



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Strasbourg, le 22 juillet 2010

CommDH/PositionPaper(2010)7

COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

DOCUMENT DE SYNTHÈSE SUR LES DROITS DE
L'HOMME DES PERSONNES HANDICAPÉES

Ce document présente la position du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme des personnes handicapées. Il résume brièvement les constats du Commissaire qui figurent dans les rapports de ses visites de pays, dans ses documents thématiques et dans ses recommandations, avis et points de vue. En rassemblant ces constats issus de ses différentes activités, le Commissaire propose une synthèse de ses conclusions et recommandations concernant les droits de l'homme des personnes handicapées. Le présent document sera régulièrement mis à jour, en fonction des nouveaux éléments réunis par le Commissaire.

Les droits des personnes handicapées sont des droits de l'homme. Il incombe aux Etats de respecter, de protéger et de mettre en œuvre ces droits.

Les personnes présentant une forme de handicap sont, estime-t-on, 80 à 120 millions en Europe, soit 10 à 15 % de la population totale des Etats membres du Conseil de l'Europe. Les droits et libertés de ces personnes sont désormais beaucoup mieux protégés par la législation, aux niveaux international et européen. Cependant, ces normes juridiques tardent à se traduire par des politiques concrètes et à donner de véritables résultats sur le terrain.

La discrimination reste en effet très répandue dans la plupart des domaines : emploi, logement, accessibilité des lieux publics, transports, éducation et parfois même droits civils (droit de vote, par exemple). En outre, les personnes handicapées et leurs familles n'étant pas toujours suffisamment soutenues, elles connaissent plus souvent que le reste de la population la pauvreté et des conditions de vie indignes. De plus, des systèmes de tutelle inappropriés empêchent les personnes concernées de faire des choix et d'avoir la maîtrise de leur vie. Les personnes handicapées sont aussi particulièrement vulnérables aux violences et aux abus, qui sont parfois le fait des aidants eux-mêmes.

Les personnes handicapées mentales sont traitées de manière scandaleuse dans certains pays. Enfermées dans des institutions, elles sont soumises à des conditions de vie inhumaines et dégradantes et leur traitement se limite souvent à l'administration de médicaments. Des méthodes de contention physique ou chimique sont encore utilisées dans les établissements psychiatriques, où les mauvais traitements risquent de rester impunis en l'absence d'un mécanisme de contrôle strict.

Favoriser l'autonomie des personnes handicapées

Depuis trop longtemps, les politiques concernant les personnes handicapées sont axées sur la prise en charge en institution, la réadaptation médicale et les prestations sociales. Elles reposent sur une conception selon laquelle la personne handicapée est simplement l'objet de mesures sociales et non un sujet doté de capacités, en droit d'être un citoyen actif. Ces dernières décennies, le regard porté sur les personnes handicapées a cependant évolué progressivement. L'on a moins tendance à ne voir dans les personnes handicapées qu'une source de problèmes. Ce sont des citoyens qui ont les mêmes droits que les autres et sont appelés à jouer un rôle actif dans nos sociétés.¹

Les personnes handicapées méritent mieux que la prise en charge traditionnelle limitée aux soins et à la réadaptation : il faut leur donner les moyens d'être des membres à part entière de la société et des acteurs de la cité, et de vivre de manière aussi indépendante que possible. Le mouvement de défense des droits des personnes handicapées utilise depuis des années le slogan « Rien sur nous sans nous » dans son combat en faveur de la pleine participation et de l'égalité des chances pour, par et avec les personnes handicapées. Il est essentiel qu'elles participent pleinement, à titre individuel ou par l'intermédiaire d'organisations, à toutes les décisions qui concernent leur vie.

En vertu du droit international, les personnes handicapées ont droit à la reconnaissance de leur personnalité juridique dans des conditions d'égalité et à la liberté de faire leurs propres choix. Les Etats parties à la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées sont tenus de mettre à la disposition de ces personnes l'aide et les infrastructures dont elles peuvent avoir besoin pour exercer leurs droits. Il faudrait avant tout permettre aux personnes handicapées de prendre des décisions et d'en faire part. L'indépendance et l'autonomie personnelle ne se résument pas à la capacité d'un individu à tout faire lui-même ; elles tiennent à la maîtrise qu'il a de sa vie et à la possibilité de prendre des décisions et de les faire respecter par les autres.

¹ « Droits de l'homme et handicap : l'égalité des droits pour tous », CommDH/IssuePaper(2008)2, Strasbourg, 20 octobre 2008.

Une bonne protection juridique

Les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient ratifier la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées et son Protocole facultatif. Le Protocole prévoit la possibilité, pour les particuliers et les groupes de particuliers, d'adresser des plaintes au Comité des droits des personnes handicapées, organe des Nations Unies qui surveille l'application de la Convention.

Pour mettre les normes en pratique, les Etats devraient s'appuyer sur le Plan d'action 2006-2015 du Conseil de l'Europe pour les personnes handicapées. Ils devraient aussi ratifier la Charte sociale révisée, dont l'article 15 consacre le droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté, ainsi que le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, qui interdit de manière générale toute forme de discrimination.

Il importe également que les Etats adoptent une législation antidiscriminatoire englobant tous les aspects de la vie sociale et précisant que le handicap ne doit pas être un motif de discrimination. Cette législation devrait consacrer le droit à des « aménagements raisonnables », considéré comme assurant une protection effective contre la discrimination fondée sur le handicap. Ce droit implique, pour les employeurs, les enseignants et les autres responsables, l'obligation légale de prendre des mesures raisonnables en vue de répondre à des besoins individuels.

Dans certaines branches du droit, telles que le droit du travail ou le droit de l'urbanisme, les textes devraient également tenir compte des personnes handicapées et de leurs besoins. En outre, les dispositions pénales sanctionnant les violences motivées par des préjugés devraient aussi viser les infractions commises à l'encontre de personnes handicapées. Le droit pénal devrait ériger en infraction distincte les violences contre une personne handicapée ou considérer comme une circonstance aggravante le fait que les violences sont dirigées contre une personne handicapée.

De la législation à la pratique

Les institutions nationales des droits de l'homme sont appelées à contribuer dans une large mesure à faire en sorte que les personnes handicapées bénéficient de leurs droits en pratique. Des plans d'action complets, prévoyant des mesures concrètes, peuvent aussi aider ces personnes à exercer effectivement les droits qui leur sont reconnus par les textes.

Les politiques ne devraient pas s'adresser uniquement aux personnes handicapées physiques, mais aussi aux personnes présentant une déficience intellectuelle ou des troubles mentaux ou psychiques.

Garantir la pleine participation à la vie de la société

Pour garantir la pleine participation, il faut lever les obstacles physiques, juridiques, sociaux et autres qui empêchent les personnes handicapées de participer à la société. De plus, une action systématique et progressive est nécessaire pour créer des sociétés accessibles et inclusives.

L'accessibilité physique des bâtiments, des autres constructions et des transports publics est importante en soi, mais aussi dans la mesure où elle conditionne l'intégration dans le monde du travail et dans le système éducatif et la participation à la vie publique. En la matière, le respect des échéances fixées pourrait pâtir de la faiblesse des ressources, mais rien ne saurait justifier l'absence de progrès réguliers.

Dans la majorité des pays européens, les normes et les lois en matière d'accessibilité ne concernent généralement que les nouveaux bâtiments ou ceux qui sont rénovés. Il serait bon d'exiger des propriétaires qu'ils fassent des aménagements raisonnables dans les immeubles existants. Des dispositions similaires devraient aussi être adoptées dans d'autres domaines. En outre, il faudrait toujours prendre en compte les besoins des personnes handicapées lors de la conception de nouveaux produits, services, infrastructures et systèmes d'information et de communication.

En matière d'emploi, l'intégration des personnes handicapées devrait se fonder d'abord sur leur capacité à faire le travail demandé dans un contexte donné et sur leurs qualifications, et non pas sur leurs déficiences ou limitations d'activité.

La discrimination fondée sur le handicap qui est observée dans le domaine de l'accès à l'emploi est souvent imputable à une reconnaissance insuffisante des aptitudes des candidats et de leurs compétences particulières. Des actions de sensibilisation ciblées contribueraient à vaincre les réticences à embaucher des personnes handicapées. A cet égard, les organisations patronales et les syndicats peuvent jouer un rôle déterminant. En fonction des besoins, il convient d'apporter les ajustements nécessaires au poste de travail pour lever les obstacles qui empêchent la personne handicapée d'accéder à l'emploi. C'est le poste de travail qui doit s'adapter à la personne qui l'occupe, et non pas l'inverse.

Dans la mesure où le handicap s'accompagne souvent d'un risque plus élevé de connaître le chômage ou la pauvreté, les autorités devraient veiller à ce que les personnes handicapées, ainsi que les personnes qui s'occupent d'elles, bénéficient des allocations, pensions et prestations de santé dont elles ont besoin.

Scolarisation en milieu ordinaire

L'égalité d'accès à l'éducation est un facteur essentiel d'intégration sociale et d'indépendance pour les personnes handicapées. En matière de scolarisation et d'éducation des enfants handicapés, il convient de privilégier les approches inclusives, non ségréguées et intégrées, qui permettent de combattre la discrimination à la source et dans la durée.

Pour ce faire, il faut veiller à ce que les enseignants, tuteurs et éducateurs spécialisés soient suffisamment nombreux dans le système éducatif général pour répondre aux besoins divers des enfants et les aider à s'intégrer dans des classes ordinaires, au moyen d'une assistance ou de méthodes pédagogiques spécifiques.

Il faut aussi apporter aux structures les ajustements nécessaires, c'est-à-dire installer des ascenseurs ou prévoir du matériel didactique spécial. Lorsque, malgré ces aménagements, les structures éducatives générales ne peuvent pas répondre aux besoins des enfants handicapés, il faudrait au moins leur garantir la possibilité d'aller en classe dans une structure raisonnablement proche de leur domicile et de recevoir une éducation d'un niveau et d'une qualité identiques à l'éducation que reçoivent les autres enfants.

Cette éducation doit leur permettre d'obtenir des diplômes reconnus et d'acquérir les compétences nécessaires sur le marché du travail général. Un enfant handicapé ne doit être orienté vers un établissement d'enseignement spécialisé que si ses besoins éducatifs spéciaux, évalués par des professionnels, ne peuvent pas être satisfaits dans le système éducatif ordinaire, malgré la mise en place de mesures de soutien. Dans tous les cas, le système éducatif doit donner aux enfants les outils nécessaires pour mener une vie aussi indépendante que possible.

Remplacer les institutions par des services de proximité

La tendance en Europe est à la désinstitutionnalisation et au démantèlement des grands services hospitaliers, devenus obsolètes. Ceux-ci peuvent être remplacés par des centres d'accueil de jour, des formes d'hébergement de type familial ou de petites structures de proximité, par exemple. Ces solutions devraient devenir la norme en Europe. Au lieu de procéder à de nouvelles admissions dans les établissements à caractère social, les Etats devraient allouer des ressources suffisantes aux services sanitaires, sociaux et de réadaptation de proximité, ce qui permettrait de promouvoir l'autonomie des personnes handicapées.

La désinstitutionnalisation doit s'accompagner du développement des soins de proximité. Il faudrait établir un programme individualisé pour chaque personne concernée, afin d'évaluer ses besoins et les mesures à prendre. Ce programme devrait être réexaminé régulièrement. Dans le cadre de cette nouvelle conception de la réadaptation qui envisage la personne dans sa globalité, le traitement médical des patients atteints de troubles mentaux ne devrait jamais se limiter à la pharmacothérapie.

Dans les établissements psychiatriques qui restent en activité, il faudrait veiller à ce que les conditions de vie soient décentes et conformes aux normes européennes : soins médicaux adaptés, repas équilibrés et programme d'activités stimulantes occupant une bonne partie de la journée. De plus, ces établissements devraient se situer près des centres urbains pour faciliter les contacts avec la famille et éviter que les patients soient privés de liens vitaux.

Les dispositions applicables devraient interdire clairement le recours à des moyens de contention physique (lit-cage ou lit à filet, par exemple), qu'il faudrait absolument éviter de remplacer par des moyens de contention chimique (sédatifs). L'emploi de médicaments devrait être strictement encadré. De plus, les Etats devraient créer des mécanismes d'inspection indépendants chargés d'effectuer régulièrement des visites inopinées - et qui ne soient pas de pure forme - dans les établissements psychiatriques et à caractère social, conformément au protocole facultatif se rapportant à la Convention de l'ONU contre la torture.

Enfants privés de protection parentale

Il convient d'accorder une attention toute particulière à la situation des enfants privés de protection parentale. L'institutionnalisation, qui sépare les enfants de leur famille et les coupe de leur univers, conduit presque inévitablement à l'exclusion. En outre, les enfants ne devraient jamais avoir à partager les mêmes structures que les patients adultes.

Il faut consacrer davantage de moyens au soutien des familles, notamment de celles qui sont en situation de pauvreté ou monoparentales, pour permettre aux enfants de grandir dans leur milieu familial.

Il faudrait établir, pour les mineurs atteints de troubles psychiatriques, des structures et des services différents de ceux qui sont destinés aux adultes et les doter de ressources suffisantes. Ces mineurs devraient aussi pouvoir bénéficier de moyens d'intervention précoce au niveau local.

Assortir le placement non volontaire de garanties suffisantes

Les Etats doivent revoir les lois et procédures applicables au placement non volontaire dans un établissement psychiatrique ou thérapeutique, pour garantir la conformité de la législation et de la pratique avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme. Un placement d'office ou à la demande d'un tiers entraîne une limitation du droit à la liberté garanti par l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme. Une mesure de placement doit donc toujours être assortie des garanties prévues par cet article.

A l'instar de tout type de privation de liberté, le placement non volontaire doit être ordonné par une juridiction, et non pas par une autorité administrative. Une autorité administrative est certes habilitée à prendre, en cas d'urgence, une décision provisoire, mais celle-ci ne sera confirmée officiellement qu'une fois approuvée par un juge. Il faudrait d'ailleurs qu'un juge soit associé à un stade précoce à toute procédure devant déboucher sur une décision relative à un placement non volontaire.

La durée d'un placement non volontaire n'ayant pas encore été approuvé par un juge ne doit pas excéder la durée de garde à vue ou de détention provisoire d'une personne soupçonnée d'une infraction. Il faudrait donc envisager la possibilité d'associer automatiquement les juridictions à la procédure, pour qu'elles ordonnent ou confirment le placement non volontaire. La procédure devrait permettre au patient d'exprimer ses souhaits, prévoir des contre-expertises médicales sérieuses et donner lieu à un véritable débat contradictoire.

Des règles et des garanties judiciaires similaires devraient s'appliquer au placement d'une personne sous tutelle ou à toute autre mesure contraignante tendant à restreindre ses possibilités de diriger elle-même sa vie. Par ailleurs, l'admission non volontaire d'une personne dans un établissement psychiatrique ne saurait être interprétée comme autorisant les soignants à soumettre cette personne à un traitement médical sans son consentement. Si les deux décisions peuvent être prises simultanément, il faut cependant toujours bien faire la distinction entre celle qui concerne le placement et celle qui concerne le traitement médical.

Faire évoluer les mentalités

Partout en Europe, il reste beaucoup à faire pour que toutes les personnes handicapées puissent exploiter tout leur potentiel. C'est une vaste entreprise, qui requiert la participation des prestataires de services et de soins spécialisés, mais aussi de l'ensemble de la société. Elle requiert également un changement radical de mentalité, consistant à passer de l'exclusion à l'inclusion et de la ségrégation à l'intégration.

Dans les sociétés où les personnes handicapées ont longtemps été cachées dans de grandes institutions, la population ne sait pas bien comment réagir face au handicap. Dans certains pays, les personnes handicapées restent même stigmatiser. D'où l'importance de mener des campagnes de sensibilisation pour combattre les préjugés et donner aux personnes handicapées la possibilité de revendiquer leurs droits. Il faut aussi faire très attention aux mots que l'on emploie, car la langue tend à influencer les mentalités.

« On continue à qualifier les personnes handicapées d'infirmes, d'invalides, de « personnes qui ne sont pas valides », ce qui fait passer un message pour le moins malheureux. Il y a même une différence en anglais entre « a disabled child » et « a child with disabilities ». Pour souligner que l'enfant est avant tout un enfant, avec tous les besoins sociaux et affectifs propres aux enfants, nous préférons employer l'expression « a child with disabilities », au lieu de mettre uniquement l'accent sur la déficience. »²

² « Les droits fondamentaux des personnes handicapées », discours d'introduction prononcé par Thomas Hammarberg à la conférence européenne sur le thème « améliorer la qualité de vie des personnes handicapées en Europe », 21-22 septembre 2006, CommDH/Speech(2006)16.

RECOMMANDATIONS

Il faut donner aux personnes handicapées les moyens d'être des membres à part entière de la société et des citoyens actifs, et de vivre de manière aussi indépendante que possible. Elles doivent avoir la maîtrise de leur vie et la possibilité de prendre des décisions qui sont respectées par les autres. A cette fin, les Etats doivent leur permettre de participer pleinement à toutes les décisions qui les concernent.

Les Etats devraient ratifier les conventions et protocoles internationaux pertinents, notamment la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées et son Protocole facultatif. Ils devraient aussi veiller à ce que leur législation antidiscriminatoire apporte une protection contre la discrimination fondée sur le handicap. La législation devrait aussi prévoir le droit à des aménagements raisonnables. Les différentes branches du droit devraient tenir compte du handicap ; les dispositions pénales sanctionnant les violences motivées par des préjugés devraient ériger en infraction distincte les violences contre une personne handicapée ou considérer comme une circonstance aggravante le fait que les violences sont dirigées contre une personne handicapée.

Les Etats devraient mettre en œuvre des plans d'action complets et des mesures concrètes pour faire en sorte que les personnes handicapées bénéficient de leurs droits en pratique ; l'institution du médiateur a un rôle important à jouer à cet égard.

Les politiques ne devraient pas s'adresser uniquement aux personnes handicapées physiques, mais aussi aux personnes présentant une déficience intellectuelle ou des troubles mentaux ou psychiques.

Il faudrait lever les obstacles physiques, juridiques, sociaux et autres qui empêchent les personnes handicapées de participer à la vie de la société, en accordant une attention particulière à l'accessibilité de l'environnement bâti et à l'accès au système éducatif et au monde du travail.

En matière de scolarisation et d'éducation des enfants handicapés, il faudrait privilégier les approches inclusives et non ségrégatives.

Il faudrait encourager davantage la tendance à la désinstitutionalisation des personnes handicapées et des personnes atteintes de maladies mentales et promouvoir les services et les soins de proximité. Il importe de mettre en place des dispositifs de remplacement des institutions et de les doter de ressources suffisantes. Il faudrait aussi renforcer l'aide aux familles.

Les conditions de vie dans les établissements psychiatriques restants doivent être décentes et conformes aux normes élémentaires. Les dispositions applicables devraient interdire tout recours à des moyens de contention physique et le recours à la contention chimique devrait être strictement encadré. Il faudrait créer des mécanismes d'inspection indépendants, chargés de vérifier que ces normes soient bien respectées.

Le placement non volontaire en établissement psychiatrique et les autres mesures privatives de liberté devraient s'accompagner de garanties juridiques suffisantes. Comme dans le cas de toute privation de liberté, un juge devrait être associé au processus décisionnel à un stade précoce. La procédure devrait permettre un véritable débat contradictoire, au cours duquel le patient puisse exprimer ses souhaits.

Les activités de sensibilisation devraient viser à faire évoluer les mentalités et à combattre les préjugés dont sont victimes les personnes présentant un handicap physique ou des troubles mentaux ou psychiques.