

Assises de la Grande Région
Colloque “Droit et handicap“ 4 juillet 2016

Les différentes modalités de la reconnaissance
du handicap:
**APPROCHE EUROPÉENNE DE LA PER-
SONNE HANDICAPÉE**

Sébastien MENIS¹

¹Étudiant au Centre Juridique Franco-Allemand de l'Université de la Sarre

Les différentes modalités de la reconnaissance du handicap: approche européenne de la personne handicapée

Les différentes modalités de la reconnaissance du handicap: approche européenne de la personne handicapée

Un milliard de personnes, soit 15 % de la population mondiale, souffre d'un handicap. Sur le territoire de l'Union européenne, ce sont 80 millions de personnes soit 1/6^{ème} de sa population, qui sont concernées :

- 44 millions de personnes âgées de 15 à 64 ans des 28 pays de l'Union européenne ont déclaré en 2011 avoir un handicap limitant les activités de la vie quotidienne et moins d'un adulte handicapé sur deux n'avait pas d'emploi ;
- Le taux d'emploi est de l'ordre de 47 % pour les personnes handicapées, alors que pour les personnes non handicapées ce taux est de 66 % ;
- Le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale étaient pour les personnes de 16 ans et plus, de 30 % pour les personnes handicapées et de 20 % pour les non handicapées.

Les comparaisons par pays européens font apparaître des grandes différences en termes d'employabilité des personnes handicapées. Ainsi, le taux d'emploi des personnes handicapées s'élève à plus de 60 % pour le Luxembourg, l'Autriche et la Finlande alors qu'il n'est que de 23 % en Hongrie et 30 % en Irlande. En France et en Allemagne, ce taux s'élève respectivement à 56 et 51 % (source Eurostat 2014).

Les politiques nationales menées en faveur des personnes handicapées se sont souvent limitées au versement d'aides financières ou matérielles, alors que l'accent doit être mis sur une meilleure inclusion des personnes handicapées dans la société. A côté de ces politiques nationales, qui varient très considérablement d'un Etat à un autre, l'Union Européenne ne pouvait pas ne pas se préoccuper de la question du handicap.

L'émergence d'une Europe sociale ne faisait cependant pas partie des priorités premières de la construction européenne, essentiellement axée sur la mise en place d'un marché commun, la Communauté Economique Euro-

Les différentes modalités de la reconnaissance du handicap: approche européenne de la personne handicapée

péenne devait se concentrer sur l'ouverture économique. La dimension sociale n'était pour autant pas absente du Traité de Rome, qui prévoit un pouvoir législatif pour la CEE dans certains domaines sociaux considérés comme essentiels pour la libre circulation des travailleurs. Le droit social européen a progressivement été développé dans un premier temps sous l'angle du droit du travail, et par conséquent l'approche européenne de la personne handicapée également. C'est parce que la personne handicapée est concernée par le marché de l'emploi que le droit communautaire va s'y intéresser. Et ce n'est que dans un second temps qu'une politique sociale plus globale va s'instaurer. Dans ce contexte, l'attente la plus importante devient l'intégration sociale de la personne handicapée dans les milieux ordinaires, scolaire, professionnel, et dans l'habitat, ce qui constitue autant de défis à relever en s'appuyant sur de nouvelles méthodes. Etudier la politique européenne en faveur des personnes handicapées implique de définir préalablement la notion de handicap.

Aussi, afin de répondre à la problématique posée concernant l'approche européenne de la personne handicapée, nous aborderons donc dans une première partie le concept même et la définition du handicap retenu par l'Union européenne et suivant quel processus juridique. Dans une seconde partie nous évoquerons l'élaboration des politiques européennes en faveur du handicap, les préconisations et les pistes de réflexion pour réussir leur mise en place et permettre une meilleure prise en compte des personnes handicapées dans l'Union européenne.

I. — LA NÉCESSAIRE DÉFINITION DU HANDICAP

« Définir, c'est exclure »². C'est en ces termes volontairement provocateurs que Maxime VANDERSTRAETEN résume la nécessaire mais difficile définition juridique de la notion de handicap, et plus particulièrement dans le droit de l'Union européenne.

Il s'avère en effet que le droit communautaire s'est efforcé depuis seulement quelques décennies, à donner une définition du handicap qui permette de déterminer les textes juridiques relatifs à la personne handicapée.

Pour appliquer des textes sur un domaine précis comme le handicap, encore faut-il réussir à délimiter au préalable et efficacement les limites inhérentes à ce thème, afin d'en écarter un trop grand nombre de sujets.

C'est ainsi que tous les textes issus de l'Union Européenne et pouvant être considérés comme sources de droit applicables au handicap ne sont qu'une lente évolution de la définition de ce qu'est le handicap. En écartant pour le moment les définitions du handicap dans le domaine du droit social ou du droit du travail, nous observons que « la définition du handicap par l'Union Européenne est issue du croisement entre d'une part une réglementation parcimonieuse et d'autre part une jurisprudence offensive sur cette question »³.

A. Les textes juridiques de l'Union européenne applicables au handicap

² Maxime VANDERSTRAETEN, « Définir, c'est exclure : le cas du handicap », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* 2015, p.91 et s.

³ Augustin BOUJEKA, conférence Droit et Handicap du 4 juillet 2016 à Sarrebruck.

Les différentes modalités de la reconnaissance du handicap: approche européenne de la personne handicapée

L'évolution de l'orientation du droit communautaire, de l'économie originelle vers maintenant plus de domaines sociaux, son côté protecteur des droits fondamentaux ainsi que l'accès de la personne handicapée au marché communautaire de l'emploi sont quelques-unes des différentes raisons ayant amené l'Union Européenne à s'intéresser au handicap. Le point de départ de cet intérêt sera aussi le point de départ de la recherche et de l'émergence d'une définition « officielle » du handicap par l'Union Européenne. Les textes juridiques fondamentaux qui traitent de la situation du handicap sont peu nombreux et restent limités dans leur champ d'application.

1) Des textes peu nombreux...

a) Le Traité d'Amsterdam

Le Traité d'Amsterdam, premier jalon de ce parcours de la reconnaissance de la notion de handicap dans l'Union européenne, a été signé le 2 octobre 1997. Avant ce Traité, peu de textes avaient concerné ou ciblé précisément la protection des personnes handicapés. Ce fut désormais chose faite via l'article 13 de ce Traité. En effet une clause de non-discrimination en raison du handicap est contenue dans le nouvel article 13 du traité d'Amsterdam (ancien article 6A du traité instituant la Communauté européenne). Cet article établit en effet que " sans préjudice des autres dispositions de présent traité et dans les limites des compétences que celui-ci confère à la Communauté, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ". L'apparition dans les textes de l'Union Européenne de la notion de non-discrimination liée au handicap suggère que celle-ci va prendre en charge des mesures pour, comme il est écrit dans l'article, « combattre » les atteintes possibles aux personnes handicapés. Ce Traité s'impose comme la première pierre des sources de droit applicables au handicap.

Les différentes modalités de la reconnaissance du handicap: approche européenne de la personne handicapée

C'est sur cette base que la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne va venir tisser un lien entre la protection des droits fondamentaux et le handicap.

b) La Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne

Adoptée le 7 décembre 2000, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne va entériner les prémices d'un droit communautaire pour le handicap en associant le handicap à plusieurs droits fondamentaux. La Charte, dans son article 21, interdit toute discrimination fondée sur le handicap : « Est interdite, toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ». De même, en son article 26, elle reconnaît le droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et professionnelle et à la participation à la vie de la communauté : « L'Union reconnaît et respecte le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté », néanmoins ce texte est limité par l'article 51 de cette même Charte.

Les motifs de discrimination contenus dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne sont plus nombreux que ceux contenus au sein de l'article 10 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) : « Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union cherche à combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle », ou encore de son article 19 : « Sans préjudice des autres dispositions des traités et dans les limites des compétences que ceux-ci confèrent à l'Union, le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après approbation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ».

2) ...Au champ d'application juridique limité du fait du principe de subsidiarité

Depuis la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, les textes législatifs français en matière de non-discrimination lié au handicap sont parfaitement en phase avec ceux de l'Union Européenne précédemment évoqués. En effet la loi de 2005 affirme dans son intitulé même l'objectif d'intégration des personnes handicapées dans la société. Cependant, si la France se trouve être en adéquation avec l'Union Européenne, il n'en va pas nécessairement de même avec tous les pays membres de l'Union, puisque, comme le rappelle l'article 51 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne : « 1. Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives et dans le respect des limites des compétences de l'Union telles qu'elles lui sont conférées dans les traités. 2. La présente Charte n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelle pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les traités. »

En plus de réduire la portée des articles 21 et 26 de cette même Charte sur la non-discrimination en matière de handicap, cela rappelle également que les Etats membres de l'Union n'ont pas obligation de se référer aux textes communautaires dans leurs législations si ceux-ci ne les ont pas transposés ou mis en œuvre par leurs institutions nationales propres. Cette compétence d'attribution limite l'action de l'Union Européenne et le principe de subsidiarité s'impose.

Le handicap est donc bien présent dans les textes européens, même si sa présence reste vague. Effectivement, mis à part sa présence parmi les situations pour lesquelles une lutte contre la discrimination est mise en place, sa

définition en elle-même reste floue car non-délimitée. Or un élément dont on ne définit pas spécifiquement les limites est problématique lorsqu'on parle de textes à portée juridique et qu'il faut mettre en pratique dans un cadre contentieux. La jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne a fait preuve d'initiative et a œuvré pour une définition plus précise du handicap.

B. Une jurisprudence offensive dans le domaine du handicap

La première des difficultés qui découlera de cette situation sera l'opposition entre d'une part une définition médicale du handicap, axée sur les déficiences et les incapacités associées, et d'autre part une définition sociale du handicap, proposant une explication sociale à l'existence du handicap. Cette difficulté dans l'appréciation d'une définition ainsi que sa mise en application pratique va trouver ses cas les plus épineux dans la relation entre le handicap et le monde du travail. En effet l'évolution de la définition du handicap va continuer son cheminement via la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, jurisprudence qui dans un premier temps va accorder tout bonnement une définition au handicap, avant que cette définition ne soit agréementée au fil des arrêts rendus.

1) Evolution du concept même de handicap ; une lente reconnaissance identitaire

De « l'invalidé » ou de « l'infirme » à « la personne en situation de handicap », les regards portés sur cette catégorie de population ont lentement évolué, pour finalement réussir à la considérer comme citoyenne à part entière.

Un rapide retour historique nous permettra de mieux appréhender les difficultés rencontrées par les personnes en situation de handicap.

Les différentes modalités de la reconnaissance du handicap: approche européenne de la personne handicapée

a) Evolution historique de la notion de handicap

Historiquement, le handicap est considéré comme une « maladie » qu'il faut prendre en charge médicalement.

Au Moyen-âge, les personnes handicapées sont rejetées de la société. N'ayant pas de place reconnue, elles sont mises à l'écart pour rassurer la population car celle-ci a peur de ces « maux » inconnus qu'elle ne peut comprendre. Les personnes en situation de handicap sont placées dans des hospices, institutions charitables sous la protection de l'Eglise, (« Hôtel-Dieu») où elles vivent sans distinction avec les infirmes et les miséreux de la société. Il faudra attendre le 19^{ème} siècle pour que l'hôpital devienne un lieu de soins pour les personnes handicapées.

La première guerre mondiale constitue un tournant majeur dans la considération du handicap lorsqu'il va devenir nécessaire de s'occuper des invalides de guerre. Les associations en faveur des personnes handicapées vont se multiplier.

Dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle la volonté émise est de détacher le terme « handicap » du terme d' « exclusion sociale » en faisant participer les individus qui en sont victimes à la vie sociale, pour ne pas les laisser devenir une population marginalisée par la société.

b) Evolution conceptuelle de la notion de handicap

On constate qu'il devient réellement nécessaire de reconnaître et de savoir différencier les handicaps, leur origine et leur développement. En effet, le terme générique de handicap peut recouvrir des situations extrêmement différentes, qu'il soit mental, physique, plus ou moins important, lié à des facteurs extérieurs qui l'aggravent, etc.

Les différentes modalités de la reconnaissance du handicap: approche européenne de la personne handicapée

Aussi en 1988, l'Organisation Mondiale de la Santé publie la Classification Internationale des Handicaps (CIH) et énonce que : «Est appelé handicapé celui dont l'intégrité physique ou mentale est progressivement ou définitivement diminuée, soit congénitalement, soit sous l'effet de l'âge, d'une maladie ou d'un accident, en sorte que son autonomie, son aptitude [...] s'en trouve compromise».

Par rapport à cette définition, il est acté officiellement que le handicap est caractérisé par :

- Une déficience qui correspond à la perte de moyen, « toute perte de substance ou altération d'une structure ou fonction psychologique, physiologique ou anatomique » ;
- Une incapacité qui correspond à la perte de résultats, conséquence fonctionnelle de la déficience, ne permettant pas « d'accomplir une activité d'une façon ou dans les limites considérées comme normales pour un être humain » ;
- Un désavantage social qui correspond à l'aspect situationnel du handicap et résultant des deux composantes précédentes : « limite ou interdit l'accomplissement d'un rôle normal en rapport avec l'âge, le sexe, les facteurs sociaux et culturels ».

Ces caractéristiques considèrent que la compréhension du handicap ne s'arrête qu'à son aspect médical, fondé seulement sur l'incapacité ou la déficience. Or il est nécessaire de mettre deux facteurs en interaction : la personne en situation de handicap et son environnement pour ne pas réduire le handicap aux incapacités des individus. En effet, même si souvent, le handicap d'une personne est la résultante d'une déficience, l'environnement dans lequel évolue l'individu est tout autant source de désavantages, et plus particulièrement les obstacles qu'il rencontre.

En 2001, l'Organisation Mondiale de la Santé ratifie donc la Classification Internationale du Fonctionnement du Handicap et de la Santé, concept plus élaboré que la CIH, qui établit l'interaction permanente entre les problèmes de santé (troubles, maladies), les facteurs environnementaux (accessibilité,

Les différentes modalités de la reconnaissance du handicap: approche européenne de la personne handicapée

adaptations...) et les facteurs personnels (déficience, limitations d'activité et de participation) dans l'origine et dans l'évolution du handicap, les facteurs environnementaux pouvant être des obstacles ou des facilitateurs. (A noter que la France a d'ailleurs défini le handicap dans la loi du 11 février 2005 en s'appuyant sur les critères définis par l'OMS).

L'évolution du concept même de handicap, du médical vers le social, se retrouve également dans le cheminement de la Cour de Justice de l'Union européenne à travers sa jurisprudence qui date d'ailleurs de la même époque que les avancées générales sur la notion de handicap.

2) Le travail d'interprétation de la Cour de Justice de l'Union Européenne

a) Une construction jurisprudentielle progressive en 3 arrêts de principe

La question du handicap n'a pas fait l'objet d'un contentieux abondant devant les juridictions communautaires du fait de la prise en compte tardive des personnes en situation de handicap dans les normes juridiques de l'Union européenne. Aussi, chaque décision de la Cour de Justice a apporté un éclairage particulier quant à sa prise en compte.

La première pièce de l'édifice jurisprudentiel de la Cour de Justice des Communautés européennes qui nous importe est celle fixant le point de départ de la définition européenne du handicap. Il s'agit de la directive européenne n°2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Les textes de droit communautaire ne définissaient pas le handicap, la directive 2000/78 n'échappe pas à ce constat. Or, si aucune définition il n'y a, alors aucune action de l'Union Européenne il ne pourra y avoir. La Cour de Justice de l'Union européenne, en interprétant cette directive qui concerne la lutte contre la discrimination, a amorcé un mouvement qui aboutira à l'attribution d'une définition du handicap par et que va se charger

d'approfondir sa jurisprudence. C'est ainsi que l'arrêt « Chacon Navas » du 11 juillet 2006 intervient pour mettre fin aux contours flous entourant le handicap dans les textes juridiques de l'Union européenne.

A l'origine de la solution se trouvent deux questions préjudicielles posées par une juridiction espagnole à l'occasion du règlement d'un litige de licenciement. En l'espèce, Mme Chacon Navas, employée d'une entreprise de restauration collective, est mise en arrêt de travail pour cause de maladie pour une durée que son état ne permet pas de fixer. Près de huit mois plus tard, son employeur la licencie, reconnaît en même temps le caractère injustifié de la rupture du contrat de travail et propose en conséquence un dédommagement. L'employée, estimant son licenciement nul pour discrimination fondée sur un handicap, rejette l'offre et demande en justice sa réintégration dans l'entreprise. Elle entend situer sa demande sur le terrain d'une discrimination fondée sur sa maladie considérée par elle comme un handicap au sens communautaire, alors que le droit espagnol, à la différence du droit français, n'inclut pas expressément la maladie dans les facteurs des discriminations illicites en matière de licenciement. Le juge espagnol adresse alors deux questions à la Cour de Justice dont la réponse conditionne selon lui le règlement du litige.

La première question, principale, porte sur le point de savoir si un licenciement pour cause de maladie revêt un caractère discriminatoire fondé sur le handicap du salarié concerné. La seconde, subsidiaire, invite la Cour à dire en droit si une maladie constitue en soi un facteur de discrimination en droit communautaire. Avant de se prononcer, le juge communautaire a dû définir le handicap à titre liminaire. Il le fait en ces termes : « limitation résultant notamment d'atteinte physique, mentale ou psychique et entravant la participation de la personne concernée à la vie professionnelle » (pt 43). Puis, il répond par la négative aux deux questions préjudicielles, précisant qu'aucune disposition de la directive ne permet au travailleur de bénéficier du principe de non-discrimination dès lors qu'une « maladie quelconque se manifeste » (pt 55). Il indique enfin les conditions dans lesquelles le licenciement d'un salarié handicapé peut intervenir sans présenter un caractère discriminatoire⁴. Cet arrêt devient ainsi le texte qui fournit une première

⁴ Augustin BOUJEKA, La définition du handicap en droit communautaire, RDSS 2007, p.75 et s.

Les différentes modalités de la reconnaissance du handicap: approche européenne de la personne handicapée

esquisse de la définition du handicap au sens où l'entend l'Union Européenne et en exclut clairement la maladie.

Par la suite, continuant sur sa lancée de protection du handicap face aux discriminations, la Cour de Justice de l'Union européenne va se pencher deux années plus tard sur « la notion de handicap par association »⁵ à travers l'arrêt « Coleman » rendu le 17 juillet 2008. Ici, Mme Coleman a perdu son emploi auprès d'un cabinet d'avocats en raison du fait qu'elle a un enfant handicapé à charge dont l'état de santé exige des soins spécialisés et particuliers qui sont dispensés essentiellement par elle. Elle estime qu'elle a été victime d'une discrimination directe sur la base du handicap de son fils. La Cour est d'avis que l'interdiction de discrimination directe qu'elle prévoit n'est pas limitée aux seules personnes handicapées. Par conséquent, lorsqu'un employeur traite un employé, n'ayant pas lui-même un handicap, de manière moins favorable qu'un autre employé dans une situation comparable et qu'il est prouvé que le traitement défavorable dont cet employé est victime est fondé sur le handicap de son enfant, auquel il dispense l'essentiel des soins dont celui-ci a besoin, un tel traitement est contraire à l'interdiction de discrimination directe énoncée par la directive⁶. Par cet arrêt s'étend la protection face aux discriminations, non seulement à une personne handicapée mais aussi à ses proches. L'apport de cet arrêt ne se situe donc pas dans le contenu même de la définition du handicap mais plutôt au niveau des limites de cette définition puisqu'elles sont ici élargies.

Le mécanisme d'extension de la protection du handicap face aux discriminations à travers l'évolution de sa définition va se perpétuer en se penchant désormais sur l'aménagement du poste de travail. Cet aspect un peu plus « spécifique » de la lutte contre les discriminations de nature professionnelle liées au handicap va déboucher sur une définition un peu plus affinée du handicap tout en évoquant également le rapport entre handicap et maladie.

⁵ Augustin BOUJEKA, Le handicap par association, Revue de Droit Sanitaire et Social 2008, p.865 et s.

⁶ Chambre des salaires Luxembourg, Discrimination sur base du handicap

Les différentes modalités de la reconnaissance du handicap: approche européenne de la personne handicapée

Cet apport va être fourni par l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union Européenne en date du 11 avril 2013, connu sous le nom « Arrêt Danemark ».

Dans cette affaire, un syndicat danois (HK Danmark) a introduit deux actions en réparation au nom de deux salariées ayant été licenciées avec un préavis réduit. Selon ce syndicat, leurs employeurs respectifs auraient dû leur proposer, dans la mesure où leur état physique ne leur permettait pas de supporter une journée entière de travail, une réduction de leur temps de travail. Le syndicat conteste également la loi danoise prévoyant un « préavis réduit à l'issue de la période de 120 jours d'absence pour cause de maladie et [à condition] que le travailleur salarié [soit] toujours en arrêt maladie ». Le syndicat argue que cette disposition ne peut être appliquée à ces deux travailleuses car leurs absences pour cause de maladie résultent de leur handicap. La loi serait donc constitutive d'une discrimination indirecte à l'encontre des personnes handicapées.

Le Søg og Handelsretten, transmet donc à la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) quatre questions préjudicielles. Les deux premières demandent à la Cour de préciser la notion de handicap (notamment sur la pathologie résultant de la maladie). La troisième vise à savoir si la réduction du temps de travail peut être considérée comme une mesure d'aménagement raisonnable et la dernière si la loi danoise concernant le préavis réduit de licenciement est contraire au droit de l'Union européenne⁷.

Pour actualiser sa définition du handicap, la Cour va se servir de bases évoquées précédemment, à savoir la directive 2000/78 du 27 novembre 2000, de la notion du handicap issue de l'arrêt Chacon Navas de 2006 et enfin de la Convention des Nations-Unies relative aux droits des personnes handicapées, ratifiée en 2010, dont l'interprétation des deux premières sources se fait en suivant l'orientation prise par cette dernière. La Convention des Nations-Unies relative aux droits des personnes handicapées pose comme définition : « Par personnes handicapées, on entend des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les

⁷ Dalloz actualité © Éditions Dalloz 2016

autres » (art. 1^{er}), et précise que « la notion de handicap évolue et que le handicap résulte de l'interaction entre des personnes présentant des incapacités et les barrières comportementales et environnementales qui font obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres».

C'est ainsi que la définition résultant de cet arrêt « Danemark » va reprendre des éléments de la définition de l'ONU tout en y intégrant une partie professionnelle et surtout un lien avec la maladie, de sorte que la notion de handicap désormais « doit être interprétée en ce sens qu'elle inclut un état pathologique causé par une maladie médicalement constatée comme curable ou incurable dès lors que cette maladie entraîne une limitation, résultant notamment d'atteintes physiques, mentales ou psychiques, dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à la pleine et effective participation de la personne concernée à la vie professionnelle sur la base de l'égalité avec les autres travailleurs, et que cette limitation est de longue durée. La nature des mesures que doit prendre l'employeur n'est pas déterminante pour considérer que l'état de santé d'une personne relève de cette notion ». Cette définition signifie dès lors qu'une maladie entraînant des limitations physiques ou d'autre nature comme par exemple mentale peut être assimilée à un handicap.

b) Une construction jurisprudentielle néanmoins limitative

L'Union européenne n'étend pas non plus le domaine du handicap à l'infini. Deux arrêts peuvent d'ailleurs en être l'illustration.

Ainsi l'arrêt rendu par la Cour de Justice le 1er octobre 2009, « Arthur Gottwald c/Bezirkshauptmannschaft Bregenz », qui se situe dans un contexte non-professionnel, démontre que, lorsque la personne handicapée ne revendique aucun droit particulier lié à sa qualité de travailleur, redevient un citoyen « comme un autre » et ne trouve pas de protection particulière liée à son handicap. Dans le cadre du litige en question, le requérant, citoyen allemand et grand handicapé s'était rendu pour quelques jours en Autriche. Il revendiquait la gratuité d'utilisation des routes à péage autrichiennes, après avoir été verbalisé pour absence de vignette, la législation autrichienne délivrant des vignettes annuelles gratuites aux grands handica-

Les différentes modalités de la reconnaissance du handicap: approche européenne de la personne handicapée

pés. La Cour a jugé que cette prestation sociale, dont l'octroi est limité aux personnes souffrant d'un handicap et remplissant une condition de résidence, n'était pas contraire au droit communautaire, le requérant étant en l'espèce dans une situation différente des résidents autrichiens utilisant une prestation favorisant leur mobilité et leur intégration sociale dans l'Etat membre. Si le raisonnement juridique de la Cour n'est pas sujet à contestation, en revanche il n'apporte pas de soutien particulier à la circulation des personnes handicapées dans l'Union Européenne⁸.

D'autre part, le 18 décembre 2014, la Cour de Justice de l'Union Européenne, saisie par la justice danoise sur le cas d'un assistant maternel qui estimait avoir été licencié parce qu'il était obèse, avec un poids supérieur à 160 kg, a reconnu que l'obésité pouvait constituer dans certaines conditions un handicap au sens de la directive relative à l'égalité de traitement en matière d'emploi. L'employé en question, M. Karsten Kaltoft, réclamait des dommages et intérêts à la municipalité de Billund qui l'employait, considérant qu'il avait été victime d'une discrimination illégale fondée sur son obésité. La justice danoise avait demandé à la Cour de Justice de l'Union Européenne si le droit européen interdisait la discrimination fondée sur l'obésité et si cette dernière pouvait être considérée comme un handicap.

Pour la Cour Européenne, « le droit de l'Union doit être interprété en ce sens qu'il ne consacre pas de principe général de non-discrimination en raison de l'obésité, en tant que telle, en ce qui concerne l'emploi et le travail », mais si le droit européen n'interdit pas explicitement la discrimination fondée sur l'obésité, il interdit en revanche la discrimination basée sur le handicap. Or l'obésité peut "relever de la notion de handicap", juge la Cour. A

⁸ Emmanuelle SAULNIER-CASSIA, Du handicap en droit communautaire, Constitutions 2010, p.81.

Les différentes modalités de la reconnaissance du handicap: approche européenne de la personne handicapée

condition, précise-t-elle, que "dans des circonstances données, l'état d'obésité du travailleur entraîne une limitation" qui "peut faire obstacle à la pleine et effective participation de cette personne à la vie professionnelle sur la base de l'égalité avec les autres travailleurs et si cette limitation est de longue durée". "Tel serait notamment le cas si l'obésité du travailleur" entraînait "une mobilité réduite ou la survenance de pathologies l'empêchant d'accomplir son travail ou entraînant une gêne dans l'exercice de l'activité professionnelle", a précisé la Cour.

La liste des discriminations interdites en matière d'emploi et de travail inscrite dans la directive 2000/78 est certes exhaustive mais il reste possible d'en étendre le champ en définissant plus largement certains des motifs énumérés. C'est la démarche de la Cour avec la notion de handicap : « la Directive 2000/78 doit être interprétée en ce sens que l'état d'obésité d'un travailleur constitue un «handicap», au sens de cette directive, lorsque cet état entraîne une limitation, résultant notamment d'atteintes physiques, mentales ou psychiques durables, dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à la pleine et effective participation de la personne concernée à la vie professionnelle sur la base de l'égalité avec les autres travailleurs ».

Par conséquent, l'obésité qui entraîne pour le travailleur une impossibilité de participer comme les autres travailleurs à la vie professionnelle, constitue un handicap au sens de la Directive 2000/78. Par un mécanisme de rattachement au handicap, les personnes en situation d'obésité sont donc protégées des discriminations dans leur vie professionnelle.

Par cet arrêt, la Cour de justice a marqué sa prise en compte d'une problématique grandissante, par une interprétation évolutive de la directive, mais sans aller vers une approche trop extensive et en posant des critères tenant aux effets de l'obésité du travailleur sur ses possibilités professionnelles. L'avocat général a d'ailleurs anticipé dans ses conclusions certaines critiques qui pourraient naître sur les risques d'extension de la notion de handicap, qui pourrait être utilisée pour justifier des problèmes d'addiction à la drogue ou à l'alcool par exemple. S'il reconnaît que ces addictions sont des maladies, il ajoute qu' « en présence de ces maladies, comme dans le cas des autres maladies, tout employeur peut légitimement attendre de l'employé qu'il recherche le traitement médical adéquat nécessaire pour lui

Les différentes modalités de la reconnaissance du handicap: approche européenne de la personne handicapée

permettre d'accomplir correctement ses obligations en vertu de son contrat de travail ». La Cour précise par ailleurs qu'il incombe à la juridiction nationale de déterminer si l'obésité de M. Kaltoft relève de la définition de « handicap »⁹.

Ainsi, si elle constitue une nouvelle avancée, cette jurisprudence n'ouvre pas pour autant la porte à toutes les revendications.

L'avènement d'une définition du handicap a eu des conséquences dépassant la stricte protection des travailleurs handicapés. L'Union Européenne tend désormais à ce que les personnes handicapées bénéficient d'une protection sociale « globale » accrue, par la mise en place d'une législation en matière d'égalité de traitement et du handicap et la reconnaissance de droits spécifiques jusque dans les Etats membres.

⁹ Cour de justice de l'Union Européenne COMMUNIQUE DE PRESSE n° 183/14

II. — L 'UNION EUROPÉENNE, SOURCE DE DROIT

L'approche européenne dans le domaine du handicap se déploie au niveau de l'Union Européenne et des Etats membres. Elle est régie notamment par une directive européenne en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, par les plans d'action de l'Union Européenne en faveur des personnes handicapées. Les principaux piliers de l'approche européenne en matière de handicap sont la lutte contre la discrimination et l'élimination des obstacles d'une part, la prise en compte du handicap dans toutes les politiques de l'Union d'autre part, à travers la reconnaissance de droits particuliers spécifiques.

A. Une approche générale fondée sur la non-discrimination

« Le principe de non-discrimination constitue la pierre angulaire de la politique européenne en faveur des personnes handicapées »¹⁰.

L'Union Européenne travaille à une meilleure intégration des personnes handicapées dans la société et pour atteindre cet objectif, lutte non seulement contre les discriminations, mais a également admis des mesures de discrimination positive. Il n'en reste pas moins que le meilleur outil permettant de donner aux personnes handicapées toute leur place serait un cadre juridique global et spécifique pour l'ensemble de la politique menée en la matière.

¹⁰Sylvain LAURENT, Droit social 2008, p.586 et s.

1) Lutte contre les discriminations et discrimination positive

a) Egalité de traitement et non-discrimination

Comme nous avons pu le relever précédemment¹¹, l'article 13 du Traité de la Communauté Européenne constitue une base légale permettant à la Communauté d'adopter des mesures législatives pour lutter contre les discriminations fondées sur la situation de handicap. C'est sur cette base qu'ont été adoptées la décision 2000/750/CE du 27 novembre 2000 établissant un programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination 2001-2006 et la directive 2000/78 CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail qui interdit toute forme de discrimination, directe ou indirecte : « Une discrimination directe se produit lorsqu'une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable » (article 2 §1a) de la directive) et « une discrimination indirecte se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une religion ou de convictions, d'un handicap, d'un âge ou d'une orientation sexuelle donnée, par rapport à d'autres personnes » (article 2§2b) de la même directive. Comme l'écrit S. LAURENT, « le principe d'égalité de traitement est érigé en principe fondamental que chaque individu peut invoquer en vue de faire valoir ses droits subjectifs »¹².

La Cour de Justice de l'Union Européenne reste cependant réservée dans l'affirmation d'un principe général de non-discrimination en droit de l'Union, comme le relève A. BOUJEKA dans le commentaire de l'arrêt *Kaltoft*¹³, lorsqu'il écrit que : « la compétence d'attribution conférée au législateur européen et la mission d'interprète authentique des règles de l'Union attribuée à la Cour de Justice ne prédisposent pas celle-ci à

¹¹ Voir partie I

¹² Sylvain LAURENT, *Droit social* 2008, p.586 et s.

¹³ Augustin BOUJEKA, *Le handicap d'obésité en droit de l'Union européenne*, Recueil Dalloz 2015, P.475 et s.

s'approprier le pouvoir normatif de celui-là. Et l'interdiction de la discrimination relève également des pouvoirs des Etats membres qui peuvent très bien proscrire des comportements discriminatoires reposant sur des motifs non utilisés par le droit de l'Union, à l'instar de l'obésité dans les rapports de travail. »

Et effectivement, la question de la non-discrimination a d'ailleurs été évoquée dans le cadre de contentieux en droit interne français. A titre d'exemple, la requérante, Me BLEITRACH, avocate inscrite au Barreau de Béthune, atteinte d'un handicap moteur, sollicitait la réparation des préjudices qu'elle imputait à une absence ou une insuffisance d'aménagements spécifiques lui permettant un accès adapté à certaines juridictions du Nord-Pas de Calais où elle exerçait régulièrement sa profession. Elle recherchait la responsabilité de l'Etat en réparation du préjudice subi du fait de l'insuffisance d'aménagements spéciaux destinés à améliorer l'accessibilité des locaux judiciaires aux personnes handicapées en s'appuyant sur l'article 19 de la loi du 30 décembre 2004, qui transpose la directive no 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000, qui a pour objet, comme cette dernière directive, la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique. Dans ses conclusions, le Commissaire du Gouvernement a donc été amené à examiner la question de l'égalité de traitement et de la non-discrimination en rappelant les dispositions européennes concernées et a conclu à l'existence d'un préjudice anormal et spécial puisque les difficultés d'accès aux locaux « se révélaient constituer une entrave durable ou permanente à l'accès normal par un membre de la profession souffrant d'un handicap »¹⁴, ce qui a d'ailleurs été confirmé par le Conseil d'Etat¹⁵. En revanche, l'absence ou l'insuffisance d'aménagements n'a toutefois pas conduit à établir une faute engageant la responsabilité de l'Etat français.

¹⁴ Jacques LEPERS, conclusions sous C.A.A Douai, 12 décembre 2006, AJDA 2007 p.436 et s.

¹⁵ CE BLEITRACH, Ass., 22 octobre 2010.

b) Discrimination positive dans le domaine du handicap ?

Si, pour la Cour de Justice de l'Union européenne, « au nombre des droits fondamentaux figure notamment le principe général de non-discrimination et celui-ci lie les Etats membres lorsque la situation nationale en cause dans l'affaire au principal relève du champ d'application du droit de l'Union », les articles 10 et 19 du Traité viennent limiter le nombre des motifs de discriminations prohibées. Le débat s'est donc ouvert sur la possibilité de recourir à un principe dit de « discrimination positive », qui viendrait déroger au principe de non-discrimination pour créer une inégalité juridique permettant de compenser les inégalités liées à une prise en compte insuffisante du handicap et compte à la fois ses partisans et ses détracteurs¹⁶.

Il n'en reste pas moins que l'Union Européenne a encouragé les actions positives favorisant l'insertion sociale des personnes handicapées. Ainsi l'article 26 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne dispose que « l'Union reconnaît et respecte le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté ». La directive 2000/78 du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi n'exige pas de l'employeur qu'il recrute une personne du fait de son handicap, mais l'oblige à prendre des mesures appropriées pour lui permettre d'accéder à cet emploi. Par ailleurs, son article 7, §2 indique « qu'en ce qui concerne les personnes handicapées, le principe d'égalité de traitement ne fait pas obstacle au droit des Etats membres de maintenir ou d'adopter des dispositions concernant la protection de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail ni aux mesures visant à créer ou à maintenir des dispositions ou des facilités en vue de sauvegarder ou d'encourager leur insertion dans le monde du travail »¹⁷.

¹⁶ Sylvain LAURENT, Droit social 2008, p.586 et s.

¹⁷ Directive 78/2000 du Conseil du 27 novembre 2000, article 7 « action positive et mesures spécifiques ».

Ainsi en France, c'est une loi du 10 juillet 1987 qui a mis en place l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH). La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées en a revu certaines dispositions tout en renforçant les mécanismes d'incitation à l'embauche, insistant notamment sur le principe de non-discrimination. Pour garantir l'égalité de traitement pour tous, les employeurs publics et privés doivent prendre des "mesures appropriées", permettre aux travailleurs handicapés d'accéder à un emploi correspondant à leur qualification et/ou de le conserver ainsi que de pouvoir effectuer des formations adaptées à leur besoin. Toutes les entreprises de 20 salariés ou plus, qu'elles soient publiques ou privées, ont obligation d'employer (à temps plein ou à temps partiel) des travailleurs handicapés et autres bénéficiaires de l'obligation d'emploi dans la proportion de 6% de l'effectif total de salariés (articles L.5212-1 à 5 du Code du travail).

2) Vers une protection accrue du handicap par le législateur européen ?

a) Objectif de consolidation du droit communautaire

Le législateur européen a proposé, le 2 juillet 2008, une directive visant à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle, laquelle n'a pas encore été adoptée. Cette proposition accompagne une communication intitulée « Non-discrimination et égalité des chances : un engagement renouvelé »¹⁸. Les objectifs poursuivis sont l'amélioration de la protection contre les discriminations, la garantie d'une sécurité juridique aux acteurs économiques et aux victimes potentielles dans l'ensemble des Etats membres, le renforcement de l'inclusion sociale et l'encouragement de la participation pleine et entière de toutes les catégories de la population à la vie sociale et économique.

¹⁸ Laura PREUD'HOMME, Droit de l'Union européenne et handicap, Revue de l'UE 2014 p.336 et s.

La proposition de directive a vocation à s'appliquer dans plusieurs domaines, tels que la protection sociale, dont la sécurité sociale et les soins de santé, les avantages sociaux, l'éducation, l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services à la disposition du public, y compris en matière de logement. Son article 4 fait expressément référence aux personnes handicapées pour en bénéficier. La proposition de directive prévoit également une clause d'exception, si cette obligation de non-discrimination imposait une charge disproportionnée ou des modifications majeures du produit ou du service. Cependant, reste à constater que cette proposition du législateur européen n'a toujours pas été adoptée. En tout état de cause, cette absence d'adoption ne permet pas à l'Union Européenne de disposer d'une véritable législation en matière sociale qui s'imposerait par la suite aux Etats membres. Certes, plusieurs lois ont été mises en place pour faciliter aux personnes handicapées l'accès aux transports, aux bâtiments et aux équipements. Pour autant, il n'existe pas de directive spécifique concernant la lutte contre les discriminations à l'égard des personnes handicapées, sauf en matière d'emploi.

b) Une reconnaissance laborieuse du droit communautaire par les Etats membres

Les difficultés de l'Union Européenne à faire reconnaître et appliquer par les Etats membres cette politique de non-discrimination et plus globalement les dispositions en faveur des personnes handicapées transparaît notamment dans la lenteur des transpositions des textes européens dans les droits nationaux. A titre d'exemple, citons la loi française n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations. Son adoption fait suite à plusieurs mises en demeure pour n'avoir pas transposé plusieurs directives européennes dans les délais impartis : la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail qui aurait dû être transposée avant 2003, la directive 2002/73 du 23 septembre 2002 relative à l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelle et la directive

Les différentes modalités de la reconnaissance du handicap: approche européenne de la personne handicapée

2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

Les dispositions relatives au handicap de la directive 2000/78 ont pour leur part fait l'objet d'une adaptation dans la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 relative à l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, soit 5 ans après l'adoption de la directive alors que le délai de transposition était de 3 ans. Cette loi du 11 février 2005 est venue modifier les dispositions du Code de l'Action Sociale et des Familles, mais également le Code de la Construction et de l'Habitation afin de fixer les normes d'accessibilité aux bâtiments nouveaux et existants, dont les établissements recevant du public (E.R.P.).

Dans l'attente et pour tenter de pallier les retards et attermolements, l'Union Européenne a développé une politique dite de « mainstreaming », qui consiste à intégrer les questions de handicap dans l'ensemble des politiques communautaires susceptibles d'améliorer l'intégration sociale des personnes handicapées. Cela conduit à envisager le développement de certaines politiques de manière transversale, « tant sur le plan horizontal (relations interinstitutionnelles) que sur le plan vertical (relations UE/Etats membres)»¹⁹. La Commission a mis l'accent sur la nécessité d'une plus grande synergie entre les questions d'emploi, d'éducation, de transports, de formation professionnelle, d'accès aux nouvelles technologies, etc, réflexion globale la mieux à même de remédier aux situations discriminatoires rencontrées par les personnes handicapées.

L'Union Européenne utilise donc un chemin parallèle et développe une stratégie sociale à travers des plans spécifiques. En effet, en l'absence de transfert de compétence des Etats vers les institutions européennes, l'intervention n'a pu longtemps que relever de la « soft law »²⁰.

¹⁹ Sylvain LAURENT, Droit social 2008, p.586 et s.

²⁰ Francis KESSLER, Droit européen, handicap et intégration à l'emploi, Revue de Droit Sanitaire et Social 2011, p.806 et s.

B. Une approche spécifique par droits particuliers

Alors que plus de 80 millions d'Européens sont atteints d'un handicap plus ou moins prononcé, la société a pris conscience qu'il lui appartient de s'adapter aux besoins des personnes handicapées, et non plus l'inverse.

L'accent doit être mis sur une meilleure inclusion des personnes handicapées dans la société. Ce sont, en général, les Etats membres qui sont responsables des mesures prises au niveau national pour les personnes handicapées. Toutefois, l'Union Européenne joue un rôle majeur dans ce domaine car elle complète et renforce les mesures nationales, tout en créant les conditions favorables à de nouveaux progrès. La législation et les initiatives européennes ont une incidence sur la situation des personnes handicapées.

L'année 2003 a été proclamée « Année européenne des personnes handicapées ». A ce titre, se sont depuis succédées de nombreuses actions et initiatives visant à protéger et promouvoir les droits des personnes handicapées. Ces initiatives vertueuses nécessitent cependant la mise en place d'outils d'évaluation et d'observation afin de mesurer les avancées en la matière.

1) L'établissement de plans d'action en faveur des personnes handicapées

a) Des plans d'action successifs aux orientations toujours plus précises

Dès 1974 ont été mis en place des programmes d'action sociale visant notamment la réintégration professionnelle et sociale des personnes handicapées. Seront ensuite élaborés les programmes Helios (1988-1992) et Helios II (1993-1996) destinés à favoriser les échanges dans le domaine de l'intégration économique et sociale, de l'égalité des chances et de la vie autonome. Ces programmes ont également été développés dans l'initiative «

Les différentes modalités de la reconnaissance du handicap: approche européenne de la personne handicapée

Horizon » pour la période 1994-1999, qui aborde le problème de l'exclusion des personnes handicapées non seulement dans le marché du travail mais dans la vie sociale en général.

La politique européenne en matière de handicap s'est efforcée de prendre en compte désormais des préoccupations et des difficultés rencontrées par les personnes handicapées et son action normative repose désormais sur des plans d'actions globaux.

A la suite de la résolution adoptée en 1993 par l'Assemblée Générale des Nations-Unies, l'Union Européenne a adopté, dès 1996, une nouvelle stratégie en direction des personnes handicapées, passant d'une politique d'assistance à une politique d'intégration²¹.

L'Union Européenne a ensuite lancé un plan d'action intitulé « Egalité des chances pour les personnes handicapées » pour la période 2003-2010, autour de trois objectifs opérationnels : parachever la mise en œuvre de la directive sur l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, intégrer davantage les questions relatives aux handicaps dans toutes les politiques de l'Union Européenne ayant un impact potentiel sur la vie des personnes handicapées et promouvoir l'accessibilité pour tous.

En avril 2006, le Conseil de l'Europe a adopté un plan d'actions pour les personnes handicapées (2006-2015). Ce plan comportait 15 lignes d'actions, dont la participation à la vie politique, publique et culturelle, l'éducation, l'information et la communication, l'emploi, l'accessibilité de l'environnement bâti et des transports. Les 5 et 6 novembre 2015, s'est tenue à Dublin (Irlande), une conférence ayant pour objectifs de dresser le bilan de la mise en œuvre de ce plan d'action, de présenter les bonnes pratiques identifiées dans le cadre de sa mise en œuvre, les difficultés et la

²¹ Communication de la Commission sur l'égalité des chances pour les personnes handicapées, une nouvelle stratégie pour la Communauté européenne, 30 juillet 1996.

Les différentes modalités de la reconnaissance du handicap: approche européenne de la personne handicapée

fixation des priorités et des grandes lignes d'actions pour la future stratégie en faveur des personnes handicapées.

C'est désormais sur le fondement d'une communication de la Commission Européenne du 15 novembre 2010 intitulée « Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées : un engagement renouvelé pour une Europe sans entraves » que les institutions européennes poursuivent leurs efforts. Cette stratégie couvre cette fois-ci une période de 10 ans et non plus 7 comme la précédente, donnant davantage de latitude quant aux délais de mise en œuvre. Dans ce cadre, une proposition de résolution du Parlement européen a été présentée sur « La mobilité et l'intégration des personnes handicapées et la stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées ». Il est également prévu que la Commission agisse également sur la situation de la personne handicapée au moyen de la stratégie « Europe 2020 ». L'objectif général de cette stratégie est de mettre les personnes handicapées en mesure d'exercer l'ensemble de leurs droits.

b) Les objectifs 2010-2020 et les droits particuliers qui en découlent

La stratégie 2010-2020 met l'accent sur la suppression des entraves auxquelles se heurtent les personnes handicapées. La Commission a répertorié huit principaux domaines d'actions : l'accessibilité, la participation, l'égalité, l'emploi, l'éducation et la formation, la protection sociale, la santé ainsi que l'action extérieure. Chaque domaine comporte des mesures phares. Ces objectifs ont été choisis en fonction de l'intérêt qu'ils peuvent présenter au regard des objectifs généraux et de la Convention des Nations-Unies, des résultats du plan d'action européen en faveur des personnes handicapées 2003-2010, des consultations menées auprès des Etats membres, des parties prenantes et du public. La Stratégie fait expressément référence aux actions nationales que l'Union viendrait compléter.

Ainsi, l'accessibilité est le premier objectif énoncé par la Stratégie 2010-2020. Celui-ci est un préalable à la participation de la personne handicapée

Les différentes modalités de la reconnaissance du handicap: approche européenne de la personne handicapée

à la société et à l'économie : c'est en effet « la possibilité offerte aux personnes handicapées d'avoir accès, au même titre que les autres, à l'environnement matériel, aux transports, aux technologies et aux systèmes d'information et de communication ainsi qu'à d'autres installations et services. ». Cet objectif d'accessibilité n'est pas récent, car dès 1993 était édité par la Commission européenne un rapport sur les mesures à prendre en matière d'accessibilité des moyens de transport aux personnes à mobilité réduite. En matière de transports, une directive est adoptée en 2001 qui oblige les constructeurs d'autobus à prévoir l'accès aux personnes à mobilité réduite. Comme on peut le constater, les délais sont longs entre les intentions et leur concrétisation.

La participation doit lever les obstacles qui empêchent encore les personnes handicapées d'exercer leurs droits fondamentaux, dont les droits rattachés à la citoyenneté européenne. Ces droits comprennent le droit à la libre circulation, le droit au libre établissement et au mode de vie de son choix, et le droit de prendre part pleinement à des activités culturelles, récréatives et sportives. A ce titre, l'Union Européenne contribuera aux actions nationales.

L'égalité de traitement des personnes handicapées reposera sur une stratégie à deux volets qui s'appuiera sur la législation actuelle de l'Union Européenne pour assurer la protection contre toute discrimination, ainsi que sur la mise en place de mesures actives. La Commission a prévu de veiller également à ce que la directive 2000/78/CE interdisant toute discrimination en matière d'emploi soit pleinement appliquée. Là encore, l'Union doit encourager les Etats membres à mettre leur législation en conformité avec la Convention des Nations-Unies.

En matière d'emploi, il est nécessaire que les personnes handicapées soient plus nombreuses à occuper un emploi rémunéré sur le marché ordinaire, favorisant la réussite personnelle et offrant une meilleure protection contre la pauvreté. L'Union Européenne soutiendra et complétera les efforts réalisés au niveau national notamment par le recours au Fonds social européen.

Les différentes modalités de la reconnaissance du handicap: approche européenne de la personne handicapée

Une attention particulière est consacrée à l'éducation et à la formation. Les personnes handicapées, et notamment les enfants, doivent être intégrées de façon appropriée dans le système éducatif général et pouvoir bénéficier d'un soutien individuel. L'Union a prévu de soutenir les mesures nationales engagées au titre du cadrage stratégique « Education et formation 2020 » afin de promouvoir l'éducation accessible à tous et l'apprentissage tout au long de la vie.

Il est également rappelé que les personnes handicapées doivent pouvoir profiter des systèmes de protection sociale pour bénéficier de conditions de vie décente.

En matière de santé, l'objectif est de favoriser l'égalité d'accès des personnes handicapées aux services de santé et aux établissements sociaux et médico-sociaux, et l'Union Européenne soutiendra toutes les actions nationales visant à atteindre cet objectif.

Enfin, l'Union Européenne souhaite promouvoir avec les Etats membres, les droits des personnes handicapées dans le cadre de leur action extérieure, afin que le handicap devienne un thème essentiel dans le dialogue avec les pays tiers.

La succession de ces différents plans d'actions, toujours plus précis et plus étoffés au fil des années, reflète l'intérêt accru de l'Union Européenne pour le statut de la personne handicapée. Cependant ces politiques ne peuvent évoluer sans que des outils d'évaluation et d'observation soient mis en place au regard de leur mise en œuvre.

2) Observation et évaluation des politiques du handicap

Au-delà des politiques stratégiques et des objectifs opérationnels déclinés par l'Union Européenne depuis plusieurs décennies, quels moyens ont été mis en œuvre concrètement pour favoriser leur réalisation et quels outils ont été créés afin d'évaluer les mesures prises ?

a) Outils de mise en œuvre

L'argent étant souvent le nerf de la guerre, la Commission Européenne a développé un ensemble de programmes communautaires, permettant de favoriser la mise en place de mesures en faveur des personnes handicapées dans les Etats membres.

Le principal instrument par lequel l'Union Européenne apporte une aide financière aux personnes handicapées en vue de faciliter leur intégration sociale est le Fonds Social Européen (FSE). Ce fonds a été institué en vue « d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs dans le marché intérieur et de contribuer ainsi au relèvement du niveau de vie », et ses interventions n'ont cessé de prendre de l'ampleur au cours des différentes périodes. Les interventions du FSE portent sur les domaines suivants : l'adaptabilité des travailleurs et des entreprises, l'accès à l'emploi et l'insertion sur le marché du travail, l'inclusion sociale des personnes désavantagées, la réforme des systèmes éducatifs et de formation et la bonne gouvernance, le partenariat et l'implication des partenaires sociaux..., mais il appartient aux Etats membres d'identifier leurs propres priorités concernant le financement et la sélection des projets²². Au titre de la période 2007-2103, le FSE a consacré un budget de plus de 49 milliards d'euros sur un total de 76 pour cofinancer les 163 axes prioritaires qui font participer des personnes handicapées dans l'ensemble des Etats membres.

Chaque programme communautaire adressé spécifiquement aux personnes handicapées a été doté d'un budget spécifique. Ainsi, de 1990 à 1999, l'Union Européenne a instauré l'« Initiative EMPLOI » dont l'un des volets (HORIZON) s'adressait aux personnes atteintes d'un handicap. Doté d'un budget de plus 950 millions d'euros, il a permis de financer plus d'un millier de projets transnationaux visant à développer de meilleures formations et de nouvelles créations d'emploi pour les personnes handicapées. Ce programme avait été précédé d'HELIOS (1988-1991) et HELIOS II (1993-1999).

²² Le Fonds social européen et les personnes handicapées, <http://ec.europa.eu/esf>.

b) Outils de suivi

Dans la mesure où l'action politique dans le domaine du handicap relève principalement des Etats membres, l'Union Européenne a pris, dès 1996, des dispositions en matière de coopération et mis en place un groupe composé d'experts nationaux chargés de suivre les politiques et priorités des gouvernements relatives au handicap.

Le dialogue avec la société civile s'est développé lors de la mise en œuvre du programme HELIOS II, avec la mise en place d'une collaboration étroite avec le Forum Européen des Personnes Handicapées (FEPH). Le FEPH, association internationale sans but lucratif créée en 1996, constitue à ce jour la plus grande organisation indépendante représentative de personnes handicapées en Europe et veille aux initiatives de l'Union Européenne en matière de handicap. Le 24 octobre 2011, le FEPH a demandé aux chefs d'Etat et de gouvernement européens de veiller à ce que les besoins des personnes handicapées et de leurs familles soient pris en compte tout au long de l'élaboration des politiques en matière sociale, politique et économique²³. Il n'en reste pas moins que la concertation avec l'ensemble des organismes qui maillent le territoire européen (secteur associatif, représentants des professionnels ou des familles...) permet également de faire remonter toutes les informations nécessaires et utiles à la prise en considération des personnes handicapées dans et par les Etats membres et d'œuvrer ainsi à l'élaboration d'une législation toujours plus proche des besoins des individus. Ainsi la stratégie européenne 2010-2020 a prévu qu'à l'échelle de l'Union, l'application de la stratégie soit examinée régulièrement au sein du Groupe de haut niveau sur les personnes handicapées qui réunit des représentants des Etats membres, la Commission, des personnes handicapées et les organisations qui les représentent ainsi que d'autres parties prenantes et un cadre de suivi en place.

²³ Vie publique, la politique européenne à l'égard des personnes handicapées, 28 mai 2015.

Les différentes modalités de la reconnaissance du handicap: approche européenne de la personne handicapée

La stratégie européenne 2010-2020 soutient toute campagne nationale de sensibilisation de la société au handicap et fait en sorte que les personnes handicapées connaissent mieux leurs droits et sachent les exercer.

Par ailleurs, afin de pouvoir évaluer les politiques concernant les personnes handicapées, il est nécessaire de réorganiser les informations statistiques déjà collectées et de disposer d'un suivi des données. La Commission souhaite élaborer une enquête spécifique sur les entraves à l'intégration sociale des personnes handicapées et a prévu de présenter une série d'indicateurs servant à suivre l'évolution de leur situation au regard des objectifs phares de la stratégie « Europe 2020 ». Il est également envisagé d'élaborer un outil en ligne présentant les mesures concrètes d'application de la législation en la matière. L'ensemble des indicateurs déjà existants, leur réorganisation au regard d'une préoccupation d'évaluation devrait permettre d'analyser l'évolution de la situation et de repérer les freins et disparités existants²⁴.

La première période de cette stratégie (2010-2015) étant achevée, l'Union Européenne a organisé une consultation publique afin d'évaluer les effets et la cohérence de sa politique vis à vis des besoins et des droits des personnes handicapées et de recueillir des avis sur les difficultés rencontrées par les personnes ayant un handicap et sur les effets à ce jour de la stratégie mise en place en 2010.

Étaient invités à participer les citoyens, mais également les organisations ainsi que les pouvoirs publics, la consultation s'est achevée le 18 mars 2016²⁵ et les résultats ne sont pas encore publiés.

²⁴ Communication de la Commission du 15 décembre 2010 relative à la stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées : un engagement renouvelé pour une Europe sans entraves

²⁵ ec.europa.eu/social, consultation publique sur l'examen de la stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées.

Conclusion

Au regard des éléments qui ont été développés, il s'avère que la question du handicap et sa prise en compte dans l'Union Européenne laisse un sentiment d'inachevé, malgré tout l'intérêt qui lui est porté et les ambitions affichées.

Le cadre juridique, tant pour le législateur que pour le juge, reste un chantier ouvert. Les contours encore imprécis par certains aspects de la notion de handicap, se précisent au fil des décisions jurisprudentielles. Le législateur peine à faire accepter par les Etats membres le cadre normatif qui viendrait réguler et encadrer leurs actions et leurs politiques en direction du handicap, d'autant que chaque Etat a sa propre vision et sa propre politique sur la question.

La construction européenne, dans sa dimension sociale, et plus particulièrement en faveur du handicap, doit passer par la mise en commun de valeurs et de principes, tels l'égalité des chances et l'absence de discrimination. Les élargissements successifs ayant conduit à une Europe à 28, en raison notamment du succès du marché commun, rendent d'autant plus ardu le développement d'une politique européenne du handicap.

Il n'en reste pas moins que l'Union Européenne porte une attention de plus en plus soutenue à la situation et à la prise en compte des personnes handicapées, comme en attestent notamment les programmes d'action communautaires successifs mais qui ont pu sembler demeurer incantatoires dans certains domaines. Aussi, il convient de veiller désormais à la mise en œuvre concrète de toutes les orientations ambitieuses mais cependant réalistes et réalisables, prévues par la Stratégie 2010-2020, afin que les personnes handicapées puissent exercer tous leurs droits et occuper à part entière leur place dans la société. La « banalisation » (au sens positif du terme) de leur participation au monde du travail est aussi une condition sine

Les différentes modalités de la reconnaissance du handicap: approche européenne de la personne handicapée

qua non de leur insertion au sens large, et la Stratégie Europe 2020 poursuit bien cet objectif²⁶.

L'Europe, avec sa politique en matière de handicap, a impulsé le mouvement vers une meilleure reconnaissance de la personne handicapée et doit poursuivre dans la voie d'une véritable inclusion de celle-ci dans la société. Cette préoccupation doit devenir une priorité et sera d'autant plus prégnante pour les prochaines années, que le vieillissement de la population en Europe et le rallongement de l'espérance de vie vont conduire de fait à une augmentation du nombre de personnes souffrant d'un handicap²⁷. De près ou de loin, le handicap est donc susceptible de concerner tout le monde, et à tout moment.

²⁶ La Résolution du Parlement européen du 25 octobre 2011 sur la mobilité et l'intégration des personnes handicapées et la stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées souligne que l'objectif de la stratégie Europe 2020 d'atteindre un taux d'emploi de 75 % chez les 20-64 ans ne pourra jamais être atteint sans inclure la population souffrant d'un handicap.

²⁷ Plus d'un tiers des personnes âgées de plus de 75 ans souffrent de handicaps partiels et plus de 20% sont atteintes de handicaps lourds. Cf. Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées : un engagement renouvelé pour une Europe sans entraves

BIBLIOGRAPHIE :

OUVRAGES

- Droit des personnes handicapées, Lisiane FRICOTTE, Collection NERRET, édition 2016.
- Droit public et Handicap, sous la direction de Olivier Guézou et Stéphane Manson, Thèmes et commentaires, Dalloz 2009.
- Politiques sociales, La prise en charge du handicap et de la dépendance, pages 499 à 526, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2ème édition 2013.

ARTICLES DE REVUES ET SITES INTERNET

- BOUJEKA Augustin, « La définition du handicap en droit communautaire », Revue de Droit Sanitaire et Social 2007, p.75 et s.
- BOUJEKA Augustin, « Le handicap par association », Revue de Droit Sanitaire et Social 2008, p.865 et s.
- BOUJEKA Augustin, « La définition du handicap en droit international et en droit de l'Union Européenne », Revue de Droit Sanitaire et Social 2013, p.1388 et s.
- BOUJEKA Augustin, « Le handicap d'obésité en droit de l'Union Européenne », Recueil Dalloz 2015, p. 475 et s.
- EBERSOLD Serge, « Inclusion », in Recherche et Formation n° 61/2009, pages 71 à 83. Etudes et Résultats, « La prise en charge des personnes handicapées en Allemagne, Espagne, Pays-Bas et Suède », Direction de la Recherche, des Etudes de l'Evaluation et des Statistiques, n°506, juillet 2006.
- FALEK Hélène, « Tour d'Europe des définitions du handicap », Revue Etre Handicap Information, n°122/123, janvier/février 2013.
- KESSLER Francis, « Droit européen, handicap et intégration à l'emploi », Revue de Droit Sanitaire et Social 2011, p.806 et s.

Les différentes modalités de la reconnaissance du handicap: approche européenne de la personne handicapée

- LANQUETIN Marie-Thérèse, « Discrimination : la loi d'adaptation au droit communautaire du 27 mai 2008 », Droit social 2008, p.778 et s.
- LAURENT Sylvain, « Discrimination : le plan d'action européen en faveur des personnes handicapées », Droit social 2008, p.586 et s.
- Le Fonds Social Européen et les personnes handicapées, <http://ec.europa.eu.esf>.
- LEPERS Serge, « L'Etat n'est pas responsable de l'inaccessibilité aux handicapés des bâtiments de la justice », A.J.D.A. 2007, p.436 et s.
- L'inclusion des personnes handicapées, la stratégie de l'Europe en matière d'égalité des chances, <http://ec.europa.eu/employment>.
- MACOVEI Oana Andreaa, « L'intégration des personnes handicapées dans l'Union Européenne, quel bilan ? », Revue de l'Union Européenne 2016, p.37 et s.
- MILANO Serge, « Conception et définitions du handicap », Revue de Droit Sanitaire et Social 2015, p.483 et s.
- Politique du handicap de l'union européenne, [www.asph.be /documents analyse 2014/27](http://www.asph.be/documents/analyse_2014/27) .
- PREUD'HOMME Laura, « Droit de l'Union européenne et handicap », Revue de l'Union européenne, 2014, p.336 et s. Rapport thématique sur la politique du handicap en Europe, IGAS septembre 2003.
- RIHAL, Hervé, « La notion de handicap et ses conséquences : les apports peu éclairants de la Cour de Justice de l'Union Européenne », Revue de Droit Sanitaire et Social 2013, p.843 et s.
- ROBIN-OLIVIER Sophie, « Les normes sociales internationales et européennes et le développement du droit par les juges en Europe », Droit social 2016, p.219 et s.
- SAULNIER-CASSIA Emmanuelle, « Du handicap en droit communautaire », Revue Constitutions 2010, p.81.
- URIOPPS Lorraine, Colloque handicap et citoyenneté du 3 décembre 2015, www.uriopps-lorraine.asso.fr.

Les différentes modalités de la reconnaissance du handicap: approche européenne de la personne handicapée

- VANDERSTRAETEN Maxime, « Définir, c'est exclure ; le cas du handicap », Revue interdisciplinaire d'études juridiques, 2015, p.91 et s.
- VIE PUBLIQUE, « La politique européenne à l'égard des personnes handicapées », www.vie-publique.fr.