



HAL
open science

La fabrique de la Déclaration des droits des personnes handicapées de l'ONU (1975) : un succès diplomatique rapide en temps de guerre froide

Gildas Brégain

► **To cite this version:**

Gildas Brégain. La fabrique de la Déclaration des droits des personnes handicapées de l'ONU (1975) : un succès diplomatique rapide en temps de guerre froide. *Droit et Société: Revue internationale de théorie du droit et de sociologie juridique*, 2023, N° 113 (1), pp.31-53. 10.3917/drs1.113.0031 . halshs-04339163

HAL Id: halshs-04339163

<https://shs.hal.science/halshs-04339163v1>

Submitted on 12 Dec 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La fabrique de la Déclaration des droits des personnes handicapées de l'ONU (1975) : un succès diplomatique rapide en temps de guerre froide

Gildas Brégain

Les ouvrages principaux sur la construction historique des droits aux Nations unies mentionnent la Déclaration des droits de l'Enfant (1959), celle sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (1967) et celle sur les droits des peuples indigènes (2007)¹. Ils n'évoquent pas la Déclaration des droits des personnes handicapées, son importance étant largement minorée dans la hiérarchie des questions sociales. Les études historiques sur ces déclarations internationales ont souligné deux enjeux majeurs, le poids des revendications associatives dans la délimitation des droits attribués et le rôle des enjeux géopolitiques². En effet, les organisations non gouvernementales internationales jouent un rôle central dans la construction des droits, en participant au travail de sélection et de légitimation de certains droits³. Lors de l'élaboration des déclarations internationales, certaines ONG sont consultées ou représentées dans des comités spécialisés de l'ONU (commission de la condition de la femme, etc.). De plus, les clivages géopolitiques liés à la guerre froide constituent un facteur clé des oppositions observables lors des processus d'élaboration des déclarations : les pays occidentaux et les pays du bloc soviétiques s'opposent souvent sur la responsabilité de l'État et des organismes privés, et les pays du tiers-monde exigent systématiquement de relativiser leur responsabilité dans la mise en place des politiques sociales, invoquant leurs priorités et leur absence de moyens.

Aucune étude spécifique n'a jusqu'ici porté son attention sur la fabrique de la Déclaration des droits des personnes handicapées de 1975. Dans un article récent⁴, Anaïs Van Ertvelde a mentionné le rôle d'une association belge, l'Action nationale commune des handicapés, dans la promotion de cette déclaration, et j'ai évoqué brièvement les discussions préalables à son adoption au sein de la Troisième commission de l'ONU dans un ouvrage⁵. Cette déclaration a aussi fait l'objet d'interprétations juridiques concises par la juriste Theresia Degener⁶.

Cet article vise à expliciter la genèse de la *Declaration of the Rights of Disabled Persons*, adoptée par l'ONU en décembre 1975, en pleine guerre froide. Cette déclaration constitue la norme la plus importante d'une décennie charnière (1968-1982) dans l'histoire des mobilisations pour les droits des personnes handicapées. À l'image de la sociologie politique du droit, nous appréhendons le droit comme « le produit d'une construction sociale, institutionnelle et politique à laquelle concourent les professionnels du droit et les savoirs juridiques⁷ ». Le droit constitue aussi une ressource mobilisée par les acteurs sociaux et les professionnels du droit dans une

1. Par exemple, Roger NORMAND et Sarah ZAIDI, *Human Rights at the UN: The political history of universal justice*, Bloomington : Indiana University Press, 2008.

2. Dominique MARSHALL, « The cold war, Canada, and the United Nations Declaration of the Rights of the Child », dans Greg DONAGHY (dir.), *Canada and the Early Cold War, 1943-1957*, Ottawa : Department of Foreign Affairs, 1998, p. 183-214 ; Irène BELLIER, « Les droits des peuples autochtones. Entre reconnaissance internationale, visibilité nouvelle et violations ordinaires », *L'Homme et la Société*, 206, 2018, p. 137-174. DOI : 10.3917/lhs.206.0137.

3. Marielle DEBOS et Alice GOHENEIX, « Les ONG et la fabrique de l'«opinion publique internationale» », *Raisons politiques*, 19(3), 2005, p. 74. DOI : 10.3917/rai.019.0063.

4. Anaïs VAN ERTVELDE, « Welfare: defended, questioned, complemented? Belgian welfare arrangements in the 1970s-1980s from the perspective of disability organizations », dans Monika BAAR and Paul VAN TRIGT (dir.), *Marginalized groups, inequalities and the post-war welfare state*, Londres : Routledge, 2019.

5. Gildas BRÉGAIN, *Pour une histoire du handicap au xx^e siècle. Approches transnationales (Europe et Amériques)*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2018. DOI : 10.4000/books.pur.176037.

6. Theresia DEGENER et Andrew BEGG, « From Invisible Citizens to Agents of Change: A Short History of the Struggle for the Recognition of the Rights of Persons with Disabilities at the United Nations », dans Valentina DELLA FINA, Rachele CERA, Giuseppe PALMISANO (dir.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with disabilities. A Commentary*, Cham : Springer International Publishing, 2017, p. 4.

7. Jacques COMMAILLE et Patrice DURAN, « Pour une sociologie politique du droit : présentation », *L'Année sociologique*, 59(1), 2009, p. 15. DOI : 10.3917/anso.091.0011.

visée stratégique. Pour comprendre le sens et les enjeux de cet instrument juridique garantissant les droits des personnes handicapées, nous le replaçons dans son contexte historique et tentons de restituer les interactions entre les acteurs sociaux (ONG, représentants des ministères, délégations gouvernementales à l'ONU, représentants d'organisations intergouvernementales) qui participent à sa conception. L'objectif est d'explicitier les sujets de conflits et le positionnement de chacun des acteurs, et d'éclairer les raisons pour lesquelles certains représentants gouvernementaux mobilisent le droit des personnes handicapées dans cette instance internationale.

Afin d'analyser les propos et amendements de chacun des acteurs, nous avons consulté les comptes rendus des séances des instances de l'ONU ayant étudié le projet de déclaration (Troisième commission, Assemblée générale). Les archives diplomatiques belges sont essentielles pour comprendre les négociations préalables aux débats en séance, et celles ayant eu lieu en coulisse. En effet, c'est la délégation belge à l'ONU qui a déposé le projet de déclaration, et négocié avec d'autres délégations gouvernementales l'amélioration du projet jusqu'à l'approbation du texte définitif. La consultation de ces archives permet de cerner la manière dont les diplomates belges perçoivent les interventions et intentions des diplomates étrangers, et opèrent des choix stratégiques. Nous avons fouillé les archives diplomatiques françaises, ainsi que les archives du Bureau international du travail qui contiennent des dossiers sur les revendications des ONG. L'analyse croisée de ces sources permet de dénaturer les droits attribués par la déclaration, et d'expliquer la sélectivité des droits internationalisés.

I. Des revendications intenses pour les droits des personnes handicapées, dans un contexte d'unification progressive des catégories

Afin de mieux comprendre l'orientation de la déclaration de 1975, il faut restituer les dynamiques observables dans le secteur du handicap à l'échelle internationale pendant les décennies précédentes.

I. 1. Le basculement d'une défense des droits fondée sur l'origine ou la nature de la déficience, à la défense commune des droits des personnes handicapées

Des années 1920, jusqu'au début des années 1970, de multiples ONG défendent l'adoption d'une norme internationale spécifique à leur cause, garantissant les droits d'une seule catégorie de malades ou de personnes handicapées (lépreux, aveugles, sourds, handicapés physiques, déficients mentaux). Par exemple, la Fédération mondiale des sourds approuve en 1971 la Déclaration des droits des personnes atteintes de déficience auditive, qui légitime le droit à certains services et matériels (diagnostic médical, prothèses auditive gratuite, etc.), tout comme l'usage du langage des signes⁸. Faute de relais puissants auprès des gouvernements, la Fédération mondiale des sourds ne réussit pas à mobiliser les délégations gouvernementales à l'ONU en sa faveur. En 1968, lors de l'*International Council on Social Welfare*, un groupe d'experts étudie un projet de Déclaration des droits des handicapés physiques⁹. Ce projet de déclaration insiste sur le droit d'obtenir des aides techniques, le droit de circuler librement – qui impose d'éliminer les barrières architecturales ; le droit de participer à la planification des services de réadaptation ; le droit de participer politiquement en tant que citoyens.

Si les organisations d'aveugles militent au cours des années 1950 pour l'adoption de législations spécifiques garantissant les droits des aveugles, le Conseil mondial pour le bien-être des aveugles (WCWB) est favorable dès le milieu des années 1960 à une déclaration commune à toutes les catégories de personnes handicapées. Le WCWB approuve en 1964 une résolution encourageant l'assemblée générale des

8. Fédération mondiale des sourds (FMS), *Actes du VI^e Congrès mondial de la FMS, Paris, 31 juillet-5 août 1971*, Rome : ENS, p. 834-837.

9. Archives du Bureau international du travail (ABIT), NGO n° 578, CWOIH, jacket n° 3. Study group V, International Conference on social Welfare, Helsinki, august 18-24, 1968, « Social welfare and the rights of the physically handicapped ».

Nations unies à approuver une *Declaration of the Rights of Disabled Persons*¹⁰. Cette résolution témoigne de la dynamique croissante d'unification des politiques du handicap (réadaptation, éducation spécialisée, assistance aux aveugles, etc.) et de commensurabilité des catégories, favorisée par l'action mondiale des Nations unies à partir du début des années 1950¹¹. En 1971, la conférence sur la législation des invalides organisée à Rome par l'*International Society for the Rehabilitation of the Disabled* recommande aussi l'adoption d'une législation commune aux différentes catégories de handicap. Elle demande l'abolition des privilèges obtenus par certaines catégories sur la base de la nature ou de l'origine de leur déficience (comme les mutilés de guerre)¹². Cette conférence fait émerger une autre proposition, le fait que les droits des personnes handicapées devraient être intégrés dans la législation générale afin de ne pas les stigmatiser ni provoquer leur ségrégation au travers de législations spécifiques.

I. 2. L'adoption par l'ONU de la Déclaration des droits du déficient mental en 1971, à contrecourant de la dynamique d'égalisation des droits entre les différentes catégories

En juin 1967, certains spécialistes nordiques défendent un changement radical de la condition des personnes déficientes mentales, en leur attribuant des droits sociaux, économiques, politiques et sexuels égaux aux autres êtres humains. Ils revendiquent ainsi le droit de vote, le droit au mariage et d'avoir des enfants¹³. Cette utopie transformatrice est considérablement modérée par les parents d'enfants handicapés et certains professionnels l'année suivante, lors du IV^e congrès international de la Ligue internationale des associations protectrices des déficients mentaux, organisé à Jérusalem en octobre 1968. La majorité des congressistes jugent qu'il n'est pas possible de conférer des droits politiques et sexuels égaux aux personnes déficientes mentales sévères. Les congressistes adoptent une *Declaration of General and Special Rights of the Mentally Retarded*, qui est transmise l'année suivante par le gouvernement français à l'ONU. Le 20 décembre 1971, l'assemblée plénière de l'ONU approuve à la quasi-unanimité (110 voix pour, avec 9 abstentions issues du bloc soviétique) la *Declaration on the Rights of Mentally retarded persons*.

Dans les instances de l'ONU, l'idée d'égalité des droits des déficients mentaux avec les autres êtres humains ne fait pas consensus, et l'exercice des droits est conditionné au principe flou de la faisabilité : L'article 1 détermine que « Le déficient mental doit, dans toute la mesure possible, jouir des droits fondamentaux de l'homme au même titre que les autres êtres humains ». Le droit d'accomplir un travail productif ou toute occupation utile est également relativisé par la formule « dans toute la mesure de ses possibilités ». Comme l'a souligné la juriste Theresia Deneger, ces formules sont teintées de paternalisme et restreignent les droits des personnes concernées¹⁴. Ce texte ne mentionne ni le droit au mariage, ni le droit d'avoir des enfants pour les déficients mentaux.

Le texte définitif énonce le fait que le déficient mental « a le droit de vivre au sein de sa famille ou d'un foyer s'y substituant ». Il valorise donc le modèle de la famille nucléaire, présenté comme un milieu de vie naturel, sécurisant et épanouissant, alors

10. Conseil mondial pour le bien-être des aveugles (WCWB), *Proceedings of the World Assembly of the WCWB held at New York, 31st July to 11th August 1964*, Paris : WCWB, 1965, p. 261.

11. Gildas BREGAIN, *Pour une histoire du handicap au xx^e siècle. Approches transnationales (Europe et Amériques)*, op. cit.

12. « Conclusions and recommendations of the First International Conference on Legislation concerning the Disabled », dans Rehabilitation International, *Second international Conference on Legislation concerning the Disabled: proceedings, January 16-20, 1978*, Manila : RI, 1979, p. 287.

13. International League of Societies for the Mentally Handicapped (ILSMH), *Conclusions of the Symposium Legislative aspects of Mental retardation*, Stockholm, 11-17 June 1967.

14. Theresia DEGENER et Andrew BEGG, « From Invisible Citizens to Agents of Change: A Short History of the Struggle for the Recognition of the Rights of Persons with Disabilities at the United Nations », op. cit.

que ce type de famille n'est pas majoritaire dans le monde¹⁵. C'est à la fois conforme au contenu de la Déclaration des droits de l'enfant, ainsi qu'aux revendications de l'*International League of Societies for the Mentally Handicapped* (ILSMH) et de l'Église catholique. En effet, à l'instar de la majorité des acteurs occidentaux, l'ILSMH privilégie la famille (réduite de manière sous-entendue à une famille monogamique occidentale, c'est-à-dire un couple hétérosexuel uni par un mariage célébré avec consentement) comme espace d'éducation et d'épanouissement pour l'enfant déficient mental, au détriment d'autres systèmes de parenté (monoparentalité, homoparentalité, lesboparentalité, pluriparentalité liée à la polygamie, etc.)¹⁶ et d'autres liens entre les parents (mariage sans consentement, concubinage, etc.).

I. 3. L'OIT déjà positionnée comme promotrice des droits professionnels des personnes handicapées

Au milieu des années 1970, l'Organisation internationale du travail est déjà positionnée comme promotrice des droits professionnels des personnes handicapées. En effet, la Conférence internationale du travail approuve en 1955 la recommandation n° 99 sur l'adaptation et la réadaptation des invalides, qui fixe pour longtemps les normes à suivre en matière de réadaptation professionnelle. Cette recommandation mentionne le principe du quota d'embauche obligatoire comme mesure potentielle, mais elle dévalorise symboliquement cette mesure, en promouvant de multiples autres mesures d'orientation libérale, comme l'accès sélectif au processus de réadaptation (uniquement pour les personnes potentiellement compétitives), le placement sélectif en milieu ordinaire pour les personnes handicapées productives, la création d'ateliers protégés pour les personnes handicapées jugées peu productives ou au chômage, etc. Cette recommandation légitime donc l'exclusion des personnes très gravement handicapées et dotées d'un faible rendement à l'accès à un emploi en milieu ordinaire.

La Conférence internationale du travail adopte à plusieurs reprises (1965, 1968, 1975, 1983) des résolutions qui renforcent le droit à la réadaptation professionnelle sans remettre en cause la légalité libérale d'insertion professionnelle des personnes handicapées. En effet, jamais l'obligation d'embauche ou la réserve de postes de travail ne sont mentionnées dans les textes adoptés pendant cette décennie, malgré les revendications de certaines ONG en ce sens¹⁷.

II. Un véritable succès diplomatique pour la Belgique : l'approbation d'une Déclaration hors de la procédure conventionnelle

Le processus d'élaboration et d'adoption des déclarations internationales des droits au sein des Nations unies s'avère généralement long : douze ans pour la Déclaration des droits de l'enfant, vingt-deux ans pour celle sur les peuples autochtones, et une dizaine de mois pour la Déclaration des droits du déficient mental. Cette longueur, variable, s'explique par le temps nécessaire à la détermination d'un consensus sur leur rédaction, et la lenteur de la procédure traditionnelle : les projets de déclaration sont tout d'abord étudiés au sein d'un comité spécialisé où les ONG peuvent faire entendre leur voix, puis sont analysés par le comité économique et social de l'ONU (et souvent la commission sociale qui en dépend (qui devient en 1967 la commission de développement social), puis par la Troisième commission (chargée des Affaires humanitaires, sociales et culturelles) de l'assemblée générale de l'ONU, et enfin par l'Assemblée générale. Cette procédure est variable selon les textes et dans le temps. La Déclaration des droits des personnes handicapées, quant à elle, est adoptée de manière extrêmement rapide, en ne suivant pas la procédure conventionnelle. Le

15. Blandine CHELINI-PONT, « L'ONU contre la famille ? La famille dans les textes onusiens depuis la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 », *Recherches et Prévisions*, 56, 1999, p. 26. DOI : 10.3406/caf.1999.1849.

16. Maurice GODELIER, « Systèmes de parenté, formes de famille. Quelques problèmes contemporains qui se posent en Europe occidentale et en Euro-Amérique », *La Clinique lacanienne*, 12(1), 2007, p. 13-20. DOI : 10.3917/lrl.103.0037

17. Gildas BREGAIN, *Pour une histoire du handicap au xx^e siècle. Approches transnationales (Europe et Amériques)*, op. cit., p. 178-180.

débat est restreint à une seule instance au sein de l'ONU, la Troisième commission de l'Assemblée générale.

II. 1. L'élaboration d'un projet de déclaration des droits des personnes handicapées globalement aligné sur la Déclaration des droits du déficient mental

En octobre 1974, l'Action nationale commune des handicapés, qui regroupe à l'époque de nombreuses associations belges, tous handicaps confondus, et plus de 100 000 membres, approuve une Déclaration des droits des personnes handicapées, composée de dix articles. Cette déclaration énumère les droits fondamentaux qui garantissent les aides indispensables aux personnes handicapées pour s'insérer dans la société. Ce texte confirme la responsabilité de la famille dans la prise en charge de la personne handicapée, en stipulant que tout handicapé « a le droit de vivre au sein de sa famille ou d'un foyer s'y substituant », à l'instar de la déclaration de 1971.

Ce projet de déclaration de l'association belge réaffirme la dynamique de normalisation des personnes handicapées, déjà apparente dans la déclaration de 1971. Conceptualisée tout d'abord au profit des déficients mentaux, la normalisation vise à permettre à ces personnes, autant que possible, de se rapprocher des standards de la vie en société dans laquelle elles vivent, tant du point de vue du logement, du travail, des loisirs que des autres activités quotidiennes¹⁸. Ce projet de déclaration mentionne le fait qu'« aucun handicapé ne peut être astreint à une ségrégation qui n'est pas exigée par son état ou par l'amélioration qui peut lui être apportée. Si le séjour du handicapé dans un établissement spécialisé est indispensable, le milieu et les conditions de vie doivent y être aussi proches que possible de ceux de la vie normale des personnes de son âge (art. 5)¹⁹ ». Cette mention du mot ségrégation est en lien direct avec certaines mobilisations de militants handicapés contre les institutions médico-éducatives, d'hébergement et de travail réservées uniquement aux personnes handicapées, critiquées comme favorisant la ségrégation sociale et spatiale des personnes concernées. Le projet de l'association belge prévoit le droit « de jouir d'une vie décente, aussi normale et épanouie que possible » (alors que la déclaration de 1971 ne le faisait pas) et « de participer à toutes les activités sociales, créatives ou récréatives, compatibles avec son état » alors que la déclaration de 1971 était moins précise (« participer à différentes formes de la vie communautaire »). Enfin, ce projet défendu par l'Action nationale commune des handicapés prévoit à l'article 6 qu'« aucun handicapé ne peut être privé des droits définis ci-dessus en raison des charges financières qui en résultent pour la société ». Cette déclaration constitue un outil supplémentaire pour défendre les allocations, dans un contexte où le gouvernement belge envisage des coupes budgétaires dans les pensions distribuées aux personnes handicapées²⁰. D'ailleurs, l'Action nationale commune des handicapés profite de ce projet de déclaration internationale pour encourager l'adoption d'une nouvelle loi-cadre et la création d'un secrétariat d'État chargé de la coordination de ces politiques en Belgique²¹.

Quelques mois plus tard, en avril 1975, le député communiste Marcel Levaux transmet la demande de l'Action nationale commune des handicapés au ministre des Affaires étrangères (MAE) belge²², Renaat Van Elslande, qui appartient au parti social-chrétien. En mai, la présidente de l'Union des handicapés (une des associations de l'Action nationale commune), Madame Bruylandt, rencontre un membre du cabinet de ce ministère pour le convaincre de présenter ce projet de déclaration à l'ONU. Ces

18. Bengt NIRJE, « The normalization principle and its human management implications », dans Robert B. KUGEL and Wolf WOLFENBERGER (dir.), *Changing patterns of residential services for the mentally retarded*, Washington : The President's Committee on Mental Retardation, 1969, p. 181.

19. Centre des archives diplomatiques des Affaires étrangères (CAD), La Courneuve, 498 INVA, carton 1660. Lettre, 10 octobre 1975, Louis de Guiringaud au ministère des Affaires étrangères.

20. Anaïs VAN ERTVELDE, « Welfare: defended, questioned, complemented? Belgian welfare arrangements in the 1970s-1980s from the perspective of disability organizations », *op. cit.*

21. Archives diplomatiques belges (ADB), Bruxelles, 18862, dossier 4. Action nationale commune des handicapés, « Déclaration des droits des personnes handicapées. Proposition », octobre 1974.

22. ADB, Bruxelles, 18862, dossier 4. Lettre, Cheratte, 4 avril 1975, Député Levaux à M. Van Elslande, ministère des Affaires étrangères.

pressions contribuent à la mise à l'agenda de ce projet. Dès la mi-juin 1975, le représentant de la Belgique auprès des Nations unies à New York, Edouard Longerstaey, transmet à ses collègues des neuf pays des communautés européennes une copie du projet de déclaration pour les sonder sur leur éventuel soutien à celui-ci. Il souhaite en particulier obtenir l'appui de la France, à l'initiative de la Déclaration des droits du déficient mental. La majorité des représentants de la Communauté économique européenne (CEE), notamment ceux de la France et des Pays-Bas, indiquent rapidement leur sympathie vis-à-vis du projet.

Dans le même temps, le service des organisations internationales du MAE demande aux départements ministériels belges concernés leur avis sur le projet de déclaration. Les représentants de trois ministères (Justice, Santé, Emploi et travail) approuvent l'idée d'une déclaration, la jugeant conforme avec l'esprit des normes européennes. Considérant que cette proposition est « louable au fond et acceptable quant à la forme », le secrétariat général des relations internationales du ministère de la Santé critique juste l'usage des concepts d'arriérés, de caractériels et de malades mentaux²³.

Le secrétaire général du ministère de l'Emploi, le social-chrétien flamand Frans Denis, propose une série de modifications afin d'aligner encore davantage le contenu du projet de déclaration sur celui de la Déclaration des droits du déficient mental de 1971. Il supprime pour cela certains paragraphes ou articles prévus dans le texte proposé par l'association belge, perçus comme trop contraignants, inutiles (art. 6, 9 et 10). Il propose ainsi la suppression de l'article 6 spécifiant que les charges financières ne pouvaient pas être invoquées pour priver quelqu'un de ses droits²⁴, car cet article avait déjà été supprimé lors de précédents débats, en 1971, à la demande des pays en voie de développement. Il supprime l'article 10 sur l'impossibilité d'attribuer une fonction tutélaire à une personne impliquée dans son traitement, son hébergement ou son emploi, en considérant que ce désir d'empêcher ces abus est déjà exprimé dans d'autres articles. Frans Denis suggère aussi la simplification de plusieurs articles, notamment celui relatif à l'emploi en reprenant la formulation du texte de la déclaration de 1971. Il suggère aussi d'inscrire « Le handicapé a droit aux mesures destinées à lui permettre d'acquérir la plus large autonomie possible » (art. 4). Frans Denis propose la réécriture du préambule, en reprenant celui de la déclaration de 1971, qui a l'avantage de prendre en compte certaines objections possibles des pays en voie de développement. Ce préambule spécifie que les pays en voie de développement « ne peuvent au stade actuel de leur développement consacrer à cette action que des efforts limités », ce qui les exonère d'agir rapidement sur les plans législatif, administratif ou de la formation des professionnels spécialisés. Les pays du tiers-monde ne souhaitent pas de mesures contraignantes pour leurs États, argumentant qu'ils manquent de ressources économiques et ont d'autres priorités. À cette époque, ils cherchent à accréditer au sein de l'ONU l'idée que les droits de l'homme sont variables selon les régions du monde²⁵.

Toutes ces propositions modifient considérablement le projet déposé par l'association belge. Le projet ainsi révisé est envoyé le 11 août 1975 au représentant permanent de la Belgique auprès de l'ONU, Edouard Longerstaey. Après avoir réalisé quelques légères modifications, ce dernier remet à l'ensemble des partenaires de la CEE le nouveau projet de déclaration. La stratégie de la politique extérieure belge est probablement guidée par son ambition de s'ériger en moyenne puissance à l'échelle internationale, en faisant prévaloir ses vues sur les autres puissances dans une des questions qu'elle considère de grand intérêt pour elle²⁶. Mais il ne faut pas minorer le rôle de la conjoncture politique interne dans ses initiatives de politique extérieure : le

23.ADB, Bruxelles, 18862, dossier 4. Lettre, 16 juillet 1975, le secrétariat général Dr. Halter à J. R. Vanden Bloock.

24.ADB, Bruxelles, 18862, dossier 4. Lettre, 1^{er} août 1975, le secrétaire général du ministère de l'Emploi et du travail, Frans Denis, au ministère des Affaires étrangères.

25.André LEWIN, *L'ONU, Pour quoi faire ?*, Paris : Gallimard, 2006, p. 89.

26.Jean-Claude ALLAIN, Robert FRANK, « La hiérarchie des puissances », dans Robert FRANK (dir.), *Pour l'histoire des relations internationales*, Presses universitaires de France, 2012, p. 177. DOI : 10.3917/puf.frank.2012.01.0169

gouvernement tente ici de satisfaire une des revendications associatives afin d'apaiser les tensions naissantes liées aux coupes budgétaires dans les pensions délivrées aux personnes handicapées, et de redorer son prestige.

II. 2. Les négociations diplomatiques préalables de la délégation belge à l'ONU en vue d'obtenir le soutien des pays du tiers-monde et d'éviter l'obstruction des pays socialistes

À partir de ce moment-là, Edouard Longerstaey, son conseiller, Patrick Nothomb, ainsi qu'un autre représentant permanent belge à l'ONU, René Merenne, jouent un rôle crucial dans la négociation diplomatique pour faire aboutir le projet de déclaration. Longerstaey considère qu'il est techniquement possible d'introduire ce projet à l'ordre du jour de la troisième commission (chargée des questions humanitaires et sociales) de l'assemblée générale des Nations Unies, dont la réunion est prévue début novembre 1975. En effet, l'adoption récente d'une résolution sur la prévention de l'invalidité et la réadaptation des handicapés par la commission du développement social, ratifiée par le comité économique et social de l'ONU le 22 mai 1975, légitime la mise à l'agenda de ce projet de déclaration.

La délégation belge entrevoit deux modalités d'adoption possible : la procédure conventionnelle, lente, similaire à celle suivie pour la Déclaration des droits du déficient mental, avec une consultation de la commission de développement social (novembre 1976) dépendant du Comité économique et social, puis du comité économique et social lui-même en avril 1977 ; l'autre, beaucoup plus rapide, qui consiste à présenter le projet de déclaration « comme *follow up* de cette résolution et tenter sur cette base d'obtenir son approbation immédiate par la 30^e assemblée générale²⁷ ». Ne pas faire circuler le projet de déclaration dans les autres instances de l'ONU permet d'éviter des procédures longues et incertaines, car chaque organisme a ses propres priorités.

Pour éviter la procédure conventionnelle, la délégation belge considère qu'il serait souhaitable d'obtenir le co-parrainage des neuf pays auteurs de la résolution adoptée le 22 mai (Autriche, Colombie, États-Unis, France, Italie, Nigeria, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Zaïre). Dès la fin du mois d'août, il reçoit la promesse de soutien de tous les pays de la CEE. Courant octobre, le représentant belge contacte une trentaine de délégués du pays du tiers-monde, tous les autres pays non occidentaux et certains pays d'Europe de l'Est, dans l'objectif d'obtenir un nombre égal de coauteurs dans chaque bloc.

La majorité des pays de la CEE acceptent ensuite de co-parrainer le projet, tout comme des pays du tiers-monde (Sénégal, Iran, Pérou, Colombie, etc.). Il obtient la promesse de co-parrainage des USA, de la Suède et de la Nouvelle-Zélande, à condition de faire des amendements mineurs au texte, et il prend en compte leurs suggestions. Longerstaey prend aussi en compte la proposition du délégué de la Jamaïque (M^{me} Vivia Elaine Betton, non co-auteur) d'ajouter un article sur l'éducation de la famille et de la communauté, car c'est une « personne de grande valeur dont la parole fait autorité en Troisième commission²⁸ ». Fin octobre 1975, le ministre français des Affaires étrangères confirme le parrainage du projet, tout en proposant de modérer la formule du préambule, afin d'atténuer l'obligation morale d'aider matériellement les pays sous-développés à mettre en œuvre cette déclaration internationale²⁹. Longerstaey ne modifie pas pour autant le préambule. Très rapidement, le soutien des pays co-auteurs de la résolution du 22 mai est donc acquis.

L'appui d'un ou plusieurs diplomates des pays socialistes est plus difficile à obtenir, en raison de leur posture politique et de leur traitement différencié de la question du handicap mental. La délégation belge anticipe dès le départ l'opposition possible du bloc soviétique, dont certains représentants (URSS, Yougoslavie) s'étaient opposés à

27.ADB, Bruxelles, 18862, dossier 4. Télégramme n° 810, 7 août 1975, Merenne (Délégation Belgique ONU) au ministère des Affaires étrangères.

28.ADB, Bruxelles, 18862, dossier 4. Télégramme n° 1187, 7 octobre 1975, Longerstaey (délégation belge à l'ONU) au ministère des Affaires étrangères.

29.CAD, La Courneuve, 498 INVA, carton 1660. Lettre, 27 octobre 1975, R. de Saint Léger (pour le ministère des Affaires étrangères) à Louis de Guiringaud Représentant permanent de la France à l'ONU.

l'adoption de la déclaration de 1971, considérant que la prise en charge du handicap mental relevait de l'Organisation mondiale de la Santé. Aux yeux des diplomates soviétiques, si les personnes handicapées physiques méritent de voir leurs droits reconnus, les personnes handicapées mentales ont uniquement besoin de soins. La stratégie d'influence culturelle extérieure soviétique se fonde sur l'exaltation des résultats de la politique nationale de réadaptation et d'emploi – construite grâce à l'État interventionniste – au sein des instances internationales.

Longerstaey négocie longtemps avec la Pologne, l'URSS et Cuba pour obtenir leur soutien au projet de déclaration. Le représentant de la Pologne lui fait savoir « qu'elle ne pouvait co-parrainer mais n'irait pas jusqu'à voter contre. Ceci indique [la] position de son groupe³⁰ ». Le représentant cubain sollicite l'autorisation de son gouvernement de co-parrainer, et promet de voter pour. Le délégué de l'URSS s'émeut de l'absence de mention des droits civils et politiques, ce qui amène le représentant belge à envisager l'insertion d'un article sur ce sujet pour éviter l'opposition frontale de la délégation soviétique³¹. Finalement, les gouvernements roumain et yougoslave co-parrainent le projet de déclaration, ce qui embarrasse le groupe soviétique. Ses représentants démontrent alors une attitude coopérative sur un sujet sans grands enjeux géopolitiques, ce qui permet d'apaiser provisoirement les tensions.

Le chargé d'affaires belge à l'ONU dépose le 27 octobre le texte de la déclaration, avec 27 co-auteurs, en vue de son étude par la Troisième commission de l'Assemblée des Nations unies. Cette commission est composée uniquement de représentants des États membres de l'organisation.

II. 3. Le handicap, un sujet secondaire pour la Troisième commission, qui approuve rapidement par consensus la nouvelle déclaration

Le projet de déclaration des droits des personnes handicapées est mis à l'agenda de la Troisième commission, mais il est considéré comme un sujet secondaire. Il est en effet traité systématiquement après celui de la protection des droits de l'homme au Chili, qui fait l'objet de débats passionnés. Le 3 novembre, ce n'est que lorsque prennent fin les échanges sur le Chili que Patrick Nothomb présente le projet de déclaration. Alors qu'il reste un peu plus d'une heure de séance, le délégué belge indique que cette déclaration fait une « large place à la Déclaration universelle des droits de l'homme [...] parce que le problème des droits des handicapés est une question de droits de l'homme et non une question de charité ou de paternalisme³² ». Il admet toutefois que certains pays en développement peuvent difficilement fournir des efforts financiers pour protéger ces droits, conformément à ce qu'indique un alinéa du préambule. Après son exposé, plus d'une dizaine de représentants gouvernementaux soutiennent la proposition. À l'inverse, les représentants de l'Argentine (M^{me} Richter) et de la République démocratique allemande (M. Richter) demandent le renvoi de cette question à l'année prochaine, afin d'avoir le temps de faire étudier ces questions par leurs ministères. Le délégué de la RDA indique aussi qu'il manque une mention du droit au travail. Le préambule satisfait pleinement la majorité des pays en voie de développement. Plusieurs représentants des gouvernements des pays du Sud (Madagascar, Maroc, etc.) souhaitent néanmoins que la déclaration mentionne l'assistance de l'ONU aux pays en développement en matière d'assistance aux handicapés, mais leur proposition n'est pas acceptée³³. Quelques rares délégations (URSS, Venezuela) manifestent leur souhait d'obtenir une réglementation internationale plus contraignante pour les États, sans que ces propositions soient acceptées.

Le même jour, le délégué yougoslave prévient le délégué belge qu'il souhaite présenter un amendement insistant sur le rôle des sociétés ou des ligues s'occupant

30.ADB, Bruxelles, 18862, dossier 4. Télégramme n° 1386, 24 octobre 1975, Longerstaey au ministère des Affaires étrangères.

31.ADB, Bruxelles, 18862, dossier 4. Télégramme n° 1440, 29 octobre 1975, Longerstaey au ministère des Affaires étrangères.

32.ONU, Documents officiels de l'Assemblée générale. 30^e session. Troisième commission, *Comptes-rendus analytiques des séances, 17 septembre-5 décembre 1975*, New York : ONU, 1976, p. 204.

33.ONU, *ibid.*, p. 207.

des handicapés dans la mise en œuvre de la résolution, et le délégué belge l'y encourage³⁴. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'OIT contactent aussi le délégué belge pour modifier certains articles du projet de déclaration. Le représentant de l'OMS suggère d'insérer une ligne sur la prévention des infirmités dans le préambule, et soutient une autre proposition du délégué yougoslave de mentionner le droit aux appareils médicaux³⁵.

Le 4 novembre, les débats reprennent pendant une heure sur le projet de déclaration. Plusieurs délégations (Finlande, Islande, Yougoslavie) déposent des amendements écrits. La déléguée argentine intervient en indiquant que sa délégation éprouve des difficultés de fond plutôt que de procédure avec le projet de déclaration³⁶. Elle évoque ensuite plusieurs éléments à revoir (la coordination de l'aide quotidienne, la formation, la définition des handicapés, etc.), et demande à disposer de temps pour étudier la question, en reportant la décision à une prochaine session. Selon le diplomate belge, son intervention se fait en des termes « profondément déçus, ne suscitant pas d'écho³⁷ ». À l'inverse, la déléguée italienne, M^{me} Cao-Pinna tente de légitimer la procédure adoptée, sans consultation de la commission de développement social. Elle indique que le projet de déclaration « reflète parfaitement la pensée de la commission [de développement social] », qui vise à ne laisser aucun secteur de la population à l'écart du processus de développement³⁸. Craignant que les critiques argentines puissent être ensuite réappropriées par les délégués communistes, le délégué belge demande quelques heures plus tard au représentant permanent de l'Argentine « de calmer sa collègue³⁹ », et cela fonctionne, celle-ci « a été "mise au pas" par son ambassadeur⁴⁰ ».

Le 5 novembre, le représentant de l'OMS suggère des modifications mineures pour légitimer la participation de toutes les personnes handicapées aux activités sociales, créatives et récréatives, en supprimant le morceau de phrase « compatible avec son état » dans l'article concerné. La place prépondérante accordée aux débats sur le Chili permet au délégué belge d'avoir du temps pour discuter des amendements avec les co-auteurs, et pour rassurer le délégué libyen sur le caractère subsidiaire de la responsabilité étatique dans le financement des frais d'hébergement⁴¹. Les échanges avec les autres représentants gouvernementaux amènent à choisir un terme plus modéré que celui de ségrégation pour les choix en matière de résidence, en privilégiant l'expression « *differential treatment* / traitement distinct », sur proposition d'un co-auteur suédois⁴².

Le délégué belge dépose le jeudi 6 novembre une ultime version du texte qui valide deux amendements déposés par les délégués islandais et yougoslave. Ce texte est soutenu par cinquante co-auteurs, dont de nombreux pays du bloc capitaliste, du tiers-monde, et quelques pays socialistes (Roumanie, Yougoslavie). La dernière crainte du délégué belge réside dans la possible obstruction des délégués soviétiques, notamment en raison de l'article sur le droit au travail. Il envisage donc une version alternative susceptible de constituer un compromis : « il a le droit au travail, ce qui implique le droit, selon ses possibilités, etc ». Cette petite concession « constituerait pour eux un véritable piège, car s'ils devaient encore après cela, décider de s'abstenir

34. ADB, Bruxelles, 18862, dossier 4. Télégramme n° 1493, 3 novembre 1975, Longerstaey au ministère des Affaires étrangères.

35. *Ibid.*

36. ONU, 1976, *op. cit.*, p. 215.

37. ADB, Bruxelles, 18862, dossier 4. Télégramme n° 1513, 4 novembre 1975, Longerstaey au ministère des Affaires étrangères.

38. ONU, 1976, *op. cit.*, p. 213.

39. ADB, Bruxelles, 18862, dossier 4. Télégramme n° 1513, 4 novembre 1975, Longerstaey au ministère des Affaires étrangères.

40. ADB, Bruxelles, 18862, dossier 4. Télégramme n° 1551, 5 novembre 1975, Longerstaey au ministère des Affaires étrangères.

41. ADB, Bruxelles, 18862, dossier 4. Télégramme n° 619, 4 novembre 1975, Van Elslande à la délégation belge à l'ONU.

42. CAD, La Courneuve. 498 INVA, carton 1660. Note non datée, jointe au rapport du Conseil économique et social, Trentième session, Troisième commission, point 12, A/C.3/L/2168/Rev.1.

sur la résolution ainsi modifiée, ils encourraient certainement l'incompréhension irritée de tout le reste de la commission⁴³ ».

Finalement, comme les interventions sur le Chili sont particulièrement longues (deux séances entières), Patrick Nothomb ne parvient pas à discuter du projet de déclaration révisé dans les jours suivants. Un créneau horaire est finalement disponible le 11 novembre. Le matin même, « le bloc communiste [...] avait assuré [le délégué belge] de sa neutralité : il accepterait approbation sans vote. Il est vrai que le nombre des co-auteurs et que les co-parrainages yougoslave et roumain leur rendait opposition très difficile⁴⁴ ». En séance, la délégation argentine indique qu'elle « votera pour le projet de résolution, bien qu'elle ne souscrive pas entièrement aux dispositions du paragraphe 1 du dispositif [*i. e.* sur la définition des personnes handicapées]. Elle considère toutefois que le texte a été considérablement amélioré par toutes les contributions⁴⁵ ». Le conseiller Dimitri Bykov, délégué de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, déclare que « de l'avis de la délégation soviétique, ce texte exige encore beaucoup de travail car il présente certaines faiblesses⁴⁶ » comme l'absence de mention des droits culturels, sociaux et économiques sur un pied d'égalité avec les autres personnes. Pour autant, la délégation ne votera pas contre ce texte. Lors de cette séance, le délégué de la République démocratique Allemande, M. Graefrath, signale l'absence du mot « culture » dans la déclaration⁴⁷, alors que le principe d'une éducation qui contribue à sa « culture générale » figure dans l'article 7 de la Déclaration des droits de l'enfant. Selon le délégué belge, la multiplication de ces critiques par l'URSS et la RDA constituent un « assaut de dernière minute et purement "politique" [qui] a nettement indisposé [la] commission gagnée au projet. A [l']issue [de] cet assaut, [les] soviétiques ont accepté leurs inconditionnels approbation sans vote⁴⁸ ». La Troisième commission approuve le projet de déclaration ce jour-là par consensus, sans recourir à un vote, dans une ambiance assez sereine. En effet, cette commission « qui sortait de rudes combats malheureusement trop célèbres (sionisme) s'est sentie heureuse de pouvoir atteindre son premier consensus depuis le début d'A[ssemblée] G[énérale]⁴⁹ ». De ce fait, cette déclaration est soumise pour approbation à l'Assemblée générale lors de cette session, sans passer par les autres instances (comité économique et social, commission de développement social, etc.).

En vue de préparer la séance à l'Assemblée générale, la délégation belge prend au sérieux la critique émise sur l'absence du mot culture dans la déclaration. Elle prépare un amendement sur ce sujet, mais renonce à le déposer car le délégué roumain lui conseille de « ne proposer aucun changement pour ne pas donner à l'URSS occasion d'ouvrir la boîte de Pandore⁵⁰ ». L'assemblée générale de l'ONU, chargée d'étudier cette proposition de déclaration, n'a pas la possibilité d'en discuter le contenu selon le règlement intérieur. Le 9 décembre 1975, s'appuyant sur la méthode d'adoption du texte au sein de la Troisième commission (sans vote), le président de l'assemblée demande à l'auditoire s'il peut « considérer que l'Assemblée souhaite faire de même⁵¹ ». La délégation soviétique ne soumet pas d'objection, et l'assemblée approuve. La Déclaration des droits des personnes handicapées est donc adoptée [résolution n° 3447 (XXX)] sans vote.

L'adoption de la déclaration des droits constitue un véritable succès diplomatique sur plusieurs plans : d'une part, la délégation belge à l'ONU a réussi à conserver la

43.ADB, Bruxelles, 18862, dossier 4. Télégramme n° 1580, 6 novembre 1975, Longerstae y au ministère des Affaires étrangères.

44.ADB, Bruxelles, 18862, dossier 4. Télégramme n° 1647, 11 novembre 1975, Longerstae y au ministère des Affaires étrangères.

45. ONU, 1976, *op. cit.*, p. 252.

46. *Ibid.*, p. 253.

47. *Ibid.*, p. 254.

48.ADB, Bruxelles, 18862, dossier 4. Télégramme n° 1647, 11 novembre 1975, Longerstae y au ministère des Affaires étrangères.

49. *Ibid.*

50.ADB, Bruxelles, 18862, dossier 4. Télégramme n° 1798, 20 novembre 1975, Longerstae y au ministère des Affaires étrangères.

51. Assemblée générale des Nations unies, 2433^e séance plénière, 9 décembre 1975, New York, p. 1290.

maîtrise de la rédaction du texte jusqu'à son approbation par la Troisième commission, ce qui explique que la quasi-totalité du texte émane d'acteurs belges (ONG ou représentants du gouvernement). De plus, cette délégation belge a réussi à faire adopter cette déclaration en dehors de la procédure conventionnelle, de manière extrêmement rapide. Elle a fait preuve d'une grande agilité lors de la négociation diplomatique, facilitée par la réactivité considérable du ministre des Affaires étrangères, qui répond parfois plusieurs fois par jour aux télégrammes envoyés par la délégation à l'ONU. Elle a réussi à obtenir rapidement des soutiens de certains pays socialistes et du tiers-monde, empêchant de fait la formation de blocs faisant obstruction à son adoption. Le handicap, à la différence d'autres questions sociales et humanitaires, apparaît lors de ces débats comme une question sociale a-partidaire, où les divisions traditionnelles des débats sur les droits de l'homme (divergences politiques liés au sionisme, à l'attitude des dictatures dans les pays du Sud, droits des minorités, etc.) sont partiellement gommées. Certains clivages liés à la guerre froide persistent, sans pour autant constituer de véritables obstacles à l'élaboration d'un consensus.

III. La Déclaration des droits des personnes handicapées, une nouvelle norme à vocation universelle, sans valeur contraignante

Une fois adoptée par l'Assemblée générale, cette déclaration est présentée comme un nouveau consensus international en matière de politique du handicap. L'idée de droits des personnes handicapées – et donc l'idée d'égalité de droits entre toutes ces catégories – devient le principe cardinal de cette nouvelle norme internationale. Cette déclaration n'a aucune valeur contraignante pour les États, d'autant que le préambule amoindrit l'obligation d'agir pour les pays en voie de développement.

Comme toutes les déclarations internationales, celle de 1975 a des effets ambivalents. D'une part, elle a des effets performatifs, et possède donc une réelle efficacité. Elle fournit un point d'appui pour les mobilisations politiques de certains acteurs locaux. D'autre part, cette résolution constitue un document normalisateur, qui tend à réduire le nombre des utopies et des possibilités auparavant envisagées par les acteurs⁵², au profit des seules solutions politiques "acceptables" par les acteurs dominants sur la scène internationale. La déclaration de 1975 mentionne de nombreux droits (éducation, soins, etc.) pour toutes les catégories de personnes handicapées, et légitime la consultation des organisations de personnes handicapées et le principe de normalisation. La juriste Theresia Deneger a déjà pointé plusieurs aspects problématiques de cette déclaration : l'usage d'une définition médicale du handicap, la restriction des droits pour les personnes déficientes intellectuelles, une institutionnalisation jugée « indispensable » pour certaines personnes handicapées⁵³. Nous allons ici nous attarder sur trois caractéristiques majeures de cette déclaration : la légitimation d'une identification commune à toutes les personnes handicapées ; le renforcement des droits civils et politiques ; l'absence de nombreux droits discutés au sein des ONG.

III. 1. La légitimation d'une identification commune à toutes les personnes handicapées

L'une des grandes originalités de cette déclaration réside dans le recours à une identification commune à toutes les personnes handicapées (personnes handicapées en français, et « *disabled persons* » en anglais), et dans l'égalisation des droits des différentes catégories concernées. Débuté à partir des années 1950 à l'échelle internationale, ce processus d'agrégation des sourds, des aveugles, des déficients mentaux et des handicapés physiques au sein d'une même catégorie administrative

52. Patrick HASSENTEUFEL, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 55(1), 2005, p. 113-132. DOI : 10.3917/rfsp.551.0113.

53. Theresia DEGENER & Andrew BEGG, « From Invisible Citizens to Agents of Change: A Short History of the Struggle for the Recognition of the Rights of Persons with Disabilities at the United Nations », *op. cit.*, p. 4.

ne suscite alors plus de critiques au sein de la Troisième commission, car il est légitimé et naturalisé. Toutefois, il y a des débats sur l'expression et la définition à privilégier. Sur le plan sémantique, l'emploi du terme francophone « handicapé » est privilégié aux qualificatifs « déficients » et « diminués physiques » employés auparavant par l'ONU, car il est « de plus en plus utilisé » et « a l'avantage de s'appliquer aussi aux handicapés congénitaux »⁵⁴. Il constitue une nouveauté pour les textes internationaux, contrairement à l'expression anglophone « *disabled person* » déjà mentionnée dans la recommandation n° 99 de l'OIT. Lors des débats en Troisième commission, c'est la version française du texte qui fait foi.

Le professeur René Merenne, de la délégation belge à l'ONU, propose de ne pas retenir la définition insérée dans la recommandation n° 99 de l'OIT, et de définir le handicapé comme « tout individu dans l'incapacité d'assurer par lui-même tout ou partie des nécessités de sa vie individuelle et/ou sociale par suite d'une diminution de ses capacités physiques ou mentales⁵⁵ ». Cette définition est ensuite légèrement révisée, avec l'ajout de l'adjectif « normale » à la suite de « vie individuelle et/ou sociale », sur proposition du représentant de l'Organisation mondiale de la Santé⁵⁶. Quelques mots sont ajoutés afin de s'assurer que les personnes ayant une déficience congénitale soient bien intégrées parmi les personnes concernées. La formule révisée détermine que « Le terme "handicapé" désigne toute personne dans l'incapacité d'assurer par elle-même tout ou partie des nécessités d'une vie individuelle ou sociale normale, du fait d'une déficience, congénitale ou non, de ses capacités physiques ou mentales ». Cette définition témoigne de la légitimation des conceptions de l'incapacité construites dans le secteur de la réadaptation médicale, et non reliées à l'exercice d'une activité professionnelle. Alors que d'autres conceptions de l'incapacité qui émergent à l'époque attribuent une responsabilité directe à la société dans la construction du désavantage social dont souffrent les personnes handicapées, celle adoptée par l'ONU n'en attribue aucune.

III. 2. Le renforcement des droits politiques et civils, au détriment des droits économiques

Le projet de déclaration déposé par le gouvernement belge ne comportait pas de mention des droits politiques et civils. À la fin du mois d'octobre, le représentant du gouvernement de l'URSS signale au représentant Belge à l'ONU « qu'il manœuvrerait contre le projet en signalant qu'il n'y est fait aucune mention [des] droits politiques des handicapés », ce qui est, dit-il, « [une] lacune en ce qui concerne [les] handicapés physiques »⁵⁷. Informé de cette critique, le ministre belge des Affaires étrangères admet une lacune concernant les droits politiques. Il suggère de citer ces droits et de faire référence à l'article 7 de la déclaration des droits du déficient mental, « qui apporte une série de garanties sérieuses [...] contre toute forme d'abus concernant la capacité juridique et la jouissance des droits civils et politiques⁵⁸ ». Van Eslande propose la formulation suivante : « Le handicapé a les mêmes droits civils et politiques que les autres êtres humains. L'article 7 de la Déclaration des droits du déficient mental est d'application pour toute limitation ou suppression de ces droits dont le handicapé mental serait l'objet⁵⁹ ». Le représentant belge à l'ONU cherche le soutien d'un délégué d'un gouvernement ami pour déposer un amendement en ce sens. Longerstaey obtient tout d'abord l'accord du délégué autrichien pour le présenter, mais celui-ci y renonce ensuite. Il sollicite d'autres délégués, mais tous demandent un délai d'une semaine pour obtenir l'accord de leurs ministères. Finalement, le délégué islandais M. Haukur Olafsson, accepte de proposer cet amendement le 3 novembre

54. ONU, 1976, *op. cit.*, p. 204.

55. ADB, Bruxelles, 18862, dossier 4. Télégramme n° 845, 19 août 1975, Merenne au ministère des Affaires étrangères.

56. ONU, 1976, p. 250.

57. ADB, Bruxelles, 18862, dossier 4. Télégramme n° 1420, 28 octobre 1975, Longerstaey au ministère des Affaires étrangères.

58. ADB, Bruxelles, 18862, dossier 4. Télégramme n° 605, 31 octobre 1975, Van Eslande à la délégation belge à l'ONU.

59. *Ibid.*

1975. Son amendement attribue donc aux personnes handicapées « les mêmes droits civils et politiques que les autres êtres humains », tout en confirmant les exceptions mentionnées dans la déclaration de 1971 concernant les déficients mentaux⁶⁰. Soutenu activement par la délégation belge, cet amendement est ensuite inséré dans le projet de déclaration.

Le représentant du gouvernement yougoslave dépose un amendement visant à favoriser l'auto-représentation des personnes handicapées. Il propose d'ajouter l'article « les organisations de personnes handicapées doivent être consultées pour tous les sujets en rapport avec les droits humains et les autres droits des personnes handicapées⁶¹ ». Cette proposition est ensuite insérée dans le texte de manière moins contraignante. En effet, le ministère des Affaires étrangères belge exige que « les mots "doivent être consultées" sont à remplacer par "peuvent être utilement consultées"⁶² ». Ce changement est effectué, et la formule est seulement optative.

Si les discussions amènent au renforcement de certains droits civils et politiques, les droits économiques ne bénéficient pas de la même consolidation. Le projet de déclaration déposé par la Belgique mentionnait le fait que « Le handicapé a droit à la sécurité économique et à un niveau de vie décent. Il a droit selon ses possibilités à l'exercice d'un métier ou à défaut, d'une occupation utile ». Fin octobre, le délégué du Bureau international du travail lui suggère quelques modifications afin de réaffirmer le droit d'accéder à un emploi et de faire partie d'organisations syndicales : « il a le droit selon ses possibilités, d'obtenir et de conserver un emploi ou, à défaut, d'exercer une occupation utile, et de faire partie d'organisations syndicales⁶³ ». Lors des discussions en Troisième commission, le représentant gouvernemental de la RDA, M. Richter, réclame de mentionner le droit au travail dans ce paragraphe⁶⁴. Le délégué belge informe alors son collègue de la RDA qu'une nouvelle mouture de l'article, proposée par le Bureau international du travail, sera soumise au vote. Le contenu de ce nouvel article rassure partiellement le délégué de la RDA. Le délégué de l'OMS, Dr. Malafatopoulos, suggère aussi de compléter « l'occupation utile » par les termes « productive et rémunératrice ». Le projet ainsi amendé reconnaît aux personnes handicapées le droit « selon [leurs] possibilités, d'obtenir et de conserver un emploi ou d'exercer une occupation utile, productive et rémunératrice, et de faire partie d'organisations syndicales » (art. 7). Le contenu de cet article coïncide avec les principes libéraux d'orientation professionnelle et d'emploi promus par l'OIT avec la recommandation n° 99 de l'OIT, et restreint donc l'accès à un emploi en milieu ordinaire pour tous. De plus, le texte ne mentionne pas le droit de grève.

Suite aux discussions avec les délégations co-autrices pendant le mois d'octobre, ce projet de déclaration prévoit également le droit à la sécurité économique et sociale, alors que la déclaration de 1971 ne prévoyait que la sécurité économique. Cette reconnaissance du droit à la sécurité sociale s'explique aisément par le fait que les ONG dans le champ du handicap, tout comme les organismes intergouvernementaux (OMS, OIT, ONU), sont alors convaincues que l'instauration de systèmes de sécurité sociale est indispensable pour garantir à toutes les personnes handicapées l'accès à la réadaptation et à l'aide sociale.

III. 3. L'absence de mention de nombreux droits (accessibilité, sexualité, droits des femmes handicapées, etc.) du fait de l'absence de la consultation des ONG

Du fait du recours à une procédure inhabituelle, le projet de déclaration n'a jamais été débattu en présence des représentants des Églises, ni des ONG. Contrairement à la Déclaration des droits du déficient mental de 1971, celle de 1975 ne fait pas l'objet

60. Islande, *Amendment to the draft declaration contained in document A/C.3/L.2168*, General Assembly document A/C.3/L.2169, 3 novembre 1975.

61. Yougoslavie, *Amendment to the draft declaration contained in document A/C.3/L.2168*, General Assembly document A/C.3/L.2170, 4 novembre 1975.

62. ADB, Bruxelles, 18862, dossier 4. Télégramme n° 640, 6 novembre 1975, Bruxelles, Van Elslande à la délégation belge à l'ONU.

63. ADB, Bruxelles, 18862, dossier 4. Télégramme n° 1440, 29 octobre 1975, Longerstaey au ministère des Affaires étrangères.

64. ONU, 1976, *op. cit.*, p. 207.

de débats au sein du *Technical Working Group on the Rehabilitation of the Handicapped*, un groupe technique de travail sous l'autorité du comité administratif de coordination de l'ONU. Plusieurs dirigeants du Conseil des organisations mondiales s'intéressant aux handicapés (CWOIH) sont membres de ce groupe de travail. Or, ce Conseil, qui regroupe une cinquantaine d'ONG dans le domaine du handicap, avait entamé quelques mois plus tôt des démarches pour construire un projet unifié de déclaration internationale des droits des personnes handicapées. Ayant constaté que trois ONG (*Rehabilitation International*, Action nationale commune des handicapés, *International Leprosy Association*) ont préparé chacune de leur côté un projet de déclaration internationale, le CWOIH encourage en septembre 1975 toutes les ONG à préparer un texte commun qui pourrait être défendu par le CWOIH⁶⁵. Mais le dépôt par le délégué belge à l'ONU du projet de déclaration au sein de la Troisième commission court-circuite ces démarches, les ONG n'ayant pas eu le temps de se réunir pour proposer une version unifiée avant début novembre. Norman Acton, président du CWOIH, reconnaît que son organisation n'a pu avoir qu'une faible influence sur le contenu du texte final : « Nous avons pu, avec d'autres, exercer une certaine influence sur le texte, par le biais de délégations coopérantes, mais nous reconnaissons que le résultat final comporte des lacunes⁶⁶ ».

Si une ONG, l'Action nationale commune des handicapés, est à l'origine de la proposition initiale de déclaration, les versions successives du projet ne sont pas débattues avec des représentants associatifs au sein des instances de l'ONU, contrairement à d'autres projets de déclarations des droits (celle de l'enfant, celle des peuples autochtones) qui se caractérisent par une forte influence des ONG. Cette absence de consultation des associations au sein de l'ONU explique en partie pourquoi de nombreux droits promus à l'époque par les ONG ne sont pas inscrits dans le texte. Nous ignorons si les acteurs gouvernementaux ont la volonté délibérée d'éviter la contribution des ONG.

L'absence de mention du droit à l'accessibilité dans la déclaration internationale des droits des personnes handicapées est surprenante, compte tenu de la prégnance de cette préoccupation pour nombre d'ONG depuis une quinzaine d'années. La *Fédération internationale des mutilés, invalides du travail et invalides civils* intègre dans son programme de politique sociale adopté en octobre 1968 la suppression des barrières architecturales, qui « sont un obstacle pour l'emploi illimité des logements, des ateliers, des moyens de transport et des bâtiments publics⁶⁷ ». En 1971, les participants de la conférence internationale organisée par l'*International Society for the Rehabilitation of the Disabled* (renommée en 1972 *Rehabilitation International*) considèrent que l'accessibilité doit figurer comme un droit dans toutes les législations sur la réadaptation⁶⁸. Le problème des barrières architecturales fait d'ailleurs l'objet d'une réunion de comité d'experts convoquée par l'ONU en 1974. Alors que le projet de déclaration est déjà adopté par la Troisième commission, le représentant gouvernemental de l'Australie regrette l'absence d'un paragraphe supplémentaire dans cette déclaration sur « la nécessité d'envisager la suppression des obstacles d'ordre matériel ou architectural qui empêchent les personnes handicapées d'exercer un emploi ou de se livrer en toute liberté à des activités sociales, créatrices ou récréatives⁶⁹ ». L'absence de mention de ce sujet s'explique probablement par l'opposition de nombreux représentants gouvernementaux à l'inscription d'une telle mesure contraignante.

65. Archives du Bureau international du travail, NGO n° 578, CWOIH, jacket n° 3. Report of the Plenary meeting of CWOIH, 23 et 24 septembre 1975.

66. Archives du Bureau international du travail, NGO n° 578, CWOIH, jacket n° 3. Letter, January 9, 1976, Norman Acton to member organizations.

67. Archives du Bureau international du travail, NGO n° 301, FIMITIC [*International Federation of Persons with Physical Disability*], jacket n° 1. Programme de politique sociale de la FIMITIC, ratifié par l'assemblée des délégués de la FIMITIC à Copenhague, 18 octobre 1968.

68. « Conclusions and recommendations of the First International Conference on Legislation concerning the Disabled », dans Philippines Foundation for the Rehabilitation of Disabled, *Second international Conference on Legislation concerning the Disabled: proceedings, January 16-20, 1978*, Manila : RI, p. 289.

69. ONU, 1976, *op. cit.*, p. 261.

De plus, le projet de déclaration de 1975 ne comporte aucune mention d'articles garantissant le droit d'accès à la sexualité ainsi qu'à une éducation sexuelle, ni aucune garantie sur les droits reproductifs (droit d'accéder aux services de santé reproductive, droit aux contraceptifs et à l'IVG, arrêt des stérilisations)⁷⁰, qui suscitent pour certains d'entre eux l'opposition farouche de l'Église catholique. Quelques années plus tôt, en 1971, les spécialistes participants au congrès de l'*International Society for the Rehabilitation of the Disabled* à Rome se positionnent clairement contre la restriction des droits sexuels des personnes handicapées. Les participants affirment que la législation ne doit contenir aucune mesure qui conduirait à limiter les droits sexuels des personnes handicapées, même si des raisons irréfutables existent pour une telle restriction⁷¹. Dans un rapport daté d'octobre 1974, le secrétaire général de l'ONU s'est également prononcé en faveur du droit à l'information et à l'éducation sexuelle des personnes handicapées⁷², même s'il admet qu'il n'est pas encore possible pour la majorité des pays de conseiller les handicapés dans ce domaine. La déclaration de 1975 se caractérise donc par une légalité très conservatrice sur le plan moral, en cultivant le tabou sur la sexualité des personnes handicapées.

Le projet de déclaration ne mentionne pas non plus les droits des femmes handicapées, alors même que les droits des femmes handicapées sont fortement promus au cours de l'année 1975, déclarée Année internationale des femmes par l'ONU. Plusieurs ONG approuvent cette année-là des résolutions sur les problèmes spéciaux des femmes handicapées. En juin 1975, *Rehabilitation International* adopte une résolution qui considère que la femme handicapée est dans de nombreux endroits plus sévèrement désavantagée (*disadvantaged*) qu'un homme avec un handicap similaire⁷³. Cette résolution défend le droit à la réadaptation pour toutes les femmes handicapées, de façon à les réintégrer dans le rôle qui leur est traditionnellement attribué. Elle fait donc le constat d'inégalités de genre entre personnes handicapées, tout en renforçant les identités de genre. De plus, l'*International Federation of the Blind* et le Conseil mondial pour le bien-être des aveugles organisent une conférence internationale sur la situation de la femme aveugle en novembre 1975. Les congressistes demandent aux gouvernements et aux ONG de prêter attention aux besoins des femmes handicapées visuelles lors de l'élaboration des programmes d'éducation, de santé, de sécurité sociale, de bien-être familial, de réadaptation et d'emploi⁷⁴. L'absence de prise en compte des droits des femmes handicapées dans la déclaration de 1975 peut s'expliquer par la faiblesse de la mobilisation des ONG sur ce sujet, et par le désintérêt porté à cette question par les hommes qui dirigent les services administratifs chargés de la réadaptation au sein de l'ONU, de l'OIT et de l'OMS.

Conclusion

Se faisant le relai des revendications de l'Action nationale commune des Handicapés, la délégation belge à l'ONU fait preuve d'une grande habileté diplomatique pour faire adopter la Déclaration des droits des personnes handicapées. Elle obtient le soutien de pays du tiers-monde en relativisant les aspects contraignants de la déclaration, et parvient à éviter l'obstruction potentielle des pays socialistes et de la délégation argentine. Elle convainc les autres délégations de la légitimité d'une procédure exceptionnelle, et conserve une maîtrise totale de la rédaction du projet de déclaration. Toutefois, le recours à cette procédure exceptionnelle conduit au

70. Bérengère MARQUES-PEREIRA et Florence RAES, « Les droits reproductifs comme droits humains : une perspective internationale », dans Marie-Thérèse COENEN (dir.), *Corps de femmes. Sexualité et contrôle social*, Paris : De Boek Supérieur, 2002, p. 19. DOI : 10.3917/dbu.coene.2002.01.0019.

71. Agustín LOZANO AZULAS, « Conferencia Internacional de Legislación concerniente a los servicios para los discapacitados », *Rehabilitación*, 6(1), 1972, p. 116.

72. Rapport du secrétaire général, *Réadaptation des handicapés*, Document ECOSOC E/CN.5/500, 18 octobre 1974, p. 19.

73. *Rehabilitation International Newsletter*, October 10, 1975.

74. Conseil mondial pour le bien-être des aveugles (WCWB), IFB, *Proceedings of the International Conference on the situation of the Blind women, November 18-20, 1975*, Beograd : WCWB/IFB, 1976, p. 133.

resserrement des débats au sein d'une seule instance de l'ONU, et a pour effet d'exclure les ONG de la discussion sur le sujet. Grâce à ce volontarisme et cette habileté diplomatique, la Belgique bénéficie « d'un excellent avantage moral à l'ONU pour son initiative⁷⁵ ». Son action lui permet de se hisser provisoirement au rang d'une puissance moyenne à l'ONU, ayant démontré sa capacité à modifier l'orientation de la politique internationale du handicap.

Cette déclaration internationale institutionnalise une série de droits (éducation, accès à la formation, etc.) pour l'ensemble des personnes handicapées, et réaffirme la dynamique de normalisation des personnes handicapées. Elle renforce certains droits civils et politiques (droit à la syndicalisation, consultation dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques). Elle légitime définitivement l'idée d'égalité des droits entre toutes les catégories de personnes handicapées. Toutefois, elle ne bouleverse pas la hiérarchie sociale favorable aux personnes valides. À l'instar d'autres déclarations universelles, elle est fortement influencée par la culture occidentale et libérale. Elle est globalement alignée sur la Déclaration des droits du déficient mental et légitime donc les restrictions des droits concernant les personnes déficientes mentales. De même, elle s'appuie sur la recommandation n° 99 de l'OIT et conserve donc l'orientation libérale dans le domaine de l'emploi. Enfin, les dispositifs destinés à assurer l'effectivité des droits sont légers, et se résument à l'organisation par l'ONU d'une Année internationale des personnes handicapées (1981).

Néanmoins, les effets sociaux produits par cette déclaration internationale sont multiples, et variables selon les territoires et les échelles géographiques. Premièrement, elle constitue une ressource pour les mobilisations locales. Dans de nombreux pays, les acteurs associatifs invoquent cette déclaration lors des manifestations de rue ou lors des négociations politiques pour légitimer leurs revendications. Par exemple, à Rio de Janeiro, la déclaration est lue en public au cours d'une manifestation de personnes handicapées organisée le 7 avril 1981. En Argentine, la déclaration internationale est invoquée tour à tour par la Fédération des associations de parents d'enfants déficients mentaux, puis par la directrice du Service national de réadaptation, pour légitimer la nécessité d'adopter une législation intégrale de reconnaissance des droits et obligations des personnes handicapées sous la dictature du Général Videla⁷⁶.

Deuxièmement, cette déclaration initie ou renforce la déssectorisation conjoncturelle des politiques publiques du handicap dans plusieurs pays européens et pays du Sud (Argentine, Tunisie, etc.) où l'unification complète de ces politiques n'avait pas encore eu lieu sur le plan législatif ou administratif. En effet, l'institutionnalisation d'une identification commune et la légitimation des droits incitent certains gouvernements à élaborer une législation commune à toutes ces catégories, et à envisager la coordination des politiques sectorielles du handicap.

Enfin, à l'échelle internationale, cette déclaration constitue un des multiples événements qui concourent au dépassement de la logique de guerre froide par la construction de valeurs dites universelles⁷⁷. Son existence, et sa circulation au sein des pays du bloc soviétique, participent indirectement à la démocratisation progressive de ces pays.

75.ADB, Bruxelles, 18862, dossier 4. Télégramme n° 1647, 11 novembre 1975, Longerstaeey au ministère des Affaires étrangères.

76.Gildas BREGAIN, *Pour une histoire du handicap au xx^e siècle. Approches transnationales (Europe et Amériques)*, op. cit., p. 260.

77.Maurice VAISSE et Frédéric BOZO, « Stratégie et politique étrangère », dans Robert FRANK (dir.), *Pour l'histoire des relations internationales*, Presses universitaires de France, 2012, p. 324. DOI : 10.3917/puf.frank.2012.01.0315