



COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

Avis sur les mécanismes nationaux prévus par la Convention relative aux droits des personnes handicapées

(Adopté à l'unanimité par l'Assemblée plénière du 19 novembre 2009)

1. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) a toujours été attentive à la promotion et au plein respect et des droits des personnes handicapées et continue de l'être, notamment au sein du réseau européen et international des institutions nationales des droits de l'homme (INDH)¹. La Convention relative aux droits des personnes handicapées et son protocole facultatif adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 décembre 2007 et entrés en vigueur le 3 mai 2008 représentent une avancée considérable dans ce domaine. La loi française de ratification étant toujours en discussion au Parlement², la CNCDDH appelle l'attention du gouvernement et du Parlement sur la nécessité de ratifier la Convention et son Protocole facultatif le plus rapidement possible. Le retard dans le processus de ratification porte non seulement atteinte à la mise en œuvre effective des droits protégés par la Convention, mais retarde également la présentation d'éventuelles candidatures françaises au Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies, organe chargé de surveiller l'application de la Convention dans les Etats parties.
2. La CNCDDH est également attentive, comme elle l'avait déjà souligné en 2007, au « *processus d'élaboration du mécanisme national de contrôle des obligations tel que voulu par l'article 33 de la Convention* »³. Elle tient donc à réaffirmer ici l'importance de réfléchir dès à présent à la mise en œuvre effective de cette disposition⁴ instituant un dispositif de coordination de points de contact d'une part, et un dispositif de promotion, protection et suivi de la Convention, d'autre part. En effet, rien ne figure sur cet aspect dans le projet de loi de ratification - tel qu'adopté par l'Assemblée nationale -, ni dans les débats parlementaires. Le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme des Nations Unies (HCDH) recommande que les Etats parties à la Convention ou ceux qui envisagent de la ratifier « *entreprennent une évaluation des institutions existantes afin que les modifications nécessaires puissent être apportées, le cas échéant, pour se mettre en conformité*

¹ *Avis relatif aux actions en faveur de la protection et de la promotion des droits de l'homme pour les personnes handicapées*, 18 septembre 2003 ; *Avis relatif à l'avant-projet de loi pour l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées*, 22 janvier 2004 ; *Avis sur la Convention internationale sur la protection et la promotion des droits des personnes handicapées*, 8 mars 2007 ; *Avis sur la scolarisation des enfants handicapés*, 6 novembre 2008.

² *Projet de loi autorisant la ratification de la convention relative aux droits des personnes handicapées*, adopté par l'Assemblée nationale le 28 septembre 2009 et enregistré à la Présidence du Sénat le même jour.

³ *Avis* 8 mars 2007, *id.*

⁴ Selon le HCDH, « *il convient d'insister sur l'importance d'engager sans délai un dialogue avec les institutions nationales des droits de l'homme (INDH) au sujet du rôle que celles-ci peuvent jouer dans le suivi et la promotion de l'application de la Convention. Ce dialogue est essentiel, y compris lorsque les États choisissent de confier la fonction de suivi à un dispositif de plus vaste ampleur, dont les institutions nationales des droits de l'homme feront partie* » *Id.*

avec l'article 33 »⁵. Ce dernier laisse, certes, aux Etats une grande marge d'appréciation quant au choix des dispositifs, mais leur demande cependant un effort de réflexion et de clarification sur les mécanismes nationaux chargés de la mise en œuvre de la Convention, réflexion qui doit se nourrir de la consultation avec la société civile, notamment avec les organisations représentatives des personnes handicapées.

3. Dans de nombreux pays ayant ratifié la Convention, les INDH jouent un rôle central au sein du dispositif de promotion, de protection et de suivi⁶. La CNCDH souhaite donc revenir sur chacun des mécanismes prévus par les paragraphes 1 et 2 de l'article 33, ainsi que sur la consultation et la participation de la société civile, afin de faire des propositions concrètes au gouvernement lui permettant de remplir les conditions posées par la Convention.
4. La CNCDH considère que l'identification et la désignation des dispositifs prévus par l'article 33, tout comme leurs moyens d'action, leurs modes de relation et leurs ressources humaines et financières doivent faire l'objet d'une décision formelle dans un texte réglementaire, sur lequel elle souhaite être consultée⁷. Cette désignation pourrait s'inscrire dans le cadre de l'élaboration d'un plan national d'action sur le handicap, que la CNCDH encourage vivement la France à adopter afin de garantir une mise en œuvre effective de la Convention.

Article 33-1 : l'application de la Convention au niveau national

5. L'article 33 paragraphe 1 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées dispose que « *Les Etats Parties désignent, conformément à leur système de gouvernement, un ou plusieurs points de contact pour les questions relatives à l'application de la présente Convention et envisagent dûment de créer ou désigner, au sein de leur administration, un dispositif de coordination chargé de faciliter les actions liées à cette application dans différents secteurs et à différents niveaux* ». Ainsi, il y est fait référence à deux mécanismes, l'un obligatoire, un ou plusieurs points de contact, l'autre facultatif, un dispositif de coordination.

Un ou plusieurs points de contact

6. Les points de contact pour les questions relatives à l'application de la Convention sont les relais ministériels spécialisés sur les questions de handicap en charge de l'élaboration et de l'application des lois et des politiques relatives au handicap qui mettent en œuvre la Convention. Ils doivent, notamment, conseiller le gouvernement sur l'élaboration de lois, de politiques et de plans d'action et leur impact sur les personnes handicapées, rédiger, réviser ou amender les textes législatifs ou réglementaires en prenant en compte les dispositions de la Convention et faire connaître le texte de la Convention et du Protocole au sein de l'administration d'Etat.

⁵ Rapport annuel du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat et du Secrétaire Général, *Etude thématique visant à faire mieux connaître et comprendre la Convention relative aux droits des personnes handicapées par le Haut-Commissariat*, (A/HR/10/48), 26 janvier 2009, paragraphe 61.

⁶ C'est notamment le cas de l'Institut allemand des droits de l'homme, de la Commission britannique pour les droits de l'homme et l'égalité et de la Commission nationale indienne des droits de l'homme.

⁷ La voie législative pour la création des points focaux et la détermination de leur mandat est d'ailleurs recommandée par le HCDH *Ibid.*, paragraphe 62. A titre d'exemple, la désignation du dispositif prévu à l'article 33(2) pour l'Allemagne émane d'une décision du Parlement au moment de l'adoption de la loi de ratification de la Convention - *Submissions for OHCHR study on National Frameworks for the Promotion and Protection of the Human Rights of Persons with Disabilities*, disponible sur <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/submissions.htm>

7. La question du handicap étant par nature transversale et traitée par différents secteurs de l'administration, la CNCDH considère indispensable que des points de contact soient nommés dans l'ensemble des ministères, même si certains ministères ont un rôle plus spécifique à assumer pour l'application de la Convention. C'est évidemment le cas du ministère du Travail, des Relations Sociales, de la Famille, des Solidarités et de la Ville, et en son sein le secrétariat d'Etat chargé de la Solidarité, mais aussi du ministère des Affaires étrangères et européennes pour les questions internationales et la préparation des rapports devant le Comité des Nations Unies.
8. La CNCDH estime en outre que lorsque des délégués ministériels ou des services entiers chargés des questions de handicap existent au sein des ministères, ceux-ci devraient être désignés comme points de contact ; lorsqu'il n'y en a pas, des structures similaires devraient être mises en place⁸. Depuis 2005, toutes les administrations dans les trois fonctions publiques sont en principe dotées d'un(e) chargé(e) de mission handicap. Ces personnes pourraient donc être également désignées comme points de contact.
9. Afin de garantir une application effective de la Convention sur l'ensemble du territoire national, il est également indispensable que des points de contacts soient présents au niveau local, c'est-à-dire au sein des collectivités territoriales, comme les conseils généraux, mais aussi des services déconcentrés de l'Etat. Des points de contact devraient également être désignés dans chaque département, région et collectivité d'outre-mer.
10. Il est enfin essentiel que chacun des points de contact soit doté des capacités et des moyens suffisants lui permettant de remplir la mission confiée et de faire fonctionner le dispositif d'ensemble.

Le dispositif de coordination des points de contact

11. La Convention rend facultative la mise en place d'un dispositif de coordination des points de contact. La CNCDH souligne cependant la nécessité d'un tel dispositif afin de rendre l'application de la Convention cohérente et effective, chacun des points de contact ayant un champ d'action prédéfini et des lignes directrices claires, mais tous agissant de manière concertée et coordonnée.
12. Dès lors, la CNCDH insiste sur l'importance de la nature interministérielle du dispositif envisagé. A ce titre, la CNCDH se réjouit de la mise en place d'un Comité interministériel du handicap (CIH) placé auprès du Premier ministre et chargé de définir, coordonner et évaluer la politique du handicap. Cette nouvelle structure devrait être explicitement désignée comme dispositif de coordination des points de contact. Elle aurait alors pour mission de recueillir des informations auprès de ceux-ci et de coordonner en retour leurs actions de manière cohérente et transparente. Afin de garantir une coordination interministérielle efficace, la CNCDH recommande la tenue de réunions régulières au niveau ministériel présidées par le Premier ministre ou le ministre en charge des questions de handicap, ainsi que des réunions fréquentes et régulières des différents points de contact à l'initiative, et sous présidence, du CIH.

⁸ Selon le HCDH, « *le ou les points focaux devraient être mis en place au plus haut niveau d'autorité, par exemple celui d'un ministre ou d'un commissaire au sein d'un ministère* », *Ibid.*, paragraphe 62.

13. La CNCDH considère, en outre, primordial d'associer des associations représentatives des personnes handicapées au dispositif de coordination, et ce en application de l'article 4 paragraphe 3 de la Convention selon lequel : « *Dans l'élaboration et la mise en oeuvre des lois et des politiques adoptées aux fins de l'application de la présente Convention, ainsi que dans l'adoption de toute décision sur des questions relatives aux personnes handicapées, les États Parties consultent étroitement et font activement participer ces personnes, y compris les enfants handicapés, par l'intermédiaire des organisations qui les représentent* ».
14. En France, le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) est composé « *des représentants des associations ou organismes regroupant des personnes handicapées ou leurs familles, oeuvrant dans le domaine du handicap, finançant la protection sociale des personnes handicapées ou développant des actions de recherche* »⁹. Il a pour mission d'assurer la participation des personnes handicapées à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques les concernant, d'évaluer la situation matérielle, morale et financière des personnes handicapées et de formuler des avis et propositions pour l'améliorer. Il est donc indispensable que le CNCPH soit étroitement associé aux travaux de l'instance de coordination et qu'un processus de consultation systématique soit institutionnalisé. Ceci implique que le Secrétaire Général du CIH, qui assurera le secrétariat du CNCPH¹⁰, consulte les associations de personnes handicapées sur tout texte ayant des incidences sur l'application de la présente Convention, et les sollicite également pour l'élaboration de nouvelles lois ou politiques. En outre, l'autosaisine, la consultation ou le travail d'élaboration de textes par le CNCPH devraient concerner un vaste périmètre de questions devant systématiquement prendre en compte la dimension du handicap dans les politiques publiques. La nouvelle gouvernance du CNCPH doit conforter cette orientation et se saisir de textes bien au-delà de la loi du 11 février 2005. Il devrait d'ailleurs être consulté sur la mise en place des mécanismes de l'article 33.
15. Enfin, et ce afin d'assurer la coordination entre le niveau national et l'échelon local, il est fondamental d'activer un véritable réseau des Comités départementaux consultatifs aux personnes handicapées (CDCPH), relais du CNCPH au niveau local, et d'établir des liens entre ce réseau, le CNCPH et le dispositif de coordination.

Article 33-2 : la promotion, la protection et le suivi de la Convention au niveau national

16. L'article 33 paragraphe 2 de la Convention dispose que « *Les Etats 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* ».
17. Il s'agit donc pour l'Etat partie de se doter d'un dispositif, qui peut inclure un ou plusieurs mécanismes indépendants, chacun devant « tenir compte » des principes applicables au statut et au

⁹ Article D146-1 Code de l'action sociale et des familles.

¹⁰ Par interprétation de l'article D416-5 Code de l'action sociale et des familles.

fonctionnement des INDH, dits « Principes de Paris » adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 décembre 1993. Même si l'accréditation par le Comité International de Coordination des INDH (CIC) de chacun des mécanismes constituant le dispositif de promotion, protection et suivi est préférable, celle-ci n'est pas exigée par la Convention. Il est cependant indispensable que chacun soit conforme aux critères essentiels qui conditionnent l'accréditation d'une institution à savoir, l'indépendance politique et financière, le pluralisme de la composition, un mandat large portant sur l'ensemble des droits de l'homme, un rôle de proposition auprès du gouvernement et des infrastructures et moyens suffisants.

18. Les tâches qui sont du ressort du nouveau dispositif sont particulièrement vastes puisqu'elles comprennent des missions de promotion, de protection et de suivi de la Convention. Or, chacune de ces trois missions recouvre elle-même un ensemble large d'activités. Ainsi, il convient de les examiner une à une afin d'identifier le ou les mécanisme(s) compétents, de déterminer s'il est nécessaire d'en créer de nouveaux, et de tenter d'obtenir *in fine* une vision globale du dispositif d'ensemble de promotion, protection et suivi de la Convention.

La mission de promotion

19. La promotion des droits énoncés dans la Convention est une activité qui recouvre une large diversité d'actions et implique un grand nombre d'intervenants. Ainsi, elle ne doit pas relever de la compétence d'un seul acteur mais doit être prise en charge par une multiplicité d'intervenants menant une multitude d'initiatives destinées à des publics différents selon des outils adaptés. Elle est ainsi de la responsabilité tant du milieu associatif, que de l'Etat ou d'institutions indépendantes, comme la CNCDH ou les autorités administratives indépendantes.
20. Pour ce qui concerne le dispositif prévu par l'article 33, et en raison de la référence aux Principes de Paris, deux instances semblent trouver toute leur place dans la réalisation de cette mission de promotion : la CNCDH et la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité (HALDE).
21. La CNCDH est l'INDH française considérée comme pleinement conforme aux Principes de Paris par le CIC et donc accréditée par lui (statut A). Entre autres choses, elle se voit confier par ses textes constitutifs une mission d'éducation aux droits de l'homme et peut, de sa propre initiative, décider « *d'appeler l'attention des pouvoirs publics sur les mesures qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne [...] l'exécution de programmes d'action, [particulièrement sur] l'enseignement et la recherche sur les droits de l'homme, la participation à leur mise en œuvre dans les milieux scolaires, universitaires et professionnels* »¹¹. La CNCDH remplit cette mission de promotion par le biais d'études qui contribuent à promouvoir le respect des droits sur une question donnée et à sensibiliser les pouvoirs publics et l'opinion publique sur la thématique soulevée. La CNCDH organise par ailleurs des colloques et journées de travail sur des thèmes précis dont l'objectif est de mener une réflexion de fond à travers un débat d'idées, dont les conclusions font l'objet de publications, outils de promotion et de sensibilisation.

¹¹ Décret n°20071137 du 26 juillet 2007 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, articles 1 et 2.

22. Par ailleurs, « *la notion de "promotion" comprend non seulement les activités traditionnelles de sensibilisation, mais aussi les mesures visant à faciliter la ratification par les Etats, en plus de l'intégration de la Convention au niveau local. Elle peut même comprendre le choix du candidat appelé à présider l'organisme de surveillance du nouveau traité* »¹². A cet égard, la CNCDH est particulièrement concernée dans la mesure où elle « *peut, de sa propre initiative, appeler l'attention des pouvoirs publics sur les mesures qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne [...] la ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et au droit international humanitaire et, le cas échéant, la mise en conformité de la loi nationale avec ces instrument* »¹³. En outre, la CNCDH peut en raison de ses relations de travail permanentes avec les experts français en matière de droits de l'homme, qu'ils soient membres de la CNCDH ou non, être amenée à suggérer des personnalités particulièrement qualifiées pour devenir membres d'instances internationales, comme le Comité des Nations Unies pour les droits des personnes handicapées.
23. La loi du 30 décembre 2004 qui crée la HALDE dispose, dans son article 15, que « *la haute autorité mène des actions de communication et d'information propres à assurer la promotion de l'égalité. Elle favorise la mise en oeuvre de programmes de formation. Elle conduit et coordonne des travaux d'études et de recherches relevant de sa compétence et suscite et soutient les initiatives de tous organismes publics ou privés en ce qui concerne l'élaboration et l'adoption d'engagements visant à la promotion de l'égalité. Elle identifie et promeut toute bonne pratique en matière d'égalité des chances et de traitement* »¹⁴. La HALDE conduit ainsi de nombreuses activités de promotion et de sensibilisation à travers la mise en place d'outils pédagogiques et de campagnes d'information menées par la direction de la promotion de l'égalité. Les questions liées au handicap font partie intégrante de ces actions visant à promouvoir l'égalité et à lutter contre les discriminations.
24. La CNCDH considère que la HALDE répond aux critères des Principes de Paris, notamment celui de l'indépendance, en raison de la procédure de nomination des membres de son collège, du caractère non révocable et non renouvelable de leur mandat, et de l'indépendance financière de l'institution, et le critère du pluralisme, grâce au comité consultatif composé de personnalités qualifiées « *choisies parmi des représentants des associations, des syndicats, des organisations professionnelles et toutes autres personnes ayant une activité dans le domaine de la lutte contre les discriminations et pour la promotion de l'égalité* »¹⁵. Si le mandat spécifique de la HALDE portant exclusivement sur les questions de discrimination peut au premier abord sembler limitée au regard du critère d'un mandat large et étendu, il apparaît que dans le contexte de la mise en oeuvre de la Convention, le mandat de la HALDE, portant sur « *toutes les discriminations, qu'elles soient directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international auquel la France est partie* »¹⁶, répond aux exigences de la Convention.

¹² Prof. Gerard Quinn *ibid.*

¹³ Décret n°20071137 du 26 juillet 2007 article 2 *ibid.*

¹⁴ Loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.

¹⁵ Article 2 *id.*

¹⁶ Article 1^{er}, *id.* la discrimination liée au handicap est prohibée par la loi n°90-602 du 12 juillet 1990, la loi n°2005-102 du 11 février 2005 (article 24) et l'article 5 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

25. Au regard de leur mandat et de leur expérience, la CNCDH et la HALDE s'inscrivent donc parfaitement dans le dispositif prévu au paragraphe 2 de l'article 33 en ce qui a trait à la mission de promotion.

La mission de protection

26. La mission de protection des droits couverts par la Convention « *comprend le recours à tous les mécanismes de plaintes accessibles, parmi lesquels se trouvent les mécanismes juridiques et administratifs aptes à faire valoir les droits des personnes handicapées* »¹⁷.

27. La CNCDH estime que la HALDE est l'institution la mieux à même de remplir cette mission. Elle est, comme cela a été précédemment rappelé, compétente pour recevoir et traiter des plaintes portant sur « *toutes les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international auquel la France est partie* ». Une fois la Convention ratifiée par la France, la HALDE pourra donc fonder ses recommandations directement sur la Convention. L'état de santé et le handicap représentent actuellement le deuxième critère de réclamations (21% en 2008) et le premier critère de délibérations de la HALDE. Elle peut être saisie directement par un particulier s'estimant victime de discriminations mais elle peut également s'autosaisir¹⁸; elle dispose de larges pouvoirs d'enquête¹⁹ pour parvenir à une solution par voie de médiation ou de transaction. Elle peut également formuler des observations devant les juridictions²⁰ ou transmettre une affaire au Parquet. Elle dispose en outre de correspondants locaux (au nombre de 125 en 2009) chargés de faciliter les recours à la HALDE, de sensibiliser les réseaux locaux à la lutte contre les discriminations et d'apporter des réponses concrètes à des situations discriminatoires. Dans l'exercice de ces compétences, la HALDE appliquera et fera respecter la Convention par les pouvoirs publics et les personnes privées.

28. D'autres autorités sont également amenées, dans l'exercice de leur mandat respectif, à traiter de réclamations relatives aux droits des personnes handicapées, pas directement liées à des questions de discrimination. Ainsi, les personnes handicapées peuvent envoyer des réclamations au Médiateur de la République concernant le fonctionnement des administrations de l'Etat, des collectivités publiques territoriales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public²¹. En outre, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), la Commission nationale informatique et libertés (CNIL), la Défenseure des enfants et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) ont tous compétence, dans leur domaine spécifique d'activités, pour recevoir et traiter des réclamations en lien avec les questions de handicap.

La mission de suivi

29. La mission de suivi consiste à évaluer de manière régulière et fréquente la conformité de la législation nationale avec les dispositions de la Convention et à formuler des recommandations

¹⁷ Prof. Gerard Quinn *ibid.*

¹⁸ Loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004, article 4 *ibid.*

¹⁹ Articles 5, 6 et 8 *id.*

²⁰ Article 13 *id.*

²¹ Loi n°73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur, article 1^{er}.

aux pouvoirs publics afin d'améliorer la mise en œuvre effective de l'ensemble des dispositions de la Convention à l'échelle nationale. Il s'agit également de travailler au suivi des recommandations émanant des instances internationales, notamment le Comité des droits des personnes handicapées.

30. En raison de son mandat généraliste en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire, notamment concernant les engagements internationaux de la France, la CNCDH devrait être un élément central du mécanisme de suivi. Elle a ainsi « *un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme* »²², et a pour mission de rendre des avis « *sur toutes les questions de portée générale relevant de son champ de compétence tant sur le plan national qu'international* »²³. Elle est saisie, ou s'autosaisit, de projets de loi entrant dans son champ de compétences et émet des recommandations afin d'assurer leur conformité aux droits de l'homme. Elle contribue à « *la préparation des rapports que la France présente devant les organisations internationales, en application de ses obligations conventionnelles dans le domaine des droits de l'homme* »²⁴ et peut appeler l'attention des pouvoirs publics sur les mesures nécessaires à « *la mise en conformité de la loi nationale avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme* »²⁵. Elle se penche également, à travers ses avis et son rapport sur les droits de l'homme en France²⁶, sur le suivi de la mise en œuvre des recommandations émises par les instances internationales à la France. La CNCDH a, ces dernières années, fortement consolidé son rôle de conseil et de proposition durant la phase d'élaboration des rapports périodiques de la France, mais également dans ses relations institutionnalisées avec les instances internationales, particulièrement les comités conventionnels des Nations Unies. Elle a, à ce titre, pu soulever la question de la scolarisation des enfants handicapés en France directement auprès des membres du Comité des droits de l'enfant.
31. En vertu de l'article 11 de son texte constitutif, la HALDE dispose également du pouvoir de formuler des recommandations lui permettant de faire des préconisations à destination des pouvoirs publics allant au-delà d'une situation individuelle. Les autorités concernées doivent impérativement lui fournir une réponse sur le suivi donné à ces recommandations dans un délai qu'elle fixe elle-même. Elle peut en dernier recours établir un rapport spécial public au Journal Officiel de la République française précisant que la recommandation n'a pas été suivie d'effet. La HALDE est également systématiquement saisie de projets de loi traitant de la discrimination et de l'égalité et peut alors rendre un avis sur le texte avant son passage en Conseil d'Etat. En outre, grâce à la possibilité qu'a la HALDE de faire des interventions en justice, elle est en mesure d'évaluer l'application des dispositions de la Convention par les autorités judiciaires. Enfin, la HALDE contribue à la préparation des rapports périodiques de la France par l'envoi d'informations et de données pertinentes, mises en annexe des rapports.
32. Ainsi, au regard des attributions et des pratiques de la CNCDH et de la HALDE, il semblerait pertinent de leur confier la mission de suivi de la Convention. Pour ce faire, il conviendrait cependant de s'assurer qu'elles sont systématiquement saisies de projets de loi entrant dans leur

²² Article 1^{er} de la loi n°2007-292 du 5 mars 2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

²³ *Id.*

²⁴ Décret n°20071137 du 26 juillet 2007 article 2 *ibid.*

²⁵ Article 2 *id.*

²⁶ CNCDH, *Les droits de l'homme en France – Regards portés par les instances internationales*, Rapport 2009, Documentation française, Paris, 2009.

champ de compétence et automatiquement consultées sur les projets de rapports de la France présentés devant les instances internationales.

33. Les autorités comme le Médiateur de la République, la CNDS, la CNIL, la Défenseure des enfants et le CGLPL de par leur pouvoir de propositions auprès des pouvoirs publics ont également tous compétence pour contribuer à la réalisation de cette mission de suivi.
34. En parallèle, la CNCDH rappelle sa recommandation visant à créer « *un mécanisme de suivi de haut niveau, chargé d'animer la coordination interministérielle pour mettre en œuvre les recommandations des organes internationaux et régionaux indépendants. Ce mécanisme devrait rendre compte à ces organes de l'avancement de ses travaux dans un délai raisonnable, afin d'engager un réel dialogue avec eux, notamment lorsque les recommandations formulées semblent incertaines ou en contradiction avec nos principes* »²⁷. Cette recommandation trouve ici tout son sens dans le cadre du suivi de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

L'articulation des mécanismes de promotion, protection et suivi

35. En raison de la diversité des missions de promotion, protection et suivi, plusieurs institutions existantes ont chacune en charge une partie des missions du dispositif d'ensemble. Il s'agit principalement de la CNCDH et de la HALDE qui, si elles ont des attributions et des méthodes de travail différentes, pourraient mener de manière complémentaire les missions de promotion, protection et suivi de la Convention. D'autres autorités pourraient également être concernées par le dispositif. L'architecture institutionnelle devrait être revue à la lumière de la création d'un Défenseur des droits qui affectera peut-être certaines de ces institutions, tout en gardant à l'esprit que les missions de promotion, protection et suivi devront être effectivement exercées.
36. Le renforcement d'un dispositif existant est présenté comme l'une des options offertes aux Etats parties dans l'article 33 paragraphe 2. Il apparaît à la CNCDH que c'est la voie la plus effective, protectrice et économique qui est ouverte à la France. Ainsi, s'il ne semble pas nécessaire de créer une nouvelle structure, il est toutefois indispensable de faire des ajustements aux mécanismes existants afin de garantir l'effectivité du dispositif. Il convient tout d'abord d'assurer une articulation efficace entre les différents mécanismes.
37. Au regard du mandat général de la CNCDH en matière de droits de l'homme, et de sa pleine conformité aux Principes de Paris, la CNCDH apparaît comme le coordinateur naturel des différents mécanismes. Elle serait ainsi chargée de suivre les activités des différentes autorités concernées, par le biais d'échanges d'informations, sous réserve des mandats propres à chacune des autorités, afin d'assurer un suivi global efficace et centralisé de l'application de la Convention. Cet échange d'informations sur les activités menées par chacun des mécanismes devrait être permanent et prendre la forme de réunions périodiques au sein d'un comité joint composé de représentants de l'ensemble des mécanismes. La CNCDH, en tant qu'institution pilote du dispositif, se pose comme garante d'une coopération structurée et renforcée entre les mécanismes impliqués dans la fonction de promotion, protection et suivi.

²⁷ CNCDH, *Diplomatie française et droits de l'homme*, 7 février 2008, p.11.

38. Concernant l'articulation entre les différentes autorités chargées de la mission de protection, il suffirait de faire perdurer les méthodes actuelles de répartition des réclamations ou plaintes suivant le mandat de chacune. Ainsi, s'il existe des partenariats explicites, ou des accords implicites entre les autorités concernées, ils devraient être réactualisés au regard des plaintes ou réclamations basées sur les dispositions de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. La CNCDH continuera pour sa part d'orienter les personnes qui la sollicitent sur des cas individuels vers l'autorité compétente.
39. Pour mener la mission nouvelle qui lui serait confiée, la CNCDH, tout comme les autres mécanismes, devrait voir ses moyens humains et matériels sérieusement réévalués. Cela lui permettrait de développer les actions de promotion, de renforcer les activités de suivi et d'assurer une articulation efficace et optimale entre les différents mécanismes²⁸.

Article 33-3 : participation effective de la société civile au mécanisme de suivi

40. L'article 33 paragraphe 3 de la Convention dispose que : « *La société civile – en particulier les personnes handicapées et les organisations qui les représentent – est associée pleinement à la fonction de suivi* ».
41. Ainsi, la CNCDH devrait établir et/ou renforcer ses relations avec la société civile, les personnes handicapées et les organisations qui les représentent qu'elle devrait faire participer à sa mission de suivi. Si la CNCDH assure une représentation pluraliste de la société civile dans son ensemble, elle ne comprend pas dans sa composition actuelle d'organisation pleinement représentative des personnes handicapées²⁹.
42. Les deux organisations qui regroupent aujourd'hui l'ensemble des associations de personnes handicapées et de leurs familles sont « le Comité d'Entente » qui regroupe près de 70 associations et « le Conseil français des personnes handicapées pour les questions européennes » (CFHE) qui comprend une cinquantaine d'associations de personnes handicapées et de familles qui traitent essentiellement des politiques du handicap à l'échelon européen et international. Le Comité d'Entente est une organisation informelle qui n'a pas le statut d'association, contrairement au CFHE qui peut, du fait de son statut d'association, représenter l'ensemble de ses adhérents et être un interlocuteur reconnu. Il serait souhaitable que le CFHE soit représenté au sein de la CNCDH afin d'assurer un lien avec les organisations représentatives des personnes handicapées. Ainsi, le CFHE pourrait nommer un représentant auprès de la CNCDH chargé d'assurer la liaison entre la CNCDH et les organisations représentatives. Ce représentant devrait également participer aux réunions périodiques des différents mécanismes tenues au sein d'un comité joint.

²⁸ A titre d'exemple, l'institut allemand pour les droits de l'homme, à qui a été confié la mission de promotion, protection et suivi de la Convention, s'est doté d'un département distinct spécialement chargé de remplir cette mission. L'institut allemand recevra des fonds supplémentaires significatifs afin de mener les activités, notamment production et distribution de publications, l'organisation de conférences et d'ateliers de travail, les travaux de recherche, et de recruter deux chargé(e)s de mission, un assistant, un chargé de relations publiques et un chargé de communication.

²⁹ L'association Handicap International, membre de la CNCDH, est une association de solidarité internationale spécialisée dans le handicap mais ne se considère pas comme une organisation représentative des personnes handicapées. Le prochain renouvellement des membres de la CNCDH aura lieu en 2012.

Recommandations de la CNCDH :

- 1. La CNCDH appelle l'attention du gouvernement et du Parlement sur la nécessité de ratifier rapidement la Convention relative aux droits des personnes handicapées et le Protocole facultatif.**
- 2. La CNCDH recommande l'adoption d'un plan national d'action sur le handicap.**
- 3. La CNCDH invite le gouvernement à lancer une large consultation auprès des institutions et de la société civile sur la mise en œuvre de l'article 33.**
- 4. La CNCDH recommande au gouvernement de procéder, à l'issue de la consultation, à une désignation formelle dans un texte réglementaire des mécanismes prévus par l'article 33 de la Convention, précisant leur champ et moyens d'action, les ressources humaines et matérielles consacrées à l'exercice de leur mission et leurs modes de relation.**
- 5. La CNCDH recommande que des délégués ministériels, services ou chargés de missions spécialisés dans le handicap soient nommés dans l'ensemble des ministères et des collectivités territoriales, services déconcentrés, y compris l'outre-mer, comme points de contact de l'application de la Convention, et qu'ils soient dotés des moyens humains et financiers suffisants à l'exercice de leur mission.**
- 6. La CNCDH recommande que le Comité interministériel du handicap soit désigné comme dispositif de coordination des points de contact.**
- 7. La CNCDH recommande d'associer le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) aux travaux de l'instance de coordination, par le biais d'une relation structurée et d'une consultation systématique et en amont sur tous les textes visant à assurer l'application de la Convention.**
- 8. La CNCDH recommande d'activer un véritable réseau des Comités départementaux consultatifs aux personnes handicapées et d'établir des liens entre ce réseau, le CNCPH et le dispositif de coordination.**
- 9. Concernant le dispositif de promotion, protection et suivi de la Convention, la CNCDH préconise le renforcement des mécanismes existants, comme la CNCDH et la HALDE, notamment par le biais d'une réévaluation de leurs moyens humains et financiers, au regard de leur mission confiée, de la nécessité d'une articulation efficace entre elles pour un dispositif clair et cohérent, et d'une participation effective de la société civile à leurs activités de promotion, protection et suivi de la Convention.**

La CNCDH indique que les organisations représentatives des personnes handicapées ont été associées aux travaux du groupe de travail et de la sous-commission compétente, et que la Halde a été auditionnée et consultée dans le cadre de l'élaboration de cet avis.