie intégrante du devoir de non-discrimination et concerne de ce fait tous les droits. Le refus d'aménagements raisonnables, quel que soit le droit sur lequel il porte, constitue par conséquent une forme de discrimination fondée sur le handicap.

28. La notion d'aménagement raisonnable est apparue dans la pratique nationale des États dans le cadre de la lutte contre la discrimination dans des domaines spécifiques du droit, en particulier les droits religieux. Les aménagements raisonnables ont d'abord été envisagés dans le cas des personnes handicapées au travail, ainsi que dans le domaine de la prestation de services. Au cours des négociations relatives à la Convention, 14 États ont indiqué que des aménagements raisonnables faisaient partie de leurs politiques de lutte contre la discrimination. Aux États-Unis, la loi sur les Américains handicapés dispose que l'incapacité d'apporter des aménagements raisonnables aux personnes handicapées constitue une forme de discrimination. Rendre les structures et l'information accessibles aux personnes concernées dans une situation donnée, adapter ou acquérir des équipements, réorganiser les activités, réaménager le travail, personnaliser les supports pédagogiques, adapter les programmes aux compétences des personnes concernées, ajuster les procédures médicales, instituer des modes de communication spéciaux et donner au personnel de soutien accès à des services auxquels le public n'a qu'un accès restreint sont certains exemples d'aménagements raisonnables.

29. Sur le plan international, il convient de noter que dans son observation générale n° 5 (1994) sur les personnes souffrant d'un handicap, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels présente le refus de procéder à des aménagements raisonnables au motif d'un handicap comme une forme de discrimination touchant tous les droits consacrés par la Convention. Au plan européen, le concept d'aménagement raisonnable a été consacré à l'article 5 de la Directive 2000/78/CE de l'Union européenne, mais en étant limité au droit au travail, ce qui a donné lieu à interprétation par la Cour de justice européenne²⁰. Ces deux textes ont en outre influé sur les négociations relatives à la Convention elle-même.

30. L'article 2 de la Convention définit les aménagements raisonnables comme étant des « modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou induite apportés, en fonction des besoins dans une situation donnée,

¹⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Guberina c. Croatie*, arrêt du 22 mars 2016.

¹⁹ CRPD/C/ESP/CO/1, par. 78 et 79. Voir également *Luis Castro-Ramirez c. Dependable Highway Express*, États-Unis d'Amérique, Californie, deuxième district d'appel, 6 avril 2016 et 29 août 2016.

²⁰ Voir Cour de justice européenne, *Chacón Navas c. Eurest Colectividades SA*, arrêt du 11 juillet 2006.

pour assurer aux personnes handicapées la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales ». Certains organes conventionnel de l'Organisation des Nations Unies²¹, la Cour européenne des droits de l'homme²², la Cour de justice de l'Union européenne²³ et plusieurs législations nationales, notamment celles du Pérou, de la Belgique et de la Finlande, ont intégré ce concept ou y font référence.

31. La « charge disproportionnée ou indue » est à comprendre comme une seule et même notion fixant une limite au devoir de fournir des aménagements raisonnables. Les termes « disproportionnée » et « indue » doivent être considérés comme des synonymes. Au cours des discussions portant sur l'adoption de la Convention, les États ont employé différentes expressions – « charge disproportionnée », « charge indue » ou « contrainte excessive », notamment – pour exprimer la même idée : la possibilité que l'aménagement demandé fasse peser une charge excessive sur l'entité chargée de le fournir. Le projet de Convention qui a été adopté résulte de l'accord entre les États Membres de veiller à ce que le concept puisse être adapté aux différents contextes nationaux.

32. Il ne faut pas confondre les aménagements raisonnables avec les mesures spécifiques, notamment de discrimination positive ou analogues. Alors que les mesures spécifiques et les mesures de discrimination positive supposent l'octroi d'un traitement préférentiel aux personnes handicapées, les aménagements raisonnables ont pour objet de permettre, en procédant aux ajustements ou aux modifications appropriés nécessaires, aux personnes handicapées de jouir d'un droit donné, pour éviter qu'elles ne soient victimes de discrimination.

33. Il ne faut pas confondre les aménagements raisonnables et l'accessibilité²⁴. Les obligations en matière d'accessibilité s'appliquent aux groupes, supposent une mise en œuvre progressive et sont inconditionnelles, ce qui signifie qu'elles ne sont pas soumises à un critère de proportionnalité. Les aménagements raisonnables concernent quant à eux les individus, sont d'application immédiate pour tous les droits et sont soumis au principe de proportionnalité. Faire en sorte que les moyens de transport, les bâtiments public et privés ainsi que les autres structures ne présentent aucun obstacle à la communication et soient physiquement accessibles prend du temps. Les aménagements raisonnables peuvent donc, dans l'intervalle, offrir aux individus des garanties d'accessibilité²⁵. Par exemple, les prestataires de services (comme les hôpitaux ou les restaurants) devraient veiller à rendre leurs structures et leurs services progressivement accessibles aux personnes handicapées et devraient, dans l'intervalle, être en mesure de fournir d'office des aménagements raisonnables (disposer de rampes mobiles, par exemple).

34. De la même manière, il ne faut pas confondre les aménagements raisonnables et la fourniture d'un soutien. Un soutien peut être requis pour assurer le respect de différents droits – l'assistance d'un enseignant de soutien pour assurer le respect du droit à l'éducation, la mise à disposition d'un assistant personnel pour assurer le respect du droit à l'autonomie de vie et à l'inclusion dans la société ou la fourniture d'un accompagnement en vue d'aider une personne à exercer sa capacité juridique. Lorsqu'un système ou service d'appui n'a pas encore été mis en place, les aménagements raisonnables peuvent être un moyen, dans une situation donnée, d'assurer un appui.

²¹ Voir par exemple CEDAW/C/HUN/CO/7-8, par. 29 c) et CRC/C/DEU/CO/3-4, par. 51 b).

²² Voir *Çam c. Turkey*, par. 38, 65 et 67.

²³ Voir par exemple *Ring c. Danemark*, par. 5, 30 à 32 et 53.

²⁴ Voir Comité des droits des personnes handicapées, observation générale n° 2 (2014), par. 26.

²⁵ Ibid.

35. De même, il ne faut pas confondre les aménagements raisonnables et les aménagements procéduraux relatifs à l'accès à la justice, sous peine de ne pas voir le champ d'application de ce droit intégralement couvert. Lors des négociations relatives à la Convention, c'est volontairement que le terme « raisonnable » n'a pas été inclus dans l'article 13. L'article 13 prévoit des « aménagements procéduraux », sans que cette garantie soit limitée par le concept de « charge disproportionnée ou indue ». Cette distinction est fondamentale, le droit d'accès à la justice garantissant la jouissance et l'exercice effectifs de tous les droits. L'incapacité de fournir des aménagements procéduraux constitue par conséquent une forme de discrimination fondée sur le handicap en matière d'accès à la justice.

36. Les aménagements raisonnables, comme cela a été observé précédemment, font le lien entre obligations immédiates et obligations progressives. En tant qu'aspect du principe de non-discrimination, le devoir de fournir des aménagements raisonnables s'applique immédiatement à tous les droits, y compris aux droits économiques, sociaux et culturels. En outre, le fait que cela implique potentiellement la mise en œuvre de mesures concrètes (pouvant engendrer ou non des coûts) brouille l'idée selon laquelle les droits civils et politiques n'entraînent que des devoirs négatifs et les droits économiques, sociaux et culturels, des devoirs positifs. D'un point de vue pratique, la mise en place systématique d'aménagements raisonnables concourt au respect des obligations progressives. Ainsi, permettre à une personne de bénéficier d'aménagements raisonnables dans un souci d'accessibilité peut également être bénéfique pour d'autres personnes.

2. Mise en œuvre du principe d'aménagement raisonnable dans la pratique

37. À ce jour on ne s'est pas accordé, au plan mondial, sur une définition des caractéristiques formant le concept d'aménagement raisonnable, en particulier sur ce que l'on entendait par « charge disproportionnée ou indue ». En effet, l'appréciation du caractère « nécessaire et approprié » d'un aménagement ou de la « charge indue ou disproportionnée » qu'il impose dépend de plusieurs facteurs, l'évaluation étant de ce fait amenée à changer selon les cas. L'étude des législations nationales révèle que certains critères sont utilisés d'un pays à l'autre dans le cadre de ces évaluations. Les critères le plus souvent retenus sont énumérés ci-dessous, à titre indicatif et sans prétendre à l'exhaustivité.

38. Dans le cadre d'une analyse comparative, le concept d'aménagement raisonnable comporte plusieurs éléments clefs. L'aménagement raisonnable doit être réaliste ou faisable, tant du point de vue juridique que pratique (il ne doit être ni contraire à la loi, ni irréalisable). Il doit en outre être pertinent, c'est-à-dire, permettre à l'intéressé d'exercer un droit donné sur la base de l'égalité avec les autres. Il ne doit pas faire peser une « charge disproportionnée ou indue » sur l'entité chargée de le fournir (du point de vue financier et économique, notamment). Il convient de noter qu'en règle générale, les aménagements raisonnables n'engendrent que peu de frais, voire aucun²⁶.

39. Les lois et les règlements nationaux devraient mettre en lumière ces aspects et donner des orientations sur les mesures qu'il serait souhaitable de prendre pour fournir des aménagements raisonnables. Les droits des parties concernées ainsi que les devoirs qui leur incombent et les délais qui leur sont impartis devraient être clairement établis. Les États devraient s'efforcer d'élaborer des directives, de dispenser des formations spécialisées et d'organiser des activités de sensibilisation pour diffuser des informations pertinentes auprès du public, afin de promouvoir les comportements et les environnements inclusifs et veiller à ce que leurs institutions et les acteurs non étatiques sachent comment fournir des aménagements raisonnables.

²⁶ Voir Département du travail des États-Unis, « Employers and the ADA: Myths and Facts » (disponible à l'adresse suivante : www.dol.gov/odep/pubs/fact/ada.htm).

40. Dans la pratique, il est procédé à un aménagement raisonnable, à titre minimal, lorsqu'une personne handicapée demande à bénéficier d'un aménagement qui tienne compte de ses besoins particuliers, dans l'objectif de supprimer les obstacles concrets l'empêchant de jouir de ses droits. Aux États-Unis et en Afrique du Sud, les règlements préconisent que les différentes entités procèdent à des aménagements avant même qu'elles en reçoivent la demande, ce qui devrait être considéré comme une bonne pratique. La partie à l'origine de la demande et la partie à qui il incombe d'y accéder devraient ensuite entamer un dialogue. La charge de la preuve étant inversée pour les questions touchant au principe de non-discrimination, il incombe à l'entité chargée de fournir l'aménagement de justifier son refus au moyen d'une analyse objective si elle ne veut pas se voir accusée de discrimination.

41. Les États devraient promouvoir l'enregistrement de la procédure de demande d'aménagement et faire en sorte que cette responsabilité incombe à l'unité sur laquelle pèse l'obligation. Tout au long de la procédure, les deux parties doivent agir de bonne foi et veiller à communiquer clairement l'une avec l'autre. Les besoins en matière d'aménagements des personnes atteintes de déficiences variées pouvant évoluer avec le temps, les aménagements raisonnables sont susceptibles d'être supprimés, étendus ou remplacés, selon que de besoin.

42. La confidentialité doit être garantie tout au long de la procédure relative à la fourniture d'aménagements raisonnables. Au cours du dialogue, on pourra demander à la personne handicapée de préciser ses besoins en matière d'aménagements ou de communiquer des données personnelles sensibles, précisions et données qu'elle peut décider de transmettre ou non.

43. Les personnes handicapées sont souvent réticentes à l'idée de demander un aménagement car cela pourrait les amener à révéler une pathologie fortement stigmatisée. Par exemple, les personnes présentant un handicap psychosocial ne font généralement pas de demande d'aménagement, car en vertu de certaines lois et de certains règlements elles seraient susceptibles, si tel était le cas, d'être exclues dans certains contextes donnés, ces mêmes lois et règlements pouvant même prévoir un traitement ou un placement en institution de force. En plus de fixer des garanties de confidentialité, les responsables de la fourniture d'aménagements devraient aussi s'efforcer de créer des conditions favorisant l'inclusion et de lutter contre des phénomènes tel que la stigmatisation, le harcèlement, l'exclusion et les partis pris inconscients à l'égard de certaines personnes ou mesures. Si, par exemple, un employé handicapé demande à bénéficier d'un aménagement, le responsable pourrait, en accord avec lui, informer les autres employés qu'il sera procédé à l'aménagement en question en raison d'un handicap, afin que l'intéressé puisse exercer sa profession.

a) Demande d'aménagement raisonnable

44. Une personne handicapée, si elle n'a pas été contactée directement, doit adresser une demande d'aménagement, oralement ou par écrit, sans autres formalités, à l'entité chargée de fournir un tel aménagement. Les lois, les règlements ou les politiques internes devraient clairement définir quelle est l'entité responsable, afin que cette tâche n'incombe pas à l'intéressé. Si, au sein d'une institution (un hôpital, par exemple), la demande arrive au mauvais service, le destinataire doit la transmettre immédiatement au service compétent.

b) Dialogue

45. Lorsqu'une demande d'aménagement a été faite, la personne qui en est à l'origine et l'entité chargée d'y répondre doivent entamer un dialogue en vue de déterminer quels sont les besoins de la personne et les meilleurs moyens d'y répondre. Les personnes handicapées sont les mieux placées pour évaluer leurs besoins et savent souvent déjà quels changements et ajustements sont nécessaires et appropriés. Le dialogue engagé peut-être formel et s'étaler dans la durée (en règle générale, lorsque des relations durables ont été établies).

Il peut également être plus informel et de plus courte durée ; par exemple, lorsqu'une personne en fauteuil roulant se rend compte qu'elle ne peut accéder à l'entrée principale d'un restaurant, le gérant lui propose d'utiliser une rampe mobile pour remédier à la situation.

46. La fourniture d'aménagements raisonnables ne devrait pas être soumise à la possession d'un quelconque certificat. À titre exceptionnel, lorsqu'elle ne parvient pas à déterminer s'il est pertinent de procéder à un aménagement raisonnable, l'entité responsable peut demander à l'intéressé de lui fournir des informations supplémentaires. L'évaluation ne doit pas reposer uniquement sur des informations médicales, mais être fondée plutôt sur des considérations fonctionnelles, c'est-à-dire sur les besoins et les obstacles existants. Les États devraient veiller, par l'élaboration de cadres réglementaires, à ce que les coûts occasionnés par l'évaluation ne soient pas à la charge de l'intéressé et à ce que l'évaluation soit confiée à une autorité compétente.

c) Refus d'aménagement raisonnable étayé par une justification objective

47. La partie à qui s'adresse la demande d'aménagement raisonnable peut refuser d'y accéder sans pour autant être accusée de discrimination fondée sur le handicap si elle démontre que procéder à l'aménagement ne serait ni faisable (en droit ou dans la pratique), ni pertinent (« nécessaire » et « approprié »), ou que cela imposerait une « charge disproportionnée ou indue ». Le refus doit reposer sur une analyse et des critères objectifs, et être communiqué dans des délais raisonnables à la personne concernée.

48. Les critères susmentionnés peuvent être étroitement liés dans la pratique, en particulier durant les échanges entre les parties, les besoins, les circonstances et les solutions de substitution pouvant être extrêmement variés et variables. Il suffit toutefois que l'un des critères ne soit pas rempli pour que l'entité refuse un aménagement raisonnable, sans être accusée pour autant de discrimination (par exemple, si l'aménagement n'a aucun rapport avec l'exercice du droit en question, nul besoin de fonder son refus sur un autre aspect).

49. Ces critères, comme le reflètent les pratiques nationales actuelles – les règlements belges, par exemple – reposent sur un ensemble de facteurs devant être considérés comme non exhaustifs. En outre, ils devraient tenir compte du droit dont il est question et du contexte dans lequel s'inscrit la fourniture d'aménagement raisonnable. Les facteurs à examiner doivent être clairs et objectivement quantifiables, et ils ne doivent être ni vagues ni ambigus, de sorte à éviter l'arbitraire et la discrimination. Par exemple, la législation ne devrait pas prévoir de dispositions relatives à « la moralité des autres employés », aux « incidences sur l'efficacité, la productivité, la réussite et la compétitivité » ou à « la situation économique générale », ces facteurs ne se prêtant pas à une évaluation objective.

50. Les facteurs discriminants, dans la loi ou de fait, en raison de leurs répercussions néfastes ou disproportionnées sur les personnes handicapées, devraient être écartés. Les pratiques nationales sont discriminatoires à l'égard des personnes handicapées lorsqu'elles se fondent sur des critères tels que « le degré et le type d'effets sur les autres élèves » (dans l'enseignement) ou lorsqu'il est procédé à l'analyse de la productivité des seules personnes handicapées dans le cadre d'un emploi (ou lorsque celle-ci a des incidences particulières sur ces personnes pour des raisons qui sont sans lien avec les aspects fondamentaux de l'emploi, sans justification objective).

d) Possible du point de vue juridique et matériel

51. Aucun fournisseur d'aménagement ne peut être tenu d'enfreindre la loi. Les demandes d'aménagement raisonnable doivent se faire en conformité avec les lois, les règlements et les accords existants. La pratique aux États-Unis, au Canada, en Australie et en Belgique est claire à ce sujet. Par exemple, une partie peut refuser de fournir un aménagement qui suppose l'acquisition de certains produits (des logiciels liés à

l'accessibilité, par exemple) si la législation douanière en interdit l'importation. Les États devraient prévoir dans leur législation la possibilité de demander des dérogations en vue de la fourniture d'aménagements raisonnables, y compris dans les accords privés. Les parties à qui s'adressent les demandes devraient s'efforcer, de bonne foi, d'obtenir ces dérogations.

52. Par ailleurs, la partie à qui s'adresse la demande ne peut fournir des aménagements que si cela est possible du point de vue matériel ; si elle démontre que cela est matériellement impossible, elle ne sera pas accusée de discrimination. Ainsi, l'aménagement doit exister et être disponible. Il se peut, par exemple, que dans certaines zones isolées, sur les petites îles notamment, il n'y ait pas d'interprètes en langue des signes ou d'assistants dans le domaine de la communication améliorée, auquel cas l'entité concernée se trouverait dans l'incapacité de fournir l'aménagement demandé immédiatement ou dans un court laps de temps, car cela est matériellement impossible dans le délai imparti. Toutefois, comme indiqué précédemment, les personnes responsables devraient s'efforcer, de bonne foi, de fournir un aménagement.

e) Pertinent (« nécessaire » et « approprié »)

53. Au moyen du critère de pertinence, on cherche à évaluer si l'aménagement demandé est adapté à l'objectif recherché, à savoir garantir l'exercice des droits sur la base de l'égalité avec les autres, et non sans rapport avec cet objectif. Un aménagement doit être à la fois nécessaire en vue de lever un obstacle donné et approprié (ou efficace) pour garantir le respect du droit en question.

54. Il est nécessaire de tenir compte de ces aspects importants lors de tout dialogue portant sur l'évaluation des aménagements de substitution. Selon les pratiques nationales, en Nouvelle-Zélande, en Écosse et en Afrique du Sud, l'efficacité de l'aménagement requis est évaluée.

f) Proportionnel (« n'imposant pas de charge disproportionnée ou indue »)

55. Déterminer si un aménagement engendrerait une « charge disproportionnée ou indue » suppose d'évaluer le rapport de proportionnalité entre les moyens employés (notamment pour ce qui est du temps, du coût, de la durée et de l'incidence) et l'objectif visé, qui est la jouissance du droit en question. Il est de ce fait nécessaire de procéder au cas par cas.

56. Les pratiques nationales tiennent compte de différents facteurs. En Finlande et aux États-Unis, par exemple, la législation renvoie au coût des mesures. Dans certains pays, en Autriche, aux Pays-Bas et en Belgique par exemple, l'accent est mis sur d'autres facteurs, notamment sur le temps requis pour mettre en place l'aménagement, sa durée et sa fréquence d'usage. À cet égard, les États sont tenus par d'autres obligations découlant de la Convention, qui penchent en faveur de l'évaluation de la proportionnalité de la mesure²⁷. Par exemple, si un aménagement permettait d'améliorer l'accessibilité de façon générale, l'obligation d'en assurer la mise en œuvre s'en trouverait renforcée, car cela concourrait à la réalisation d'une obligation générale. En outre, la possibilité, pour l'entité chargée de fournir l'aménagement, de faire des bénéfices indirects et relativement prévisibles pourrait jouer en faveur d'une mise en œuvre (augmentation des ventes en permettant aux personnes handicapées – par l'accessibilité – d'être des consommateurs, leadership commercial et plus grande réputation de la marque, notamment).

²⁷ Voir CRPD/C/12/D/5/2011, appendice (opinion dissidente), par. 5. Ce critère a également été inclus dans la législation australienne.

57. Les règlements en Finlande, aux États-Unis, dans l'Union européenne, au Canada, en Écosse et aux Pays-Bas tiennent également compte de la taille de la structure (par exemple, le nombre d'employés). Certains évaluent également les incidences de la mesure sur la partie à qui s'adresse la demande et sur ses activités, ainsi que les incidences positives sur l'intéressé et les autres personnes qui pourront en bénéficier.

58. Dans le domaine du travail il a été démontré, à la lumière des pratiques nationales, que les analyses coûts-bénéfices visant à évaluer le coût des aménagements raisonnables au regard des bénéfices supposés pour l'employeur et l'employé²⁸ pouvaient déboucher sur des décisions potentiellement discriminatoires, ces analyses devant de ce fait être écartées. En outre, la répartition des tâches non-essentielles entre les autres employés est une mesure d'aménagement souvent requise.

59. La faisabilité financière est l'étude des options qui sont offertes, au plan financier, à la partie qui doit fournir l'aménagement raisonnable. Cela suppose d'étudier sa capacité d'autofinancement, sachant qu'elle évolue avec le temps, et de s'intéresser de près au coût net de l'aménagement. Un soutien financier extérieur – par exemple, des prêts, des subventions ou des aides provenant du public ou du privé – peut également être offert. Les États devraient diffuser des informations sur ces options afin que les acteurs non étatiques soient à même de les respecter. Si l'entité à laquelle incombe la demande d'aménagement prouve qu'une telle mesure engendrerait pour elle de trop grandes difficultés ou des dépenses trop importantes, elle peut refuser d'y accéder sans être accusée de discrimination. Les pratiques dans l'Union européenne et dans de nombreux États, notamment en Algérie, en Australie, en Belgique, au Canada, au Danemark et en Finlande, et la jurisprudence du Comité des droits des personnes handicapées retiennent toutes deux les incidences financières et le soutien financier comme étant des facteurs importants.

60. L'étude de la faisabilité économique s'intéresse aux actifs dans leur ensemble et non pas uniquement à la capacité d'autofinancement. Si l'aménagement raisonnable mettait en péril l'existence de l'entité chargée de le fournir ou, au minimum, compromettrait gravement l'exercice de ses activités principales, celle-ci pourrait refuser de procéder audit aménagement sans être accusée de discrimination. Ce critère figure dans les règlements existants (en Autriche, par exemple).

61. Il est nécessaire d'évaluer les actifs dans leur ensemble, plutôt que les seules ressources d'une unité ou d'un département au sein d'une structure. Cela est particulièrement important dans le cas des institutions publiques, la partie responsable étant dans ce cas l'État dans son ensemble. Ainsi, des critères plus stricts s'appliquent aux États qui souhaitent justifier un refus d'aménagement raisonnable. De la même manière, les grandes entreprises ne peuvent pas se soustraire à l'obligation de fournir des aménagements raisonnables en prétextant un manque de ressources au sein de leurs unités, sans tenir compte des ressources dans leur ensemble. Dans le secteur privé, la pratique a permis de montrer que les fonds centralisés au siège des entreprises atténuent la charge qui pèse sur les plus petites unités, encourageant les responsables à procéder à des aménagements sans que cela n'affecte leurs budgets propres.

IV. Application au niveau national

62. Pour garantir aux personnes handicapées l'égalité réelle, les États doivent prendre des mesures volontaristes dans tous les domaines du droit et des politiques publiques en adoptant une stratégie à deux volets qui intègre les personnes handicapées à tous les plans et

²⁸ Commission pour l'égalité des chances en matière d'emploi des États-Unis, *Enforcement Guidance: Reasonable Accommodation and Undue Hardship under the Americans with Disabilities Act*, 2002, par. 45.

programmes et en élaborant des politiques relatives au handicap. Les principes de la Convention devraient inspirer toutes les lois et toutes les politiques relatives aux personnes handicapées et guider leur interprétation. Des dispositions générales en matière d'accessibilité et l'exercice de droits habilitants (comme le droit à la reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité, le droit à l'éducation et le droit à l'emploi) contribuent à l'édification de communautés ouvertes à tous dans des conditions d'égalité. Dans ses observations finales, le Comité des droits des personnes handicapées a donné des orientations pour la mise en œuvre de l'article 5 de la Convention et son articulation avec d'autres droits.

63. Les États devraient travailler en étroite concertation avec les personnes handicapées, y compris les enfants, par le biais des organisations qui les représentent et les impliquer activement à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des lois, règlements et politiques. Les institutions nationales des droits de l'homme peuvent jouer un rôle central en s'assurant de la conformité des projets de lois et des politiques aux normes internationales relatives aux droits des personnes handicapées, et en encourageant la participation de ces personnes. Les personnes handicapées devraient disposer d'informations accessibles sur l'égalité et la non-discrimination, ce qui leur donnerait la possibilité d'appuyer et de contrôler la mise en œuvre de la Convention. Elles devraient en outre être informées, notamment grâce aux mesures de formation et de renforcement des capacités conçues pour elles-mêmes et pour les organisations qui les représentent, du travail des organes chargés des questions d'égalité, des bureaux de médiateur et de l'appareil judiciaire, notamment s'agissant de la manière de porter plainte et d'accéder à la justice²⁹. En particulier, les politiques visant à l'autonomisation devraient notamment cibler les femmes et les filles handicapées (comme c'est le cas en Thaïlande).

64. Les États devraient favoriser une perception positive des personnes handicapées et expliquer ce que signifie pour elles l'égalité et de la non-discrimination, notamment en luttant contre les stéréotypes et la stigmatisation. À cet égard, le Comité des droits des personnes handicapées a recommandé aux États de concevoir des campagnes afin de lutter contre la discrimination à l'égard des personnes handicapées et de dispenser une formation et des conseils aux acteurs des secteurs public et privé, y compris une formation obligatoire sur la discrimination multiple et sur l'obligation légale de procéder à des aménagements raisonnables dans tous les secteurs et à tous les niveaux d'administration. L'élimination des obstacles liés au comportement nécessite l'adoption de mesures supplémentaires en application de l'article 8 de la Convention et suppose une approche critique de l'image négative des personnes handicapées. En 2016, le Forum social a insisté sur l'importance de travailler avec les médias pour accroître la visibilité des personnes handicapées et contribuer à l'élimination des stéréotypes dont elles sont victimes³⁰.

65. L'article 31 de la Convention demande aux États de recueillir des données, y compris des données statistiques et des résultats de recherche, afin d'évaluer l'égalité de facto des personnes handicapées et de déceler les situations de discrimination structurelle. Les données collectées devraient contribuer à l'élaboration d'indicateurs des droits de l'homme afin d'évaluer l'application de la Convention de manière globale. Les informations devraient être ventilées notamment par sexe, âge et handicap, présentées clairement et diffusées sous des formats accessibles.

66. Des mesures spécifiques se sont révélées utiles pour réduire les inégalités qui frappent les personnes handicapées. L'adoption de nouvelles mesures spécifiques, notamment des mesures temporaires et des mesures d'action positive, peut accélérer le processus de réduction des inégalités, tout particulièrement lorsque des cas de discrimination structurelle ont été décelés, se traduisant notamment par un faible taux

²⁹ Voir CRPD/C/UKR/CO/1, par. 10 ; CRPD/C/CZE/CO/1, par. 12 ; et CRPD/C/DOM/CO/1, par. 9.

³⁰ Voir A/HRC/34/69.

d'emploi des personnes handicapées, ainsi que lorsque celles-ci sont désavantagées (par exemple en raison de la non-prise en charge des coûts relatifs au handicap dans les systèmes de protection sociale). Dans ce domaine, la législation pourrait inciter les employeurs à recruter des personnes handicapées (comme c'est le cas en Espagne et au Portugal). D'autres mesures pourraient aussi être prises, par exemple en ce qui concerne la participation politique, le logement social et la protection sociale. La mise en place de socles de protection sociale bénéficiant également aux personnes handicapées, qui prennent en compte leurs besoins en matière d'assistance et appliquent les dispositions de la Convention, est essentielle pour réduire les inégalités.

67. Les mesures d'action positive ont contribué à un accroissement de la sensibilisation et à un meilleur exercice des droits dans plusieurs États, avec des résultats variés. Des quotas obligatoires, qui sont fréquemment utilisés dans le domaine de l'emploi, ont été adoptés entre autres en République de Corée, en Chine, en Croatie, en France, en Équateur et en Ukraine. Dès l'adoption des lois instaurant les quotas, les États devraient veiller à les mettre en œuvre, avec des objectifs clairs fondés sur des données ventilées comparables.

68. L'harmonisation de la législation est essentielle pour garantir le respect du principe de non-discrimination, y compris par les particuliers, les organisations et les entreprises privées. Les États devraient abroger les lois et dispositions discriminatoires qui portent atteinte aux droits et entravent la participation et l'intégration sociales en raison du handicap³¹ et intégrer une définition de la discrimination fondée sur le handicap³². De plus, la législation devrait : a) lutter expressément contre toutes les formes de discrimination, y compris la discrimination par association³³, et reconnaître la discrimination multiple et croisée comme forme aggravée de discrimination³⁴ ; b) garantir une protection transversale pour tous les droits dans tous les domaines³⁵ ; et c) s'appliquer explicitement à toutes les personnes handicapées, y compris les enfants, les populations autochtones, les femmes et les filles, les personnes malentendantes, les sourds et les personnes atteintes de troubles psychosociaux.

69. En particulier, la législation devrait énoncer expressément que l'obligation de prévoir des aménagements raisonnables eu égard à tous les droits est d'application immédiate³⁶ en indiquant que le refus de mettre en place des aménagements raisonnables constitue une discrimination fondée sur le handicap. Le refus arbitraire d'apporter des aménagements devrait être puni par la loi³⁷. Les États devraient en outre établir des critères pour les aménagements raisonnables³⁸, qui désignent les entités chargées de leur mise en place et prennent en compte le cadre précis de leur application. La mise en œuvre d'aménagements raisonnables exige des politiques flexibles, des directives et des protocoles clairs, des ressources spécifiques ainsi que la gestion efficace et rapide des fonds afin de répondre immédiatement aux demandes de financement. Au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, le programme public « Access to work » (accès à l'emploi) prévoit l'octroi de subventions pour couvrir le coût des aménagements raisonnables mis en place par les employeurs qui recrutent des personnes handicapées. La Nouvelle-Zélande a alloué des fonds publics à la fourniture de services en langue des signes dans certaines situations et a formulé des directives pour la mise en œuvre d'aménagements raisonnables.

³¹ CRPD/C/COK/CO/1, par. 10 c).

³² CRPD/C/SRB/CO/1, par. 10 ; CRPD/C/UGA/CO/1, par. 9 a) ; CRPD/C/TUN/CO/1, par. 13.

³³ CRPD/C/ARE/CO/1, par. 12 a) ; CRPD/C/MUS/CO/1, par. 10 ; CRPD/C/BEL/CO/1, par. 12.

³⁴ CRPD/C/GTM/CO/1, par. 16 ; CRPD/C/SVK/CO/1, par. 18.

³⁵ CRPD/C/GAB/CO/1, par. 13 a) (en anglais seulement).

³⁶ CRPD/C/DEU/CO/1, par. 14 b).

³⁷ CRPD/C/UKR/CO/1, par. 10.

³⁸ CRPD/C/MEX/CO/1, par. 52 e).

70. Les États doivent élaborer des politiques pour prévenir l'exclusion des personnes handicapées et lutter contre la discrimination à leur encontre, en particulier la discrimination multiple et croisée fondée sur le handicap, l'âge, le genre, l'appartenance à une population autochtone, l'isolement rural, l'ethnie, la qualité d'afro-descendant ou le statut de migrant, entre autres. En particulier, les régimes de protection sociale devraient prendre en charge les personnes âgées handicapées, par exemple en leur assurant, à leur départ en retraite, une couverture des coûts liés au handicap. Des politiques devraient également être mises en place pour prévenir la discrimination entre personnes handicapées, par exemple en octroyant des services et prestations liés au handicap quelle que soit la cause ou le type de handicap³⁹. Dans le même ordre d'idée, il faudrait prévoir des allocations budgétaires pour les femmes et les enfants handicapés selon certains critères. Par exemple, au Togo, le *Fonds national de finance exclusive* vise explicitement les femmes handicapées et facilite leur accès aux financements. La Stratégie européenne en faveur des personnes handicapées (2010-2020) prévoit plusieurs dispositions relatives aux enfants handicapés.

71. Les États doivent également contrôler que la législation et les politiques en matière d'égalité et de non-discrimination sont effectivement respectées, y compris s'agissant de la mise en œuvre d'aménagements raisonnables. La discrimination à l'encontre des personnes handicapées et les stéréotypes dont elles sont l'objet peuvent être ancrés dans des coutumes et des croyances, y compris chez les fonctionnaires. Le contrôle devrait s'attacher davantage à la situation des plus marginalisées (comme les personnes atteintes d'albinisme, dans certains contextes, et les personnes qui souffrent de troubles psychosociaux). Les personnes handicapées devraient avoir accès à l'information à des recours simples et efficaces pour évaluer l'action des pouvoirs publics.

72. Les organes de contrôle agissant en vertu du paragraphe 2 de l'article 33 de la Convention devraient être dotés de pouvoirs leur permettant de mener des enquêtes et de sanctionner des entités publiques ou privées qui commettent des actes de discrimination⁴⁰. Ils pourraient constituer une autre instance de recours possible permettant aux personnes handicapées d'obtenir réparation sans avoir à saisir la justice. Les États devraient les doter des ressources nécessaires⁴¹ pour garantir leur efficacité et leur accessibilité⁴². Des mécanismes de médiation et de conciliation pourraient constituer un outil efficace et fournir des réparations adéquates aux victimes de discrimination.

73. Le Comité des droits des personnes handicapées a demandé aux États parties de collecter et de diffuser des données ventilées sur la jurisprudence relative à la discrimination, notamment la discrimination multiple et croisée⁴³. Ces informations concernant les plaintes sont utiles pour évaluer les résultats obtenus par les mécanismes de plainte et détecter les tendances en matière de discrimination et elles devraient être largement diffusées (comme au Mexique et en Belgique). Cependant, la plupart des cas de discrimination passent inaperçus et ne sont pas enregistrés en raison de la méconnaissance qu'ont les victimes de leurs droits et des possibilités d'accès à la justice. D'autres études, quantitatives et qualitatives, sont donc nécessaires afin d'évaluer la discrimination à l'égard des personnes handicapées et lutter contre ce phénomène (comme cela a été fait en Espagne et en Argentine).

³⁹ CRPD/C/HRV/CO/1, par. 8.

⁴⁰ CRPD/C/ECU/CO/1, par. 15 (en anglais seulement).

⁴¹ CRPD/C/KOR/CO/1, par. 12 ; CRPD/C/GTM/CO/1, par. 18.

⁴² CRPD/C/BOL/CO/1, par. 12.

⁴³ CRPD/C/DNK/CO/1, par. 17.

74. Les États devraient veiller à ce que les recours juridiques soient disponibles et accessibles et s'assurer que les victimes de discrimination peuvent obtenir réparation et être indemnisées. Les mesures de renforcement des capacités devraient cibler les avocats, les juges et le personnel judiciaire afin de s'assurer qu'ils comprennent bien l'approche du handicap fondée sur les droits de l'homme, notamment l'application inconditionnelle du principe de non-discrimination aux personnes handicapées. Les recours devraient avoir pour objectif de faire évoluer les mentalités à l'égard des personnes handicapées et des mesures devraient être prises pour s'assurer que les personnes handicapées sont en mesure de demander une injonction et peuvent recevoir des dommages⁴⁴. Les régimes de réparation devraient également tenir compte du fait que la discrimination multiple et croisée constitue une forme de discrimination aggravée. Les actions collectives ou de groupe ou autres procédures judiciaires similaires sont des outils utiles pour attirer l'attention sur les situations de discrimination structurelle et y remédier. Les États devraient envisager la mise en place de cadres propices garantissant une qualité générale pour agir.

75. De plus, les États devraient prévoir l'exonération ou la réduction des frais de justice pour les personnes handicapées ainsi que d'autres mesures pour que celles-ci puissent intenter une action en justice⁴⁵. Les critères à remplir pour bénéficier des mesures de réduction ou d'exonération de frais ne devraient pas avoir d'effets négatifs pour les personnes handicapées ; par exemple, si le niveau de revenu fait partie des critères retenus, les prestations liées au handicap ne devraient pas entrer dans le calcul du revenu afin d'éviter tout conflit avec les impératifs de protection sociale.

V. Conclusions et recommandations

76. **La Convention relative aux droits des personnes handicapées offre une approche novatrice des principes d'égalité et de non-discrimination en droit international des droits de l'homme. Elle donne corps à un puissant idéal d'égalité réelle et préconise l'adoption de mesures destinées à transformer les structures, conceptions et systèmes sociaux actuels. Les États devraient, en consultation avec les personnes handicapées, adopter des lois et des politiques conformes à la Convention visant à réduire les inégalités, notamment en facilitant l'accessibilité, en s'employant activement à modifier les perceptions négatives et à changer les mentalités, et en mettant en place un environnement favorisant l'inclusion. Ils devraient garantir l'exercice de droits habilitants, comme le droit à une égale reconnaissance devant la loi, le droit à l'éducation et à l'emploi, qui sont essentiels pour parvenir à une égalité réelle.**

77. En vertu de l'article 5 4) de la Convention, les mesures spécifiques propres à assurer l'égalité de facto vont au-delà des mesures d'action positive. Les États parties devraient adopter des mesures spécifiques pour remédier aux inégalités et lutter contre la discrimination, notamment la discrimination structurelle. Ils devraient en outre prévoir des outils de contrôle et des recours efficaces pour renforcer l'application de ces mesures spécifiques.

78. Les personnes handicapées sont victimes de toutes formes de discrimination. La Convention va au-delà des précédents traités relatifs aux droits de l'homme et inclut le refus d'aménagement raisonnable et la discrimination par association dans les formes de discrimination fondée sur le handicap. Les États parties devraient garantir une protection contre toutes les formes de discrimination en intégrant les dispositions de la Convention en droit interne ; en fournissant les outils et orientations nécessaires à la mise en œuvre de ses aspects novateurs ; en donnant aux personnes

⁴⁴ CRPD/C/BEL/CO/1, par. 12.

⁴⁵ CRPD/C/KOR/CO/1, par. 12.

handicapées les moyens de faire respecter leurs droits ; en renforçant les capacités des fonctionnaires, y compris des juges et des responsables du suivi ; et en veillant à ce que les victimes de discrimination aient accès à des voies de recours efficaces et puissent obtenir une indemnisation et des réparations adéquates.

79. Il ne faut pas confondre le volet novateur de la Convention en matière d'aménagements raisonnables avec d'autres concepts comme l'accessibilité, les mesures spécifiques ou l'aide et les aménagements procéduraux. La mise en place d'aménagements raisonnables requiert une évolution du droit international des droits de l'homme. Les pratiques nationales existantes devraient permettre d'identifier certains éléments pouvant contribuer à sa mise en œuvre. Les États devraient adopter des cadres légaux et réglementaires ou améliorer les cadres existants définissant clairement les instances chargées d'apporter les aménagements dans tous les domaines prévus par la loi ; élaborer des directives et des protocoles pour leur mise en œuvre ; garantir la flexibilité de leurs politiques et orientations budgétaire afin de faire droit à des demandes spécifiques ; et établir des procédures et critères adéquats pour évaluer si l'aménagement demandé impose une charge « disproportionnée ou indue » en procédant à un examen au cas par cas. Il peut être utile de créer un fonds pour les aménagements raisonnables afin de disposer des crédits nécessaires en cas de besoin.

80. La collecte de données ventilées (y compris sur les cas de discrimination, pour l'établissement d'indicateurs relatifs aux droits de l'homme) est essentielle pour vérifier si les personnes handicapées bénéficient de conditions d'égalité et si elles sont victimes de discrimination et, en particulier, pour déceler les situations de discrimination systémique. Les États devraient élaborer des indicateurs nationaux des droits de l'homme dans le cadre de la Convention et ventiler les données par âge, genre et handicap, notamment, afin d'évaluer la mise en œuvre de la Convention.

81. Des mécanismes de contrôle et/ou des institutions nationales des droits de l'homme indépendants peuvent jouer un rôle essentiel dans la promotion de l'égalité et de la non-discrimination à l'encontre des personnes handicapées, notamment en menant un travail de sensibilisation, en fournissant des directives techniques et en renforçant les capacités des personnes handicapées, des fonctionnaires, des juges et des juristes et d'autres parties prenantes. Les États devraient doter ces mécanismes des ressources nécessaires et garantir leur indépendance afin qu'ils exercent leur mandat et facilitent l'accès à la justice.

82. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 offre une occasion unique de réduire les inégalités qui touchent les personnes handicapées et de veiller à leur inclusion et à leur participation. Les États et les parties prenantes doivent s'assurer que les principes d'égalité et de non-discrimination s'agissant des personnes handicapées sont mis en œuvre de manière transversale pour chacun des objectifs. La coopération internationale devrait intégrer les droits des personnes handicapées et accroître les fonds consacrés au handicap, tout en appliquant des marqueurs du handicap pour suivre l'exécution des programmes.