



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

Avis complémentaire

sur le projet de loi 6141

portant

- 1. approbation de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, faite à New York, le 13 décembre 2006**
- 2. approbation du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits des personnes handicapées relatif au Comité des droits des personnes handicapées, fait à New York, le 13 décembre 2006**
- 3. désignation des mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées**

Luxembourg, le 25 mai 2011

*** * ***

Avis 03/2011

A l'occasion de l'élaboration du projet de loi 6141 portant ratification de la Convention relative aux droits des personnes handicapées et son protocole facultatif du 13 décembre 2006, la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (CCDH) a émis un avis en date du 29 octobre 2010¹, dont elle tient à rappeler ses recommandations.

La CCDH s'est principalement penchée sur l'article 33 de ladite Convention, qui traite du sujet primordial de l'application et du suivi au niveau national. La CCDH renvoie notamment au point 8 de ses recommandations (dispositif de promotion, de protection et de suivi de la Convention).

Suite à l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 8 avril 2011, la CCDH souligne la nécessité de mener une réflexion supplémentaire et une clarification quant au choix des mécanismes nationaux chargés de mettre en œuvre la Convention.

Article 33, paragraphe 2, de la Convention sur le dispositif de promotion, de protection et de suivi de l'application

La Convention prévoit un mécanisme indépendant de suivi au niveau national, précisé dans son article 33, paragraphe 2, qui stipule que « les Etats Parties, conformément à leur 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 ».

L'article 33, paragraphe 2, mentionne donc trois missions essentielles, dont celle de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention. Dans son avis du 29 octobre 2010, la CCDH a déclaré qu'elle ne voit pas la nécessité de créer une structure nouvelle au Luxembourg, mais qu'il lui semble indispensable de renforcer les institutions existantes et de procéder à des ajustements aux mécanismes mis en place afin de garantir l'effectivité du dispositif d'ensemble.

La CCDH a identifié les missions de promotion et de suivi de l'application des droits de la Convention comme les siennes. Au regard de son mandat général en matière de droits de l'Homme et de sa conformité aux Principes de Paris, la CCDH s'est en outre proposée d'assumer le rôle de coordinateur naturel des différents mécanismes.

¹ Projet de loi 6141 portant approbation (1) de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, faite à New York, le 13 décembre 2006 et (2) du Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées relatif au Comité des droits des personnes handicapées, fait à New York, le 13 décembre 2006, Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg du 29 octobre 2010, N° 6141/ 8.

Amendements adoptés par la Commission parlementaire de la Famille, de la Jeunesse et de l'Égalité des Chances²

Les amendements de la Commission parlementaire visent à compléter le texte du projet de loi qui se limitait à l'approbation formelle de la Convention et du Protocole facultatif. En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 33, elle désigne dans l'article 2 du projet de loi la Commission consultative des Droits de l'Homme et le Centre pour l'égalité de traitement (CET) comme mécanismes nationaux indépendants de promotion et de suivi, et le médiateur comme mécanisme de protection de la Convention tout en élargissant le champ de compétences de ce dernier.

Si la CCDH approuve sa désignation comme mécanisme de promotion et de suivi, elle regrette cependant que le rôle et les devoirs de la CCDH et du CET ne soient pas précisés dans le texte.

Avis complémentaire du Conseil d'État³

Le Conseil d'Etat a rendu un avis complémentaire daté du 8 avril 2011 dans lequel il s'est prononcé exclusivement sur l'article 33 paragraphe 2 relatif à l'application et au suivi de la Convention au niveau national. D'après le Conseil d'Etat, le rôle en question dans l'article discuté revient «de droit au Centre pour l'égalité de traitement, en vertu de l'article 9 de la loi du 28 novembre 2006, qui a pour objet de promouvoir, d'analyser et de surveiller l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur l'handicap ». Mais le Conseil d'Etat reconnaît que rien n'empêche la participation de la CCDH à la mise en œuvre de la Convention.

Si la CCDH est tout à fait d'accord pour reconnaître sa compétence dans la mise en œuvre des instruments internationaux, elle estime aussi que la mission de promotion et de suivi d'application de la Convention fait intégralement partie de ses compétences.

Les arguments du Conseil d'Etat, à savoir le risque de conflits entre institutions et la compétence de droit et « quasi-exclusive » du CET pour la promotion et le suivi de la Convention, ne sont pas partagés par la CCDH, qui souhaite dans ces conditions clarifier et compléter sa position.

² Projet de loi 6141 portant (1) approbation de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, faite à New York, le 13 décembre 2006, (2) approbation du Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées relatif au Comité des droits des personnes handicapées, fait à New York, le 13 décembre 2006 et (3) désignation des mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, Amendements adoptés par la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances du 16 février 2011, N° 6141/ 10.

³ Projet de loi 6141 portant (1) approbation de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, faite à New York, le 13 décembre 2006, (2) approbation du Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées relatif au Comité des droits des personnes handicapées, fait à New York, le 13 décembre 2006 et (3) désignation des mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, Avis complémentaire du Conseil d'Etat du 8 avril 2011, N° 6141/ 11.

Sur l'architecture institutionnelle

A titre liminaire, il paraît important pour la CCDH de rappeler l'architecture institutionnelle qui a prévalu à sa création.

La CCDH a été instituée par la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg. La création de toute institution nationale chargée des droits de l'Homme et d'appliquer les conventions internationales est basée sur le respect des Principes de Paris, approuvés par la Commission des droits de l'Homme⁴ des Nations unies et par son Assemblée générale⁵. Ces principes énoncent les conditions nécessaires sur le statut et les fonctions des institutions nationales chargées des droits de l'Homme. L'institution nationale doit promouvoir et veiller à l'harmonisation de la législation nationale avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme, encourager la ratification desdits instruments et s'assurer de leur mise en œuvre. Sa contribution aux rapports que les Etats doivent présenter aux organes et comités de Nations Unies, en application de leurs obligations conventionnelles, et la coopération avec l'Organisation des Nations Unies est souhaitée. De même que la Convention qui fait l'objet du projet de loi, la CCDH trouve donc sa source dans une architecture onusienne et dans le droit international.

En revanche, le CET a été institué par la loi du 28 novembre 2006⁶. Cette création est en rapport avec deux directives européennes : la première est 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, qui – dans son article 13 – charge les Etats membres de mettre en place des organismes de promotion de l'égalité de traitement ; la deuxième est la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 relative à la création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Le champ d'application de ces dernières couvre tant le secteur public que le secteur privé. Il en découle que le CET trouve sa source dans le droit de l'Union européenne.

Sur la portée générale de la Convention relative aux personnes handicapées

Il en ressort que le CET est une construction de l'UE qui se fonde uniquement sur des directives portant sur l'égalité de traitement.

Mais la portée de la Convention va bien au-delà de l'égalité de traitement, qui illustre une vision plus restreinte et défensive de ces droits: elle est le premier traité relatif aux droits de l'Homme qui décrit de façon exhaustive l'ensemble des droits des personnes handicapées et précise les obligations qui incombent aux États s'agissant du respect, de

⁴ Résolution 1992/54.

⁵ Résolution A/RES/48/134 du 20 décembre 1993.

⁶ 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;
- (2) transposition de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail; 3. modification du Code du travail et portant introduction dans le Livre II d'un nouveau titre V relatif à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail; 4. Modification des articles 454 et 455 du Code pénal; 5. modification de la loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées.

la protection et de la mise en œuvre de ces droits. Elle constitue une approche proactive visant à promouvoir l'accès aux droits de l'Homme.

A ce titre, la Convention a une portée générale et ne se limite pas à l'égalité de traitement ni à la sphère publique ou administrative.

Son principal objectif consiste en effet à réunir dans un texte unique l'ensemble des libertés et des droits retenus par les instruments internationaux des droits de l'Homme, en les adaptant aux besoins des personnes handicapées. Il s'agit de promouvoir, de protéger et d'assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'Homme et de toutes les libertés fondamentales par les personnes handicapées et de garantir le respect de leur dignité intrinsèque⁷.

C'est la raison pour laquelle la CCDH, qui a une compétence élargie en matière de droits de l'Homme, est en mesure d'apprécier efficacement tous ces droits au niveau des personnes handicapées.

Comme la CCDH n'entend pas se prévaloir de la mission de protection, il n'y a guère le risque qu'elle entre en conflit avec une autre institution, pas plus que cela ne s'est produit de manière générale depuis sa création en 2000.

Ce qui est vrai par contre est que les champs de compétence de la CCDH et du CET sont complémentaires. Ainsi, en Irlande du Nord, la Commission de l'égalité et la Commission des droits de l'Homme ont été désignées conjointement en tant que mécanismes dans le cadre du dispositif de suivi.

Sur les mécanismes de suivi indépendants et les Principes de Paris

De plus, le paragraphe 2 de l'article 33 a pour objet de mettre en place des mécanismes de suivi indépendants, nouvellement créés ou existants, chargés de promouvoir, protéger et suivre l'application de la Convention⁸. L'Etat qui doit mettre en place le ou lesdits mécanismes indépendants doit, conformément à la Convention, prendre en considération les Principes de Paris.

La CCDH, ayant un lien « organique » avec l'ONU et les conventions internationales en matière de promotion et protection des droits de l'Homme, elle a toutes les compétences pour répondre aux missions imposées par l'article 33, paragraphe 2. A cet égard, la CCDH dispose d'un mandat et des attributions⁹ qui correspondent à ce qui est énoncé dans la Convention et dans les Principes de Paris.

Conclusion

La CCDH renvoie à son avis du 29 octobre 2010 et notamment à la recommandation 8 portant sur l'article 33 de la Convention sur la promotion, la protection et le suivi de la Convention.

⁷ Projet de loi 6141, exposé des motifs, objectifs de la Convention, p.3.

⁸ Article 33 paragraphe 2.

⁹ Loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-duché de Luxembourg, Mémorial A- N°180, article 1 à 4.

Au regard de son mandat général en matière de droits de l'Homme et de sa conformité aux Principes de Paris, la CCDH se propose d'assumer le rôle de coordinateur naturel des différents mécanismes.

La CCDH insiste sur les propositions qu'elle a formulées quant aux paragraphes 1 (mise en œuvre et responsabilité gouvernementale) et 3 (participation de la société civile, notamment des personnes handicapées) de l'article 33. Elle regrette que ni la Commission parlementaire ni le Conseil d'Etat n'aient traité cet article de façon plus complète et précise,

La CCDH recommande à la Chambre des Députés de mener une réflexion approfondie sur ces questions afin de clarifier le sujet d'application et le suivi au niveau national, sans quoi la ratification de la Convention risque de n'être considérée que comme une simple mesure d'ajustement technique.