



que, bien qu'il réunisse les conditions définies par le code de la sécurité sociale relatives à l'âge, à la résidence en France, aux ressources et à la détention d'un titre de séjour l'autorisant à travailler, il ne remplissait pas une ultime condition : celle imposant une antériorité du séjour de dix années par rapport à la demande. Les juges du fond lui avaient donné satisfaction en écartant cette dernière condition, considérant qu'en imposer le respect aurait en l'espèce conduit à priver cette personne du minimum vital et, par conséquent, « à ne pas lui permettre de mener une vie digne et indépendante comme exigée par les dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union », ce qui leur était apparu « disproportionné ».

36. Ne les suivant pas dans cet argumentaire qui donnait la prééminence à l'article 25 de la Charte sur la législation commandant l'attribution de l'ASPA, la Cour de cassation a cassé l'arrêt de la Cour d'appel. On trouve les fondements juridiques de cette position dans la prise en compte, par le juge et en annexe de sa décision, de moyens présentés par le service gestionnaire de l'ASPA, à savoir la CDC.

37. Après avoir analysé la législation applicable en concluant que la Cour d'appel « a violé par fausse interprétation » les articles du code ainsi d'ailleurs que l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et son protocole additionnel n° 12, le juge de cassation privilégie la question, centrale ici, de la portée de l'article 25 de la Charte des droits fondamentaux.

38. Il s'appuie alors explicitement sur l'article 52, paragraphe 5, de la Charte, à savoir sur la distinction entre « droits » et « principes », et rappelle que « ces derniers, tant qu'ils ne sont pas concrétisés par le droit dérivé ou le droit national, ne peuvent être invoqués ». Aussi, ce principe figurant à l'article 25 et portant sur la nécessité de respecter le droit à une vie digne et indépendante « ne pouvait être invoqué faute de concrétisation par un texte ».

39. La logique d'interprétation définie par la Charte elle-même en ce qui concerne ses propres dispositions s'applique donc si l'on prend en compte les quelques décisions jurisprudentielles qui ont eu à en connaître. La *summa divisio* est ainsi celle qui distingue les « droits » et les « principes ». Or, l'article 25 relatif aux personnes âgées paraît bien devoir être rangé dans la seconde catégorie : ce qui ne lui confère de portée qu'indirecte du fait de l'exigence d'une législation de l'Union ou des États membres venant le concrétiser...

ARTICLE 26.

INTÉGRATION DES PERSONNES HANDICAPÉES

par

Isabelle HACHEZ

Professeure à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

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.

BIBLIOGRAPHIE

- BAILLEUX, A., « La Cour de justice, la Charte des droits fondamentaux et l'intensité normative des droits sociaux », *R.D.S.*, 2014/3, pp. 281 à 308
- BAILLEUX, A., et HACHEZ, I., « Another Look at Glatzel », in BREMS, E. et DESMET, E. (dir.), *Rewriting Human Rights*, Edward Elgar, 2017, à paraître
- BORGETTO, M. et LAFORE, R., « Article II-86 », in BURGORGUE-LARSEN, L. et al. (dir.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article, Partie II, La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 358 à 370
- BOUJEKA, A., « La protection de la personne handicapée selon le Conseil de l'Europe », in BOUJEKA, A. (dir.), *Les politiques de protection des personnes handicapées en Europe et dans le monde*, Bruxelles, Bruylant, Nemesis, 2009, pp. 85 à 101
- CHANOGLIOU, K., « The framework for protecting the rights of persons with mental disabilities in Europe. Improved Protection for a Growing Yet Marginalised Group », *Cyprus Human Rights Law Review*, vol. 2012/1, pp. 157 à 183
- CLEMENTS, L., « Disability, dignity and the cri du cœur », *European Human Rights Law Review*, 2011, pp. 675 à 685

- CUYPERS, D. et VAN DAMME, S., « Het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Bron van inspiratie voor het Unierecht en het Belgisch sociaal recht ? », *R.D.S.*, 2014/1, pp. 59 à 87
- CUYPERS, D., KEUNEN, St. et VAN DAMME, S., « Het herziene europees sociaal handvest en de verbetering van de mensenrechtenpositie van personen met een handicap », *R.D.S.*, 2016/1, pp. 5 à 43
- DAMMAME, J., « How can Obesity fit within the Legal Concept of "Disability" ? A comparative Analysis of Judicial Interpretations under EU and US Non-discrimination Law after Kaltoft », *European Journal of Legal Studies*, 2015, vol. 8/1, pp. 147 à 179
- DE SALVIA, M., « Avancées et limites de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de handicap », in DAL, G.-A. et KRENC, Fr. (dir.), *Les droits fondamentaux de la personne handicapée*, Bruxelles, Bruylant, Nemesis, 2006, pp. 15 à 29
- D'ESPALLIER, A., SOTTIAUX, S. et WOUTERS, J., *De doorwerking van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 141 p., pp. 47 à 71
- DHOMMEAUX, J., « La Convention relative aux droits des personnes handicapées et son Protocole du 13 décembre 2006 », *R.T.D.H.*, 2013/95, pp. 529 à 550
- FERRI, D., « The Conclusion of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities by the EC/EU: a Constitutional Perspective », in WADDINGTON, L. et QUINN, G., (dir.), *European Yearbook of Disability Law*, Oxford, Portland, Intersentia, 2010, vol. II, pp. 47 à 71
- FORASTIERO, R., « The Charter of Fundamental Rights and the Protection of Vulnerable Groups: Children, Elderly People and Persons with Disabilities », in PALMISANO, G. (dir.), *Making the Charter of Fundamental Rights a living instrument*, Brill, Nijhoff, pp. 165 à 198
- HACHEZ, I. (coord.), « Pour que la norme ne soit plus la norme. Vers l'inclusion des personnes en situation de handicap », *R.I.E.J.*, 2015.74, pp. 51 à 180
- HACHEZ, I., « L'inclusion des personnes en situation de handicap : du soft law au hard law et inversement », in AILINCAI, A. (dir.), *Soft law et droits fondamentaux*, Actes du colloque, Grenoble, 4 et 5 février 2016, Paris, Pedone, 2017, pp. 241 à 265
- HOEFMANS, A., « The EU Framework under Construction New Perspectives through Fundamental Rights Policy and EU Accession to the CRPD », in WADDINGTON, L. et al. (dir.), *European Yearbook of Disability Law*, vol. 3, Cambridge-Antwerp-Portland, Intersentia, 2010, pp. 35 à 57

- KAYESS, R. et FRENCH, Ph., « Out of Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities », *Human Rights Law Review*, 2008, vol. 8/1, pp. 1 à 34
- O'BRIEN, Ch., « Article 26 », in PEERS, St. et al., *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2014, pp. 709 à 748
- O'BRIEN, Ch., « Driving down disability equality ? », Case C-356/12, *Wolfgang Glatzel, M.J.*, 2014, pp. 723 à 728
- QUINN, G., et al., *Human Rights and Disability. The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability*, février 2002, 307 p. (disponible à l'adresse suivante : <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HRDisabilityen.pdf>)
- STAES, Th. et DAMAMME, J., « External referencing by the ECtHR and human rights integration : (missed) opportunities for rights of persons with disabilities », in BRIBOSIA, E., et RORIVE, I., (dir.), *Towards a global and integrated approach of human rights: promises and challenges?*, à paraître
- VAN LEUVEN, N., « Droits et principes de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : pas d'opposition simple entre hard law et soft law », in HACHEZ, I., et al. (dir.), *Les sources du droit revisitées*, vol. 1, *Normes internationales et constitutionnelles*, Limal, Anthemis, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2012, pp. 463 à 494
- WADDINGTON, L., « Equal to the Task? Re-Examining EU Equality Law in Light of the United Nation Convention on the Rights of Persons with Disabilities », in WADDINGTON, L. et al. (dir.), *European Yearbook of Disability Law*, Cambridge, Antwerp, Portland, Intersentia, 2013, vol. IV, pp. 169 à 200
- WADDINGTON, L., « "Not disabled enough": how European Courts filter non-discrimination claims through a narrow view of disability », *J.E.D.H.*, 2015/1, pp. 11 à 35
- ZANI, M., « La Convention de l'O.N.U. relative aux droits des personnes handicapées », *Rev. dr. int. et comp.*, 2008/4, pp. 551 à 566
- ZARU, D. et ZUBER, M., « The EU as a party of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities : implications for the coherence of internal and external EU human rights policies », *European Yearbook on Human Rights*, 2010, pp. 169 à 182

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	590
I. – PORTÉE ET JUSTICIABILITÉ DE L'ARTICLE 26.....	591
II. – SOURCES EXTERNES D'INTERPRÉTATION.....	598
A. – La Convention onusienne relative aux droits des personnes handicapées.....	598
B. – La Charte sociale européenne.....	605
C. – La Convention européenne des droits de l'homme.....	607
CONCLUSION.....	609

INTRODUCTION

1. On aurait pu s'attendre à ce que le droit à l'intégration des personnes handicapées se retrouve sous le titre IV de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, concernant la solidarité (1). Le parti a pourtant été pris de le garantir à l'article 26 de la Charte, qui correspond au dernier des sept articles du titre III relatif à l'égalité. À bien y réfléchir, ce choix n'a rien de très surprenant : le principe d'égalité a été le fer de lance de la réinscription de la thématique du handicap dans le langage des droits fondamentaux et demeure aujourd'hui encore le prisme au travers duquel la situation des personnes en situation de handicap est appréciée. C'est parce que les personnes handicapées bénéficient des mêmes droits que tout être humain, et que l'origine de leur handicap ne réside pas tant dans des déficiences qui leur sont propres que dans l'organisation de la société, qu'elles doivent pouvoir prétendre, à l'instar de toute personne, à l'autonomie, à l'intégration sociale et professionnelle et à la participation à la vie de la communauté, pour reprendre les termes de l'article 26. L'article 21 de la Charte interdit en ce sens, à la suite de la clause générale d'égalité de l'article 20, toute discrimination fondée, entre autres, sur le handicap. À l'instar des dispositions qui le précèdent, l'article 26 de la Charte s'adosse en conséquence au droit à l'égalité et à la non-discrimination garanti par les articles 20 et 21 (voy. les commentaires relatifs à ces articles par E. Bribosia,

(1) Cf. M. BORGETTO et R. LAFORE, « Article II-86 », in L. BURGOGNE-LARSEN *et al.*, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article, Partie II, La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 362 et 363, n° 11.

I. Rorive et J. Hislaire dans cet ouvrage) pour reconnaître à une catégorie de personnes vulnérables en particulier le droit à l'intégration, qui lui-même présuppose que d'autres droits proclamés par la Charte soient reconnus sur pied d'égalité aux personnes handicapées (2).

L'ambition de l'objectif formulé à l'article 26 contraste cependant avec les obstacles entravant sa pleine réalisation, qu'ils se logent dans son libellé même ou dans l'interprétation que lui a réservé la Cour de justice (I). Cet article demeure en définitive peu exploité par rapport à d'autres normes de droit européen ou dispositions internationales consacrées aux droits fondamentaux des personnes handicapées et aux développements qu'elles ont connus à l'extérieur de l'Union européenne. Force est notamment de reconnaître, à cet égard, que la ratification par l'UE de la Convention relative aux droits des personnes en situation de handicap n'a pas encore rencontré toutes les attentes qu'on pouvait légitimement placer en elle (II).

I. – PORTÉE ET JUSTICIABILITÉ DE L'ARTICLE 26

2. Comme le révèlent les Explications de la Charte, l'article 26 puise sa source d'inspiration dans deux textes normatifs, l'un de *hard law*, l'autre de *soft law* (3). Il s'agit, d'une part, de l'article 15 la Charte sociale européenne et, d'autre part, du point 26 de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (4).

Dans sa version révisée en 1996, le premier traité consacre, en des termes similaires à l'article 26, le droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté, en prenant soin de détailler les mesures que les États parties s'engagent à adopter en vue d'en garantir l'effectivité (5). On

(2) R. FORASTIERO, « The Charter of Fundamental Rights and the Protection of Vulnerable Groups : Children, Elderly People and Persons with Disabilities », in G. PALMISANO (dir.), *Making the Charter of Fundamental Rights a living instrument*, Brill, Nijhoff, pp. 165 à 198. Voy. aussi K. CHAINOGLOU, « The framework for protecting the rights of persons with mental disabilities in Europe. Improved Protection for a Growing Yet Marginalised Group », *Cyprus Human Rights Law Review*, vol. 2012/1, pp. 157 à 183.

(3) Ch. O'BRIEN, « Article 26 », in St. PEERS *et al.* (dir.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2014, pp. 728 et 729, n° 26.52 et 26.53.

(4) L'un et l'autre texte sont mentionnés à l'article 151 du TFUE par lequel s'ouvre le titre X, « Politique sociale ».

(5) L'article 15 de la Charte sociale révisée dispose, plus précisément, qu'« en vue de garantir aux personnes handicapées, quel que soit leur âge, la nature et l'origine de leur handicap, l'exercice effectif du droit à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté, les parties s'engagent notamment :

constate à la lecture de celles-ci le large spectre de droits fondamentaux couvert par le droit à l'intégration, qui va du droit à l'éducation au droit à l'emploi en passant par le droit au logement.

Le second texte, adopté à l'échelle de l'Union européenne et à l'origine de la disposition commentée, prévoit quant à lui que « (t)oute personne handicapée, quelles que soient l'origine de et la nature de son handicap, doit pouvoir bénéficier de mesures additionnelles concrètes en visant à favoriser son intégration professionnelle et sociale. Ces mesures d'amélioration doivent notamment concerner, en fonction des capacités des intéressés, la formation des capacités des intéressés, la formation professionnelle, l'ergonomie, l'accessibilité, la mobilité, les moyens de transport et le logement ».

En dépit de la philosophie sous-jacente à l'un et l'autre libellés qui tend à les distinguer (6), la mise en œuvre du droit à l'intégration passe, dans un cas comme dans l'autre, par l'adoption de mesures étatiques destinées à progressivement le réaliser.

3. Par comparaison avec les dispositions normatives qui l'ont inspiré, l'article 26 de la Charte n'explicite pas de manière aussi précise les contours du droit à l'intégration qu'il consacre. Diverses sources matérielles sont cependant de nature à en nourrir la portée. On songe évidemment aux dispositions précitées, à l'origine de sa rédaction, mais aussi aux autres droits garantis par la Charte dont la reconnaissance participe à l'intégration des personnes handicapées, ou encore à la

(1) à prendre les mesures nécessaires pour fournir aux personnes handicapées une orientation, une éducation et une formation professionnelle dans le cadre du droit commun chaque fois que possible ou, si tel n'est pas le cas, par le biais d'institutions spécialisées publiques ou privées ;

(2) à favoriser leur accès à l'emploi par toute mesure susceptible d'encourager les employeurs à embaucher et à maintenir en activité des personnes handicapées dans le milieu ordinaire de travail et à adapter les conditions de travail aux besoins de ces personnes ou, en cas d'impossibilité en raison du handicap, par l'aménagement ou la création d'emplois protégés en fonction du degré d'incapacité. Ces mesures peuvent justifier, le cas échéant, le recours à des services spécialisés de placement et d'accompagnement.

(3) à favoriser leur pleine intégration et participation à la vie sociale, notamment par des mesures, y compris des aides techniques, visant à surmonter des obstacles à la communication et à la mobilité et à leur permettre d'accéder aux transports, au logement, aux activités culturelles et aux loisirs ».

Tous les États membres de l'Union européenne n'ont cependant pas ratifié la Charte sociale européenne révisée ; seuls vingt d'entre eux l'ont fait à ce jour. Dans sa précédente version, l'article 15 de la Charte s'appliquait uniquement à la formation et à la réadaptation professionnelles. Sur l'existence concomitante de ces deux versions de l'article 15, voy. : Ch. O'BRIEN, *op. cit.*, pp. 726 et 727, n° 26.46 à 26.48 ; D. CUYPERS, St. KEUNEN et S. VAN DAMME, « Het herziene europees sociaal handvest en de verbetering van de mensenrechtenpositie van personen met een handicap », *R.D.S.*, 2016/1, pp. 5 à 43, spéc. pp. 20 et s.

(6) La Charte communautaire s'inscrit dans une logique réparatrice là où la Charte sociale européenne s'exprime dans le registre des droits (M. BORGETTO et A. LAFORE, *op. cit.*, p. 361).

Convention onusienne relative aux droits des personnes handicapées que l'Union européenne a ratifiée (7).

Bien plus, le libellé de l'article 26 surprend : si on y trouve exprimé dans le langage des droits fondamentaux la trace d'obligations positives (« le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer ... »), leur réalisation est balisée en amont par une formulation restrictive qui évoque cette fois une obligation négative à charge, formellement, de la seule Union (« L'Union reconnaît et respecte le droit des personnes handicapées à bénéficier ... ») : celle de ne pas remettre en cause ce droit (8).

Cette combinaison singulière entre obligation négative et obligation positive, sur laquelle est bâti l'article 26, tient sans doute aux compétences limitées de l'UE dans le domaine du handicap (9), par contraste avec celles plus larges qui lui sont reconnues en matière d'égalité – en ce compris pour combattre les discriminations fondées sur le handicap – et qui ont donné lieu à un arsenal législatif particulièrement développé, dont la manifestation la plus emblématique est sans conteste la directive 2000/78 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Cette directive a été adoptée sur fondement de l'actuel article 19 du TFUE (ancien art. 13 du TCE) qui prévoit que, dans les limites de ses compétences, l'Union « peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée (entre autres) sur (...) un handicap » (10). D'autres politiques publiques en faveur des personnes en situation de handicap pourraient être envisagées sur cette base ou dans le cadre du titre X du TFUE (art. 151 et s.), relatif à la politique sociale – il y est notamment question de l'intégration des personnes exclues du marché du travail et de la lutte contre l'exclusion sociale, même si les personnes handicapées

(7) Ch. O'BRIEN, *op. cit.*, spéc. pp. 712 à 717, n° 26.08 à 26.22, et p. 721, n° 26.31. Cf. *infra*, point II, pour davantage de développements, en ce compris sur la notion de handicap que l'article 26 ne définit pas.

(8) Sur l'interprétation, restrictive ou extensive, de l'article 26, voy. M. BORGETTO et R. LAFORE, *op. cit.*, p. 362, n° 10 ; Ch. O'BRIEN, *op. cit.*, p. 710, n° 26.01 et 26.02 et pp. 735 et 736, n° 26.70. Voy. par ailleurs, pour une formulation similaire, l'article 25 de la Charte et le commentaire, dans cet ouvrage, de M. BORGETTO et R. LAFORE, spéc. n° 13 et s.

(9) En ce sens, voy. N. VAN LEUVEN, « Droits et principes de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : pas d'opposition simple entre *hard law* et *soft law* », in I. HACHEZ et al. (dir.), *Les sources du droit revisitées*, vol. 1, *Normes internationales et constitutionnelles*, Limal, Anthemis, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2012, p. 478, n° 27. Pour rappel, l'article 51, paragraphe 2, de la Charte dispose que « La présente Charte ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelle pour la Communauté et pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies par les traités » (voy., dans cet ouvrage, le commentaire de F. Picod).

(10) Cf. aussi l'art. 10 TFUE.

n'y sont pas expressément visées et que l'Union ne peut, à ce titre, que soutenir et compléter l'action des États membres. Il en va de même des compétences de l'Union en matière d'emploi (art. 145 et s. du TFUE), qui obéissent, elles aussi, à une logique de subsidiarité (11).

Bien qu'il ne s'adresse explicitement qu'à l'Union européenne, l'effectivité de l'article 26 de la Charte dépend également de l'adoption de mesures nationales de concrétisation, destinées à assurer l'intégration des personnes en situation de handicap (12).

4. Force est, donc, de reconnaître que le potentiel du droit à l'intégration consacré à l'article 26 est corseté par un libellé prudent et complexe du point de vue des obligations qu'il impose. La dimension programmatique du droit à l'intégration n'en est pas moins prégnante, sans quoi la qualification de « principe » qui a été retenue à son égard, en lieu et place de celle de « droit », en deviendrait difficilement compréhensible (13), « la différence entre les principes et les droits (tenant) à ce que les droits doivent être respectés et les principes mis en œuvre » (14).

En précisant, sous une forme restrictive, que les principes peuvent uniquement servir de directive interprétative ou être invoqués dans le cadre d'un contrôle de légalité, l'article 52, paragraphe 5, de la Charte n'en reconnaît pas moins leur caractère justiciable (voy., à ce sujet, le commentaire détaillé de cette disposition, et de la jurisprudence *Glatzel*, par A. Bailleux dans cet ouvrage, nos 33 à 52). Il s'agit d'une justiciabilité limitée : les principes « peuvent servir de "boucliers", pour faire obstacle à l'adoption de certains actes des institutions de l'Union

(11) Voy. par ailleurs les actes de droit dérivé mentionnés dans l'appendice de la décision du Conseil du 26 novembre 2009 concernant la conclusion, par la Communauté européenne, de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, dont il sera question *infra*, n° 7.

(12) L'arrêt *Glatzel*, rendu par la Cour de justice le 22 mai 2014 et sur lequel on aura l'occasion de revenir (*infra*, n° 4), précise en ce sens qu'« afin que (l'article 26) produise pleinement ses effets, il doit être concrétisé par des dispositions du droit de l'Union ou du droit national » (§ 78).

(13) Cette qualification apparaît tout d'abord dans les explications relatives à la Charte des droits fondamentaux. L'explication *ad* article 26 évoque expressément « le principe contenu dans cet article », et cette qualité est confirmée par les explications relatives à l'article 52, paragraphe 5, qui épinglent comme exemples de principes les articles 25, 26 et 37 de la Charte (sur le statut de ces explications, cf. art. 6, § 1, al. 3, du TUE et 52, § 7, de la Charte ; sur la valeur juridique des explications, cf. A. BAILLEUX, cet ouvrage, nos 58 et s.). La qualification de « principe » a par ailleurs été reconnue par la Cour de justice dans son arrêt *Glatzel* du 22 mai 2014, sans autre élément de justification qu'une référence aux dites explications (cf. A. BAILLEUX, cet ouvrage, n° 37).

(14) G. BRAIBANT, « Conclusions des actes des Journées d'études relatives à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *R.U.D.H.*, 2000, p. 68.

ou des États membres qui remettraient en cause le niveau de réalisation déjà atteint par des mesures de mise en œuvre ; ils ne peuvent servir d'"épées", c'est-à-dire être invoqués devant le juge afin de réclamer de la part du législateur ou de l'exécutif l'adoption de certaines mesures déterminées à l'effet de les concrétiser » (15). Un tel « principe de justiciabilité normative ou objective », pour reprendre l'expression de G. Braibant (16), permet d'« éviter que les États membres qui mettent en œuvre le droit communautaire (...), ou les institutions de l'Union qui exercent leurs compétences (...), n'amènent, par leurs actions, une diminution de la protection des droits sociaux énumérés dans la Charte » (17).

Dans le seul arrêt qui s'est à ce jour prononcé sur les effets juridiques attachés à la catégorie des principes – l'arrêt *Glatzel* du 22 mai 2014 (18) –, la Cour de justice a considérablement limité la portée des principes. *Était en cause, dans cette affaire, la validité de la directive 2006/126 relative au permis de conduire au regard, notamment, de l'article 26 de la Charte.* Sous cet angle, la question était de savoir si le refus de l'administration allemande d'octroyer un permis de conduire à Monsieur Glatzel, en raison du fait que l'acuité visuelle de son œil droit ne satisfaisait pas aux conditions de l'annexe III, point 6.4, de la directive en question, ne contrevenait pas au droit à l'intégration des personnes handicapées. La Cour de justice expédie la question au terme d'un raisonnement en deux temps.

Privilegiant une lecture littérale de l'article 52, paragraphe 5, de la Charte, la Cour limite l'invocabilité des principes à l'égard des actes nationaux ou européens qui les mettent en œuvre (19), tout en interprétant largement, *in casu*, cette catégorie d'actes (20). Selon elle, la directive 2006/126 constitue bel et bien un acte législatif de l'Union mettant

(15) O. DE SCHUTTER, « Les droits fondamentaux dans le projet européen. Des limites à l'action des institutions à une politique des droits fondamentaux », in O. DE SCHUTTER et P. NIHOUL, *Une Constitution pour l'Europe. Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2004, pp. 112 et 113. Sur la plus ou moins grande générosité avec laquelle la doctrine interprète la justiciabilité des principes, cf. par ailleurs A. Bailleux, cet ouvrage, n° 39.

(16) Par opposition au principe de justiciabilité subjective (voy. G. BRAIBANT, *op. cit.*, p. 68).

(17) O. DE SCHUTTER, « La garantie... », *op. cit.*, pp. 130 et 131.

(18) C'est aussi le premier et unique arrêt qui se prononce sur la portée et la justiciabilité de l'article 26 de la Charte (pour un commentaire de cet arrêt, cf. A. BAILLEUX, « La Cour de justice, la Charte des droits fondamentaux et l'intensité normative des droits sociaux », *R.D.S.*, 2014/3, pp. 281 à 308, et cet ouvrage, n° 40 et s. ; Ch. O'BRIEN, « Driving down disability equality ? », *Case C-356/12, Wolfgang Glatzel, M.J.*, 2014, pp. 723 à 728, spéc. p. 21). Sans avoir donné lieu à d'amples développements, cette disposition a par contre été invoquée à l'une ou l'autre reprises dans les conclusions d'avocats généraux.

(19) § 74 de l'arrêt.

(20) § 75 de l'arrêt.

en œuvre le principe contenu à l'article 26 de la Charte, et ce, alors même que le lien entre l'une et l'autre est pour le moins ténu (21). Il n'en demeure pas moins que l'article 26 est donc applicable en l'espèce, conformément à ce que requiert l'article 52, paragraphe 5, précité.

Ajoutant, cette fois, à la lettre de l'article 52 de la Charte, la Cour de justice conditionne cependant le contrôle de conformité auquel cette disposition l'autorise à se livrer à l'existence d'une troisième norme, distincte de l'acte mettant en œuvre le principe et concrétisant au niveau de l'Union ou du droit national ledit principe. La Cour indique, plus précisément, que « bien que l'article 26 de la Charte commande que l'Union respecte et reconnaisse le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures d'intégration, le principe consacré à cet article n'implique pas, en revanche, que le législateur de l'Union soit tenu d'adopter telle ou telle mesure particulière. En effet, afin que cet article produise pleinement ses effets, il doit être concrétisé par des dispositions du droit de l'Union ou du droit national. Par conséquent, ledit article ne saurait, en lui-même, conférer aux particuliers un droit subjectif invocable en tant que tel » (22). Autrement dit, ce n'est que lorsque le principe garanti à l'article 26 est combiné à des dispositions européennes ou nationales le concrétisant qu'il peut tenir lieu de norme de contrôle. Pareilles dispositions étant en l'espèce inexistantes, la Cour conclut à l'absence de violation de l'article 26.

Il y a là manifestement une malencontreuse confusion entre contentieux subjectif et contentieux objectif, dans le cadre duquel l'exigence d'effet direct n'a pas lieu d'être. La réalisation d'un contrôle de conformité ne requiert en effet pas que le droit fondamental à l'aune duquel il est réalisé soit directement applicable. Il suffit que ce dernier soit suffisamment précis pour permettre un contrôle à son aune, et cette précision ne dépend pas nécessairement – comme l'enseigne la Cour au travers d'un raisonnement dont la rationalité nous échappe – de l'adoption d'un acte de concrétisation : elle peut le cas échéant être recherchée dans des sources, internationales ou nationales, externes au droit considéré. Dans l'affaire *Glatzel*, l'article 26 ne permettait certes pas de considérer que le seuil minimal d'acuité visuelle fixé par l'annexe litigieuse excédait le cadre des possibilités ouvertes par le principe énoncé.

(21) Cf. A. BAILLEUX, cet ouvrage, n° 48.

(22) § 78 de l'arrêt.

Il n'en reste pas moins que, sur le plan des principes, un tel contrôle de légalité demeure parfaitement envisageable (23).

Avec la jurisprudence *Glatzel* – qui n'a cependant pas été rendue en formation de grande chambre –, le gouffre entre droit et principe se creuse davantage encore, tout comme l'écart entre la justiciabilité des principes au sein de l'Union européenne et le contrôle des obligations positives découlant des droits fondamentaux en dehors de cette enceinte. La plus-value juridique de l'article 26 de la Charte devient du même coup passablement obscure et semble en définitive se limiter à une obligation d'interprétation conforme (24).

5. Reste alors à l'article 26 la force du symbole, cette disposition inscrivant dans le marbre des traités une préoccupation majeure de ces dernières années : l'attention à accorder à la problématique du handicap, qui touche une personne sur six dans l'Union européenne. En ce sens, l'article 26 induit nombre d'initiatives non juridiquement contraignantes (25). On songe en particulier à la *Stratégie 2010-2020* adoptée par la Commission européenne en faveur des personnes handicapées, dans le sillage de différentes dispositions des traités européens – dont l'article 26 – et de la Convention onusienne relative aux droits des personnes handicapées (26). Cette Stratégie « met l'accent sur la suppression des entraves auxquelles se heurtent les personnes handicapées », que ce soit en matière d'accessibilité, de participation,

(23) Qu'il s'agisse d'autres sources dédiées à la consécration ou à l'explicitation des contours du droit fondamental en cause (cf. *infra*, n° 6 et s.) ou de mesures européennes ou nationales lui donnant corps et mobilisables dans le cadre de l'invocation d'une violation de l'obligation de *standstill* inférée du droit considéré (pour davantage de développements, voy. I. HACHEZ, obs. sous Cass., 6 mars 1986 et Cass., 21 octobre 1993, S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Droit international des droits de l'Homme*, Bruxelles, Larcier, en 2014, pp. 209 à 221 ; A. BAILLEUX et I. HACHEZ, « Another Look at Glatzel », in E. BREMS et E. DESMET (dir.), *Rewriting Human Rights*, Edward Elgar, 2017, à paraître. Voy. par ailleurs au sujet de la compatibilité de cette jurisprudence avec l'arrêt *Defrenne II* de la Cour, *infra*, n° 10.

(24) Cette jurisprudence est également de nature à largement vider de sa substance le test de compatibilité que la Commission européenne avait annoncé vouloir réaliser entre les propositions législatives et actes qu'elle adopte et les dispositions de la Charte, *in casu* son article 26 (Communication de la Commission sur la stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne COM(2010) 573 final).

(25) On pourrait du reste qualifier l'article 26 de *soft law* intraconventionnel, non en raison de l'absence de force juridiquement contraignante de son contenant, mais de la faible densité normative de son contenu (sur la notion de *soft law* intralégislatif, voy. I. HACHEZ, « Le *soft law* : qui trop embrasse mal étreint ? », *Les sources du droit revisitées*, vol. 4, *Théorie des sources du droit*, op. cit., pp. 539 à 586, spéc. pp. 560 et s. ; voy. aussi, à propos de la Charte des droits fondamentaux, N. VAN LEUVEN, op. cit., p. 488, n° 40).

(26) COM (2010) 636 final. Voy. à cet égard l'avis d'Equinet, « Des droits pour tous : contribution des organismes de lutte contre les discriminations à l'évaluation de la stratégie 2010-2020 de l'Union européenne en faveur des personnes handicapées », 2014.

d'égalité, d'emploi, d'éducation et de formation, de protection sociale, de santé ou d'action extérieure (27).

II. – SOURCES EXTERNES D'INTERPRÉTATION

6. Tel qu'il est garanti par l'article 26 de la Charte, le droit à l'intégration des personnes handicapées se traduit par des « mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté ». La largesse du champ d'application matériel de l'article 26 le conduit à rayonner au-delà de son prescrit pour englober d'autres droits fondamentaux garantis par la Charte et de nature à lui donner corps. À l'heure du droit en réseau, la portée de l'article 26 peut également être précisée en allant puiser dans des sources externes à la Charte. On songe en particulier à la Convention onusienne relative aux droits des personnes handicapées, qui a été ratifiée par l'Union européenne (A), et à la Charte sociale européenne dont l'article 15 a inspiré la rédaction de l'article 26 (B). La Convention européenne des droits de l'homme bénéficiant, quant à elle, d'un statut privilégié au sein de la Charte des droits fondamentaux, la jurisprudence de la Cour strasbourgeoise en matière de handicap est susceptible d'éclairer la signification des dispositions de la Charte équivalentes à celles de la Convention (C).

A. – La Convention onusienne relative aux droits des personnes handicapées

7. Dans l'environnement normatif au sein duquel s'inscrit l'article 26 de la Charte, la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006 occupe une place de premier ordre dans la mesure où elle a été ratifiée par l'Union européenne, ce qui est suffisamment original pour être souligné (28). Entrée en vigueur le 3 mai 2008, la Convention est aujourd'hui ratifiée par

(27) Voy. par ailleurs le règlement (UE) n° 1381/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, établissant un programme « Droits, égalité et citoyenneté » pour la période 2014-2020. On est, ici encore, face à du *soft law* intralégislatif : *hard* en terme de contenu, *soft* sous l'angle du contenu.

(28) On notera par ailleurs la signature par l'Union européenne, en date du 30 avril 2014, du Traité de Marrakech visant à faciliter l'accès des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés aux œuvres publiées.

172 États – dont 27 États membres de l'Union européenne (29), ainsi que par celle-ci (30).

À l'échelle de l'ordre juridique européen, le coup d'envoi des négociations a été donné en mai 2004 (31), tandis que l'adhésion de l'Union européenne à la Convention résulte de la décision du Conseil du 26 novembre 2009 (32). Cette décision est notamment fondée sur l'article 13 du TCE. On aperçoit, ici encore, le rôle central joué en la matière par le principe d'égalité qui tient lieu de trait d'union entre les compétences de l'UE et la philosophie sous-jacente à la Convention onusienne (33).

La décision 2010/48/CE compte, parmi ses annexes, une déclaration qui, en vue de circonscrire le périmètre d'action de l'UE dans les questions régies par la Convention, identifie les compétences exclusives (34) et partagées (35) qui ont été attribuées à l'Union en la matière, tout en précisant que l'étendue et l'exercice de celles-ci sont destinées à évoluer (36). Un appendice à cette annexe énumère ensuite une cinquantaine d'actes de droit dérivé ayant trait à ces questions et concernant

(29) L'Irlande l'a signée le 30 mars 2007 mais non encore ratifiée.

(30) La décision d'envisager l'adoption d'une convention spécifique pour les personnes en situation de handicap procède du constat selon lequel le droit universel des droits de l'homme, aussi contraignant fût-il, pâtissait, au niveau de sa mise en œuvre, d'un manque d'effectivité à l'égard des personnes handicapées. Au sujet de la protection offerte, en matière de handicap, par le droit international des droits de l'homme, voy. G. QUINN et Th. DEGENER, avec la collaboration de A. BRUCE, Ch. BURKE, J. CASTELLINO, P. KENNA, U. KILKELLY et Sh. QUILLIVAN, *Human Rights and Disability. The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability*, février 2002, 307 p. (disponible à l'adresse suivante : <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HRDisabilityen.pdf>). Voy. par ailleurs sur le contexte au sein duquel s'inscrit la CDPH : R. KAYESS et Ph. FRENCH, « Out of Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities », *Human Rights Law Review*, 2008, vol. 8/1, pp. 1 à 34.

(31) D. ZARU et M. ZUBER, « The EU as a party of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities : implications for the coherence of internal and external human rights policies », *European Yearbook on Human Rights*, 2010, p. 172.

(32) Décision du Conseil 2010/48/CE du 26 novembre 2009 concernant la conclusion, par la Communauté européenne, de la convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées.

(33) « Given the relevance of the principle of non-discrimination within the UNCRPD, Article 13 TEC opened the possibility to envisage the EC as party to the UNCRPD » (D. ZARU et M. ZUBER, *op. cit.*, p. 172). Voy. par ailleurs R. FORASTIERO, *op. cit.*, spéc. p. 188, n° 44.

(34) « (E)n ce qui concerne la compatibilité des aides d'État avec le marché commun et le tarif douanier commun ».

(35) « (E)n ce qui concerne les mesures destinées à combattre la discrimination fondée sur le handicap, la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux, l'agriculture, le transport par chemin de fer, par route, par voie navigable et par voie aérienne, la fiscalité, le marché intérieur, l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins, la politique en matière de réseaux transeuropéens et les statistiques ». En outre, l'Union encourage la coopération entre les États membres et, si nécessaire, soutient et complète leur action en vue du développement d'un enseignement de qualité ».

(36) Et ce conformément à ce qu'exige l'article 44, 1, de la Convention.

respectivement l'accessibilité, l'autonomie et l'inclusion sociale, le travail et l'emploi, la mobilité personnelle, l'accès à l'information, les statistiques et la collecte de données ou encore la coopération internationale. Parmi les actes en lien avec l'autonomie et l'inclusion sociale, le travail et l'emploi, figure sans surprise, en premier lieu, la directive 2000/78, à laquelle l'énumération ne se réduit cependant pas, loin de là.

La Convention onusienne relative aux droits des personnes handicapées consacre aussi bien des droits civils et politiques (notamment le droit de s'exprimer librement et le droit au respect de la vie privée) que des droits économiques sociaux et culturels (comme le droit à l'éducation ou le droit à la santé), étant entendu que l'approche du handicap axée sur les droits de l'homme impose essentiellement des obligations positives aux États parties, d'ordre substantiel ou procédural (37). Cette convention est placée sous la surveillance du Comité des droits des personnes handicapées, qui exerce notamment un contrôle sur rapport (38). À l'échelle de l'Union européenne, c'est la Commission qui est chargée d'élaborer celui-ci (39). Si elle est partie à la Convention, l'Union européenne n'a par contre pas signé, ni *a fortiori* ratifié, le Protocole facultatif à la Convention onusienne, instaurant un mécanisme de réclamations individuelles (40).

8. Instrument de droit dur, spécifiquement dédié à la protection des personnes en situation de handicap, la Convention n'a – en dépit de sa ratification par l'Union – pas révolutionné le droit européen. Si la Convention onusienne l'influence (41), c'est dans des limites relati-

(37) Pour un aperçu des droits consacrés par la CDPH, voy. entre autres : M. ZANI, « La Convention de l'O.N.U. relative aux droits des personnes handicapées », *Rev. dr. int. et comp.*, 2008/4, spéc. pp. 556 à 559 ; D. CUYPERS et S. VAN DAMME, « Het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Bron van inspiratie voor het Unierecht en het Belgisch sociaal recht ? », *Rev. dr. soc.*, 2014/1, pp. 55 à 87, spéc. pp. 63 et s. Pour un commentaire article par article de la CDPH, voy. A. D'ESPALLIER, S. SOTTIAUX et J. WOUTERS, *De doorwerking van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 141 p.

(38) Articles 35 et 36 de la Convention.

(39) Voy. en ce sens le Code de conduite entre le Conseil, les États membres et la Commission énonçant les modalités internes relatives à l'application par l'Union européenne de la Convention des Nations Unies relatives aux droits des personnes handicapées, ainsi qu'à la représentation de l'Union européenne concernant cette convention (2010/C 340/08). La Commission tient également lieu de point de contact au sens de l'article 33, paragraphe 1, de la Convention. Voy. par ailleurs : Committee on the Rights of persons with Disabilities, Concluding Observations on the initial report of the European Union, C/EU/CO/1, 2 octobre 2015.

(40) A. HOEFMANS, « The EU Framework under Construction New Perspectives through Fundamental Rights Policy and EU Accession to the CRPD », in L. WADDINGTON *et al.* (dir.), *European Yearbook of Disability Law*, vol. 3, Cambridge-Antwerp-Portland, Intersentia, 2010, p. 45, en particulier la note 30.

(41) Voy. *e.a.* R. FORASTIERO, *op. cit.*, pp. 191 et s.

vement contenues, qui, somme toute, l'apparentent à du *soft law*. Cette Convention n'en demeure pas moins une source privilégiée pour interpréter le droit à l'intégration consacré par l'article 26 de la Charte, tout comme les autres droits qui lui donnent corps (42).

9. Un premier effet tangible de l'existence de la Convention onusienne se manifeste au niveau de la **définition du handicap**, sachant que cette notion ne fait l'objet d'aucune précision dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union ou dans le droit dérivé.

Après l'entrée en vigueur de la Convention à son égard, la Cour de justice s'est en effet détournée de sa jurisprudence *Chacon Navas* qui, pour l'application de la directive anti-discrimination 2000/78, avait retenu une définition médicale du handicap, mettant l'accent sur les déficiences de la personne handicapée (43).

La Cour de justice retient désormais l'approche véhiculée par la Convention onusienne. Celle-ci ne définit pas à proprement parler la notion de handicap mais contient un certain nombre d'indications (44), qui s'inscrivent à la croisée de l'approche sociale et de l'approche médicale du handicap (45) : « 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 autres » (46). Et la Cour de justice de l'Union européenne d'enseigner, dans ce sillage, que « la notion de "handicap" doit être entendue comme visant 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 » (47).

(42) Ch. O'BRIEN, *op. cit.*, pp. 721 à 726, nos 26.31 à 26.45. *Adde*, à propos de l'interprétation de l'article 26, *ibid.*, p. 737, n° 26.74, p. 738, n° 26.76.

(43) CJUE (GC), 11 juillet 2006, *Chacon Navas*, aff. C-13/05, ECLI:EU:C:2006:456, spéc. points 43 à 45. Sur l'origine de la notion de handicap, en lien avec les accidents du travail : M. BORGETTO et R. LAPORTE, *op. cit.*, p. 360.

(44) Voy. L. WADDINGTON, « Equal to the Task ? Re-Examining EU Equality Law in Light of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities », *European Yearbook of Disability Law*, sous la direction de L. Waddington *et al.*, Cambridge, Antwerp, Portland, Intersentia, 2013, vol. IV, spéc. p. 192.

(45) Ch. O'BRIEN, *op. cit.*, p. 721, n° 26.32.

(46) Article 1 de la Convention.

(47) CJUE, 11 avril 2013, *HK Danmark*, aff. jtes C-335/11 et C-337/11, ECLI:EU:C:2013:222, spéc. points 36 à 38 ; CJUE (GC), 18 mars 2013, *Z.*, C-363/12, ECLI:EU:C:2014:159, spéc. points 76 à 82 ; CJUE, 22 mai 2014, *Glatzel*, C-356/12, ECLI:EU:C:2014:350, point 45 ; CJUE, 18 décembre 2014, *FOA*, C-354/13, ECLI:EU:C:2014:2463, spéc. points 53 à 59 ; CJUE, 1^{er} décembre 2016,

On doit cependant constater la restriction qui affecte cette définition par rapport à la perspective ouverte par la Convention onusienne : à l'échelle de l'Union européenne, le juge la cantonne au domaine professionnel auquel se limite la directive 2000/48. Rien ne justifie, en revanche, d'imposer ce corset aux personnes en situation de handicap auxquelles s'adressent les articles 21 et 26 de la Charte (48). Pour être complet, l'alignement sur la Convention onusienne requerrait en conséquence d'abandonner la référence à la « vie professionnelle » dans la jurisprudence européenne. On relèvera en ce sens que le Parlement européen a proposé d'ajouter, dans la proposition de directive destinée à compléter les directives anti-discrimination adoptées en 2000, une définition du handicap directement inspirée de la Convention onusienne, évoquant, donc, la « participation à la société » en lieu et place d'une « participation (...) à la vie professionnelle » (49).

10. Quant aux effets juridiques que la Cour de justice accepte de faire produire à la Convention, il faut bien reconnaître qu'ils sont pour le moins limités : le constat ne diffère pas de celui posé à propos de l'article 26 de la Charte (50).

La Cour s'accorde, certes, pour considérer que la primauté de la Convention ratifiée par l'Union « sur les textes de droit dérivé commande d'interpréter ces derniers, dans la mesure du possible, en conformité avec » celle-ci (51). Mais le juge luxembourgeois se borne à reconnaître ce seul effet à la Convention : une interprétation conforme

Daouidi, C-395/15, ECLI:EU:C:2016:917, points 42 à 54 ; CJUE, 9 mars 2017, *Petya Milkova*, C-406/15, ECLI:EU:C:2017:198, point 36. En doctrine, voy. entre autres : J. DAMMAME, « How can Obesity fit within the Legal Concept of "Disability" ? A comparative Analysis of Judicial Interpretations under EU and US Non-discrimination Law after Kaltoft », *European Journal of Legal Studies*, 2015, vol. 8/1, pp. 147 à 179 ; M. VANDERSTRAETEN, « Définir, c'est exclure : le cas du handicap », *R.I.E.J.*, 2015, n° 74, spéc. pp. 92 à 99 et les références citées ; L. WADDINGTON, « "Not disabled enough" : how European Courts filter non-discrimination claims through a narrow view of disability », *E.J.H.R.*, 2015/1, pp. 11 à 35.

(48) En ce sens : A. BAILLEUX et I. HACHEZ, *op. cit.* ; O'BRIEN, *op. cit.*, p. 734 et 735, n° 26.64 à 26.68 ; E. BRIBOSIA, I. RORIVE et J. HISLAIRE, cet ouvrage.

(49) Voy. K. LEMMENS et S. VAN DROOGHENBROECK, « Les nouvelles initiatives législatives européennes dans le domaine de la lutte contre la discrimination. Un corpus juris en quête de cohérence », in S. SOTTIAUX, C. BAYART et S. VAN DROOGHENBROECK, *Actualités du droit de lutte contre la discrimination*, Bruxelles, la Charte, 2010, p. 86 ; M. VANDERSTRAETEN, *op. cit.*, spéc. pp. 96 et 97. On trouve également une telle définition dans la Communication précitée de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées : un engagement renouvelé pour une Europe sans entraves, COM(2010) 636 final, p. 3.

(50) Cf. *supra*, n° 4.

(51) CJUE, 11 avril 2013, *HK Danmark*, aff. C-335/11, points 28 et 29. En ce sens également : CJUE, arrêt précité du 18 mars 2013, *Z.*, points 72 et 75 ; CJUE, arrêt précité du 22 mai 2014, *Glatzel*, point 70 ; CJUE, arrêt précité du 1^{er} décembre 2016, *Daouidi*, § 41.

dans la mesure du possible. La Cour considère en effet qu'« étant donné que les dispositions de la convention de l'ONU sur le handicap sont subordonnées, dans leur exécution ou dans leurs effets, à l'intervention d'actes ultérieurs relevant des parties contractantes, les dispositions de cette convention ne constituent pas, du point de vue de leur contenu, des dispositions inconditionnelles et suffisamment précises permettant un contrôle de la validité de l'acte du droit de l'Union au regard des dispositions de ladite convention » (52) : point d'effet direct, donc point de contrôle de conformité. Au mieux, la Convention onusienne tient lieu de programme à l'égard des États parties, pour reprendre la qualification retenue dans l'arrêt *Z* de la Cour de justice (53).

Ici encore, cette assertion à propos d'une convention garantissant des droits de toutes générations confondues est à rebours des standards actuels de la théorie générale des droits fondamentaux. Comme nous le verrons, le Comité onusien sur les droits des personnes handicapées, le Comité européen des droits sociaux ou encore la Cour européenne des droits de l'homme pratiquent de tels contrôles de conformité sans se soucier de l'effet direct ou non des dispositions de la Convention. La position de la Cour est également difficilement conciliable avec sa propre jurisprudence selon laquelle l'absence d'effet direct d'un traité « ne constituerait pas un obstacle au contrôle par le juge du respect des obligations qui s'imposent à la Communauté en tant que partie à cet accord » (54). Elle n'est pas non plus sans poser problème au regard de l'arrêt *Defrenne II*, dans lequel la Cour considère qu'en dépit du fait que l'article 119 du TCE (actuel art. 157 du TFUE) enjoint aux États membres d'assurer l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins, cette disposition contient une interdiction de « discriminations directes et ouvertes » qui peut être directement appliquée en justice (55). À tout le moins certaines dispositions de la Convention onusienne devraient-elles pouvoir donner lieu à un contrôle juridictionnel au sein de l'ordre juridique européen, à

(52) CJUE, arrêt précité du 22 mai 2014, *Glatzel*, point 69. À l'appui de cette affirmation, la Cour renvoie à l'arrêt *Z*, précité, points 89 et 90, qui, pour sa part, a été rendu en grande chambre.

(53) CJUE, arrêt précité du 18 mars 2013, *Z.*, point 88.

(54) CJUE, 9 octobre 2001, *Royaume des Pays-Bas c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, C-377/98, ECLI:EU:C:2001:523, point 54. Voy. à cet égard : D. FERRI, « The Conclusion of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities by the EC/EU: a Constitutional Perspective », in L. WADDINGTON et G. QUINN, *European Yearbook of Disability Law*, Antwerp, Oxford, Portland, Intersentia, 2010, vol. II, p. 67.

(55) CJUE, 8 avril 1976, *Defrenne II*, C-43/75, ECLI:EU:C:1976:56, spéc. points 18, 24, 31 et 37.

commencer par l'interdiction de discriminations fondées sur le handicap garantie par l'article 5, paragraphe 2, de la Convention (56).

11. De son côté, le Comité des droits des personnes handicapées a du reste eu l'occasion d'exercer à plusieurs reprises un contrôle de conformité sous l'angle, notamment, de l'article 5 de la Convention, concluant parfois à sa violation (57). Jugé également qu'« un retrait du droit de vote au motif d'un handicap psychosocial ou intellectuel réel ou perçu, y compris une restriction fondée sur une évaluation individualisée, constitue une discrimination fondée sur le handicap, au sens de l'article 2 de la Convention » (58). Le contrôle du Comité ne se limite toutefois pas au principe d'égalité, s'étendant potentiellement à tous les droits consacrés par la Convention.

La circonstance que l'Union européenne n'ait pas ratifié le protocole additionnel instaurant un mécanisme de plaintes individuelles n'empêche pas le juge européen de mobiliser l'interprétation authentique de la Convention délivrée par le Comité des droits des personnes handicapées, lequel est un organe de nature quasi juridictionnelle (59). Tant la cinquantaine d'observations finales par lesquelles le Comité a répondu aux rapports étatiques qui lui ont été transmis périodiquement que la quinzaine de « suggestions et recommandations » qu'il a formulées dans le cadre du mécanisme de communications individuelles sont dépourvues de caractère juridiquement contraignant ; il en va de même des quatre observations générales du Comité, adoptées en 2014 et 2016 (60).

On attire enfin l'attention sur le fait que, dans la *soft* jurisprudence qu'il produit, le Comité se concentre sur le respect de la CDPH, sans mobiliser – semble-t-il – d'autres sources externes (61).

(56) Voy. A. BAILLEUX et I. HACHEZ, *op. cit.*

(57) Voy. par ex. Comité des droits des personnes handicapées, 19 avril 2012, *H.M. c. Suède*, communication n° 3/2011 (discrimination passive fondée sur le handicap, en raison de l'absence d'aménagement raisonnable : refus des autorités publiques d'autoriser une dérogation au plan de développement en vue de la construction, à domicile du requérant, d'une piscine d'hydrothérapie répondant à ses besoins en termes de réadaptation).

(58) Comité des droits des personnes handicapées, 9 septembre 2013, *Zsolt Bujdosó et al. c. Hongrie*, communication n° 4/2011, § 9.4.

(59) Voy., en ce sens CLJ, 30 novembre 2000, *Ahmadou Sadio Diallo*, spéc. § 66.

(60) Ces observations générales portent respectivement sur la reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité (art. 12), l'accessibilité (art. 9), les femmes et les filles handicapées et le droit à l'éducation inclusive. Pour un aperçu des différentes fonctions confiées au Comité, cf. J. DHOMMEAUX, « La Convention relative aux droits des personnes handicapées et son Protocole du 13 décembre 2006 », *R.T.D.H.*, 2013/95, spéc. pp. 542 à 550.

(61) Son interprétation de certaines dispositions de la Convention peut du reste paraître quelque peu excessive, et risquer, ce faisant, de desservir sa potentielle prise en compte par d'autres organes de contrôle (voy., à cet égard, I. HACHEZ, « L'inclusion des personnes en

B. – La Charte sociale européenne

12. On l'a dit : l'article 15 de la Charte sociale européenne (révisée) a inspiré le libellé de l'article 26 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (62).

Le Rapport explicatif à la Charte sociale européenne révisée indique à cet égard que l'article 15 « ne prévoit pas seulement la possibilité pour les Parties d'adopter des mesures positives en faveur des handicapés, mais dans une large mesure les oblige à le faire » (63), ce qui contraste avec la position tenue par la Cour de justice dans son arrêt *Glatzel* à propos de l'article 26 de la Charte (64). Le Comité européen des droits sociaux, auquel est confié la garde de la Charte sociale, a pour sa part eu l'occasion de préciser que « l'article 15 reflète et prolonge l'évolution de système de valeurs qui a eu lieu en Europe à l'égard des personnes handicapées, les notions de protection sociale et de ségrégation ayant cédé la place à une approche axée sur l'inclusion et le choix ». Et d'ajouter que « l'idée sous-jacente à l'article 15 est que les personnes handicapées doivent jouir pleinement de la citoyenneté et que leurs droits essentiels sont, à ce titre, "l'autonomie, l'intégration sociale et la participation à la vie de la communauté" » (65). Le Comité a par ailleurs déclaré que l'article 15 précité « s'applique à toutes les personnes handicapées, quelles que soient la nature et l'origine de leur handicap, et indépendamment de leur âge » (66).

Quant à la justiciabilité de l'article 15 de la Charte, elle ne fait pas de doute dans l'esprit du Comité, qui, dans deux affaires où il était appelé à se prononcer sur le respect de l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Charte consacrant le droit à une éducation inclusive, a du reste considéré que « lorsque la mise en œuvre de l'un des droits protégés par la Charte est exceptionnellement complexe et onéreuse, les mesures prises par l'État pour atteindre les objectifs de la Charte doivent remplir les trois critères suivants : "(i) une échéance raisonnable, (ii) des progrès

situation de handicap : du *soft law* au *hard law* et inversement », in A. AILINCAI (dir.), *Soft law et droits fondamentaux*, Actes du colloque, Grenoble, 4 et 5 février 2016, Paris, Pedone, 2017, pp. 241 et s.).

(62) Cf. *supra*, n° 2.

(63) § 64 du Rapport.

(64) Voy. le point 78 de cet arrêt et *supra*, n° 4.

(65) Comité européen des droits sociaux, décision sur le bien-fondé du 11 septembre 2013, réclamation collective n° 81/2012, *Action Européenne des Handicapés c. France*, § 75.

(66) Voy. e.a. les conclusions du Comité de 2007 relative à l'article 15-1 rendues à l'égard de la Belgique. Voy. aussi la décision sur le bien-fondé de la réclamation collective n° 81/2012, § 75 *in fine*.

mesurables et (iii) un financement utilisant au mieux les ressources qu'il est possible de mobiliser" » (67). En dépit de la large marge d'appréciation qu'il reconnaît aux États parties dans la mise en œuvre de la Charte, le Comité a conclu par deux fois au non respect de tout ou partie de ces critères et, partant, à la violation par l'État partie – la France, en l'occurrence – de l'article 15, paragraphe 1^{er}, au détriment des personnes autistes (68).

D'autres dispositions de la Charte ont également donné lieu à un contrôle du Comité dans des contentieux concernant des personnes en situation de handicap. On songe en particulier aux articles 14, 17 et E de la Charte sociale révisée. Comme l'a considéré le Comité européen des droits sociaux, « L'article E interdit la discrimination fondée sur le handicap. En effet, bien que le handicap ne figure pas explicitement sur la liste des motifs de discrimination proscrits à l'article E, il est couvert de manière adéquate par la référence de la disposition à "toute autre situation" » (69).

Dans sa jurisprudence, le Comité européen des droits sociaux a au demeurant souligné en ces termes l'importance de la Convention onusienne, comme matériau interprétatif de premier choix en matière de handicap : « Au niveau du droit international, le Comité constate que la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006 (...) reflète les tendances déjà existantes

(67) Décision précitée du 11 septembre 2013, § 79. *Adde* Comité européen des droits sociaux, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, *Autisme Europe c. France*, réclamation collective n° 13/2002, § 53.

(68) Et ce, isolément ou en combinaison avec l'article E de la Charte dédié au principe d'égalité et de non-discrimination. On précise au demeurant que dans le cadre de la réclamation collective n° 75/2011 ayant donné lieu à la décision sur le bien-fondé du 18 mars 2013, le Comité européen des droits sociaux avait notamment été saisi d'une demande de contrôle au regard de l'article 15, paragraphe 3, de la Charte, garantissant le droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la vie de la communauté. À défaut de précisions suffisantes quant à la violation alléguée, il avait cependant rejeté ce moyen (Comité européen des droits sociaux, décision sur le bien-fondé du 18 mars 2013, *Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. Belgique*, réclamation collective n° 75/2011, spéc. §§ 172-176 ; pour un commentaire de cette décision, voy. I. HACHEZ, « L'inclusion des personnes en situation de handicap ... », *op. cit.*). On notera encore l'existence de deux réclamations introduites à l'encontre de l'État belge en raison de l'insuffisance des mesures prises respectivement par la Communauté flamande et la Communauté française pour assurer le droit à l'enseignement inclusif des enfants handicapés mentaux. Ces recours qui se prévalent tous deux d'une violation des articles 15, 17 et E de la Charte sociale révisée sont actuellement pendants devant le Comité (voy. les réclamations collectives n° 109/2014, *Centre de Défense des Droits des Personnes Handicapées Mentales (MDAC) c. Belgique*, et n° 141/2017, *Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) et Inclusion Europe c. Belgique*).

(69) Comité européen des droits sociaux, décision sur le bien-fondé de la réclamation collective n° 81/2012, § 132. En ce sens voy. également : décision sur le bien-fondé de la réclamation collective n° 41/2007, § 49 ; décision sur le bien-fondé de la réclamation collective n° 13/2000, § 51.

dans le droit européen comparé en matière de politiques concernant les personnes handicapées » (70).

À l'instar de celles rendues par le Comité des droits des personnes handicapées, les décisions du Comité européen des droits sociaux relèvent du *soft law* ; il en va de même des constatations qu'il rend dans le cadre du mécanisme de contrôle sur rapport.

C. – La Convention européenne des droits de l'homme

13. Contrairement à la Charte sociale européenne, la Convention européenne des droits de l'homme ne compte pas de disposition spécifiquement dédiée à l'intégration des personnes en situation de handicap, ce qui ne les a pas empêchées d'invoquer, parfois avec succès, certains droits consacrés par la Convention. On songe en particulier aux articles 2 (droit à la vie), 3 (interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants), 5 (liberté d'aller et de venir), 6 (garantie du procès équitable), 8 (droit au respect de la vie privée) et 14 de la Convention (égalité et non-discrimination), tout comme aux articles 1^{er} (protection de la propriété), 2 (droit à l'instruction) et 3 (droit de vote) du Protocole additionnel n° 1 (71).

Ainsi l'arrêt *Glor contre Suisse* du 30 avril 2009 a-t-il établi l'existence d'« un consensus européen et universel sur la nécessité de mettre les personnes souffrant d'un handicap à l'abri de traitements discriminatoires » et reconnu, ce faisant que « le champ d'application de (l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme) englobe l'interdiction de la discrimination fondée sur le handicap » (72). La Cour a par ailleurs estimé,

(70) Comité européen des droits sociaux, décision sur le bien-fondé de la réclamation collective n° 75/2011, § 112.

(71) Pour un aperçu de la jurisprudence strasbourgeoise relative aux personnes handicapées, voy. la fiche thématique disponible à l'adresse suivante : http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Disabled_FRA.pdf. Voy. par ailleurs sur la protection offerte par la Cour européenne des droits de l'homme : A. BOUEKA, « La protection de la personne handicapée selon le Conseil de l'Europe », in A. BOUEKA (dir.), *Les politiques de protection des personnes handicapées en Europe et dans le monde*, Bruxelles, Bruylant, Nemesis, 2009, pp. 85 à 101 ; M. DE SALVIA, « Avancées et limites de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de handicap », in G.-A. DAL et Fr. KRENC (dir.), *Les droits fondamentaux de la personne handicapée*, Bruxelles, Bruylant, Nemesis, 2006, pp. 15 à 29 ; K. CHAINOGLOU, « The Framework for Protecting the Rights of Persons with Mental Disabilities in Europe. Improved Protection for a Growing Yet Marginalised Group », *Cyprus Human Rights Law Review*, 2012, vol. 1, n° 2, spéc. pp. 164 à 172.

(72) Cour EDH, arrêt du 30 avril 2009, *Glor c. Suisse*, req. n° 13444/04, §§ 53 et 80. En l'espèce, le requérant invoquait une violation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, combiné à l'article 8 de la même Convention, en raison de la taxe d'exemption du service militaire qu'il devait acquitter « alors qu'il était volontaire pour accomplir toute forme de service, militaire ou non, compatible avec le handicap mineur dont il souffrait » (un diabète).

dans son arrêt *Alajos Kiss c. Hongrie* du 20 mai 2010, que le retrait automatique et systématique du droit de vote, sans égard au degré de handicap des personnes tombant sous le coup de la législation, violait l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention. Elle a également jugé à plusieurs reprises que la privation totale ou partielle de la capacité juridique dont se plaignaient des personnes en situation de handicap était contraire à l'article 8 de la Convention (73). On signale encore l'arrêt *Çam c. Turquie* du 23 février 2016, dans lequel, après avoir évoqué l'article 15 de la Charte sociale européenne et la Convention onusienne relative aux droits des personnes handicapées parmi les textes européens et internationaux pertinents (74), la Cour strasbourgeoise conclut à la violation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, combiné avec l'article 2 du Protocole n° 1, au motif que « le refus d'inscription de la requérante au conservatoire reposait sur la seule circonstance qu'elle était non-voyante et que les instances nationales n'avaient, à aucun moment, envisagé l'éventualité que des aménagements raisonnables eussent peut-être pu permettre sa scolarisation au sein de cet enseignement » (75). On notera que la Cour adosse son enseignement selon lequel « la discrimination fondée sur le handicap englobe également le refus d'aménagements raisonnables » au constat du caractère particulièrement vulnérable des enfants en situation de handicap (76).

La grande majorité des dispositions de la Convention qui ont fondé des avancées en matière de handicap sont également consacrées par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, à telle enseigne que la jurisprudence strasbourgeoise y afférente est de nature à préciser les contours des unes et des autres. Il en va d'autant plus ainsi que l'article 52, paragraphe 3, de la Charte réserve un statut privilégié à la Convention, en prévoyant expressément que « dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la (CEDH), leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention » (77).

(73) Voy. Cour EDH, arrêt 27 mars 2008, *Chloukatourov c. Russie*, req. n° 44009/05 ; Cour EDH, arrêt du 18 septembre 2014, *Ivinovic c. Croatie*, req. n° 13006/13 ; Cour EDH, arrêt du 31 mai 2016, *A.N. c. Lituanie*, req. n° 17280/08.

(74) §§ 37 et 38 ; §§ 53, 64 et 65.

(75) § 69. De manière plus générale, voy. sur l'appréhension de la vulnérabilité par le Cour européenne des droits de l'homme : Y. AL TAMIMI, « The Protection of Vulnerable Groups and Individuals by the European Court of Human Rights », *European Journal of Human Rights*, 2016/5, pp. 561 à 583.

(76) § 67.

(77) Voy. par ailleurs les explications relatives à cette disposition et le commentaire que leur réserve A. Bailleux, cet ouvrage, nos 8 et s. Pour un inventaire des dispositions pertinentes de la Convention européenne des droits de l'homme en lien avec l'article 26 de la Charte, voy. Ch. O'BRIEN, *op. cit.*, pp. 717 à 721, nos 26.23 à 26.30.

On précise enfin que dans le cadre de l'interprétation des dispositions mobilisées devant elle par des requérants en situation de handicap, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas toujours cherché à indexer leur niveau de protection sur celui offert par la Convention onusienne relative aux droits des personnes handicapées, telle qu'interprétée par son organe de surveillance. Jusqu'à un certain point, on peut le comprendre (78), compte tenu de la lecture particulière que le Comité des droits des personnes handicapées réserve au principe d'égalité et, à travers lui, à d'autres dispositions de la Convention (79).

CONCLUSION

14. En dépit de sa consécration dans une disposition juridique contraignante, l'effectivité du droit à l'intégration des personnes handicapées garanti par l'article 26 de la Charte apparaît très limitée. Cette disposition est affectée d'une faiblesse intrinsèque tenant à son libellé, lequel fait écho à la fois au caractère programmatique des droits sociaux et aux compétences limitées de l'Union européenne en matière de handicap. La Cour de justice contient du reste sa justiciabilité dans un carcan encore plus étroit que celui qu'appelaient de leurs vœux les auteurs du traité.

La reconnaissance du droit à l'intégration des personnes handicapées ne s'inscrit pas moins dans un mouvement général de prise en compte du handicap, encore accentué par l'adoption de la Convention onusienne relative aux droits des personnes handicapées à laquelle est partie l'Union européenne. À ce jour, cependant, cette ratification n'a pas eu pour effet de bouleverser l'appréhension du handicap au sein de l'ordre juridique européen ; en tout cas les effets juridiques produits par celle-ci restent-ils, eux aussi, contenus dans les étroites limites tracées par l'arrêt *Glatzel* de la Cour de justice.

Si l'un et l'autre – l'article 26 de la Charte comme la Convention onusienne relative aux droits des personnes handicapées – présentent le

(78) Compar. V. DAVID, « *Ivinovic v. Croatia* : legal capacity and the (missing) call for supportive decision-making », Strasbourg Observers (<https://strasbourgoobservers.com/2014/10/23/ivinovic-v-croatia-legal-capacity-and-the-missing-call-for-supportive-decision-making/>) ; Th. STAES et J. DAMAMME, « External referencing by the ECtHR and human rights integration : (missed) opportunities for rights of persons with disabilities », in E. BRIBOSIA et I. RORIVE (dir.), *Towards a global and integrated approach of human rights: promises and challenges?*, à paraître.

(79) Pour de plus amples développements, voy. I. HACHEZ, « L'inclusion des personnes en situation de handicap ... », *op. cit.*

mérite de visibiliser les obligations internationales existantes à l'égard des personnes en situation de handicap et de rappeler leur qualité de citoyens à part entière, ils reposent tous deux sur des prémisses – en particulier les notions d'égalité et d'autonomie – qu'il faut oser interroger à la lumière de la dignité humaine, centrale dans les deux traités considérés, et au nom de la société inclusive à la réalisation de laquelle les droits qu'ils consacrent sont sensés participer (80).

« L'inclusion implique (...) un processus dialectique où, d'un côté, la personne handicapée cherche à s'adapter le plus possible aux normes sociales et, de l'autre, les normes sociales s'adaptent pour accepter les différences » (81). Mais où se loge la part de remise en cause de la norme lorsque l'autre auquel on s'adresse, au travers d'une catégorie abstraite (la personne handicapée), est le même ou presque : celui qui, quelques caractéristiques motrices – ou autres – en moins, est formaté pour aspirer à l'autonomie (82) ? Certes, que ce soit au niveau de leur prescrit ou de leur interprétation, les sources formelles précitées prennent-elles distance avec une approche exclusivement médicale du handicap qui « a d'abord conduit à vouloir, à défaut de pouvoir soigner, du moins redresser, corriger, "réparer", appareiller pour faire en sorte de rapprocher aux mieux (les personnes handicapées) de la norme » (83) ; cette norme n'en demeure pas moins sous la forme d'une aspiration à l'autonomie, qui s'adosse elle-même à une « présupposition générique de capacités » (84). Or, pour qu'un lien social puisse se tisser, peut-être faut-il accepter que le canon d'une vie digne ne se mesure pas nécessairement ni uniquement au degré d'autonomie d'une personne.

Certes l'article 26 de la Charte n'évoque-t-il que le droit à l'intégration des personnes handicapées, qui passe avant tout par l'adaptation de la personne aux normes sociales et reste, ce faisant, en deçà de la société inclusive qu'appellent de leurs vœux la Convention onusienne, tout comme la Stratégie 2010-2020 de la Commission européenne (même si celle-ci reste arrimée au développement économique que devrait

(80) Les développements qui suivent sont repris, pour partie, des conclusions générales que j'ai co-rédigées avec G. de Stexhe, M. El Berhoumi, N. Marquis et M. Vanderstraeten dans le cadre du dossier thématique sur le handicap du numéro 2015.74 de la *R.I.E.J.*, pp. 173 et s.

(81) M.C. HAELEWYCK et M. DE SCHEPPER, « De l'exclusion à l'inclusion sociale dans le champ du handicap mental », *Ethica Clinica*, 64/2011, p. 9.

(82) En ce sens, cf. l'idéal-type de la personne handicapée esquissé par N. MARQUIS, in « Le handicap, révélateur des tensions de l'autonomie », *R.I.E.J.*, 2015.74, pp. 109 à 130. Voy. par ailleurs M. JOUAN, « De l'autonomie revendiquée à l'autonomie extorquée... », in M. JOUAN (dir.), *Voies et voix du handicap*, Grenoble, PUG, 2013, p. 80.

(83) Br. GAURIER et D.-A. MICHEL, *Tous inclus ! Réinventer la vie dans la Cité avec les personnes en situation de handicap*, Paris, Les Éditions de l'Atelier/Éditions ouvrières, 2010, p. 24.

(84) F. CANTELLI et J.-L. GENARD (coord.), *Action publique et subjectivité*, Paris, LGDJ, 2007, p. 21, cité par M. JOUAN, *op. cit.*, p. 83.

permettre « une croissance intelligente, durable et inclusive » (85)) (86). Cette même Communication de la Commission européenne fait cependant le rapprochement entre les articles 21 et 26 de la Charte, et le droit à la dignité humaine garanti par l'article 1^{er}, avec toute la gamme de possibles qu'en l'absence de définition, cette notion ouvre, en lien, notamment, avec les concepts d'autonomie et d'égalité, mais également au-delà, selon des contours qui restent à esquisser (87).

La prise en compte du handicap n'appelle pas moins qu'un nouvel humanisme, selon Julia Kristeva (88). On comprend alors à la fois tout le potentiel symbolique de la consécration du droit à l'intégration des personnes handicapées et les limites auxquelles se heurte la reconnaissance juridique de ce droit. Puisse à l'avenir la Cour de justice ouvrir les vannes de l'invocabilité de l'article 26 de la Charte et, plus généralement, de la Convention onusienne relative aux droits des personnes handicapées, et le Comité qui en est l'interprète autorisé oser affronter toutes les nuances que permet l'appréhension juridique du principe d'égalité. Puisse, également le droit avoir la modestie de reconnaître qu'il ne peut, à lui seul, mettre en mouvement un changement de mentalité, auquel il peut et doit cependant à sa mesure, et compte tenu de ses spécificités, contribuer. Le droit des droits de l'homme reconnaît, à cet égard, la temporalité longue dans laquelle s'inscrit nécessairement ce changement, puisque, sous réserve des obligations minimales correspondant à la substance des droits considérés, il attend des États qu'ils assurent progressivement leur plein exercice.

(85) P. 4 de la Communication précitée de la Commission.

(86) Sur la différence entre « intégration » et « inclusion », voy. not. Ch. GARDOU, *La société inclusive, parlons-en !*, Toulouse, Eres, 2013, spéc. pp. 36 et 37. « Intégrer, c'est étymologiquement réparer, remettre en état, refaire, recréer. L'idée d'intégration sous-entendait pour les personnes concernées, qu'il s'agisse d'enfants d'origine étrangère ou nomades ou encore porteurs d'un handicap suffisamment léger pour être jugés intégrable – l'obligation de s'adapter aux exigences de la communauté pour y être pleinement acceptées. Intégrer, c'est gommer, effacer les différences, pour pouvoir incorporer, faire entrer dans un ensemble, de force s'il le faut » (Br. GAURIER et D.-A. MICHEL, *op. cit.*, p. 89).

(87) Voy. not., à propos de la notion de dignité humaine en lien avec les droits des personnes en situation de handicap, Ch. O'BRIEN, *op. cit.*, pp. 713 et 714, spéc. n°s 26.10 à 26.12 ; L. CLEMENTS, « Disability, dignity and the cri du cœur », *European Human Rights Law Review*, 2011, pp. 675 à 685. Voy. par ailleurs l'article 25 de la Charte qui évoque expressément le droit des personnes âgées à mener une vie digne, et le commentaire que lui consacrent M. BORGETTO et R. LAFORE dans le présent ouvrage, spéc. n°s 8, 18 et 19. Voy. par ailleurs, sur l'interaction entre l'interdiction des discriminations et l'intégration dans le cadre de l'emploi, Ch. O'BRIEN, *op. cit.*, pp. 729 et s.

(88) J. KRISTEVA, in J. KRISTEVA et J. VANIER, *Leur regard perce nos ombres*, Paris, Fayard, 2011, spéc. pp. 12, 30, 95 et 96. Voy. aussi G. DE STEXHE, « L'expérience du handicap comme seuil d'humanité », *R.I.E.J.*, 2015, n° 74, pp. 131 à 171.