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

Avis

sur

le Plan d'action du gouvernement luxembourgeois en faveur des personnes handicapées

Avis 01/2013

1. Le contexte de la Convention relative aux droits des personnes handicapées

Par la loi du 28 juillet 2011, l'Etat luxembourgeois a approuvé la Convention relative aux droits des personnes handicapées. L'article 2 confère à la Commission consultative des droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (CCDH) et au Centre pour l'égalité de traitement (CET), deux mécanismes nationaux indépendants, la promotion et le suivi de l'application des dispositions de cette convention, tandis que l'article 3 désigne le médiateur comme organisme indépendant intervenant dans la protection des droits de la personne handicapée. Conformément à sa mission de suivi, la CCDH a décidé d'émettre un avis sur le plan d'action du gouvernement en faveur des personnes handicapées.

Il nous importe de souligner à ce stade que les modalités de désignation des mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la convention telles que spécifiées dans cette nouvelle loi posent un problème fondamental : la compétence du médiateur se limite à traiter les doléances de l'administré dans ses relations avec l'administration publique, le secteur privé étant exclu de son champ d'application. La loi du 28 juillet 2011 crée ainsi un clivage entre les secteurs public et privé en matière de protection des droits de la personne handicapée. A titre d'exemple, les cas relevant du monde des entreprises ne peuvent être soumis à un mécanisme national indépendant tel que prévu par la loi, puisque ni la CCDH ni le CET n'ont de compétence en termes de protection des droits. 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. S'il est compréhensible que le législateur n'ait pas voulu créer une inflation de structures au Luxembourg en confiant à des institutions existantes les missions découlant de l'adoption de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, il n'en demeure pas moins que la situation actuelle n'est guère satisfaisante puisque le volet de la protection de ces droits ne s'applique pas de la même façon selon qu'il s'agit du secteur public ou privé. 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 doté d'un statut public.

Il incombe dès lors au législateur de combler cette lacune en dotant les structures habilitées à intervenir des compétences nécessaires de façon à ce qu'il n'y ait pas de différence de traitement entre les secteurs public et privé.

2. Le plan d'action

En tant qu'Etat-partie de la Convention relative aux droits des personnes handicapées et en vertu des obligations découlant de celle-ci, le Luxembourg a été invité à élaborer un plan d'action destiné à mettre en œuvre la Convention relative aux droits des personnes handicapées. A la suite de plusieurs réunions du ministère de la Famille et de l'Intégration avec la société civile, l'Etat luxembourgeois a élaboré un plan d'action qu'il a publié fin mars 2012. Ce document d'une soixantaine de pages comprend onze chapitres

correspondant à autant de thèmes et découpés chaque fois en quatre parties : l'analyse de la situation, les défis, les objectifs et les mesures.

Il est à signaler qu'avant la rédaction et la publication du plan d'action, le ministère de la Famille et de l'Intégration a lancé un appel à une participation active de la société civile et organisé une série de réunions destinées à recueillir les avis et les opinions des personnes intéressées.[1] Quant au principe, cette initiative est à saluer car elle s'est déroulée dans le sens que prône la Convention, à savoir la participation des personnes handicapées, qui sont les premières concernées. La publication du plan d'action a cependant suscité des critiques au sein de la société civile, plusieurs associations soulevant que des points évoqués lors de ces réunions ou par écrit ne se retrouvaient pas ou de manière incomplète dans le document final présenté par le ministère. A décharge de ce dernier, il faut souligner que les diverses positions des participants ne pouvaient pas toutes trouver leur place dans un document de synthèse et qu'il fallait bien opérer des choix. La CCDH s'interroge cependant sur la nature de ces choix et sur la pertinence des critères retenus pour l'élaboration finale du plan d'action. On ne trouve par exemple aucune mention dans celui-ci des femmes (art. 6 de la Convention), de l'accès à la justice (art. 13), du respect de la personne privée (art. 22) et de la participation à la vie politique ou publique (art.29). Certains sujets sont présentés de façon éparpillée et il faut parfois deviner à quoi se rapportent certains passages. Les enfants handicapés (art. 7 de la Convention), par exemple, sont mentionnés à plusieurs reprises dans le plan d'action, alors qu'il aurait été utile de rassembler tous les points les concernant dans une même partie afin de rendre plus compréhensible l'action de l'Etat dans ce domaine.

Dans l'ensemble, le plan d'action s'apparente à un catalogue de bonnes intentions, décrites de façon très vague et ne donnant guère de précisions ni sur les moyens ni sur la manière dont les objectifs seront réalisés. On n'y trouve pas la moindre mention des lignes directrices de ce plan, sur les mécanismes de transposition ou de monitoring. A de nombreuses reprises, le plan d'action enfonce des portes ouvertes en formulant, dans le cadre des mesures qu'il est censé détailler, des idées générales du genre :
– « La presse écrite doit publier plus souvent des articles rédigés en « langage simple »... » ;
– « A la télévision, la présence des personnes handicapées, p.ex. dans des films, des reportages ou des émissions thématiques, doit être plus répandue. » ;
– « Des projets dans le domaine du sport inclusif (…) devront être davantage soutenus. » ;
– « Les personnes en situation de handicap doivent pouvoir assurer activement leurs droits et obligations... » ;
– « La langue des signes doit être reconnue comme une langue à part entière. » ; etc.

A propos de la langue des signes, le chapitre 2 du plan d'action (liberté d'expression et d'opinion et accès à l'information) ne dit rien sur une quelconque reconnaissance sur le plan législatif mais se contente de renvoyer à une mesure du chapitre 4 qui se limite à l'offre d'apprentissage de la langue gestuelle en allemand aux élèves sourds (mesure 4).

Une remarque similaire vaut pour le calendrier associé aux mesures, lequel est la plupart du temps fort approximatif. Pour une série d'entre elles, l'année 2012 ou 2013 est indiquée, sans qu'on sache s'il s'agit d'une mesure déjà en cours ou d'un projet d'avenir. Dans certains cas, le calendrier comprend une période plus longue (par exemple 2012-2015) ou se contente d'indiquer le « moyen terme », ce qui laisse une grande marge

1 Pour plus de détails, se référer aux avis des organisations Daaflux asbl, Elteren a Pedagoge fir Integratioun EPI asbl, Info-Handicap asbl, Nemme mat eis! asbl, Zesummen aktiv - ZAK asbl

d'interprétation. Dans d'autres cas, très fréquents, il est spécifié que le déroulement est « continu », ce qui jette un flou sur la réalisation effective des objectifs.

Une question particulière se pose aussi au niveau des compétences, en particulier en ce qui concerne la coordination et la responsabilité associées à l'application de ces mesures. Le ministère de la Famille se considère comme « point de contact » et « instance de coordination » des politiques en faveur des personnes handicapées (cf. avant-propos du plan d'action). Il prévoit cependant la création d'une « plateforme en charge de la Convention relative aux droits des personnes handicapées », qui « travaillera en étroite collaboration avec le Ministère de la Famille » (p.51). Cette structure est destinée à « recueillir des informations, soumettre des propositions et déposer des plaintes ». Le Ministère nous a informés qu'il compte confier ces missions à Info-Handicap, une a.s.b.l. déjà conventionnée par le Ministère de la Famille. Outre le fait que le rôle dévolu à cette association reste à clarifier, on peut se demander quel sera son degré d'indépendance en matière de protection des droits des personnes handicapées. De même, cette plate-forme devrait être une source de données pour des mécanismes indépendants tels que la CCDH afin que celle-ci puisse assurer sa mission de promotion et de suivi dans des conditions satisfaisantes. Il est aussi question de créer un « centre de communication » (p.9) et un « centre de compétence pour le langage simple » (p.6) sans qu'on sache précisément de quelle structure ils dépendront. Il n'est fait aucune mention d'une quelconque procédure dans les cas où des mesures concernent plusieurs services ou ministères. Il est certes prévu d'organiser une « rencontre interministérielle annuelle entre les points de contact en charge de la transposition de la Convention relative aux droits des personnes handicapées » (p.53) mais cette rencontre – une seule par an ! - a pour principal but de « faire le bilan des mesures prises » (p.54).

3. Recommandations

– La CCDH recommande d'élargir la protection des droits de la personne handicapée au secteur privé et à toutes les institutions, quel que soit leur statut, afin de garantir l'égalité de traitement par rapport au secteur public.
– La CCDH insiste pour que la participation des personnes handicapées soit renforcée dans la définition de la politique en leur faveur et dans la mise en œuvre des mesures contenus dans le plan d'action.
– La CCDH recommande que les choix effectués pour désigner les entités actuelles et futures chargées de la protection des droits des personnes handicapées répondent aux critères d'indépendance tels que formulés dans l'article 33 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

Adopté lors de l’assemblée plénière du 29 janvier 2013