

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE  
DES DROITS DE L'HOMME

**Avis relatif à l'avant-projet de loi pour l'égalité des droits et des chances  
des personnes handicapées**

**(Adopté le 22 janvier 2004)**

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH), saisie par le Gouvernement d'un avant-projet de loi sur l'égalité des droits et des chances pour les personnes handicapées, formule les observations suivantes :

**Sur l'économie générale de la loi**

L'exposé des motifs de l'avant-projet de loi qui lui est soumis se réfère à des principes fondateurs dont elle s'est toujours réclamée et qu'elle a mis en exergue dans ses avis de 1998 et du 16 septembre 2003 sur la protection et la promotion des droits de l'homme pour les personnes handicapées.

La teneur générale du texte affirme clairement les principes de non-discrimination et d'égalité des droits des citoyens, que la CNCDDH a constamment et clairement affirmés, dans chacun de ses avis relatifs aux personnes handicapées, comme fondateurs des droits de l'homme et garants de la démocratie.

Ainsi la CNCDDH accueille favorablement les axes affichés de la réforme, à savoir :

- « garantir aux personnes handicapées *le libre choix de leur projet de vie* grâce à la compensation du handicap et à un revenu d'existence favorisant une vie autonome digne » ;
- « permettre une *participation effective* des personnes handicapées à la vie sociale grâce à l'organisation de la cité autour du principe général d'accessibilité » ;
- « *placer la personne handicapée au cœur du dispositif* qui la concerne en substituant *une logique de service* à une logique administrative ».

Ces principes, constituant une référence constante, devraient guider le Parlement à chaque étape de l'élaboration du texte définitif.

Toutefois la CNCDDH éprouve de vives inquiétudes quant aux modalités concrètes selon lesquelles les personnes handicapées pourront être remplies de leurs droits.

Elle constate en effet :

que l'obligation nationale de solidarité, clairement affichée dans les lois du 30 juin 1975, du 17 janvier et du 4 mars 2002 n'est reprise que sur le mode mineur dans le texte qui lui est soumis et abordée sous le seul angle technique de la compensation du handicap ;

- que l'ensemble des dispositions de l'avant-projet ne peut s'apprécier que par renvoi à un texte ultérieur, dont les lignes directrices sont aujourd'hui inconnues ;
- que le mode de financement des mesures dont on peut augurer dès à présent le poids dans le budget de solidarité de la Nation et des collectivités locales, est lui aussi inconnu à ce jour ;
- que la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie qui doit financer les prestations dispensées devra abonder tant les dépenses liées aux besoins des personnes âgées que celles relatives aux besoins des personnes handicapées et que la configuration démographique des années à venir et le poids croissant des personnes âgées dans la population risquent de remettre gravement en cause les fondements même du projet de loi si une clef de répartition n'est pas clairement mentionnée ;
- que l'effectivité des droits des personnes handicapées est étroitement liée aux moyens locaux mis en œuvre et dépendra de textes et de pratiques qui échappent largement au contrôle du législateur ; et enfin
- que la référence solennelle à des principes fondamentaux ne pourra que susciter des réactions de défiance, pour ne pas dire de rejet si, sur le terrain, l'effet ressenti des mesures ne se trouvait pas rapidement être à la hauteur des attentes légitimes des personnes concernées.

### **Sur la logique de service « la personne handicapée au cœur du dispositif »**

Les droits de la personne qui sont affirmés dans l'avant-projet passent par une analyse de ses besoins effectuée par une équipe pluridisciplinaire.

Or, si la compensation est nécessairement subordonnée à la définition objective d'un besoin, la satisfaction de ce dernier passe obligatoirement par la voie unique et singulière du choix personnel.

C'est pourquoi la CNCDH a toujours indiqué, notamment dans son avis du 16 septembre 2003, que la notion de choix de vie participe pleinement de la définition des droits, en ce qu'elle affirme :

- d'abord, la primauté de la volonté de l'intéressé, seul expert de ses besoins, sur toute autre considération ;
- ensuite, la possibilité d'une variété de solutions, en fonction des souhaits explicités par la personne concernée et des priorités qu'elle leur affecte ;
- enfin, le rejet de toute appréciation normative de l'autorité institutionnelle sur le projet défini par l'intéressé.

*La CNCDH estime de la responsabilité du législateur d'indiquer clairement que c'est à la personne handicapée elle-même de décrire, d'explicitier et, enfin, de choisir son projet de vie.*

Elle relève que la prestation de compensation, qui se substitue à l'ancienne ACTP versée en espèces par le département, deviendrait désormais, de *droit commun*, **une prestation en nature**.

Elle s'interroge donc sur les conséquences possibles de cette disposition quant au libre arbitre de la personne handicapée et au **choix de tierce personne qui doit lui appartenir** en tout état de cause.

Elle relève également que la personne handicapée est **invitée** à être entendue par la *nouvelle Commission des droits et de l'intégration des personnes handicapées* (CDIPH) mais que celle-ci n'a **aucune obligation** de l'entendre.

La CNCNDH estime fondamental que, devant cette instance qui décidera de sa vie et de son avenir, **la personne handicapée soit obligatoirement présente et/ ou représentée par une personne de son choix, personne de confiance qui n'aurait pas obligatoirement la qualité d'avocat, si tel est son désir**.

La CNCNDH est enfin attachée à l'inscription dans la loi d'un principe d'accommodement raisonnable dans l'octroi des droits à prestations afin de corriger les effets de seuil d'autant plus préjudiciables qu'ils privent la personne handicapée d'un moyen essentiel d'existence ; il n'est pas inutile de rappeler que cette dernière ne dispose pas de ressources supérieures au SMIC, même quand elle perçoit le maximum des minima sociaux auxquels elle peut prétendre.

### **Sur l'égalité des droits**

La CNCNDH relève que le processus de décision est marqué d'une ambiguïté majeure puisque la manière dont les personnes handicapées seront remplies de leurs droits **sera, également dans ce domaine précis, très liée aux dispositions de la loi sur la décentralisation et au mode de financement retenu**.

La pluridisciplinarité de la nouvelle commission des droits et de l'intégration des personnes handicapées (CDIPH) et la participation des personnes handicapées elles-mêmes aux décisions qui les concernent, ont un coût et une contrepartie : la complexité et la lourdeur du nouveau dispositif.

Le silence de la loi sur l'autorité investie du pouvoir de nomination du président de la CDIPH ainsi que la brièveté de son mandat (un an) semble augurer d'une fonction de pure représentation.

**Seule une instance permanente, indépendante des acteurs et partenaires concernés, dotée des moyens de son indépendance et de son autorité, pourra rendre effectives des décisions qui auront un impact budgétaire important.**

Dès lors, le silence de la loi sur cette instance essentielle pour l'effectivité des mesures, sur la répartition des pouvoirs entre les divers partenaires - Etat, organismes de protection sociale, collectivités locales - sur le poids respectif de ces divers acteurs dans les décisions qui engageront la vie quotidienne des personnes handicapées n'apporte que peu de garantie à l'effectivité des droits pour les personnes handicapées.

## **Sur la pleine citoyenneté des personnes handicapées**

Les dispositions de l'avant-projet qui ne sont pas directement liées aux lois ultérieures font état d'avancées significatives, notamment en ce qui concerne le droit à l'éducation et le droit au travail.

La CNCDH relève, spécialement :

- le principe de l'*obligation éducative* dévolue à l'éducation nationale, dispensée au plus près du domicile et la suppression de toute référence à une éducation « spéciale » pour les jeunes handicapés ;
- la voie privilégiée du travail en milieu ordinaire, et l'allègement des contraintes qui pesaient sur les personnes affectées dans les structures de travail protégé ;
- la possibilité offerte à toute personne titulaire de la carte d'invalidité du bénéfice de l'obligation d'emploi, comme travailleur handicapé, sans intervention d'une instance administrative ;
- le découplage partiel entre ressources professionnelles et droit à compensation ;
- la normalisation des aides à l'emploi pour les trois fonctions publiques et la création d'un fonds identique à l'Agefiph pour le secteur public ;
- la modulation des contributions imposées aux entreprises en fonction de l'effort consenti pour le recrutement de personnes handicapées ;
- la suppression d'une barrière d'âge contraignante à l'âge de 20 ans et de 60 ans et la prise en charge globale de la personne handicapée dans ses droits à prestation.

La CNCDH constate en outre, et avec satisfaction, un alignement progressif du droit des personnes handicapées sur le droit commun dont jouit l'ensemble des « autres » citoyens et la mise en œuvre de mesures de simple équité attendues depuis longtemps, telles que le remboursement des primes d'assurance vie en cas de prédécès de la personne handicapée bénéficiaire ou le principe de non-récupération sur succession de la prestation de compensation.

La CNCDH prend en compte ces dispositions positives et relève leur pertinence mais, compte tenu de la gravité des enjeux et des résistances prévisibles du corps social, elle estime ne pas disposer d'éléments objectifs suffisants pour apprécier l'effectivité des droits des personnes handicapées, selon les dispositions de l'avant-projet. Elle déplore en outre le retard considérable pris dans l'élaboration du projet de loi sur la tutelle des majeurs, qui concerne notamment un nombre important d'handicapés mentaux.

