Commission consultative
des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg

DOCUMENT DE REFLEXION

Droits des personnes en situation de handicap
Les institutions et organismes de défense des droits des personnes handicapées

La Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) salue les efforts qui ont été faits par le gouvernement depuis la ratification de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (ci-après dénommée « Convention »).
Le Comité des droits des personnes handicapées, qui a analysé la situation des personnes handicapées au Luxembourg en août dernier, a lui aussi souligné dans ses conclusions[1] toute une série d'aspects positifs, qui témoignent de la volonté d'agir dans le domaine du handicap et montrent que le gouvernement prend au sérieux ses obligations internationales.

I. L'architecture actuelle des institutions et organismes de défense des droits des personnes handicapées

Une question qui, d'après la CCDH, mérite une réflexion plus profonde est celle de l'architecture actuelle des organes en charge des droits des personnes en situation de handicap, sur laquelle la CCDH souhaiterait lancer un débat. Il s'agit notamment de la mise en œuvre de l'article 33 de la Convention sur l'application et le suivi de cette Convention au niveau national et plus particulièrement du paragraphe 2 de cet article, qui se réfère aux mécanismes nationaux de promotion, de protection et de suivi :

> « *Les États Parties, conformément à leurs systèmes administratif et juridique, maintiennent, renforcent, désignent ou créent, au niveau interne, un dispositif, y compris un ou plusieurs mécanismes indépendants, selon qu'il conviendra, de promotion, de protection et de suivi de l'application de la présente Convention. En désignant ou en créant un tel mécanisme, ils tiennent compte des principes applicables au statut et au fonctionnement des institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme.* »[2]

[1] CRPD/C/LUX/CO/1/
[2] CRPD, art. 33§2

1. La Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) et le Centre pour l'égalité de traitement (CET) comme mécanismes nationaux indépendants de promotion et de suivi de la Convention

L'article 2 de la loi du 28 juillet 2011 portant approbation de la Convention[3], désigne la CCDH et le CET comme mécanismes nationaux indépendants de promotion et de suivi, tel que prévu à l'article 33.2 de la Convention.
Les deux institutions sont ainsi chargées de sensibiliser et d'informer sur la Convention, d'analyser la conformité de la législation nationale à la Convention et de participer à des échanges et rencontres avec les organisations des personnes handicapées et d'autres acteurs de la société civile.
La CCDH ne peut pas traiter des plaintes individuelles. Le CET, quant à lui, est un organe de lutte contre les discriminations, qui, d'une part, fait la promotion et le suivi de la Convention, et, d'autre part, traite des plaintes de personnes qui s'estiment victime d'une discrimination basée sur leur handicap. Néanmoins, le CET ne peut pas ester en justice et a très peu de ressources humaines ce qui pose un problème à la mise en œuvre de sa mission de traiter des cas individuels.

2. Le médiateur[4] comme mécanisme national indépendant de protection des droits de la personne handicapée

S'agissant du médiateur, qui est désigné comme mécanisme national indépendant de protection des droits des personnes handicapées par la loi du 28 juillet 2011[5], la CCDH relève que le médiateur n'est compétent que pour les discriminations qui concernent les administrations du secteur public.[6] Par exemple, un litige relevant des droits d'une personne handicapée vivant dans une institution privée – et la plupart de ces institutions au Luxembourg ont un statut privé – ou louant un appartement dans une habitation privée, ne peut être traité de la même manière qu'un litige se produisant dans un établissement

---

[3] ***Art. 2.*** *La Commission consultative des Droits de l'Homme et le Centre pour l'égalité de traitement sont désignés comme mécanismes nationaux indépendants de promotion et de suivi d'application, prévus à l'article 33, paragraphe 2 de la Convention.*

[4] Loi modifiée du 22 août 2003 instituant un médiateur

[5] ***Art. 3.*** *Le médiateur est désigné comme mécanisme national indépendant de protection des droits de la personne handicapée au sens de l'article 33, paragraphe 2 de la Convention.*
Dans le cadre de cette mission, il est chargé de défendre et de protéger les droits et libertés des personnes handicapées garantis en vertu de la Convention.
Art. 4. *Le médiateur peut être saisi par toute personne handicapée qui estime que ses droits et libertés garantis en vertu de la Convention ne sont pas respectés. Il peut également être saisi par les représentants légaux de la personne handicapée ou par les associations reconnues d'utilité publique qui œuvrent en matière de protection des personnes handicapées.*
(…)

[6] Il a pour *« mission de recevoir, dans les conditions fixées par la présente loi, les réclamations des personnes visées à l'article 2, paragraphe (1), formulées à l'occasion d'une affaire qui les concerne, relatives au fonctionnement des administrations de l'Etat et des communes, ainsi que des établissements publics relevant de l'Etat et des communes, à l'exclusion de leurs activités industrielles, financières et commerciales* ». Loi du 22 août 2003

doté d'un statut public. Il y a ainsi une différence de traitement entre les secteurs public et privé.

L'article 6 de la loi du 28 juillet 2011 précise certes que le médiateur « *peut transmettre une réclamation à une autre autorité indépendante investie d'une mission de protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales* », encore faut-il qu'une telle autorité puisse exister et traiter les dossiers de personnes s'estimant lésées.

Même si « *toute association sans but lucratif d'importance nationale dont l'activité statutaire consiste à combattre la discrimination et qui remplit certaines conditions fixées par la loi, peut exercer devant les juridictions civiles ou administrations les droits reconnus à la victime d'une discrimination* »[7], la CCDH souligne qu'il n'y a pas au Luxembourg d'organisme indépendant de défense des droits de l'Homme qui a le droit d'agir en justice. La CCDH regrette dans ce contexte que le gouvernement n'ait pas profité de la réforme concernant le rattachement du Centre pour l'égalité de traitement à la Chambre des députés,[8] pour remédier à ce vide juridique.

S'agissant du contrôle des lieux privatifs de liberté, le médiateur, qui remplit également la fonction de mécanisme national de prévention de la torture pour les lieux de détention[9], ne peut se rendre dans des maisons de soins, selon les limites de la loi du 11 avril 2010 instituant ce contrôleur. Il n'y a ainsi au Luxembourg pas d'organe externe et indépendant qui puisse exercer un contrôle dans les établissements et les institutions pour personnes handicapées, ce qui est fort regrettable.

3. Info-Handicap comme plateforme nationale « CRPD »[10]

Une autre organisation qui s'occupe des droits des personnes en situation de handicap est l'a.s.b.l. Info-Handicap, service conventionné par le Ministère de la Famille, qui d'après le Plan d'action assure le rôle de plateforme nationale « CRPD ». Ses missions sont, entre autres, d'informer et de soutenir les personnes en situation de handicap ou toute personne de leur entourage, qui ont des questions d'ordre juridique ou qui ont le sentiment de discrimination face à leur handicap.[11]

4. Le Conseil supérieur des personnes handicapées (CSPH)

Le Conseil supérieur des personnes handicapées est un organe consultatif du ministère de la Famille et de l'Intégration, dont les missions sont, entre autres, d'aviser les projets

[7] Article 7 de la loi du 28 novembre 2006 portant 1. transposition de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique;

[8] http://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/Actualite/ALaUne/?current=true&urile=wcm%3Apath%3Aactualite.public.chd.lu/ST-www.chd.lu/sa-actualites/421f715d-fc15-475a-bfc3-54aa02aa0c10

[9] Service du contrôle externe des lieux privatifs de liberté

[10] Convention on the Rights of Persons with Disabilities

[11] https://ccdh.public.lu/fr/publications/Droits-des-personnes-handicapees/depliant-CRPD.pdf

de loi concernant le domaine du handicap, d'assister et de conseiller le ministre et d'étudier toutes les questions qui lui sont soumises ainsi que tous les sujets qu'il estime pertinents.[12]

5. Nëmme mat Eis !, une organisation auto-représentative de personnes handicapées

Nëmme mat Eis ! (NME) est une a.s.b.l. qui a été fondée en janvier 2011 par un collectif de personnes en situation de handicaps très divers, parallèlement au processus de ratification de la Convention par le Luxembourg, dans le but de promouvoir la mise en œuvre de la Convention au niveau national.

6. Le ministère de la Famille comme dispositif de coordination

Quant au ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, il est en charge de la coordination des politiques, des législations et des actions en faveur des personnes en situation de handicap.[13] Certains autres ministères ont eux aussi des points de contact en charge de la mise en application de la Convention, ce qui est à saluer, vu le caractère transversal de la question du handicap.

II. Vers une structure indépendante et unique de défense des droits des personnes handicapées

Comme elle l'a déjà indiqué dans son rapport au Comité des droits des personnes handicapées, la CCDH est d'avis que l'architecture actuelle des organismes s'occupant de personnes en situation de handicap, peut prêter à confusion et a pour conséquence que, très souvent, lesdites personnes ne savent pas à qui s'adresser.
Dans son rapport alternatif, l'a.s.b.l. Nëmme mat Eis ! (NME)[14] met en exergue le fait que très peu de personnes en situation de handicap ont connaissance des démarches qu'elles peuvent faire en cas de discrimination, dans quelque domaine que ce soit. Très souvent, les personnes concernées hésitent à revendiquer leurs droits, en particulier celles qui se trouvent dans une situation de dépendance ou en institution, par peur que la situation puisse se dégrader. Des procédures compliquées ou d'éventuels frais d'avocats sont d'autres raisons qui font que ces personnes, très souvent, se sentent dépassées et préfèrent ne pas entamer de démarches. Ceci explique aussi pourquoi il y a très peu de jurisprudences au sujet de discriminations en raison d'un handicap. [15]

---

[12] https://mfamigr.gouvernement.lu/fr/le-ministere/attributions/personnes-handicapees/conseil-superieur-des-personnes-handicapees-csph.html
[13] https://ccdh.public.lu/fr/publications/Droits-des-personnes-handicapees/depliant-CRPD.pdf
[14] http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCRPD%2fCSS%2fLUX%2f26160&Lang=en
[15] http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCRPD%2fNHS%2fLUX%2f28297&Lang=en

C’est dans ce contexte que la CCDH se pose la question de savoir s’il ne serait pas plus opportun de réfléchir à la mise en place d’une structure indépendante[16] en charge, d’un côté, de la promotion et de la protection des droits et des intérêts des personnes en situation de handicap (tant vis-à-vis du secteur public que du secteur privé), pouvant ainsi traiter des plaintes, voire ester en justice, et, de l’autre côté, de la surveillance de la mise en œuvre de la Convention au niveau national, avec la possibilité d’informer le gouvernement sur les aspects pour lesquels la législation en vigueur serait insuffisante. Une mission supplémentaire de cette structure devrait être le contrôle externe des institutions dans lesquelles se trouvent des personnes handicapées, notamment des personnes en situation de dépendance.

La création d’une nouvelle structure ne pourra toutefois pas se faire sans la modification des textes légaux actuels. Ainsi, les institutions existantes ayant des compétences en matière de promotion et de protection des droits des personnes handicapées (CCDH, CET et Médiateur) verraient ces missions actuelles transférées au profit de la nouvelle structure. Il va sans dire qu’il faudra accorder les ressources nécessaires à ce nouvel organe afin qu’il puisse mener à bien ses missions.

L’expérience a montré que les personnes en situation de handicap éprouvent des difficultés à se confier à des structures dépendant d’un ministère ou d’un service public. Il est en effet important pour les personnes concernées de pouvoir s’adresser à une structure indépendante, neutre et impartiale. Cette nouvelle structure permettrait finalement de mettre à néant les difficultés que rencontrent les différents acteurs, du fait de l’architecture complexe des structures actuellement en place.

Adopté à l’assemblée plénière du 23 janvier 2018

[16] En tenant compte des Principes de Paris concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l’Homme