

Committee on the Rights of Persons with Disabilities

Outline of the draft General Comment on article 5

12 April 2017

Written submission from the Belgian Disability Forum asbl (BDF)

Article 5

Equality and non-discrimination

1. States Parties recognize that all persons are equal before and under the law and are entitled without any discrimination to the equal protection and equal benefit of the law.

2. States Parties shall prohibit all discrimination on the basis of disability and guarantee to persons with disabilities equal and effective legal protection against discrimination on all grounds.

3. In order to promote equality and eliminate discrimination, States Parties shall take all appropriate steps to ensure that reasonable accommodation is provided.

4. Specific measures which are necessary to accelerate or achieve de facto equality of persons with disabilities shall not be considered discrimination under the terms of the present Convention.

I. Introduction

1. Principle of equality and non-discrimination in international law

- 2. The history of art. 5 CRPD
- 3. The human rights model of disability and the notion of equality
- 4. Legal character of art. 5 (principle or right?, immediate or progressive realization?)

Au niveau légal, tous les citoyens disposent des mêmes droits et des mêmes protections. Il en va de même par rapport aux discriminations. Les personnes handicapées disposent des mêmes droits que toutes autres personnes.

Concrètement, les Organisations représentatives des personnes handicapées (ORPH) et les Structures d'Avis des Personnes handicapées (SAPH) constatent malheureusement que les personnes handicapées restent régulièrement confrontées à des cas de discrimination.

Si les principes sont coulés en termes réglementaires, c'est donc au niveau des mentalités et des pratiques que les choses doivent encore progresser.

II. Normative Content

Art. 5 (1)

- 5. Being equal before and under the law

En Belgique, lorsqu'une personne considère être victime d'une discrimination, elle peut invoquer la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, et les différents décrets régionaux qui transposent la directive européenne interdisant la discrimination sur base de la conviction religieuse ou philosophique, du handicap, de l'âge ou de l'orientation sexuelle.

Il lui est également possible de faire appel à Unia (Centre pour l'Egalité des chances et la lutte contre le racisme) pour obtenir l'assistance nécessaire pour faire garantir les droits qui sont les siens.

- 6. Equal protection and equal benefit of the law

Art. 5 (2)

- 7. Discrimination
 - 7.a. Forms of discrimination (direct; indirect; structural; systemic; denial of reasonable accommodation, distinction, exclusion or restriction)
 - 7.b. Personal scope (past, present, future, assumed impairment; associates; intersectional)
 - 7.c. Grounds of discrimination: age, disability, ethnic, indigenous, national or social origin, gender identity, political or other opinion, race, refugee, migrant or asylum status, religion, sex, or sexual orientation

Unia vient de faire paraître son rapport "Chiffres" pour l'année 2016.
<http://unia.be/fr/articles/en-2016-unia-a-ouvert-20-de-dossiers-en-plus>

En 2016, Unia a reçu un total de 5.619 signalements ayant abouti à la constitution de 1.907 dossiers individuels pour une potentielle discrimination, des messages ou des délits de haine. Cela représente une augmentation de 20% par rapport à 2015 (+ 30% par rapport à 2010).

Les dossiers ouverts concernent en grande majorité des discriminations potentielles fondées sur les critères raciaux (30% des dossiers), le

handicap (28% des dossiers) et les convictions religieuses (14% des dossiers). Le handicap est donc la deuxième cause de discrimination.

Au regard de ces chiffres, peut-on en déduire que notre société est plus discriminante ? Selon Unia, une plus grande visibilité de cette dernière et certains sujets d'actualité marquants expliquent en partie l'augmentation générale. Si on ne peut pas conclure à une société plus discriminante, nous pouvons à tout le moins considérer que les citoyens ont été plus conscients des discriminations et se sont montrés plus enclin à les dénoncer.

Pour le handicap, 493 dossiers ont été ouverts. L'année 2016 fut marquée par une augmentation de 27 % du nombre de dossiers relatifs au critère du handicap par rapport à 2015.

Au niveau des biens et services, c'est dans les commerces et l'Horeca (acronyme désignant le secteur d'activités de l'Hôtellerie, de la Restauration et des Cafés) que cette augmentation se précise. Les principaux sous-domaines pour lesquels Unia est le plus sollicité sont les transports (46 dossiers) et le logement (26 dossiers). Dans le domaine de l'emploi, c'est dans les services publics et l'enseignement que l'augmentation est la plus marquée. Enfin, dans le secteur de l'enseignement, le nombre de dossiers handicap ne cesse d'augmenter depuis 2010.

*Biens et services 33%
Enseignement 26 %
Travail et emploi 22%
Activités diverses 7%
Sécurité sociale 3%
Société 3%
Police et justice 3%
Médias 2%
Autre / pas clair 1%*

Art. 5 (3)

- 8. Duty to provide reasonable accommodation: individualized effective adaptation, based on individual negotiation,

La loi du 10 mai 2007 prévoit la notion d'aménagements raisonnables. Cependant, il y a manifestement une différence entre l'intention du législateur et la mise en pratique. De fait, les contours du principe d'aménagement raisonnable restent particulièrement imprécis, à tel point qu'il est difficile voire impossible pour une personne confrontée à ce qu'elle

estime être une discrimination de savoir ce qu'elle pourrait légitimement demander en termes d'aménagements raisonnables.

A l'inverse, l'attribution par les autorités d'une intervention est utilisée par certains prestataires comme argument justifiant le fait de ne pas prévoir d'aménagement raisonnable alors que celui-ci serait pourtant légitime.

Par exemple, sous prétexte que les personnes sourdes francophones obtiennent des heures d'interprétation en langue des signes financées par l'Etat sous forme de forfait annuel, leur prise en charge par les employeurs, par les services publics, par les organisateurs d'événement (conférence, colloques, table rondes...) est souvent refusée. Dans de telles conditions, la personne sourde soit, épuise très rapidement son forfait d'heures d'interprétation, soit ne peut participer à certains événements sur base de l'égalité avec les autres.

Le problème pour la personne handicapée est de savoir si les solutions qu'elle peut envisager constituent ou non un aménagement raisonnable. Si son interlocuteur l'accepte, tant mieux. Si non, que faire ? Se tourner vers la justice et entamer une procédure longue, coûteuse, hasardeuse ? Au mieux, une telle procédure aboutira longtemps après que le défaut d'aménagement raisonnable ait exercé ses effets néfastes.

A ce stade, l'information dont disposent les personnes handicapées sur le principe d'aménagement raisonnable est trop théorique pour qu'elles puissent l'utiliser efficacement. De leur côté, les SAPH et ORPH regrettent de ne pas avoir la capacité de les aider de manière suffisamment efficace en la matière.

Art. 5 (4)

- 9. Specific measures

III. Interrelation with specific other articles

- 10. Article 6

La discrimination sur base du genre continue à exister dans la société belge, malgré les efforts développés pour la réduire. Elle repose sur la différence des rôles attribués traditionnellement aux femmes et aux hommes. De facto, on constate que les femmes handicapées (en ce compris les jeunes filles handicapées) ne bénéficient pas des mêmes possibilités de scolarité, des mêmes formations, des mêmes aides à l'emploi, elles n'occupent pas les mêmes positions et, le cas échéant, elles ne reçoivent pas le même salaire. Bien qu'ayant les mêmes droits, dans la réalité, il est fréquent qu'elles n'y accèdent pas. La présence d'un handicap amplifie la discrimination sur base du genre et sert, en quelque sorte,

d'alibi pour maintenir celle-ci. De manière irrationnelle, il est plus facilement admis qu'une femme handicapée soit en situation de dépendance ou qu'elle renonce à son emploi suite à un accident.

Les lois et décrets en vigueur en Belgique n'accordent aucune attention particulière aux droits des femmes handicapées. La loi est sensée être valable pour tous et ne prévoit donc aucunes dispositions spécifiques par rapport à la situation des femmes en situation de handicap.

La femme en situation de handicap confrontée à une discrimination pourra, selon les cas, se prévaloir de la législation interdisant les discriminations à l'égard des femmes et / ou de la législation interdisant les discriminations à l'égard des personnes handicapées.

Pourtant, dans les faits, l'expérience de terrain montre de nombreux cas où les femmes en situation de handicap se trouvent confrontées à des situations de double discrimination : d'une part en tant que femme et d'autre part en tant que personne handicapée.

- 11. Article 7

La Constitution belge prévoit que l'intérêt de l'enfant est l'élément primordial à prendre en compte dans toute décision concernant celui-ci. Ce principe vaut également pour les enfants en situation de handicap.

Dans les faits, ce principe n'est que rarement appliqué de manière pleine et entière. Beaucoup d'enfants en situation de handicap n'ont pas accès, à égalité avec les autres enfants, aux différents biens et services auxquels ils devraient pouvoir prétendre.

C'est ainsi que les besoins spécifiques des enfants en situation de handicap ne sont que rarement pris en considération dans les législations relatives à l'enfance. Cela ne favorise pas le déploiement d'une mixité et d'une inclusion.

Il serait nécessaire que les textes législatifs qui organisent la société belge prévoient les mesures utiles afin de rencontrer les besoins des enfants en situation de handicap.

Une autre solution consisterait à développer des textes législatifs spécifiques par rapport à ces besoins.

- 12. Article 9

Le respect du prescrit de l'UNCRPD en matière d'accessibilité occupe une place particulière du point de vue des organisations représentatives des

personnes handicapées (ORPH) et des Structures d'Avis des Personnes handicapées (SAPH).

La thématique de la mise en conformité des bâtiments et de l'environnement bâti est fortement influencée par le changement de paradigme formalisé par l'UNCRPD. En effet, les obstacles environnementaux constituent une plus grande entrave à la participation à la société que les limites « fonctionnelles » que doit surmonter la personne handicapée.

Une constante en matière d'accessibilité est qu'elle est systématiquement abordée du point de vue de la seule accessibilité physique. Tous les aspects de l'information et de la compréhension sont souvent laissés de côté alors qu'ils relèvent également de l'accessibilité.

- 13. Article 12

La loi du 17 mars 2013 réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine a modifié le statut juridique des personnes à protéger. Depuis le 1er septembre 2014, il n'existe plus qu'un seul statut global de protection. On part du principe que les personnes vulnérables doivent pouvoir, autant que possible, exercer eux-mêmes leurs droits. C'est donc la capacité de la personne qui constitue le principe de départ. L'incapacité est une exception constatée par un juge qui doit alors y intégrer les garanties nécessaires (au cas par cas).

Le régime de protection s'adresse aux :

- *personnes majeures,*
- *qui pour des raisons de santé sont hors d'état d'assumer elles-mêmes la gestion de leurs intérêts patrimoniaux et non patrimoniaux,*
- *sans assistance ou autre mesure de protection.*

Cette inaptitude peut être totale, partielle, temporaire ou définitive.

La protection peut porter exclusivement sur les actes relatifs aux biens et/ou à la personne, à moins qu'une protection générale ne s'impose. En outre, la protection elle-même peut consister en des mesures d'assistance ou de représentation. L'ordonnance du juge de paix doit énumérer précisément les actes pour lesquels une mesure de protection est ordonnée. La personne protégée conserve sa capacité pour tous les actes qui ne sont pas énumérés dans l'ordonnance.

La loi permet ainsi d'envisager 8 types de mesures différentes, à savoir :

- *Une assistance aux biens*
- *Une assistance à la personne*

- Une assistance à la personne et aux biens
- Une assistance à la personne et une représentation pour les biens
- Une représentation pour la personne
- Une représentation pour les biens
- Une représentation pour la personne et les biens
- Une représentation pour la personne et une assistance aux biens

Les ORPH et les SAPH ont salué l'entrée en vigueur de la loi, en particulier la philosophie de départ qui présume que la personne est « capable ». Cependant, certains aspects de la loi doivent être améliorés, notamment les points ci-dessous.

- *Jusqu'à présent, la décision de placer ou non une personne sous statut de minorité prolongée reste basée essentiellement sur des critères de type « médical ». Le rôle des intervenants sociaux à ce niveau reste particulièrement restreint. Ceci contrevient à l'esprit de l'UNCRPD.*
- *Les administrateurs sont mandatés par décision du juge de paix. Les professionnels mandatés pour administrer les biens de personnes placées sous statut de minorité prolongée sont souvent en charge d'un nombre important de dossiers. Par conséquent, ils n'offrent pas la disponibilité que requiert leur fonction.*
- *Il est difficile pour les ORPH et les SAPH de comprendre pourquoi ce sont toujours les mêmes administrateurs qui se voient confier les dossiers par les mêmes juges. Il semble que le nombre d'administrateurs de biens soit trop faible. Par ailleurs, il semble que les juges de paix préfèrent orienter les dossiers vers les administrateurs avec lesquels ils ont l'habitude de travailler.*
- *Les ORH et les SAPH regrettent qu'il n'y ait pas une limite claire au nombre de dossiers pour lesquels un administrateur professionnel puisse être mandaté.*

En conclusion, si l'esprit de la loi actuelle est bon, dans la pratique, il est difficile de trouver le bon équilibre, vu notamment les restrictions budgétaires et le manque de moyens pour les Juges de Paix, vu les manques de formation, etc. Et donc, dans la pratique, de facto, les personnes se retrouvent souvent avec un statut de protection totale, et donc avec un statut quasi identique à celui qui existait avant la modification de la loi...

- 14. Article 13

Aux termes de la loi, les personnes handicapées ont accès à la justice, dans tous ses aspects, sur base de l'égalité avec les autres.

Sur le terrain, les organisations représentatives des personnes handicapées (ORPH) et les structures d'avis des personnes handicapées (SAPH) doivent bien constater que l'on est très loin du compte : les obstacles que rencontrent les personnes handicapées sont nombreux.

Peu de personnes handicapées ne peuvent participer de manière satisfaisante aux différents aspects de la justice. Cela peut leur porter personnellement préjudice dans certains types de dossiers ou nuire à la nécessaire objectivité des décisions rendues dans d'autres aspects de ce domaine fondamental pour le fonctionnement harmonieux d'une société basée sur la participation de tous.

- 15. Article 16

- 16. Article 19

Les politiques visant l'autonomie et l'inclusion des personnes handicapées dépendent principalement des Communautés et des Régions.

Il ne faut cependant pas perdre de vue que la capacité financière de la personne joue un rôle essentiel en la matière. Le niveau de pouvoir fédéral joue donc aussi un rôle très important par l'attribution des allocations aux personnes handicapées qui constituent la seule source de revenu pour beaucoup de personnes handicapées. A ce niveau, il faut bien constater que le nombre de personnes handicapées qui vivent sous le seuil de pauvreté reste très important. Elles ne disposent donc pas des ressources nécessaires pour atteindre un niveau de vie et d'inclusion suffisant.

L'allocation de remplacement de revenus a notamment été « oubliée », en 2016, alors que les autres revenus d'assistance (revenu d'intégration et garantie de ressources aux personnes âgées) ont été augmentés. Cela a donc creusé l'écart entre les trois types de revenus d'assistance. Un projet d'arrêté royal est en cours d'élaboration pour rectifier cet oubli, mais la majoration du montant de l'allocation de remplacement de revenus entrera en vigueur au 1er septembre 2017, sans effet rétroactif.

Au cours des 30 dernières années, les mesures prises par les autorités compétentes en Belgique montrent qu'elles ont pris conscience de la nécessité de donner aux personnes handicapées la possibilité de vivre en autonomie dans la société.

Cependant, ces mesures sont actuellement trop disparates. Elles souffrent d'un manque de coordination. Elles ne font pas l'objet d'une information suffisamment claire et complète à l'intention des bénéficiaires potentiels et leur impact est limité par le manque de moyens financiers disponibles.

- 17. Article 24

Maintenir un enseignement spécialisé n'est pas contraire à la position défendue par les ORPH et les SAPH, à une condition : cela ne peut pas empêcher de développer un enseignement général réellement inclusif. La coexistence des deux systèmes est la meilleure voie à suivre car elle contribue à créer les conditions d'un choix. L'information doit, également être de bonne qualité pour que le choix soit réalisé dans les meilleures conditions et dans l'intérêt de l'enfant.

La véritable inclusion serait que chacun reçoive le soutien dont il a besoin pour pouvoir suivre, dans les meilleures conditions l'enseignement qu'il souhaite suivre.

- 18. Article 27

La législation belge relative à l'emploi est l'une des plus complètes au monde. Elle garantit au travailleur, comme à l'employeur, un niveau élevé de sécurité. Ces garanties existent également pour le travailleur ou la travailleuse en situation de handicap, que ce soit sur le marché général du travail ou sur le marché du travail « protégé ».

Cette réalité positive n'empêche pas la personne handicapée d'être confrontée à une multiplicité d'obstacles en lien avec l'emploi.

Les ORPH et les SAPH doivent bien constater que le milieu du travail en Belgique n'est pas particulièrement ouvert et accueillant par rapport aux personnes handicapées. Lorsqu'un responsable du personnel doit engager un travailleur ou même un stagiaire, il préférera généralement engager une personne non handicapée plutôt qu'une personne handicapée et, ce, même si l'intéressé présente des compétences égales, voir supérieures. Les préjugés restent l'obstacle principal en la matière : trop souvent, l'entreprise se focalise sur le handicap au lieu de tenir compte des compétences réelles du candidat.

A ce niveau, la législation « égalité des chances » ne constitue pas un outil suffisant en soi. Son utilisation en cas de non-engagement sur base du handicap s'avère trop difficile, particulièrement vu la difficulté à produire les éléments probants utiles.



Concrètement, il faut bien admettre que les employeurs, les collègues et même les partenaires sociaux ne sont pas suffisamment sensibilisés aux réalités du handicap et à la nécessité économique et sociale d'accueillir les travailleurs en situation de handicap dans leur entreprise.

IV. State Party obligations

- 19. Legislative obligations: anti-disc laws
- 20. Institutional obligations: equality courts, bodies, ombudspersons
- 21. Enforcement obligations: legal remedies
- 22. Statistics & Research: Washington Group, Sustainable Development Goals, research gaps e.g. intersectional discrimination .
- 22. Other positive obligations: affirmative action measures

V. Natl. Monitoring

- 23. Focal point & coordination
- 24. Independent monitoring frameworks
- 25. Meaningful participation
- 26. Indicators

-