# Introduction au rapport alternatif du BDF

### 1. Pourquoi un rapport alternatif ?

Le rapport officiel de la Belgique, comme de tout autre Etat-partie, ne donne qu’une vue légistique de la mise en œuvre de la convention dans un état. La réalité de vie des personnes en situation de handicap est tout autre. Il existe une distance entre les deux réalité. L’utilité d’un rapport alternatif produit par la société civile est de combler cette distance en apportant au Comité des experts une vue sans complaisance sur la situation que connaissent les personnes en situation de handicap, en Belgique.

## 2. Qui ? Quel partenariat ?

Le présent rapport a été préparé et rédigé à l’initiative du Belgian Disability Forum asbl (BDF). La décision de se lancer dans un projet d’une telle ampleur a été formalisée lors de l’assemblée générale du BDF du 24 janvier 2011.

### a). Le BDF, un forum d’organisations représentatives du handicap

1. Le Belgian Disability Forum asbl (BDF) a été créé le 18 octobre 2001 par 10 organisations représentatives des personnes handicapées en Belgique.
2. L’idée qui sous-tendait sa création était de travailler ensemble pour assurer un suivi plus efficace des dossiers et des politiques en développement au niveau international afin d’en assurer l’implémentation au niveau de la Belgique : travailler ensemble pour être plus efficace.
3. Le BDF est un lieu de rencontre, de dialogue et de prise de position par rapport aux enjeux internationaux qui ont une influence sur la vie des personnes en situation de handicap.
4. Actuellement, le BDF compte 18 organisations membres et représente, en agrégé, plus de 250.000 personnes handicapées et leur famille. Il s’agit d’un total appréciable à l’échelle d’un pays de 11.000.000 d’habitants.

#### 1) Un forum représentatif

1. Au travers de ses 18 organisations membres, le BDF couvre toutes les situations de handicap, de toutes les régions et de toutes les communautés de la Belgique fédérale.
2. Les membres du BDF sont donc bien des associations et non des individus. Son rôle n’est pas non plus d’agir en « première ligne » : le travail direct avec les personnes en situation de handicap et face à leur réalité de vie quotidienne reste le travail exclusif de ses organisations membres.
3. Recueillir agréger et mettre en perspective cette somme d’expériences de terrain a constitué l’essence du travail de préparation et de rédaction du rapport alternatif du BDF.

#### 2) Un forum indépendant

1. Le BDF dispose d’une réelle indépendance : celle-ci est avalisée dans les statuts de l’association et par son financement qui repose sur les cotisations de ses membres.
2. Au niveau statutaire, le BDF est une association sans but lucratif (asbl) de droit belge. Son Assemblée générale (AG) dispose de tous les pouvoirs. Son Conseil d’administration (CA) est chargé de mettre en œuvre les décisions prises par l’AG. Les membres du CA sont désignés par l’AG. La gestion journalière de l’asbl est confiée à un bureau de 5 personnes émanant du CA.
3. Paradoxalement, l’indépendance peut impliquer des limitations au niveau de la capacité d’action de l’organisation. L’indépendance dépend, en effet, du fait de disposer de ressources propres suffisantes.
4. Le BDF dispose de moyens limités. Il les a utilisés au maximum de ses capacités pour la préparation et la rédaction de ce rapport. Cependant, il ne lui a pas été possible de rencontrer complètement l’idéal de participation des personnes en situation de handicap qui est l’esprit de la Convention . Il lui ainsi été matériellement impossible de traduire tous les documents de travail dans les trois langues nationales ainsi que de les transcrire en Braille et en langage simplifié. De même, il n’a pas été possible de garantir l’interprétation en langue des signes et dans les trois langues nationales de tous les échanges qui ont eu lieu au cours des 2 années de travail.
5. Pour autant, cela ne disqualifie pas le travail réalisé par l’ensemble des partenaires de ce projet de rapport alternatif. Cela montre simplement que les progrès à réaliser sont encore nombreux pour l’ensemble des acteurs de la société belge.

#### 3) Le BDF et l’UNCRPD :

##### a)une logique intégrée de longue date

1. Le BDF suit le dossier de l’UNCRPD depuis 2003. Année après année, la Convention ONU sur les droits des personnes handicapées (UNCRPD) occupe une place de plus en plus centrale dans le mode de travail du BDF.
2. Le texte de la convention, la logique qui le sous-tend et les structures d’action qui en découlent orientent désormais clairement le fonctionnement du BDF.
3. Le fait de calquer le fonctionnement du BDF sur le prescrit de l’UNCRPD constitue à la fois un choix fonctionnel et un choix philosophique de la part du BDF. Il lui permet de se positionner en tant qu’acteur clé et indépendant par rapport à un texte essentiel auquel il souscrit dans l’optique d’une meilleure implication et d’une participation plus active des personnes en situation de handicap dans la société belge et européenne vu que le BDF est le représentant officiel de la Belgique au sein du Forum Européen de la personne Handicapée (EDF).

##### b) Quelques repères chronologiques

1. 2003-2005 : Participation au travail de rédaction du texte de l’UNCRPD au travers de l’European Disability Forum (EDF)
2. 2003–2005 :Information et sensibilisation des organisations membres du BDF sur l’importance et l’utilité de disposer de ce texte ainsi que sur le « système de l’ONU »
3. 2003–2005 : Lobbying auprès des 8 gouvernements compétents pour obtenir la signature de la convention
4. 2005-2009 : Lobbying auprès des 8 gouvernements compétents pour obtenir la ratification de la convention et de son protocole additionnel par la Belgique
5. 2009-2012 :Lobbying auprès des 8 gouvernements compétents pour obtenir la mise en place optimale des organes prévus par l’article 33
6. 2009-… : Lobbying constant auprès des 8 gouvernements compétents pour obtenir la mise en œuvre de la convention dans tous ses aspects
7. 27 octobre 2010 : Décision prise par le CA du BDF de rédiger un rapport alternatif. La décision formelle est entérinée lors de l’AG du 24 janvier 2011.

### b) Une représentation élargie des personnes en situation de handicap

1. Dans le même temps, le BDF a décidé d’étendre le travail de préparation et de rédaction de son rapport alternatif aux Structures représentatives des personnes handicapées (SAPH) établies par les niveau de pouvoir fédéral et régionaux.
2. L’intérêt d’impliquer les Structures d’avis des personnes handicapées de garantir une meilleure connaissance structurelle des compétences respectives des différents niveaux de pouvoirs. D’autre part, un certain nombre d’organisations qui ne sont pas membres du BDF [[1]](#footnote-1) mais qui sont représentées dans ces conseils consultatifs ont ainsi pu participer au travail : les représentants du secteur des services, le monde universitaire, le monde économique. Par cet élargissement, le partenariat a recouvert l’ensemble de la société civile.
3. Le processus de rédaction du rapport alternatif du BDF s’est donc basé sur la participation de deux groupes distincts et complémentaires :
* les organisations membres du BDF que nous appellerons « Organisations Représentatives des Personnes Handicapées » (ORPH) dans la suite de ce rapport. Ces ORPH sont au nombre de 18. Elles sont :
	+ ALTéO asbl (Mouvement social de personnes malades, valides et handicapés)
	+ Alliance Nationale des Mutualités Chrétiennes (ANMC) - Landsbond der Christelijke Mutualiteiten (LCM)
	+ Association de l'Hémophilie - Vereniging van Hemofilielijders en von Willebrand-Zieken, vzw (AHVH)
	+ Association Nationale d'Aide aux Handicapés Mentaux (ANAHM) - Nationale Vereniging voor Hulp aan Verstandelijk gehandicapten, vzw (NVHVG)
	+ Association nationale pour le logement des personnes handicapées, asbl (ANLH)
	+ Association de parents et de professionnels autour de la personne polyhandicapée, asbl (AP3)
	+ Association socialiste de la personne handicapée, asbl (ASPH)
	+ Brailleliga vzw – Ligue Braille asbl
	+ Les Briques du GAMP
	+ Fédération francophone des sourds de Belgique, asbl (FFSB)
	+ Federatie van Vlaamse Doven en Slechthorende, vzw (FEVLADO)
	+ Groupe d'Action pour une Meilleure Accessibilité pour les Personnes Handicapées (GAMAH)
	+ Katholieke Vereniging Gehandicapten, vzw (KVG)
	+ Kleines Forum - Dienststelle für Personen mit Behinderung
	+ Ligue Nationale Belge de la Sclérose en plaque asbl - Nationale Belgische Multiple Sclerose Liga vzw
	+ Le Silex asbl
	+ Union Nationale des Mutualités Socialistes (UNMS) - Nationaal Verbond van Socialistische mutualiteiten (NVSM)
	+ Vereniging Personen met een Handicap vzw (VFG)
* les « Structures Représentatives des Personnes Handicapées » (SAPH) qui sont des organes d’avis créés par les différents niveaux de pouvoir. Les SAPH sont au nombre de 6 :
	+ Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale (Cocom) Section « personnes handicapées » - Afdeling « personen met een handicap » van de “Brusselse Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie” (Brusselse Gewest - GVC)
	+ Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées (CSNPH)
	+ Forum (Deutsche Gemeinschaft)
	+ Beratende Komité, Dienststelle für Personen mit Behinderung (Deutsche Gemeinschaft)
	+ Conseil Bruxellois Francophone des Personnes handicapées (Région bruxelloise – Cocof)
	+ Commission Wallonne des Personnes handicapées (Région wallonne)

Remarques :

* Pour la Flandre, aucune structure représentative n’existe à ce jour [[2]](#footnote-2). Le BDF a régulièrement interpellé les ministres compétents à ce propos. Il ne peut se baser que sur les apports associatifs.
* Il n’existe pas de SAPH pour les niveaux communautaires francophone et néerlandophone.

### 3. Comment ?

Le travail d’identification des réalités de terrain et de rédaction proprement dit s’est déroulé en un peu plus de deux ans : de mars 2011 à juin 2013

### a) Un processus participatif

1. Chaque partenaire a été impliqué dans chaque étape du processus de rédaction. Ils ont toujours eu la possibilité d’apporter leur éclairage sur chaque situation évoquée dans le rapport.
2. Les principaux acteurs du processus ont été les suivants :
* Les organisations parties du processus : les ORPH et les SAPH. Leur rôle était central. C’était à elles d’apporter la matière du rapport et d’en valider le contenu.
* Le Comité de suivi : composé d’un représentant par organisation. C’était la personne identifiée dans chaque ORPH et SAPH pour servir de lien avec le secrétariat du BDF. Elle devait organiser la collecte des « réalités de terrain » dans son organisation, en assurer la rédaction et les expliquer, clarifier ou « défendre » lors des réunions du comité de suivi.
* Le secrétariat du BDF : il a été la cheville ouvrière de l’ensemble du processus. Son rôle a été de concevoir et d’encadrer le processus, de créer les fiches de travail, de formaliser les projets de rédaction successifs, d’intégrer les amendements validés par le comité de suivi, d’organiser et d’animer les réunions du comité de suivi et d’en assurer le reporting. Il a été chargé de la rédaction finale du texte du rapport et des recommandations ainsi que du document de communication final. Tout au long du processus, il a fonctionné sous le contrôle du Comité de suivi.

### b) Une planification en trois phases

1. Le processus a été planifié en quatre phases principales, chacune divisée en plusieurs étapes :
2. Phase 1 : identification des réalités de terrain
* Etape 1 : Le secrétariat a préparé une fiche pour chacun des articles 5 à 33 de la convention. Les fiches étaient disponibles sur la partie réservée du site du BDF. Chaque organisation partie du projet de rédaction a disposé de 6 mois pour se livrer au travail de réflexion, discussion et rédaction. Elle pouvait s’exprimer sur tous les articles ou sur une sélection de ceux-ci correspondant à la sensibilité et à l’expérience de son groupe cible (mars 2011 – septembre 2011 – 3 réunions du Comité de suivi)
* Etape 2 : Le secrétariat a rédigé des fiches de synthèse, par article, en regroupant les apports convergents, en mettant en exergue les différences de point de vue, parfois certaines contradictions. Ces fiches de synthèses ont été avalisées par le Comité de suivi (septembre 2011 – décembre 2011 – 3 réunions du Comité de suivi)
* Etape 3 : Questions complémentaires. Sur base des éléments recueillis au cours de l’étape 2 et des questionnements suggérés par l’International Disability Alliance, le secrétariat a fait circuler une série de questions complémentaires afin d’apporter un éclairage complémentaire sur certains aspects absents ou trop peu documentés dans les premiers apports reçus des ORPH et des SAPH.
1. Phase 2 : Rédaction du rapport
* Etape 1 : Au départ des fiches de synthèse, le secrétariat a rédigé un projet de rédaction pour chaque article considéré. Les projets de rédaction ont été placés, au fur et à mesure, sur la partie réservée du site Internet du BDF. Les contraintes de temps pour cette période ont été considérables car la rédaction nécessitait souvent des recherches complémentaires au niveau statistique, législatif et illustratif. A cela s’ajoutait la nécessité de traduire chaque projet de rédaction du français vers le néerlandais.
* Etape 2 : amendements. En parallèle avec le travail de rédaction, se tenaient des réunions du Comité d’accompagnement, selon un rythme moyen d’une réunion toutes les 3 semaines. Lors de ces réunions, le ou les projet(s) de rédaction préparé(s) est(étaient) discuté(s) et amendé(s). Il s’agissait réellement de réunions de fond où chaque mot était soupesé de manière à garantir la cohérence de la rédaction avec les réalités vécues sur le terrain (avril 2012 – mars 2013 : 18 réunions du Comité de suivi pour les étapes 4 et 5)
* Etape 3 : rédaction et mise en forme du rapport définitif. Cette tâche a été prise en charge par le secrétariat et a été finalisée pour le 21 mars 2013. Il s’agissait d’une étape de type technique. Le travail réalisé a été validé lors de la réunion du Comité de suivi du 23/04/2013.
1. Phase 3 : Recommandations
* Etape 1 : tenue d’un « brainstorming » consacré à la préparation des recommandations. Cette étape n’était pas prévue au départ du processus. Cependant, en fonction de la dynamique de collaboration qui s’était mise en place tout au long des réunions du Comité de suivi, il est apparu évident qu’une séance de « brainstorming » consacrée à la préparation des recommandations finales sur base du rapport constituerait un plus appréciable (réunion du 22 mars 2013)
* Etape 2 : finalisation des recommandations. Cette tâche a été prise en charge par le secrétariat et amendée lors de la réunion du Comité de suivi du 12 avril 2013.
* Etape 3 : approbation du rapport et des recommandations. L’approbation proprement dite a été acquise lors de l’Assemblée générale du BDF organisée le 14 juin 2013. Pendant le mois de mai, il avait été demandé aux ORPH et aux SAPH de tenir une réunion de leurs instances afin de valider le résultat obtenu et de donner mandat à leurs délégués pour approuver le document définitif.

31’.Phase 4 : Finalisation technique

Une fois le contenu avalisé, restaient trois étapes « techniques »

* Etape 1 : production d’une analyse détaillée des recommandations à l’attention des membres du Comité des Experts. Ce document de 40 pages donne de manière synthétique le cadre explicatif des recommandations produites par le BDF. Cette tâche a été confiée au secrétariat du BDF qui a pu s’appuyer sur la collaboration des « responsables communication » des ORPH.
* Etape 2 : traduction des documents. L’ensemble du document a été réalisé en français et en néerlandais. Pour des raisons budgétaires et pratiques, il n’a pas été possible de réaliser ce travail dans la 3ème langue nationale, l’Allemand. Seuls les recommandations et l’analyse détaillée des recommandation ont pu être traduits ou transcrits selon les formats suivants :
	+ langue allemande
	+ langue espagnole
	+ langue Braille (français, néerlandais et allemand)
	+ langage simplifié
	+ langue des signes : capsules en langue des signe néerlandaise, en langue des signes française et en langue des signes allemande
1. En conclusion, il est important de retenir de ce processus qu’il a donné clairement la parole aux ORPH et aux SAPH, qu’il a produit un rapport descriptif des réalités vécues sur le terrain, qu’il en a déduit et négocié des recommandations principales et que, dans une démarche inversée, il est reparti des recommandations acquises sur une base objective et avérée pour produire un « document de communication » donnant une analyse du contexte des différentes recommandations.
2. Au total, il y aura eu 25 réunions du Comité d’accompagnement en 26 mois.
3. La structuration du produit final en trois documents complémentaires permet au lecteur d’aborder le document selon trois entrées :
	1. Par les recommandations transversales
	2. par l'analyse détaillées des recommandations
	3. Par l'analyse article par article

### c) Certains articles ne sont pas couverts

Il est à noter que dans la partie consacrée à l’analyse article par article, certains articles n’ont fait l’objet d’aucun commentaire. Cela tient au mode de fonctionnement privilégié pour la préparation et la rédaction du rapport alternatif : aucune des organisations partenaires n’a communiqué d’informations concernant la situation des personnes en situation de handicap en Belgique par rapport à ces articles.

Cela concerne les articles :

* 11 – Situations de risque et situations d’urgence humanitaire
* 15 – Droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
* 17 – Protection de l’intégrité de la personne
* 18 – Droit de circuler librement et nationalité.

Pour autant, cela ne signifie pas que la situation est idéale dans ces domaines. Il faut plutôt y voir le fait que les organisations qui ont collaboré à la préparation et à la rédaction du rapport ne sont pas actives dans ces domaines ou que les apports qu’elles ont faits ont été abordés sous l’angle d’approche couvert par un autre article de la convention : *article 14 – Liberté et sécurité de la personne* et *article 16 – Droit de ne pas être soumis à l’exploitation, à la violence et à la maltraitance*, par exemple. Des informations alternatives peuvent sans doute être récoltées par d’autres canaux.

## 4. Un travail de synthèse essentiel et fédérateur

1. Le BDF est fier du travail réalisé. Il s’est agi d’un travail dont l’essence même était de faire ressortir la réalité de terrain sur base de ce que vivent réellement les membres des ORPH belges dans leur vie quotidienne. La démarche a été éminemment participative et le tout a été placé sous le contrôle d’un comité de suivi très large qui a garanti que les points de vues et les réalités vécues de chaque ORPH était correctement pris en compte.

Le BDF espère que ce travail servira efficacement le but qu’il poursuivait : faire ressortir les réalités de vie qui correspondent aux cadres institutionnel et législatif de la Belgique.

## Addendum : Le contexte institutionnel belge, une question de « compétences »

1. La Belgique est un Etat fédéral composé d’un niveau fédéral, de trois Régions et de trois Communautés. Une particularité, cependant, la Région flamande et la Communauté flamande ont été fusionnées.
2. La grande spécificité par rapport aux autres Etats fédéraux est qu’au niveau belge, il n’existe aucune hiérarchie de normes entre ces entités.
3. Chaque entité a reçu la compétence exclusive sur les matières qui lui sont dévolues [[3]](#footnote-3). C’est ainsi que le niveau de pouvoir fédéral ne dispose d'aucune prérogative sur les matières des entités communautaires ou régionales. Le fédéral est exclusivement compétent pour les matière fédérales.
4. Il résulte de cet état de fait que les citoyens doivent avoir une très bonne connaissance de la manière dont sont réparties les compétences entre les différents niveaux de pouvoir afin d’identifier le bon interlocuteur institutionnel dans une situation donnée.
5. Ceci est vrai aussi pour le lecteur du présent rapport. Pour chaque situation décrite, les rédacteur ont donc veiller à préciser quel est le niveau de pouvoir concerné.

Malheureusement, cette complexification institutionnelle a un effet néfaste pour tous les citoyens, y compris pour les citoyens en situation de handicap, qui doivent s’adresser à nombre d’administrations ou services différents selon leurs besoins spécifiques. Une illustration de cette complexité se trouve sur le site Internet du Centre pour l’Egalité des chances et la Lutte contre le Racisme qui détaille la répartition des compétences en fonction du handicap [[4]](#footnote-4).

1. Le BDF n’est pas une structure fermée. Toute organisation de personnes handicapée ayant des activités qui couvrent l’ensemble d’une région ou 2 provinces belges peut devenir membre du BDF. [↑](#footnote-ref-1)
2. Pour être complet, de janvier à septembre 2012 a existé le projet pilote *‘Niets Over Ons Zonder Ons’* (NOOZO – ‘*Rien sur nous sans nous’*), initié par un groupe d’associations représentatives des personnes en Flandre et financé par la région flamande. NOOZO constituait l’embryon d’une structure d’avis pour la Région flamande. Pendant cette période, NOOZO a été associé au travail de préparation du rapport alternatif du BDF. Malheureusement, la Région flamande n’a pas jugé utile de continuer l’expérience. (<http://www.govag.be/document/rapport%20NOOZO.pdf>) [↑](#footnote-ref-2)
3. <http://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/la_belgique_federale/> [↑](#footnote-ref-3)
4. Tab.d. - Champs d’application : <http://www.diversite.be/?action=onderdeel&onderdeel=189&titel=Photographie+des+l%C3%A9gislations+antidiscrimination#_Champs_d_application_> [↑](#footnote-ref-4)