



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI

Secrétariat général SG-DFI
Bureau fédéral de l'égalité pour
les personnes handicapées BFEH

Novembre 2009

Egalité des personnes handicapées 2004 - 2009

Tendances et enjeux

Table des matières

Contexte	3
1 Handicap et bases légales	4
1.1 Evolution de la notion de handicap	4
1.2 Bases légales.....	4
1.2.1 Interdiction constitutionnelle de la discrimination (art. 8, al. 2, Cst.).....	4
1.2.2 Mandat législatif (art. 8, al. 4, Cst.)	5
1.2.3 Loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand).....	5
1.2.4 Loi sur l'assurance-invalidité.....	6
1.2.5 Autres actes législatifs relatifs à l'égalité	6
2 Evolution du droit à l'échelle internationale	7
2.1 Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées.....	7
2.2 Conseil de l'Europe.....	8
3 Evolution des principaux champs d'application	8
3.1 Accès aux constructions et installations	8
3.2 Accès aux prestations	10
3.2.1 Prestations du service public dans le domaine des communications.....	10
3.2.2 Radio et télévision.....	11
3.2.3 Télécommunications	12
3.2.4 Autres domaines du service public	12
3.2.5 Prestations de particuliers.....	13
3.3 Formation	14
3.3.1 Enseignement élémentaire	14
3.3.2 Formation et formation continue en général	15
3.3.3 La formation professionnelle en particulier	15
3.4 Transports publics.....	17
3.5 Travail	19
3.5.1 Mesures dans le domaine du personnel de la Confédération	19
3.5.2 Dispositions cantonales	19
3.5.3 Rapports de travail de droit privé	20
3.6 Autres chantiers importants pour l'égalité.....	20
3.6.1 Droit de cité	20
3.6.2 Autonomie de vie et inclusion dans la société	21
4 Autres instruments de promotion de l'égalité	21
4.1 Aides financières destinées à favoriser l'intégration des personnes handicapées	21
4.2 Information et sensibilisation.....	22
4.3 Statistique sur l'égalité des personnes handicapées.....	23
5 Structures et institutions	23
5.1 Confédération.....	23
5.2 Cantons.....	24
6 Appréciation récapitulative	26

Contexte

La loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (loi sur l'égalité pour les handicapés, LHand ; RS 151.3) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004. L'art. 8, al. 4, Cst. confère au législateur le mandat de prévoir des mesures destinées à éliminer les inégalités que subissent les personnes handicapées. La LHand concrétise ce mandat dans des domaines essentiels pour l'égalité des personnes handicapées, tandis que d'autres lois fédérales et des prescriptions cantonales réglementent d'autres champs d'importance pour ce secteur.

La LHand a pour but de prévenir, de réduire ou d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées. Elle crée des conditions propres à faciliter leur participation à la vie en société, en les aidant notamment à être autonomes dans l'établissement de contacts sociaux, dans l'accomplissement d'une formation et dans l'exercice d'une activité professionnelle. Elle réglemente par conséquent l'accès aux constructions et aux installations, l'utilisation des transports publics et de prestations telles que la formation et la formation continue, et prévoit des dispositions spécifiques pour la Confédération et les cantons.

L'art. 18 LHand oblige la Confédération à évaluer périodiquement l'impact des mesures prises en faveur de l'intégration des personnes handicapées. La LHand vise l'élimination graduelle des inégalités frappant les personnes handicapées. Cinq ans après son entrée en vigueur, il est trop tôt pour juger de ses effets sur l'intégration des personnes handicapées ou sur l'élimination des inégalités. Il est cependant possible de dégager des tendances et de faire de premières constatations, et de mettre en avant certains aspects qui doivent à l'avenir être l'objet d'une attention particulière dans l'application du droit en vigueur.

Le présent rapport ne se limite pas à la LHand, mais aborde également l'évolution actuelle et les interventions nécessaires dans d'autres domaines. Il répond ce faisant au postulat Suter (La législation tient-elle compte des besoins spécifiques des handicapés ? Analyse)¹. Cette intervention parlementaire demandait que soit établi un rapport dans le but de savoir, parmi l'ensemble des dispositions fédérales et certaines dispositions cantonales, lesquelles favorisent ou facilitent l'intégration des handicapés dans la vie professionnelle, leur accordent les mêmes chances qu'aux personnes valides et les rendent autonomes, et lesquelles, au contraire, les pénalisent ou les excluent. Ce rapport donne également suite au postulat Bruderer (Intégration professionnelle des personnes handicapées)², car il présente les mesures en faveur d'une meilleure intégration professionnelle des handicapés.

Cette évaluation se fonde sur deux sources : le rapport du professeur Markus Schefer de la faculté de droit de l'Université de Bâle sur les éléments essentiels d'une évaluation de la loi sur l'égalité pour les handicapés, et l'avis de droit établi sous la direction du professeur Walter Kälin, de l'Institut de droit public de l'Université de Berne, sur les conséquences possibles d'une ratification par la Suisse de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées. Le présent rapport s'appuie en outre sur les expériences faites par les organismes fédéraux concernés, en premier lieu le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH). Il tient également compte des avis des organisations de handicapés et de leurs services spécialisés pour les questions d'égalité, notamment « Egalité Handicap », rattaché à la Conférence des organisations faitières de l'aide privée aux handicapés (DOK).

¹ 07.3262 Postulat Suter « La législation tient-elle compte des besoins spécifiques des handicapés ? Analyse ».

² 07.3514 Postulat Bruderer « Intégration professionnelle des personnes handicapées »

1 Handicap et bases légales

1.1 Evolution de la notion de handicap

La LHand est l'expression du changement de paradigme survenu ces dernières décennies, tant au niveau national qu'international, dans la manière de concevoir le handicap. On a longtemps assimilé le handicap à une déficience physique, psychique ou mentale qui rend difficile ou impossible la participation à la vie économique et sociale. Dans cette optique, le handicap est synonyme d'incapacité individuelle. Logiquement, une politique qui se fonde sur ce paradigme s'attaque à ces incapacités. L'intégration se fait donc avant tout à travers la fourniture de prestations individuelles et le soutien aux institutions spécialisées telles qu'écoles spécialisées et ateliers protégés, qui ont pour but d'adapter le plus possible la personne handicapée aux exigences de la société, et en premier lieu à celles du marché de l'emploi.

A cette optique, on oppose depuis les années 60 un modèle qui ne situe pas exclusivement le handicap dans l'individu, mais aussi dans un environnement ou une société qui, ne prenant pas suffisamment en compte les conditions physiques, psychiques ou mentales des personnes déviant de la norme établie, leur crée artificiellement des obstacles. Ce changement de paradigme a d'importantes conséquences sur la politique menée dans le domaine du handicap. Au lieu de se focaliser sur les déficiences individuelles, on met en avant le potentiel des personnes handicapées à participer à la vie sociale et économique ainsi que le respect de leurs droits et l'égalité des chances.

Ce changement de paradigme apparaît également dans la politique de la Confédération en faveur des personnes handicapées. Afin de faire progresser l'égalité de droit et de fait de ces dernières, des mesures directes peuvent être prises en vue d'améliorer la situation personnelle de l'individu : rente, école spécialisée, réadaptation professionnelle. La loi sur l'assurance-invalidité (LAI) repose sur une conception de ce genre : fondée en premier lieu sur la situation individuelle de l'allocataire, elle vise de plus en plus à mieux prendre en compte les compétences de l'individu et à soutenir son autonomie et sa responsabilité personnelle. Avec l'entrée en vigueur de la LHand, ce côté « Etat providence » de la politique d'intégration a été complété par un volet axé sur l'élimination des inégalités et l'amélioration des conditions propices à l'intégration.

1.2 Bases légales

La législation relative à l'égalité des handicapés comprend d'une part l'interdiction de discriminer les individus en raison d'un handicap, inscrite dans la Constitution (art. 8, al. 2, Cst.), et d'autre part des mesures légales visant à éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées, mesures fondées sur l'art. 8, al. 4, Cst.

1.2.1 Interdiction constitutionnelle de la discrimination (art. 8, al. 2, Cst.)

L'art. 8, al. 2, Cst. protège de la discrimination notamment « du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique. » En citant expressément le handicap dans le catalogue des éléments constitutifs de la discrimination, la Constitution condamne la dévalorisation et l'exclusion des personnes handicapées, auxquelles elle garantit une protection qualifiée contre les inégalités. L'interdiction de la discrimination est étroitement liée à la garantie de la dignité humaine visée à l'art. 7 Cst. : il y a toujours discrimination lorsqu'une personne est traitée différemment des autres en raison de son appartenance à un groupe et que cela porte atteinte à sa dignité. De plus, on touche au domaine de protection de l'art. 8, al. 2, Cst. lorsqu'une discrimination se fonde explicitement sur un handicap (discrimination directe) ou

lorsqu'elle touche dans une plus grande proportion, ou de manière particulièrement forte, les membres d'un groupe de personnes qui présentent le même handicap (discrimination indirecte) sans que cela puisse être justifié par des raisons valables n'ayant pas de caractère discriminatoire. Les formes de handicap étant multiples, les besoins en matière de protection varient. Les mesures ne doivent par conséquent pas se limiter à un type de handicap, mais tenir compte de cette multiplicité des besoins de protection.

1.2.2 Mandat législatif (art. 8, al. 4, Cst.)

L'art. 8, al. 4, Cst. oblige les législateurs de la Confédération et des cantons à prendre des mesures destinées à éliminer les inégalités qui frappent les handicapés et ce, dans tous les domaines de la vie. Il s'agit notamment de prendre des mesures spécifiques lorsque la législation en vigueur ne permet pas de lutter contre les inégalités constatées. En s'acquittant de cette obligation, la Confédération et les cantons doivent satisfaire aux exigences de l'art. 8, al. 2, Cst. ; ils doivent également garantir que les discriminations au sens de cette disposition (c'est-à-dire directes et indirectes) soient éliminées de manière efficace. A l'instar du mandat législatif imparti par l'art. 8, al. 3, Cst. dans le domaine de l'égalité entre hommes et femmes, l'art. 8, al. 4, Cst. ne donne aucune nouvelle compétence à la Confédération : le législateur fédéral ne doit édicter des dispositions légales visant à concrétiser l'égalité des personnes handicapées que dans les domaines pour lesquels il dispose des compétences requises. Par ailleurs, l'art. 8, al. 4, Cst. souligne explicitement le fait que les groupes de personnes handicapées méritent protection et soutien. Le mandat imparti va au-delà de la prévention des discriminations indirectes visée à l'art. 8, al. 2, Cst. : d'une part, c'est une tâche permanente qui est confiée au législateur. D'autre part, il ne s'agit pas de simples mesures de compensation visant à éliminer les inégalités suscitées par des stéréotypisations sociales. Le mandat législatif s'étend en effet à toutes les limitations de l'accès à la vie en société résultant d'un handicap.

1.2.3 Loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand)

La clé de voûte de la législation en faveur de l'égalité des personnes handicapées est la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (loi sur l'égalité pour les handicapés, LHand ; RS 151.3), entrée en vigueur en 2004. Cette loi ne répond pas de manière exhaustive au mandat constitutionnel de l'art. 8, al. 4, Cst., mais le concrétise dans des domaines qui relèvent de la compétence de la Confédération et qui sont cruciaux pour l'égalité des handicapés. L'art. 5 LHand charge la Confédération et les cantons de prendre des mesures pour éliminer les inégalités en tenant compte des besoins spécifiques des personnes handicapées. La loi renforce ainsi le devoir confié à la Confédération et aux cantons d'agir dans les domaines les plus divers afin que les personnes handicapées puissent prendre leur destin en main et participer à la vie en société de la même manière que les personnes ne souffrant pas de handicap. Elle vise également à changer la manière dont la société conçoit le handicap.

La LHand prévoit différentes mesures qui contribuent à éliminer les obstacles rencontrés dans la participation à la vie en société. Outre l'obligation d'ordre général, déjà mentionnée, faite à la Confédération et aux cantons de prévenir, réduire ou éliminer les inégalités, elle met l'accent sur l'accès aux bâtiments publics et aux services publics. Les constructions et installations destinées au public doivent être construites et rénovées de manière à ne pas présenter d'obstacles. La loi oblige à faire en sorte que l'accès aux prestations étatiques (et, de moindre façon, aux prestations privées) ainsi qu'aux transports publics soit possible sans difficulté majeure pour les personnes handicapées. Dans ces trois domaines, la LHand accorde aux personnes victimes d'une inégalité et, sous certaines conditions, également aux organisations de handicapés, le droit de demander que l'on évite ou que l'on élimine

l'inégalité. De plus, la Confédération peut encourager l'intégration des personnes handicapées en réalisant et soutenant des programmes d'intégration et des projets pilotes d'insertion dans la vie professionnelle. La loi mentionne en outre un autre instrument : la réalisation de campagnes d'information dans le but de mieux faire connaître à la population les enjeux de l'égalité, d'améliorer l'intégration des personnes handicapées et d'informer les milieux concernés sur les offres existantes. Enfin, la loi sert aussi de base à la création du Bureau de l'égalité pour les personnes handicapées, qui a notamment pour mission de coordonner l'activité des différentes institutions publiques et privées actives dans le domaine.

Trois ordonnances se rapportent à la LHand. L'ordonnance sur les aménagements visant à assurer l'accès des personnes handicapées aux transports publics (OTHand ; RS 151.34) et l'ordonnance du DETEC concernant les exigences techniques sur les aménagements visant à assurer l'accès des personnes handicapées aux transports publics (OETHand ; RS 151.342) concrétisent les dispositions de la LHand relatives aux transports publics, tandis que l'ordonnance sur l'égalité pour les personnes handicapées (OHand ; RS 151.31) contient des dispositions d'exécution relatives à d'autres domaines réglementés par la loi. Par ailleurs, d'autres actes législatifs de la Confédération régissent la question de l'égalité. C'est par exemple le cas dans les domaines de la communication et de la formation professionnelle. Quant aux cantons, il leur incombe de promouvoir l'égalité des handicapés dans les limites de leurs compétences en encourageant notamment les formes de scolarisation intégratives déjà mentionnées dans la LHand.

1.2.4 Loi sur l'assurance-invalidité (LAI)

L'assurance-invalidité doit elle aussi être considérée comme une mesure destinée à « éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées ». Elle remplit une part importante du mandat de l'art. 8, al. 4, Cst. Sa vocation est notamment de garantir une vie digne ; elle répond au besoin de justice sociale. Elle vise à prévenir, réduire ou éliminer l'incapacité de travail par des mesures de réadaptation appropriées, simples et adéquates ou à compenser les effets économiques permanents de l'invalidité. Elle le fait par exemple en soutenant la réadaptation professionnelle, en octroyant des prestations financières telles que le versement de rentes aux assurés, ou par des contributions financières accordées à des organisations qui fournissent des prestations en faveur de l'intégration professionnelle et sociale des personnes handicapées. Dans ce domaine, on accorde une importance toujours plus grande au potentiel de l'individu, à son autonomie et à sa responsabilité individuelle. Cela se reflète notamment dans l'extension du catalogue des mesures de réadaptation prévue dans le cadre des 4^e et 5^e révisions de la LAI dont le but est de permettre une intervention aussi rapide que possible tout en renforçant l'obligation de la personne assurée de participer et de diminuer le dommage. Par ailleurs, le recours à de nouvelles formes d'intégration se généralise. Ainsi, l'augmentation des allocations pour impotent vise à éviter le séjour en home et à permettre d'organiser la vie quotidienne de manière autonome ; un autre pas dans cette direction est l'introduction définitive d'une contribution d'assistance prévue dans le premier train de mesures de la 6^e révision de l'AI. L'AI mise en outre toujours plus sur de nouvelles formes d'intégration professionnelle en soutenant financièrement des projets pilotes dans ce domaine.

1.2.5 Autres actes législatifs relatifs à l'égalité

Des dispositions spécifiques à l'égalité des personnes handicapées figurent également dans d'autres actes législatifs fédéraux tels que le droit fiscal, la législation sur la radio et la télévision, sur les télécommunications ou sur la formation professionnelle. Par ailleurs, des bases statistiques seront établies pour permettre d'élaborer des mesures efficaces en vue d'éliminer les inégalités frappant les personnes handicapées. On peut en outre aussi se fon-

der sur d'autres lois fédérales pour prendre en compte les revendications touchant à l'égalité. Pour leur part, les cantons ont eux aussi partiellement rempli le mandat qui leur a été confié dans leurs domaines de compétence, notamment dans le droit de la construction ou dans l'enseignement primaire.

2 Evolution du droit à l'échelle internationale

2.1 Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées

A l'échelle internationale, le principal instrument au service de l'égalité des personnes handicapées et de leur participation à la vie en société est la Convention de l'ONU du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées. Cette convention a pour objectif de garantir, promouvoir et protéger le plein exercice de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales de toutes les personnes handicapées et, par conséquent, leur participation à la vie politique, économique, sociale et culturelle. Elle interdit la discrimination des personnes handicapées dans tous les domaines de la vie. Elle leur assure notamment le droit à une vie indépendante et autonome, le droit de fonder une famille, le droit à l'emploi, à un niveau de vie adéquat et à la protection sociale, l'égalité dans l'accès à l'éducation et dans la participation à la vie publique et culturelle ainsi que le droit à être protégé de la violence, de l'exploitation et des abus. La convention ne crée pas de droits particuliers pour les personnes handicapées, mais, prenant en compte leur situation, elle concrétise et précise de leur point de vue les droits de l'homme universels. Elle prévoit l'institution d'un Comité des droits des personnes handicapées, qui surveille l'application de la convention par les Etats Parties. Ces derniers sont tenus de présenter des rapports périodiques au Comité. En sa qualité d'organe de contrôle, le Comité examine ces rapports ; il peut prendre position et émettre des recommandations. Dans la mesure où les Etats Parties ont signé et ratifié le Protocole facultatif adopté en même temps que la convention, il a en outre compétence pour examiner des communications individuelles et mener l'instruction. Le Protocole facultatif en question est un instrument juridique à part entière, distinct de la convention.³ Celle-ci a été adoptée le 13 décembre 2006 par l'Assemblée générale de l'ONU. En date du 1^{er} août 2009, 142 Etats (dont l'UE) l'avaient signée, et 63 ratifiée. Elle est entrée en vigueur le 3 mai 2008, après la 20^e ratification.⁴

La Suisse n'a pour l'instant pas signé la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Sur le principe, le Conseil fédéral considérait en 2007 déjà qu'il était souhaitable que la Suisse signe et ratifie la convention et le Protocole facultatif. Il argumentait qu'une adhésion à la convention serait en adéquation avec la politique que la Suisse a toujours défendue, notamment à l'étranger, dans le domaine des droits de l'homme, en particulier la conviction qu'il convient de promouvoir les droits des personnes handicapées comme constituant une partie intégrante, inaliénable et indissociable des droits de l'homme en général.⁵ Etant donné que la convention n'institue pas de nouvelles obligations mais confirme le bien-fondé de la politique menée à ce jour et de l'actuelle législation en matière d'égalité de traitement des personnes handicapées en Suisse, on vise l'adoption du message concernant la convention dans le courant de la législature actuelle.⁶

³ 85 Etats ont jusqu'ici signé le Protocole facultatif et 40 l'ont ratifié. Il est entré en vigueur le 3 mai 2008, après la 10^e ratification, comme le prévoit l'art. 13 PF CDPH.

⁴ La page Internet de la section des traités de l'ONU présente une vue d'ensemble actualisée du champ d'application : <http://treaties.un.org/Pages/Home.aspx?lang=en>.

⁵ Réponse du Conseil fédéral du 09.03.2007 à la motion Bruderer, 06.3820, « Ratification de la Convention internationale sur les droits des personnes handicapées »

⁶ Arrêté fédéral sur le programme de la législature 2007 – 2011, art. 16, mesure 78, FF 2008, p. 7745 ss. Message sur le programme de la législature 2007 - 2011, FF 2008 639 p. 693.

2.2 Conseil de l'Europe

En 2006, le Comité des Ministres a adopté le « Plan d'action du 5 avril 2006 du Conseil de l'Europe pour la promotion des droits et de la pleine participation des personnes handicapées à la société : améliorer la qualité de vie des personnes handicapées en Europe 2006-2015 ». Ce plan d'action recense de manière détaillée les principaux domaines de la vie. Il comporte quinze lignes d'action assorties d'objectifs concrets et de mesures visant à améliorer la qualité de vie, que les Etats membres se doivent de mettre en œuvre. Les droits de l'homme, la non-discrimination, l'égalité des chances, les droits civils et la participation sont au cœur de ces lignes d'action. Les objectifs politiques mentionnés dans le plan d'action ne sont pas contraignants pour les Etats européens, mais ils fournissent des recommandations qui peuvent servir de repères non seulement aux Etats eux-mêmes, mais aussi aux personnes handicapées et à leurs organisations. Il revient aux Etats membres d'évaluer à l'aune du plan d'action leurs propres mesures et leurs principes fondamentaux en la matière afin de voir dans quels domaines des efforts sont nécessaires et quelles activités spécifiques doivent être mises sur pied.

La Suisse a participé à l'élaboration du plan d'action. Elle est également engagée dans le Forum de coordination pour le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour les personnes handicapées (CAHPAH). Ce forum coordonne les activités du Conseil de l'Europe visant à soutenir l'intégration des personnes handicapées, activités qui ne faisaient jusque-là que l'objet d'un accord partiel dans le domaine social et de la santé. Une des tâches essentielles du Forum de coordination consiste à soutenir les Etats membres dans la réalisation du plan d'action.

3 Evolution des principaux champs d'application

3.1 Accès aux constructions et installations

Avant l'entrée en vigueur de la LHand, pratiquement tous les cantons prévoyaient déjà que l'accès aux constructions et installations destinées au public devait, à certaines conditions, aussi être garanti aux personnes handicapées. Les champs d'application et l'aménagement des réglementations présentaient cependant de grandes différences d'un canton à l'autre. L'initiative populaire « Droits égaux pour les personnes handicapées » s'est fondée sur la persistance de nombreuses barrières architecturales et l'insuffisance, selon ses auteurs, des possibilités d'application des dispositions légales en vigueur, pour exiger que le droit à l'accès aux constructions et installations soit inscrit dans la Constitution. Le Conseil fédéral et le Parlement ont reconnu le besoin de légiférer dans le domaine, mais jugé inadéquat de faire figurer des droits subjectifs dans la Constitution, comme le demandait l'initiative populaire. Personne n'a contesté en revanche la nécessité d'améliorer l'accès à l'environnement construit. Les dispositions relatives à l'élimination des barrières architecturales constituent par conséquent un domaine de réglementation important de la LHand.

Cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi, il est encore trop tôt pour évaluer ses effets sur la participation des personnes handicapées à la vie en société. La loi prévoyant l'élimination graduelle des barrières architecturales, il n'est pas non plus possible de tabler déjà sur une amélioration générale de l'accès aux constructions et installations. On peut cependant constater que la LHand a renforcé une tendance favorable déjà existante et a été source d'améliorations. Cela s'est vérifié malgré le flou qui a, au début, entouré sa portée. Le Tribunal fédéral a arrêté depuis lors qu'en ce qui concerne la transcription dans le domaine des constructions de l'interdiction de discriminer inscrite dans l'art. 8, al. 2, Cst., la LHand se borne, en raison de la répartition des compétences entre Confédération et cantons, à établir des règles générales et des conditions générales. Pour être applicables à des cas précis,

ces dernières doivent être reprises dans les codes de construction cantonaux.⁷ Les cantons ont transcrit les dispositions de la LHand dans leur législation. Cependant, des points de vue tant formel que matériel, les règlements cantonaux ne correspondent pas toujours à la LHand ; de plus, ils n'apportent que peu de précisions et d'éléments concrets. En vue d'une prochaine évaluation approfondie de la LHand, il serait donc pertinent d'examiner la pratique des quelque 1500 autorités délivrant des autorisations de construire, afin de savoir si l'appareil législatif existant permet une application complète de la LHand et l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire d'un canton.

La LHand s'applique aux constructions et installations qui sont ouvertes à tous, aux habitations collectives de plus de huit logements et aux bâtiments de plus de 50 places de travail. Elle prévoit que l'élimination des barrières architecturales se fasse de manière graduelle, dans le cadre de l'activité ordinaire du secteur de la construction. L'accessibilité généralisée des constructions et installations ne deviendra ainsi une réalité qu'à moyen ou à long terme. Les organisations de handicapés déplorent cette lenteur inhérente à la loi. Etant donné l'importance fondamentale de l'accès aux constructions pour la participation des handicapés à la société, il semble en effet opportun, dans les limites des ressources à disposition, que la Confédération, les cantons, les communes et les maîtres d'œuvre institutionnels prennent des mesures afin d'en accélérer la réalisation dans les domaines essentiels de la vie en société (écoles, rues et places publiques, locaux de réunions, etc.). Une initiative parlementaire va au-delà du champ d'application de la LHand : elle demande que soit accordée aux handicapés la possibilité d'agir en justice pour exiger du propriétaire qu'il autorise la modification d'une construction pour autant qu'un tiers — c'est-à-dire l'assurance-invalidité — prenne en charge les coûts et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.⁸ La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-CN) a donné suite à l'initiative ; sa Sous-commission « Eliminer les discriminations pouvant frapper les handicapés non propriétaires de l'immeuble auquel ils doivent accéder » est en train d'élaborer un projet de modification de loi.

La LHand ne prévoit l'élimination des barrières architecturales que dans le cadre de la proportionnalité ; elle exige une pesée des intérêts entre l'avantage qui serait procuré aux personnes handicapées et les intérêts contraires, notamment le coût qui en résulterait. Elle précise la proportionnalité pour certains cas précis ; elle fixe en particulier des valeurs maximales pour les coûts considérés comme proportionnels. Ces ordres de grandeur destinés à estimer ce que l'on peut raisonnablement exiger du point de vue économique constituent, selon de premières évaluations, un cadre de référence qui permet de mettre en œuvre des solutions adaptées et dont les frais sont supportables. On ne dispose pas à l'heure actuelle de données systématiques qui permettraient de savoir comment se fait en pratique la pesée des intérêts entre d'une part le droit à l'élimination des inégalités et d'autre part les intérêts contraires tels que la protection du patrimoine culturel par exemple. Des éclaircissements supplémentaires sont nécessaires dans ce domaine.

Afin de garantir que les dispositions légales soient appliquées de manière systématique, la LHand reconnaît aux personnes concernées la qualité pour agir et pour recourir. Le droit de recours est également octroyé aux organisations nationales d'aide aux personnes handicapées qui existent depuis dix ans au moins, dans les cas où l'inégalité affecte un nombre important de personnes handicapées. Cette réglementation a des répercussions favorables. Le seul fait d'inscrire dans la loi des droits subjectifs a fait qu'on accorde en général une plus grande importance aux constructions adaptées aux besoins des handicapés et renforcé la collaboration entre les planificateurs, les autorités compétentes en matière d'autorisation et

⁷ ATF 132 I 82 consid. 2.3.2, p. 84 ss.; ATF 134 II 249 consid. 2.2, p. 251.

⁸ Iv. pa. Recordon, 07.427, « Eliminer les discriminations pouvant frapper les handicapés non propriétaires de l'immeuble auquel ils doivent accéder. »

les services spécialisés. Tout porte à croire que la norme SIA 500 « Constructions sans obstacles », en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009, accentuera encore cette tendance. Quant aux autorisations portant sur des travaux de moindre importance, dont la publication n'est pas obligatoire, la situation semble peu satisfaisante. Dans ces cas, il n'est pas garanti que l'on puisse effectivement faire usage du droit de recours.

On ne compte au total qu'un nombre très réduit de recours. Il faudra faire des recherches supplémentaires pour déterminer si cela s'explique par le faible nombre de problèmes soulevés par l'application du droit ou par les difficultés structurelles à faire valoir ces droits.

3.2 Accès aux prestations

3.2.1 Prestations du service public dans le domaine des communications

Dans la mesure où la Confédération offre des prestations sur Internet, l'accès à ces prestations ne doit pas être rendu difficile pour les handicapés (art. 14, al. 2, LHand ; art. 10 OHand). Des normes minimales précises sont appliquées aux sites Internet destinés à la population. Les unités administratives centralisées de l'administration fédérale appliquent depuis 2005 les directives de la Confédération pour l'aménagement de sites Internet facilement accessibles. Ces directives sont en passe d'être adaptées aux nouvelles normes internationales.⁹ Elles garantissent un haut degré d'accessibilité aux sites Internet de la Confédération, comme l'a confirmé l'étude 2007 sur l'accessibilité des sites Web suisses. De plus, les informations particulièrement importantes destinées aux citoyens, comme celles concernant une menace imminente, devraient à l'avenir être systématiquement mises à disposition dans tous les formats qui garantissent un accès optimal pour les personnes handicapées. Quant aux cantons, ils ne se sont pratiquement pas dotés de directives ou de normes concrètes ; les cantons et les communes n'offrent pas tous un accès sans obstacle à leurs prestations sur Internet. La norme d'accessibilité approuvée en 2005 par l'organisation de normalisation eCH doit permettre aux autorités de diffuser leurs prestations sur Internet selon des critères homogènes et par là même de remplir leur mandat légal en la matière.

Les possibilités offertes par Internet sont toujours plus utilisées dans les relations entre les autorités et la population. La Stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse¹⁰ mentionne la nécessité de prendre en compte les besoins des personnes handicapées. Se fondant sur cette stratégie, sur les documents finaux du Sommet mondial des Nations Unies sur la société de l'information (SMSI)¹¹ et sur la déclaration ministérielle de la conférence de l'UE à Riga « Les TIC pour une société inclusive »¹², des représentants de la Confédération, de groupes d'intérêt et de l'économie ont créé en 2007 un réseau « Intégration numérique en Suisse » et ont élaboré ensemble un plan d'action, « e-Inclusion »¹³. Les mesures d'application de ce plan d'action contiennent des prescriptions spécialement pensées en fonction des besoins des personnes handicapées : généralisation de l'accès Internet à haut débit, amélioration des prestations du service universel proposées par les fournisseurs aux personnes malentendantes et aux personnes à mobilité réduite, projet « cyberadministration pour tous » – qui prévoit l'accès sans barrière à des services centraux de cyberadministration via le portail suisse www.ch.ch et la mise à disposition de documents standards – et diffusion de la norme eCH relative à l'accessibilité des sites Internet. En outre, la

⁹ Web Content Accessibility Guidelines 2.0 du 11 décembre 2008 du World Wide Web Consortium W3C : <http://www.w3.org/TR/WCAG/>.

¹⁰ Stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse, janvier 2006.

¹¹ http://www.itu.int/wsis/documents/index2-fr_print.html (dernier accès le 28 septembre 2009).

¹² http://ec.europa.eu/information_society/activities/einclusion/events/riga_2006/index_en.htm (dernier accès le 28 septembre 2009).

¹³ Disponible sur www.e-inclusion.ch.

stratégie suisse de cyberadministration (E-Government)¹⁴, qui sert de ligne directrice à la Confédération, aux cantons et aux communes pour les stratégies et mesures dans leurs domaines de compétence respectifs, comprend parmi ses sept principes l'« accès pour tous » : il s'agit de garantir aux personnes âgées et aux personnes handicapées, par le respect de normes reconnues, un accès aisé aux prestations de cyberadministration.

Le vote électronique peut, pour autant que les conditions techniques le permettent, représenter une possibilité, en particulier pour les handicapés de la vue, d'exercer les droits civiques de manière autonome tout en préservant le secret du vote. Les cantons de Genève, Neuchâtel et Zurich ont participé à un projet pilote dans ce domaine. Le Conseil fédéral estime que les cantons qui souhaitent introduire le vote électronique doivent appliquer les dispositions de la LHand (et en particulier l'art. 14, al. 2, LHand) ; cela vaut en tout cas pour les votations et élections fédérales. De nouvelles dispositions concernant les projets pilotes de vote électronique ont été incluses dans l'ordonnance sur les droits politiques (ODP). La mise en œuvre sur le plan technique doit tenir compte des besoins des électeurs handicapés « notamment de la vue », pour autant que cela ne porte atteinte ni à la sécurité ni au secret du vote (art. 27e^{bis} ODP ; RS 161.11). La Chancellerie fédérale a élaboré des lignes directrices à l'attention des responsables de l'exercice des droits civiques dans les cantons. Elle les informe sur la manière d'organiser un processus de vote accessible et de garantir que les informations des autorités soient accessibles avant les votations et élections.

S'agissant des offres Internet accessibles, mais aussi du développement de la cyberadministration, la Confédération et les cantons disposent donc d'un ensemble relativement complet d'instruments pour mettre à disposition des offres standardisées, qui satisfont aux exigences de la LHand et en particulier de l'OHand. Le projet de vote électronique présente un grand potentiel en ce qui concerne la réduction et l'élimination des inégalités frappant les handicapés en matière de droit de vote. Il semble toutefois nécessaire de prendre dès maintenant les mesures qui peuvent encore s'appliquer en temps utile afin de respecter la LHand et l'OHand dans ce domaine. C'est notamment le cas pour les nouvelles « conquêtes » d'Internet comme le vote électronique ou la cyberadministration. Les besoins des personnes handicapées doivent être pris en compte dès le début de la planification et de l'application de nouvelles mesures. Faute de quoi on court le risque de devoir consentir des dépenses extraordinairement élevées pour réaliser les adaptations nécessaires.

3.2.2 Radio et télévision

La dernière révision de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV ; RS 784.40), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007, prévoit que les diffuseurs de programmes de télévision nationaux ou régionaux-linguistiques doivent rendre accessible aux malentendants et aux malvoyants une certaine proportion de leurs émissions. De plus, le Conseil fédéral définit pour la SSR des principes en vertu desquels les besoins des personnes atteintes de déficiences sensorielles doivent être pris en compte. Les dispositions détaillées concernant l'adaptation des émissions de télévision pour les personnes handicapées figurent dans l'ordonnance sur la radio et la télévision (ORTV ; RS 784.401). L'art. 7 ORTV oblige la SSR à augmenter graduellement jusqu'à un tiers du temps total de transmission la proportion d'émissions télévisées sous-titrées diffusées dans le cadre du programme de chaque région linguistique. La SSR est également tenue de diffuser quotidiennement dans chaque langue officielle au moins une émission d'information interprétée en langage des signes. De plus, elle doit diffuser mensuellement dans chaque langue officielle au moins deux films comportant une description audio pour les malvoyants. Les chaînes qui ne diffusent pas leurs programmes en collaboration avec la SSR doivent proposer aux malentendants ou aux malvoyants au moins

¹⁴ Stratégie du Conseil fédéral adoptée le 24 janvier 2007, http://www.egov.ch/dokumente/strategie/E-GovCH_Strategie_2007_F.pdf

une fois par semaine, aux heures de grande audience, une émission adaptée à leurs besoins. Les contenus à sous-titrer et les autres prestations fournies par la SSR, ainsi que le calendrier d'application de ces mesures, font l'objet d'un accord entre la SSR et les associations de handicapés concernées. Ces normes, à l'élaboration desquelles les organisations de handicapés ont participé, peuvent être considérées comme une nette amélioration. La possibilité d'augmenter la proportion des émissions télévisées adaptées aux besoins des malentendants et des malvoyants est examinée au minimum tous les trois ans. Cela permet de garantir une harmonisation optimale entre, d'une part, les besoins des handicapés de la vue de l'ouïe et d'autre part, les possibilités techniques et économiques du diffuseur. L'Office fédéral de la communication (OFCM) lancera dans le courant de 2010 une évaluation sur le sujet avec les associations concernées et la SSR.

3.2.3 Télécommunications

L'adéquation des télécommunications aux besoins des handicapés passe par des modifications des bases légales figurant dans la loi sur les télécommunications (LTC ; RS 784.10) et dans l'ordonnance sur les services de télécommunication (OST ; RS 784.101.1). Les services relevant du service universel doivent être utilisables par les personnes handicapées à des conditions qualitativement, quantitativement et économiquement comparables à celles offertes aux personnes non handicapées. A cet effet, le concessionnaire du service universel doit notamment aménager les cabines téléphoniques publiques en fonction des besoins des handicapés sensoriels et des personnes à mobilité réduite, mettre un service de relais des messages à disposition des malentendants et fournir aux malvoyants un service de renseignements et un service de commutation. L'OST précise les mesures à prendre afin de permettre aux handicapés d'utiliser les services du service universel à des conditions qualitativement comparables. Les services pour malentendants incluent par conséquent la mise à disposition, 24 heures sur 24, d'un service de transcription, traitant également les appels d'urgence, ainsi que d'un service de relais des messages courts (SMS). Le service de transcription doit être disponible à partir d'un raccordement fixe, cabines téléphoniques publiques comprises, et cela, dans toutes les langues officielles. Les malvoyants et les personnes à mobilité réduite ont droit à l'accès, sous la forme d'un service de renseignements dans les trois langues officielles, aux inscriptions figurant dans les annuaires de tous les fournisseurs de prestations relevant du service universel en Suisse et à la mise à disposition d'un service de commutation, 24 heures sur 24. De plus, l'art. 33 OST exige que les services pour malentendants, malvoyants et personnes à mobilité réduite soient fournis gratuitement. Il prévoit aussi que les prix de ces communications doivent être non discriminatoires par rapport aux autres tarifs. Ces dispositions remplissent les exigences qualitatives, quantitatives et économiques de la LTC. L'ensemble des cabines téléphoniques publiques ne respecte cependant pas toutes ces contraintes. Durant la précédente période de la concession du service public (jusqu'à fin 2008), les cabines du service public ont été transformées en fonction des dispositions de l'ancienne concession. Depuis le 1^{er} janvier 2009, ce sont les règles générales relatives à la construction et à la modification des cabines téléphoniques qui s'appliquent.

3.2.4 Autres domaines du service public

Parmi les prestations de la Confédération mentionnées dans la LHand figurent celles du Musée national suisse et d'autres musées fédéraux. Plusieurs de ces institutions proposent toujours plus de programmes et d'expositions adaptées aux besoins spécifiques des visiteurs handicapés. Le BFEH soutient ces initiatives à travers une étude sur l'accessibilité des musées. De plus, la Confédération participe, dans le cadre du crédit pour les mesures de soutien à l'intégration des personnes handicapées à plusieurs projets menés par des musées. Ces mesures font partie d'un programme en cours, lancé par le BFEH, dont le but est d'augmenter le niveau général d'accessibilité des institutions culturelles.

Dans de nombreux domaines de la vie, la Confédération réalise des mesures ou des campagnes, ou soutient des programmes mis en œuvre par d'autres entités : promotion de la santé et de l'exercice physique, sport, activités pour enfants et adolescents ainsi que prévention sont autant de domaines d'intervention. Si ces mesures sont en règle générale destinées à l'ensemble de la population, elles ne sont en réalité que rarement adaptées aux personnes handicapées. Plusieurs projets sont en cours afin de créer les conditions qui permettront d'associer effectivement les personnes handicapées à leur conception et à leur réalisation. La campagne actuelle sur la pandémie de grippe est l'occasion d'expérimenter et d'évaluer des solutions permettant une prise en compte optimale des besoins des personnes handicapées.

La LHand prévoit que les autorités, dans leurs rapports avec la population, prennent en considération les besoins particuliers des handicapés de la parole, de l'ouïe ou de la vue (art. 14, al. 1, LHand). Des dispositions détaillées réglementent les prestations de communication et d'information fondées sur les TIC. Dans d'autres domaines, faute de directives quant aux contenus et aux délais, les mesures exigées ne sont pas toujours prises systématiquement et de manière proactive. Cela s'explique en particulier par un manque de connaissances sur la nécessité de prendre des dispositions spéciales et sur les possibilités de le faire. Afin d'optimiser la mise en œuvre du mandat législatif relatif à l'égalité des personnes handicapées, le BFEH met à disposition sur Internet des informations sur les mesures requises. Une question particulièrement récurrente est celle des coûts de l'interprétation en langage des signes. Si ceux-ci ne sont pas payés par un tiers, les autorités doivent en principe s'en charger. Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) l'a explicitement retenu pour un domaine particulièrement important, celui des prestations des offices régionaux de placement (ORP).¹⁵

3.2.5 Prestations de particuliers

Les prestations fournies par les particuliers sont soumises à l'interdiction de discriminer (art. 6 LHand). S'agissant de prestataires privés, on entend par discrimination une inégalité qualifiée, c'est-à-dire un traitement grossièrement différent, désavantageux et la plupart du temps également humiliant. La loi prévoit le versement d'une indemnisation en cas de non-respect de l'interdiction ; les particuliers ne sont pas tenus de prendre des mesures (positives) pour éliminer l'inégalité. La loi n'oblige donc pas directement les prestataires privés à traiter leur clientèle à égalité, ni à cesser de traiter de manière différenciée leurs clients. Elle se limite à protéger les handicapés des comportements particulièrement choquants qui font fi de la tolérance que se doivent les membres de notre société. L'interdiction de discriminer n'a eu pratiquement aucun effet jusqu'à ce jour. Elle est inutilisable dans des cas souvent débattus tels que la question de l'accessibilité de sites Internet privés ou des offres de formation et de formation continue privées. Il est dès lors permis de se demander si cette définition restrictive de la discrimination et le fait que les discriminations au sens de la LHand ne débouchent que sur une indemnisation concrétisent réellement le mandat conféré par les alinéas 2 et 4 de l'art. 8 Cst. Même en l'absence d'obligation légale, des initiatives exemplaires ont été mises sur pied par certains prestataires privés, mais sont restées ponctuelles. Le soutien de projets ayant valeur d'exemple peut stimuler la réalisation d'autres améliorations. Il est d'ailleurs prévu de faire de l'accès aux prestations un des points forts des aides financières de la Confédération en faveur de l'intégration.

¹⁵ Bulletin LACI 2005/46

3.3 Formation

3.3.1 Enseignement élémentaire

Le système de pédagogie spécialisée que nous connaissons actuellement propose aux enfants et adolescents handicapés une vaste offre de scolarisation et de thérapie. Personne ne conteste cependant la nécessité d'intervenir dans ce domaine à plusieurs égards. Il s'agit principalement d'abandonner le modèle fondé sur les déficiences et de dépasser la conception ségrégative du système de pédagogie spécialisée. En effet, malgré une tendance à l'intégration scolaire, la part des enfants dans les classes spécialisées et les écoles spécialisées a plutôt augmenté ces dernières années dans les cantons alémaniques notamment et, par là, le recours à des structures d'enseignement ségrégatives.¹⁶

L'ensemble du domaine de la pédagogie spécialisée est actuellement en plein bouleversement. Toutes les compétences pratiques, juridiques et financières ont été transmises aux cantons en date du 1^{er} janvier 2008. La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a adopté le 25 octobre 2007 l'Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée¹⁷, qui entrera en vigueur dès que dix cantons y auront adhéré, mais au plus tôt le 1^{er} janvier 2011. Pour l'heure, six cantons ont décidé de faire partie de ce concordat.¹⁸ Cet accord sert d'une part à mettre en œuvre les mandats des art. 62, al. 3, Cst. et 20 LHand. D'autre part, il concrétise les efforts d'harmonisation du principe constitutionnel introduit par l'art. 43a, al. 4, Cst., qui veut que les prestations de base soient accessibles à tous « dans une mesure comparable ». Le concordat estime que la pédagogie spécialisée fait partie du mandat public de formation. Il affirme que la préférence doit aller aux solutions intégratives, et que l'enseignement ségrégatif doit être une exception. Il fixe en outre des programmes de base minimaux que les cantons sont tenus de proposer. Plusieurs cantons sont actuellement occupés à combiner de manière plus intense les programmes d'enseignement ségrégatifs avec l'enseignement intégratif, ou à remplacer les premiers par le second, pour autant que cela soit dans l'intérêt des enfants concernés. Il s'agit donc d'inverser la tendance qui, jusqu'à maintenant, allait vers une extension de l'enseignement spécialisé.

L'art. 19 Cst. représente déjà une norme minimale, en terme de droit individuel, pour la scolarisation des enfants et adolescents handicapés. Comme l'a dit le Tribunal fédéral dans une décision de principe, la formation doit être gratuite, conforme à leurs capacités individuelles et à leur développement personnel. Elle doit également être suffisante pour préparer les écoliers à une vie quotidienne autonome.¹⁹ Ce droit est enfreint lorsque la formation de l'enfant est limitée au point de ne pas lui accorder l'égalité des chances ou de ne pas lui transmettre ce que notre société considère comme indispensable. Il implique une offre de formation appropriée et suffisante dans les écoles publiques. Dans un arrêt de 2007 sur le droit à l'enseignement primaire pour les enfants handicapés, le Tribunal fédéral a expressément retenu que l'art. 8, al. 2, Cst. interdit également la discrimination d'enfants handicapés dans le domaine scolaire et que la LHand charge les cantons de prévoir les mesures nécessaires pour les enfants et adolescents handicapés.²⁰ Il confirme ce faisant une jurisprudence de longue date, qui a toujours compris le droit à l'enseignement primaire comme un droit individuel en ce sens qu'il faut prendre en compte les besoins concrets de l'enfant concerné. Il semble par conséquent logique de prendre également en considération les besoins de

¹⁶ Pédagogie spécialisée : chapitre 10 de la contribution de la Suisse à la banque de données « Eurydice » disponible en allemand sur le site de la CDIP (http://www.edk.ch/dyn/bin/12961-13439-1-eurydice_10d.pdf)

¹⁷ http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/sonderpaed/konkordat_f.pdf

¹⁸ Etat au 15 septembre 2009.

¹⁹ ATF 130 I 352

²⁰ Arrêt du TF 2C_187/2007 du 16 août 2007, consid. 2.4.1, non publié.

l'enfant handicapé. Comme le montre la jurisprudence, une grande liberté d'appréciation est toutefois laissée aux cantons.

3.3.2 Formation et formation continue en général

L'art. 8, al. 2, Cst. garantit le droit fondamental à l'absence de toute discrimination directe ou indirecte inadmissible des personnes handicapées dans les écoles et dans les autres établissements d'enseignement de tous les niveaux au bénéfice d'un mandat de droit public. L'art. 2, al. 5, LHand se greffe sur cette garantie constitutionnelle pour interdire les inégalités frappant les personnes handicapées dans les programmes de formation et de formation continue régis par le droit fédéral. S'agissant des prestataires privés, c'est l'art. 6 LHand – visant l'interdiction de toute discrimination – qui s'applique.

Aux termes de l'art. 2, al. 5, LHand, il y a inégalité dans l'accès à la formation ou à la formation continue notamment lorsque l'utilisation de moyens auxiliaires spécifiques aux personnes handicapées ou l'assistance personnelle qui leur est nécessaire ne leur sont pas accordées ou lorsque la durée et l'aménagement des prestations de formation offertes ainsi que les examens exigés ne sont pas adaptés aux besoins spécifiques des personnes handicapées. Le principe de proportionnalité visé à l'art. 11, al. 1, LHand détermine s'il faut, en vertu de la loi, éliminer l'inégalité.

Le Tribunal fédéral tenait déjà compte dans une certaine mesure de la situation particulière des personnes handicapées dans le domaine de la formation et de la formation continue sous le régime de la Constitution fédérale de 1874. Comme le montre un arrêt du Tribunal administratif fédéral de 2008, la réglementation en vigueur favorise désormais une solution nettement plus différenciée et plus proche de l'objectif de protection de la LHand.

Néanmoins, des doutes surgissent souvent dans la pratique quant à la façon de tenir compte des exigences individuelles. Un projet qu'Agile Entraide Suisse Handicap vient de lancer avec le soutien du programme d'aides financières de la Confédération pour l'égalité des personnes handicapées a pour objectif de formuler des recommandations en vue de concrétiser et de mettre réellement en œuvre les prescriptions relatives à l'égalité des personnes handicapées en formation, en collaboration avec les services compétents des universités et des hautes écoles spécialisées et sur la base d'un bilan de la situation actuelle. La participation de la Suisse au Guide de l'accessibilité de l'enseignement supérieur (Higher Education Accessibility Guide), un projet de la European Agency for Development in Special Needs Education, va dans le même sens. Ce projet entend contribuer à améliorer l'information sur la situation des personnes handicapées et les services d'accueil offerts par diverses universités. D'autres projets soutenus par la Confédération visent à donner un élan à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie globale pour l'égalité des personnes handicapées étudiant au degré tertiaire et à favoriser la collaboration des services actifs dans ce domaine.

3.3.3 La formation professionnelle en particulier

Dans le domaine de la formation professionnelle, la loi fédérale pertinente (LFPr ; RS 412.10) et l'ordonnance qui s'y rapporte (OFPr ; RS 412.101) régissent les mesures requises pour tenir compte des besoins des personnes handicapées. A son art. 3, let. c, la loi sur la formation professionnelle formule comme objectif l'élimination des inégalités qui frappent les personnes handicapées. Elle enjoint explicitement les écoles professionnelles, dans le cadre du mandat de formation qui leur est imparti, de favoriser l'élimination des désavantages que subissent les personnes handicapées en leur offrant des types et des programmes de formation adéquats (art. 21, al. 2, let. c, LFPr). Nous trouvons une correspondance de l'art. 2, al. 5, let. a et b, LHand à l'art. 35, al. 3, OFPr, qui prévoit qu'il faut accorder de manière appropriée

des moyens auxiliaires spécifiques ou plus de temps aux candidats qui passent les examens finaux de la formation professionnelle initiale. Par ailleurs, la durée de la formation professionnelle initiale peut être prolongée pour les personnes qui ont des difficultés d'apprentissage ou qui présentent un handicap, ou écourtée pour les personnes qui ont beaucoup de facilité ou qui ont suivi une formation préalable (art. 18, al. 1, LFPr et art. 10, al. 3, OFPr). En outre, la formation spécialisée en matière d'orientation professionnelle, universitaire et de carrière doit notamment tenir compte des aspects spécifiques de l'orientation des personnes handicapées (art. 57, al. 2, OFPr). La mise en œuvre de ces dispositions bute contre les mêmes difficultés pratiques que celles constatées dans la formation et la formation continue en général.

Outre les mesures évoquées, la formation professionnelle initiale prévoit aussi la possibilité de réaliser une formation de deux ans sanctionnée par l'attestation fédérale de formation professionnelle (AFP). Les formations professionnelles initiales sur deux ans ont été introduites en 2004, date de l'entrée en vigueur de la nouvelle LFPr. 23 ordonnances sur la formation professionnelle initiale menant à une attestation fédérale ont été édictées depuis lors et 20 autres sont prévues. Contrairement à l'ancienne formation élémentaire, elles constituent une première qualification professionnelle recherchée sur le marché de l'emploi et reconnue par la Confédération. La formation de deux ans est plus spécifique et moins poussée que la formation professionnelle initiale régulière d'une durée de trois ou quatre ans qui est sanctionnée par un certificat fédéral de capacité. L'objectif de cette filière est de permettre aux jeunes dont les aptitudes sont essentiellement pratiques d'obtenir un diplôme reconnu par l'économie et de s'intégrer ensuite dans la vie professionnelle. L'OCDE, dans son rapport sur le système suisse de formation professionnelle paru en 2009, salue cette orientation vers le marché du travail et la qualifie d'exemplaire. Les premières expériences montrent qu'un quart, voire un tiers des jeunes titulaires d'une attestation fédérale de formation professionnelle effectuent par la suite une formation professionnelle sanctionnée par le certificat fédéral de capacité (CFC). Si la réussite de la formation d'une personne est compromise, l'autorité cantonale peut lui fournir un encadrement individuel spécialisé (art. 10, al. 4, OFPr) qui comprend non seulement des aspects scolaires, mais aussi l'ensemble des aspects pertinents pour la formation qui exercent une influence sur le jeune en question (art. 10, al. 5, OFPr).

Les jeunes qui éprouvent des difficultés à intégrer une formation professionnelle initiale peuvent recourir aux passerelles proposées par les cantons. Ces offres leur permettent de combler leurs lacunes scolaires et de se préparer ainsi à une formation professionnelle initiale. Au besoin, ils peuvent en outre bénéficier d'un soutien ciblé dans le cadre du *case management* cantonal « Formation professionnelle » à partir du degré secondaire I. Pour les jeunes qui n'arrivent pas à obtenir un diplôme reconnu (attestation fédérale ou certificat fédéral de capacité), une attestation individuelle des compétences qu'ils ont acquises dans la pratique est envisageable. Il s'agit en l'occurrence d'attester ces compétences de manière appropriée.

La 5^e révision de l'AI a renforcé les mesures de réadaptation professionnelle. Les Institutions sociales suisses pour personnes handicapées (INSOS) ont mis au point une filière de formation de deux ans intitulée « Formation pratique INSOS » pour les personnes inscrites à l'AI qui ne peuvent suivre une formation professionnelle initiale sanctionnée par un certificat fédéral de capacité ou une attestation fédérale de formation professionnelle. Cette formation est principalement axée sur l'apprentissage et l'exécution de tâches pratiques simples et sur l'acquisition des connaissances théoriques qui s'y rapportent. Actuellement, le Programme de recherche de l'assurance-invalidité (PR-AI) évalue cette formation ; on attend les résultats de cette évaluation pour février 2010. Les personnes assurées qui souffrent d'un handicap lourd (mental, multiple) et qui remplissent les conditions d'une formation professionnelle initiale peuvent bénéficier de la part de l'AI d'une formation qui les prépare soit à une activité sur le marché libre soit à une activité en atelier protégé pour autant qu'il existe des perspec-

tives d'une mise en valeur suffisante de la formation sur le plan économique et qu'il soit impossible, sans ces mesures, d'envisager un placement sur le marché libre ou en atelier protégé.

C'est précisément dans les programmes à bas seuil que les offres actuelles de formation professionnelle sont diversifiées et axées sur une amélioration des possibilités d'intégration. Ce n'est donc pas la conception de nouveaux instruments qui semble aujourd'hui urgente, mais la mise en œuvre et l'évaluation systématiques des instruments existants. Ce constat est particulièrement valable dans l'optique de la mise en œuvre de l'encouragement de l'intégration professionnelle, objectif visé par les 4^e et 5^e révisions de l'AI. Il existe par ailleurs la possibilité que la Confédération participe à des projets pilotes axés sur une nouvelle amélioration de l'accès à la formation professionnelle, cette possibilité étant encore considérée avec réticence.

3.4 Transports publics

L'un des objectifs de la loi sur l'égalité pour les handicapés est de créer un réseau de transports publics accessible aussi dense que possible. Pour ce faire, la loi prévoit l'élimination des inégalités dans les transports en commun : les constructions, les installations et les véhicules doivent être aménagés, dans le champ d'application de la LHand, de sorte à pouvoir être utilisés sans difficulté. Dans des cas particuliers, il faut, lors de l'examen de la proportionnalité, mettre dans la balance l'utilité attendue de l'élimination d'une inégalité pour les personnes handicapées et les intérêts publics ou, le cas échéant, privés. Si le rapport entre l'utilité de l'élimination de l'inégalité pour les personnes handicapées et les intérêts opposés est disproportionné – il s'agit jusqu'à présent uniquement de questions portant sur les coûts ou la protection des biens culturels ou des monuments historiques – il faut proposer une mesure de remplacement tenant compte des circonstances concrètes. Les prescriptions techniques posées aux équipements et véhicules des transports publics par l'ordonnance du 12 novembre 2003 sur les aménagements visant à assurer l'accès des personnes handicapées aux transports publics (OTHand ; RS 151.34), en application de l'art. 15 LHand, concrétisent ces principes dans le détail et obligent les entreprises de transport à y adapter leurs prestations dans les délais prévus. Ces principes sont encore précisés dans l'ordonnance du DETEC du 22 mai 2006 concernant les exigences techniques sur les aménagements visant à assurer l'accès des personnes handicapées aux transports publics (OETHand ; RS 151.342). Tant l'OTHand que l'OETHand sont actuellement en révision, car l'art. 15, al. 3, LHand dispose que les prescriptions régissant l'accessibilité des transports publics doivent être adaptées régulièrement à l'état de la technique.

La LHand octroie aux personnes qui subissent une inégalité dans l'accès à un véhicule, à un équipement ou à une prestation des transports publics le droit subjectif d'exiger du prestataire qu'il l'élimine ou qu'il s'en abstienne. En outre, les organisations de handicapés ont aussi qualité pour agir et recourir dans les procédures d'approbation des plans et contre les décisions d'admission ou de contrôle des véhicules prises par les autorités fédérales.

Pour tenir compte des surcoûts particulièrement élevés dans le domaine des transports publics, le législateur a prévu à l'art. 22 LHand des délais d'adaptation de 20 ans (constructions et installations) et de 10 ans (systèmes d'information aux clients et d'émission de billets), afin que les entreprises de transport puissent s'adapter aux nouvelles normes de façon échelonnée. Les droits subjectifs ne sont pas touchés par les délais d'adaptation. Lorsqu'il procède à la pesée des intérêts prévue à l'art. 11, al. 1, LHand, le tribunal ou l'autorité administrative tient compte des délais d'adaptation (art. 12, al. 2, LHand), afin que les droits subjectifs ne vident pas de leur substance les dispositions transitoires et inversement. L'Assemblée fédérale a voté une enveloppe de 300 millions de francs pour atténuer les conséquences finan-

cières du délai d'adaptation prévu à l'art. 22, al. 1, LHand. Puisque les cantons doivent aussi y apporter leur contribution conformément à la clé de financement en vigueur, les CHF 600 millions de surcoûts dus aux mesures d'adaptation peuvent être en partie compensés. Toutefois, ce budget ne permet de financer que les mesures d'application de la LHand les plus économiques et devant être réalisées dans le délai d'adaptation : surélévation d'une partie du quai au lieu de sa réfection complète ou modification d'un seul accès par composition du matériel roulant, par exemple. Des conflits d'intérêts persisteront à long terme dans plusieurs domaines. Dans les transports scolaires et les liaisons pendulaires notamment, le conflit de place entre les passagers en chaise roulante ou déambulateur et le grand nombre de passagers non handicapés est pratiquement inévitable. Dans le trafic grandes lignes, il y aura longtemps encore des véhicules qui, pour des raisons techniques (rames pendulaires, p.ex.) ne peuvent être conçus avec un plancher surbaissé, de sorte qu'ils ne sont accessibles aux personnes handicapées qu'avec l'assistance du personnel des transports publics.

Signalons néanmoins que ces dispositions aboutissent, selon les expériences déjà réalisées, à des solutions souvent porteuses et appropriées. Favorisée par l'existence de droits subjectifs et de possibilités de recours, la collaboration précoce entre les organisations de handicapés – notamment le Bureau Suisse Personnes handicapées et transports publics – et les entreprises de transport et leurs fédérations se révèle fructueuse, ce que montre aussi le très petit nombre de cas où un recours a effectivement été déposé. Certaines difficultés dans l'adaptation des transports publics aux besoins des personnes handicapées résident dans l'interopérabilité.²¹ La satisfaction des exigences de la LHand bute aussi contre des raisons techniques, dans le domaine des systèmes d'émission de billets et d'information aux clients, par exemple ; ces raisons techniques rendent peu probable le respect du délai prescrit (fin 2013) pour les distributeurs de billets.

Dans le domaine de l'aviation, des efforts conséquents ont été consentis ces dernières années à l'échelle internationale (aux États-Unis, notamment) pour lutter contre les inégalités frappant les personnes handicapées. L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) s'emploie ainsi à mettre en place un régime contraignant en faveur des personnes à mobilité réduite (pour des raisons physiques et psychiques)²². Un règlement ad hoc²³ s'applique dans l'UE depuis environ un an. Ce règlement, qui entre en vigueur le 1^{er} novembre 2009 pour la Suisse, liste de manière très détaillée les prescriptions et les droits applicables à l'élimination des inégalités dont pâtissent les personnes handicapées qui prennent l'avion (interdiction de refuser le transport, art. 3 et 4 ; assistance en aéroport, art. 7 ; assistance de la part des transporteurs aériens sans majoration de prix, art. 10 ; formation du personnel, art. 11). Ce règlement se superposera notamment au principe de proportionnalité des art. 11 et 12 LHand. La transposition du droit communautaire et l'évolution du droit étranger applicable aux vols longs courriers en partance des aéroports suisses vers l'étranger (comme les États-Unis) relativiseront dans une grande mesure l'importance de la LHand pour l'aviation.

²¹ Arrêt A-7569/2007 du Tribunal administratif fédéral du 19 novembre 2008, consid. 9.2.2.

²² Cf. le document de travail « Persons with reduced mobility », http://www.icao.int/icao/en/atb/sgm/fal/falp/Docs/wp17_en.pdf (dernier accès le 9 juin 2009).

²³ Règlement (CE) n° 1107/2006 du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens (acte pertinent pour l'EEE), JO L 204 du 26 juillet 2006, p. 1.

3.5 Travail

3.5.1 Mesures dans le domaine du personnel de la Confédération

L'un des buts de la LHand est d'améliorer les conditions d'engagement des collaborateurs handicapés à la Confédération. L'art. 13 LHand précise en effet que la Confédération, en sa qualité d'employeur, utilise « tous les moyens dont elle dispose » pour assurer des chances égales aux personnes handicapées. La Confédération prend à tous les échelons les mesures propres à mettre en œuvre la loi dans les rapports de travail, « en particulier lors de l'engagement de son personnel ». Appelée à montrer l'exemple, la Confédération doit ainsi adopter une pratique d'engagement favorable aux personnes handicapées. L'OHand prévoit à cet effet l'adaptation de l'environnement professionnel, la désignation de délégués à l'intégration et la motivation en cas de refus d'embauche. Le droit du personnel de la Confédération impose au surplus à l'employeur l'obligation d'adopter des mesures propres à assurer des chances égales aux handicapés, leur accès aux emplois et leur intégration.

Cette panoplie d'instruments n'a malheureusement pas encore eu les effets escomptés en pratique. L'enjeu pour l'avenir est dès lors de créer, au-delà de ces mesures, des incitations actives à l'intégration professionnelle des personnes handicapées. A cet effet, la Confédération a procédé mi-2009 à une réorientation de l'utilisation des fonds consacrés à l'encouragement de l'intégration professionnelle. Quelque 180 personnes sont actuellement engagées grâce à ces fonds, d'un montant annuel d'environ 12 millions de francs. Cette réorientation sera assortie de mesures d'accompagnement. Les responsables hiérarchiques et les collaboratrices et collaborateurs qui font appel à cette prestation reçoivent un appui de la Consultation sociale pour le personnel fédéral qui dépend de l'administration fédérale. Il est prévu d'évaluer ces mesures après trois ans. On peut par ailleurs escompter que les directives du Conseil fédéral concernant l'emploi et l'intégration des personnes handicapées au sein de l'administration fédérale, en cours d'élaboration, insuffleront un élan considérable à l'encouragement de l'égalité des chances.

3.5.2 Dispositions cantonales

Bien que les dispositions de la LHand relatives au personnel ne s'appliquent qu'à la Confédération en tant qu'employeur, d'aucuns nourrissent l'espoir que l'exemple montré par Berne pourrait exercer une certaine influence sur les législations cantonales. La façon dont les intérêts des collaborateurs handicapés sont pris en compte varie beaucoup d'un canton à l'autre. Certains cantons se bornent à inscrire la défense des intérêts des handicapés parmi les principes de leur politique du personnel, en y ajoutant parfois l'intention de favoriser l'accès à l'emploi et l'intégration de cette catégorie de personnes. D'autres cantons légifèrent sur les postes de travail protégés pour les personnes dont le rendement est réduit en raison d'une atteinte à la santé. Les cantons garantissent une protection contre la discrimination (de façon générale, sans citer particulièrement la discrimination due au handicap) assortie du droit de bénéficier d'un soutien et de conseils. C'est ainsi qu'un canton, par exemple, a créé un service d'intégration à titre de mesure destinée à favoriser l'intégration professionnelle. Quelques cantons ont adopté des dispositions sur la réinsertion des personnes devenues invalides, en particulier d'anciens collaborateurs de l'administration cantonale. Deux cantons disposent de lois et d'ordonnances visant à favoriser l'intégration des personnes handicapées, qui contiennent également des dispositions relatives à l'intégration professionnelle. L'examen du droit du personnel des autres cantons montre toutefois clairement que ces cantons n'ont guère fait de cas du message envoyé par la LHand, contrairement à l'intention originale.

3.5.3 Rapports de travail de droit privé

Les dispositions de la LHand relatives au personnel ne s'appliquent qu'à la Confédération et ne régissent pas les rapports de travail de droit privé. Plusieurs normes de droit privé peuvent toutefois être considérées comme les bases d'une forme particulière du devoir d'assistance impartie aux employeurs de droit public ou privé, dont découle, pour les personnes handicapées, un droit subjectif à l'égalité. Elles contraignent l'employeur à s'opposer aux actes qui offensent, dénigrent ou marginalisent des personnes handicapées. Ce devoir d'assistance est particulièrement étendu pour la Confédération en tant qu'employeur.

Les droits subjectifs en matière d'égalité entre femmes et hommes sont plus développés. Ainsi, la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (loi sur l'égalité, LEg ; RS 151.1) considère la discrimination comme une atteinte à la personnalité et l'assortit de droits subjectifs. L'Union européenne prévoit des droits semblables pour les personnes handicapées. La directive 2000/78 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail²⁴ oblige les États membres à veiller à ce que « des procédures judiciaires et/ou administratives (...) soient accessibles à toutes les personnes qui s'estiment lésées par le non-respect à leur égard du principe de l'égalité de traitement ». Le champ d'application de la directive embrasse explicitement les rapports de travail de droit privé et pas seulement ceux de droit public. La Convention de l'ONU sur les droits des personnes handicapées prévoit elle aussi des consignes précises dans le domaine de l'activité professionnelle de droit privé des personnes handicapées qui sont plus avancées que celles de notre régime juridique.

Même si les besoins de protection des personnes handicapées ne peuvent être comparés directement à ceux des femmes et des hommes et même si la situation en Europe n'est pas la même qu'en Suisse, il semble judicieux d'observer l'évolution dans l'UE et d'examiner le potentiel des mesures d'encouragement de l'intégration professionnelle fondées sur le principe de l'égalité. A cet effet, le BFEH a mandaté une étude sur les possibilités de l'intégration professionnelle par la voie de l'égalité. En outre, le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG), le Service de lutte contre le racisme (SLR) et le BFEH ont organisé fin 2008 un séminaire dans le but de tirer des enseignements potentiels pour la Suisse du droit européen contre la discrimination.

Compte tenu de l'importance de l'intégration professionnelle pour l'égalité, mais aussi pour l'assurance-invalidité, le potentiel de l'égalité des personnes handicapées devrait être davantage valorisé en matière d'emploi et de travail. La réalisation de projets pilotes d'intégration de personnes handicapées, tels qu'ils sont prévus par la LHand et par la LAI, est une façon d'avancer dans ce domaine.

3.6 Autres chantiers importants pour l'égalité

3.6.1 Droit de cité

La portée de l'interdiction de la discrimination inscrite à l'art. 8, al. 2, Cst. pour le droit de cité a été débattue à plusieurs reprises dans la jurisprudence. Dans l'ATF 135 I 49, le Tribunal fédéral a retenu que cette interdiction empêche de refuser la nationalité suisse à une jeune femme handicapée mentale du fait qu'elle ne peut subvenir à ses besoins. Dans sa réponse à la question Lang 09.1063 (Discrimination des handicapés dans les procédures de naturalisation), le Conseil fédéral a déclaré comprendre la nécessité d'instaurer une protection efficace contre les discriminations dans les procédures de naturalisation et vouloir en tenir compte de manière appropriée dans le cadre de l'actuelle révision de la loi sur la nationalité.

²⁴ JO L 303 du 2 décembre 2000, p. 16–22.

Il est prévu que le message relatif à cette révision soit soumis au Parlement au milieu de l'année 2010.

3.6.2 Autonomie de vie et inclusion dans la société

La Convention de l'ONU sur les droits des personnes handicapées attache beaucoup d'importance à l'autonomie de vie et à l'inclusion dans la société. Très large en soi, cette notion signifie, dans le contexte de la convention, que tout individu a le droit de ne pas être contraint à adopter une forme de vie imposée par autrui et de ne pas être, en conséquence, exclu de la vie en société. Dans cet esprit, l'autonomie de vie englobe le choix du lieu de résidence, la détermination du mode de vie et le droit de ne pas être obligé de vivre en institution, de même que l'accès aux services d'assistance de proximité et l'adaptation des services et équipements sociaux de la collectivité aux besoins particuliers des personnes handicapées.

Les dispositions de la LHand relatives à l'accès aux prestations recouvrent des expressions importantes de ce droit, tandis que d'autres aspects sont garantis par les dispositions de la Constitution fédérale qui s'appliquent à la protection de la liberté personnelle et de la sphère privée (art. 10, al. 2 et art. 13, al. 1, Cst.) ainsi qu'à la liberté d'établissement (art. 24 Cst.). Les prestations des assurances sociales – et, en premier lieu, l'allocation pour impotent en cas d'invalidité et les prestations complémentaires – ont pour but de permettre aux personnes handicapées de vivre chez elles. Lancé en janvier 2006, le projet pilote « Budget d'assistance » a pour vocation de permettre aux personnes handicapées qui ont droit à une allocation pour impotent de mener une vie largement autonome. Satisfait de l'évaluation du projet pilote, le Conseil fédéral propose, à la faveur de la 6^e révision de l'AI (premier train de mesures), d'adopter de façon définitive le budget d'assistance, non sans lui apporter certaines modifications. Cette mesure relevant des assurances sociales constituerait un heureux complément à celles visant l'égalité des personnes handicapées.

A la suite de la RPT, les cantons sont désormais seuls responsables du versement de subventions pour la construction et l'exploitation d'institutions vouées à l'intégration de personnes handicapées. En vertu de la loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI ; RS 831.26), les cantons doivent garantir que les personnes invalides ont à leur disposition des institutions répondant à leurs besoins. Ils sont tenus d'arrêter un plan stratégique visant à promouvoir l'intégration des personnes invalides, qu'ils doivent soumettre à l'approbation de la Confédération. Cette démarche constitue l'occasion d'axer systématiquement les mesures d'intégration des personnes handicapées sur l'encouragement de l'égalité et de l'autonomie.

4 Autres instruments de promotion de l'égalité

4.1 Aides financières destinées à favoriser l'intégration des personnes handicapées

La LHand permet à la Confédération de mettre sur pied des programmes et des projets d'intégration de personnes handicapées ou de soutenir les programmes et projets de ce genre réalisés par des organisations œuvrant à l'échelon de la Suisse ou d'une région linguistique. En 2004, la Confédération a dégagé environ 250 000 francs pour cette cause. Après des augmentations progressives, ce poste atteint actuellement quelque deux millions de francs par an. Tous les crédits n'ont pas été épuisés.

Tableau 1 : Evolution du crédit pour les aides financières destinées à favoriser l'égalité des personnes handicapées

	2004	2005	2006	2007	2008
Crédit	344 750,00	750 000,00	1 300 000,00	1 963 170,00	1 985 000,00
Utilisé	140 500,00	719 500,00	1 125 200,00	1 248 747,00	1 705 250,00
Écart en %	59 %	4 %	13,5 %	37,4 %	14 %

Les projets d'organisations tierces se taillent la part du lion. Les aides peuvent être accordées non seulement à des programmes généraux d'intégration portant sur tous les domaines de la vie (art. 16, al. 3, LHand), mais aussi à des projets pilotes destinés à favoriser l'intégration professionnelle (art. 17 LHand) et à des mesures en faveur des personnes handicapées de la parole, de l'ouïe ou de la vue (art. 14, al. 2, LHand). Chaque année, l'administration fédérale reçoit quelque 50 à 60 demandes, dont la moitié environ sont approuvées. Les bénéficiaires des aides financières doivent fournir eux-mêmes une prestation appropriée. Souvent, le refus est dû à des raisons de forme (l'organisation requérante n'œuvre pas à l'échelon de la Suisse ou d'une région linguistique). Les demandes portant sur des projets pilotes destinés à favoriser l'intégration professionnelle tombent souvent plutôt dans le champ de l'AI, au lieu de compléter ce domaine comme le demande la loi. Il est plus judicieux de soutenir ces projets dans le cadre de la LAI (projets pilotes destinés à favoriser la réadaptation, cf. art. 68^{quater} LAI).

La première évaluation des aides financières effectuée en 2007 a porté une appréciation favorable sur l'utilité des aides financières pour l'encouragement de l'égalité et de l'intégration des personnes handicapées. S'ils ont aussi estimé que la procédure est dans l'ensemble adéquate, les auteurs de l'évaluation ont néanmoins regretté que l'OHand ne prévoie qu'une seule date de dépôt des requêtes par année, ce qui ne s'est effectivement pas révélé adéquat en pratique.

A l'heure actuelle, le BFEH élabore les bases de l'orientation future des aides financières. Jusqu'à présent, ce sont surtout des projets ponctuels qui ont été soutenus ; l'idée est désormais de regrouper dans des programmes prioritaires plusieurs mesures et instruments prometteurs et de les approfondir. Des programmes allant dans ce sens ont déjà démarré dans le domaine du sport et des loisirs, ainsi que dans celui de la culture. Le domaine de l'activité professionnelle et de l'emploi, y compris la formation professionnelle, constituera un autre axe, pour lequel il faudra mettre en place une coordination rapprochée avec d'autres services fédéraux (OFAS, OFFT, seco) et d'autres intervenants.

4.2 Information et sensibilisation

L'art. 18 LHand prévoit que la Confédération peut mettre sur pied des campagnes d'information afin de sensibiliser la population aux inégalités frappant les personnes handicapées et aux problèmes d'intégration qu'elles rencontrent, et présenter aux milieux concernés les différents moyens d'y remédier. Premier responsable des activités d'information, le BFEH a jusqu'ici surtout eu recours, pour informer les milieux concernés, à des projets et à des activités ciblées destinées à montrer les moyens permettant, dans les divers domaines de la vie, d'atteindre l'égalité des personnes handicapées. Il a œuvré à cet effet dans les domaines du sport et des loisirs, de la culture et du travail. Ce travail de longue haleine s'est néanmoins révélé porteur et durable et sera, dans la mesure des possibilités, étendu à d'autres domaines. Eu égard à l'importance plutôt faible que l'on attache à l'égalité dans le public, la question se pose de savoir s'il ne faudrait pas prévoir des mesures de sensibilisation complémentaires. En tout état de cause, les organisations de handicapés signalent un besoin d'informations supplémentaires. Le BFEH prévoit d'ores et déjà d'organiser chaque année une journée de réflexion sur un sujet précis, en donnant ici aussi la priorité aux mesures concrètes, au-delà des activités d'information et de sensibilisation.

4.3 Statistique sur l'égalité des personnes handicapées

Les données statistiques sur les personnes handicapées constituent un facteur important pour améliorer les mesures destinées à promouvoir l'égalité et les mettre en œuvre efficacement. Le message sur la LHand admettait déjà le manque de statistiques sur les personnes handicapées en Suisse. A ce moment-là, les statistiques de l'AI étaient le seul instrument dont on disposait pour établir le nombre et la situation des personnes handicapées en Suisse. Toutefois, leur population ne correspond pas à celle des personnes handicapées au sens de la LHand : ces statistiques sont d'une part plus étendues, car elles englobent aussi des personnes qui sont invalides sans être handicapées ; d'autre part, elles ne comprennent pas la totalité des personnes handicapées, car celles-ci ne sont pas toutes des allocataires AI.

La statistique sur l'égalité des personnes handicapées est expressément régie par l'art. 3, al. 2, let. d de la loi sur la statistique fédérale (LSF ; RS 431.01). En vertu de cet article, la statistique fédérale sert à « évaluer la mise en œuvre du mandat constitutionnel (...) de l'égalité entre les personnes handicapées et les personnes non handicapées ». Afin de réaliser ce mandat, pour lequel aucune ressource supplémentaire ne lui a été accordée, l'Office fédéral de la statistique (OFS) a mis au point un ensemble de données statistiques de base sur l'égalité des personnes handicapées en se fondant sur des données tirées de divers domaines de la statistique fédérale. Cet ensemble de données vise à décrire les conditions de vie des personnes handicapées en Suisse, de manière à pouvoir les comparer avec celles des personnes non handicapées. Une première offre statistique a été élaborée jusqu'en décembre 2008.²⁵ A moyen terme, l'OFS se propose de mettre au point un système d'indicateurs plus étendu qui permettra de rédiger un rapport social sur les conditions de vie des personnes handicapées et leur évolution. Cette deuxième étape sera réalisée progressivement et devra tenir compte des besoins encore non satisfaits, des améliorations apportées aux bases de données et de l'évolution au niveau international.

5 Structures et institutions

5.1 Confédération

L'égalité des personnes handicapées est une tâche transversale et, par conséquent, commune à plusieurs services. La concrétisation des objectifs en matière d'égalité incombe en première instance aux organismes disposant de compétences spécialisées dans ce domaine. Ces organismes bénéficient des conseils et de l'accompagnement du BFEH, rattaché du point de vue administratif au Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur (DFI). D'autres offices de l'administration fédérale s'occupent de questions spécifiques relevant de l'égalité des personnes handicapées (comme l'Office fédéral des transports, l'Office fédéral des constructions et de la logistique, l'Office fédéral de la statistique, l'Office fédéral de la communication ou l'Office fédéral du personnel).

En sa qualité de service spécialisé de la Confédération en matière d'égalité des personnes handicapées, le BFEH accomplit les tâches fédérales qui lui sont explicitement confiées. Celles-ci comprennent notamment la réalisation d'activités d'information et de conseil, la conduite des campagnes et des programmes que la Confédération exécute en vertu de la LHand, l'analyse et la recherche sur l'égalité et l'intégration et la coordination de l'activité des institutions publiques et privées, y compris des organismes fédéraux, présentes dans ce domaine. Après un développement progressif, le BFEH dispose actuellement de 1,9 poste en équivalent plein temps, d'un poste à 50 % financé par le crédit central pour l'intégration et,

²⁵ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/06.html>

en général, de deux postes de stagiaires. En raison de ces faibles effectifs – le message relatif à la LHand estimait le besoin à 3 ou 4 postes à plein temps²⁶ – le BFEH accorde la priorité à la réalisation et au soutien de programmes et de projets, aux prises de position sur les projets législatifs et les mesures de la Confédération qui concernent particulièrement la question de l'égalité des personnes handicapées, aux activités d'information du public sur ce sujet et à la collaboration avec des services spécialisés publics ou privés, et en particulier avec le Centre Egalité Handicap de la DOK. Avec ses ressources actuelles, il ne lui est guère possible de prendre l'initiative pour encourager l'égalité dans le cadre d'une stratégie globale.

Dans la société civile, Egalité Handicap, le centre de la DOK pour les questions d'égalité, défend à l'échelon national les intérêts des handicapés qui subissent des inégalités ou un traitement discriminatoire. Ce centre aide les autorités, les entreprises et les particuliers à mettre en œuvre et, surtout, à imposer le droit à l'égalité des personnes handicapées ; de plus, il conseille les organisations de handicapés dans les questions relevant du droit à l'égalité. Il reçoit l'appui de son Conseil à l'égalité, qui détermine notamment sa stratégie. Il existe d'autres centres spécialisés dans l'accessibilité des constructions et des transports publics. Par ailleurs, diverses organisations de handicapés se soucient aussi du sujet de l'égalité, qu'elles abordent d'accoutumée dans le cadre de thèmes ou de projets concrets, plutôt que de l'intégrer à un programme à long terme.

5.2 Cantons

Bien que la LHand ne charge pas les cantons de mettre sur pied des mécanismes ou des institutions de coordination déterminés, il existe malgré tout des structures de coordination sectorielles. Des normes de qualité uniformes et des démarches de coordination se mettront en place en raison de la RPT, par exemple dans le domaine des institutions destinées aux personnes handicapées, telles que les homes et les ateliers. En vertu de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI ; RS 831.26), les cantons doivent élaborer des plans stratégiques en matière de homes et les soumettre à l'approbation de la Confédération. Par ailleurs, les cantons s'emploient à uniformiser les normes et procédures dans le domaine de l'éducation des enfants et des adolescents handicapés et dans celui des institutions sociales (nouvel Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée, pas encore en vigueur ; Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS) du 13.12.2002). Il existe aussi des structures de coordination dans d'autres secteurs, comme celui de l'aide sociale, mise sur pied dans ce cas par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales. Jusqu'à présent, seul le canton de Bâle-Ville a créé un service central et interdépartemental (« Beauftragter für die Integration und Gleichstellung von Menschen mit einer Behinderung ») spécialisé dans les questions d'égalité pour les personnes handicapées, à l'image des bureaux cantonaux de l'égalité entre femmes et hommes. Dans les autres cantons, ce sont encore les offices des affaires sociales qui s'occupent pour l'essentiel des questions touchant aux personnes handicapées. Dès lors, le BFEH n'a pas, à l'échelon cantonal, de répondant pluridisciplinaire assumant une fonction de coordination, pas plus que les cantons eux-mêmes. Si plusieurs cantons ont des structures de médiation administrative à vocation générale, ils n'ont cependant pas de services spécialisés dans les besoins des personnes handicapées. Les centres de contact dans l'administration ont une orientation très sectorielle (accessibilité des bâtiments, des écoles) et des centres de contact généralistes pour particuliers et organisations d'aide aux per-

²⁶ Message relatif à l'initiative populaire fédérale « Droits égaux pour les personnes handicapées » et à un projet de loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées, FF 2001, pp. 1692 ss.

sonnes handicapées font défaut. Le canton du Valais a mis sur pied une commission composée de représentants de l'administration et d'organisations non gouvernementales. D'autres conférences sont dues à l'initiative des organisations de handicapés et sont donc un instrument de la société civile.

6 Appréciation récapitulative

Remarques sur l'égalité et sur la LHand en général

La LHand a pour but de prévenir, de réduire ou d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées et de créer des conditions propres à faciliter à ces personnes la participation à la vie de la société, en les aidant notamment à être autonomes dans l'établissement de contacts sociaux, dans l'accomplissement d'une formation et dans l'exercice d'une activité professionnelle. Elle règle pour ce faire l'accès aux constructions et aux installations, aux transports publics, aux prestations – notamment aux programmes de formation et de formation continue – et prévoit des dispositions ad hoc sur les plans fédéral et cantonal.

Au cours des cinq ans qui ont suivi son entrée en vigueur, la LHand a permis de réaliser d'importants progrès – ou y a contribué – dans l'élimination des inégalités qui frappent les personnes handicapées. Ces progrès sont particulièrement visibles dans les domaines de la construction, des transports publics et – avec certains bémols – des services. En raison de la conception de la loi, axée sur la réduction progressive des inégalités, les progrès résident pour l'essentiel dans l'obligation faite aux cantons et à la Confédération de prévenir, de réduire ou d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées et dans l'octroi de possibilités de recours et d'action en justice garantissant la concrétisation de ce droit.

La LHand ne règle pas de manière exhaustive l'égalité des personnes handicapées, mais le fait uniquement pour certains domaines essentiels. La Confédération et les cantons sont de surcroît tenus de prendre des mesures destinées à prévenir, réduire ou éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées. Actuellement, plusieurs domaines du droit qui ont trait à cette égalité sont en cours de révision, en particulier la législation relative à l'AI et au système éducatif. A cela s'ajoutent les ajustements dans le domaine de la pédagogie spécialisée et des institutions destinées à l'intégration des personnes handicapées, qui vont de pair avec la RPT. Il y a là l'opportunité d'améliorer encore les conditions susceptibles de favoriser l'égalité des personnes handicapées.

Cela dit, la comparaison avec la Convention de l'ONU sur les droits des personnes handicapées montre qu'il n'est pas absolument nécessaire d'agir en Suisse sur le plan législatif. Il n'en reste pas moins que le régime juridique suisse reste en-deçà des objectifs concrets visés par la convention dans le domaine de la protection contre les inégalités en ce qui concerne les rapports de travail privés ; s'agissant de la formation, il faut attendre de voir dans quelle mesure les travaux qui viennent de commencer tiendront compte des revendications des personnes handicapées en matière d'intégration et d'égalité.

Par contre, il est frappant de constater que les législations fédérale et cantonales règlent l'égalité des personnes handicapées de manière très générale, de sorte que la mise en oeuvre des objectifs visés par la loi dans l'application du droit revêt une importance cruciale. La libre appréciation qui va de pair avec cette application constitue une faiblesse relative de la loi.

En dépit de l'évolution fondamentalement positive que la LHand a suscitée ou renforcée, l'égalité des personnes handicapées bute aussi contre certaines difficultés :

- Les compétences limitées dont dispose la Confédération dans les domaines régis par la LHand constituent l'un des obstacles fondamentaux à la mise en oeuvre de cette loi. Dans les domaines de l'école primaire, des services publics cantonaux, mais aussi et surtout de la construction, la Confédération n'a pas de compétences ou seulement des compétences limitées. Dans ces cas, le recours direct à l'interdiction de la discrimination inscrite à l'art. 8, al. 2, Cst. est indispensable.

- La Constitution fédérale et les législations fédérale et cantonales forment un cadre suffisant pour éliminer les inégalités et favoriser l'égalité. Toutefois, dans les domaines où aucun objectif ou délai précis n'a été fixé, la mise en œuvre détaillée des mandats légaux en temps voulu n'est pas toujours garantie, car le lien entre les mesures et l'égalité n'est pas toujours établi ou, s'il l'est, pas toujours avec la cohérence requise.
- Pour favoriser l'égalité des personnes handicapées, il faut tenir compte des besoins des diverses catégories de handicaps. La LHand est surtout efficace pour les handicaps physiques et sensoriels. Pour les autres catégories, comme les personnes ayant un handicap psychique ou mental et pour les catégories particulièrement vulnérables de personnes handicapées, comme les femmes, les enfants et les adolescents, les personnes âgées ou encore les personnes nécessitant une assistance particulièrement intensive, il faut davantage mettre en relief et faire valoir la portée concrète de l'égalité. S'agissant de l'égalité des femmes handicapées, domaine important s'il en est, un rapport indiquant les secteurs où il faut agir et les mesures à prendre sera publié en 2010.

Dans ce contexte, il faut examiner les options susceptibles d'améliorer la mise en œuvre du mandat légal d'encouragement de l'égalité, par exemple en définissant à l'échelon approprié des délais et des objectifs précis dans des domaines importants pour l'égalité, en renforçant les structures et les institutions qui réalisent des activités nécessaires à l'égalité des personnes handicapées ou en favorisant le « *disability mainstreaming* », à savoir l'examen systématique, dans tous les processus de décision, des éventuelles répercussions des mesures sur l'égalité des personnes handicapées.

Accessibilité des constructions et installations

Au total, la LHand a contribué à ce que l'on attache actuellement une importance accrue à l'élimination des barrières architecturales et permet de trouver des solutions appropriées dont les coûts soient supportables. Les différences qui subsistent sur les plans matériel et formel entre la LHand et les dispositions cantonales invitent à veiller en particulier à ce que les normes légales soient mises en œuvre de façon systématique et détaillée. Etant donné que l'élimination des barrières suit le rythme de l'activité habituelle de la construction, l'accessibilité ne sera généralisée qu'à moyen ou long termes. La participation des personnes handicapées à la vie en société étant particulièrement tributaire de l'accessibilité des constructions, il faut que la Confédération, les cantons, les communes et les maîtres d'œuvre institutionnels prennent toutes les mesures possibles, dans les limites des ressources disponibles, afin d'accélérer le processus d'adaptation des constructions et installations.

Accès aux prestations

La loi s'est traduite par des améliorations concrètes du service public, notamment dans le domaine des communications. Dans les autres domaines de prestations de l'Etat, il manque parfois des objectifs et des délais précis. Lorsqu'il s'agit d'appliquer le droit, il y a lieu de tenir compte de façon systématique et suffisamment tôt des besoins particuliers des personnes handicapées, qui varient en outre en fonction du type de handicap. La loi ne s'applique pratiquement pas dans le domaine des services fournis par des particuliers. Ici aussi, le recours à la norme constitutionnelle reste la seule possibilité. De plus, l'accessibilité des offres de services devrait être prioritaire dans les programmes et projets visant l'égalité des personnes handicapées.

Formation

Les objectifs primordiaux des articles constitutionnels sur l'éducation, en particulier l'égalité des chances, le bien des enfants et l'intégration, sont en lien étroit avec l'égalité des personnes handicapées. La mise en œuvre de la RPT et des nouveaux articles constitutionnels sur l'éducation bouleverse de grands pans des systèmes éducatifs cantonaux. Cela donne l'opportunité de repenser les systèmes, de créer des structures favorisant l'intégration et d'améliorer la coordination, en particulier dans le domaine de la scolarité obligatoire. Tout le monde s'accorde à penser qu'il faut améliorer la coordination et la collaboration dans l'enseignement élémentaire. Il faudra toutefois poursuivre les efforts pour que tous les niveaux du système éducatif soient accessibles tant aux personnes handicapées qu'aux personnes non handicapées, en éliminant les obstacles et, si besoin est, en adoptant des mesures positives. Lors de la mise en œuvre à l'échelon cantonal, il faudra donc notamment réfléchir à la façon d'adapter les structures de l'enseignement élémentaire pour répondre à cette exigence. La réussite de cette mise en œuvre dépendra du montant des ressources allouées, en termes de structures et de personnel, à un modèle d'école accessible à tous les enfants et adolescents, handicapés ou non.

Les dispositions constitutionnelles et légales relatives à l'élimination des inégalités dans la formation et dans la formation continue permettent de mettre en place des solutions différenciées. Il faut cependant adopter des mesures qui garantissent que les besoins distincts des personnes handicapées en formation seront pris en compte de façon équitable et systématique.

Dans le domaine de la formation professionnelle, plusieurs mesures inscrites dans la loi prévoient l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées et l'amélioration de l'accès à la formation professionnelle. Il existe aussi des programmes à bas seuil diversifiés et axés sur l'amélioration des possibilités d'intégration. A l'heure actuelle, il semble prioritaire de tirer systématiquement parti du potentiel de ces instruments et d'évaluer leurs effets sur la garantie de l'accès à la formation professionnelle pour tous. La possibilité de lancer des offres complémentaires dans le cadre des aides financières allouées par la Confédération à des projets en vertu de la LAI, de la LFPr et de la LHand constitue en l'espèce un instrument judicieux qui permet de tester d'autres mesures.

Transports publics

Dans les transports en commun, la LHand a accentué la tendance positive qui s'amorçait déjà avant son entrée en vigueur. Les normes détaillées et contraignantes régissant l'accessibilité des transports publics, élaborées en concertation par toutes les parties intéressées, aboutissent en pratique à des solutions porteuses. La réalisation d'un réseau général accessible à l'horizon 2013 est en bonne voie, même si des efforts considérables sont nécessaires dans les transports en bus et en tram pour respecter les délais légaux. Par ailleurs, des contraintes d'ordre technique ou opérationnel remettent elles aussi en question l'élimination des obstacles dans les délais prévus. La longueur des délais d'adaptation ayant des effets indésirables sur les usagers actuels des transports publics, il faut veiller à ce qu'elle ne serve pas de prétexte à l'ajournement des mesures d'adaptation.

Travail

La Confédération doit montrer l'exemple en encourageant l'intégration professionnelle des personnes handicapées et plus particulièrement en leur accordant l'égalité des chances. Or,

jusqu'à présent, elle ne le fait que dans une mesure restreinte. Elle s'efforcera dorénavant de mieux s'acquitter de cette fonction en adaptant les instruments existants qui visent à créer, au-delà de l'interdiction de la discrimination dont l'effet est immédiat, des incitations pour favoriser l'embauche et l'intégration des personnes handicapées au moyen de mesures d'accompagnement.

Les préjugés et les stéréotypes sur les compétences (ou le manque de compétences) des personnes handicapées peuvent faire obstacle à l'accès de ces dernières au marché de l'emploi et être un facteur de discrimination. De même, l'aménagement de l'environnement professionnel ne fait nullement cas – alors que rien ne s'y oppose – des besoins des personnes handicapées, pour ce qui est par exemple de la durée du travail, des possibilités de formation continue, des plans de carrière, des cahiers des charges, etc. Le potentiel des mesures qui contribuent à l'intégration professionnelle en améliorant les conditions de travail n'est pas suffisamment exploité. L'approche égalitaire doit être davantage prise en considération dans les mesures destinées à encourager l'intégration professionnelle.

Autres instruments de promotion de l'égalité

La réalisation et le soutien de programmes et de projets constituent une contribution importante à l'égalité des personnes handicapées. Toutefois, ce sont jusqu'ici presque exclusivement des organisations de handicapés qui conçoivent et réalisent les programmes et les projets. Si l'on souhaite pérenniser l'égalité, il faut davantage y associer d'autres intervenants publics et privés. Jusqu'ici, les aides financières ont surtout été allouées à des projets ponctuels et l'idée est désormais de concevoir des programmes prioritaires autour des mesures et instruments qui se sont révélés prometteurs dans la perspective d'améliorer et de généraliser l'égalité.

L'égalité reste absente de nombreux domaines de la vie en société, tout comme le changement de paradigme qu'elle exige dans les rapports avec les personnes handicapées, pour passer d'une approche purement sociale à une approche fondée sur les droits fondamentaux de la personne. C'est pourquoi il faudrait améliorer le niveau d'information sur les personnes handicapées, en mettant l'accent sur les informations ciblées qui ont un effet durable. Outre les collectivités, ce sont surtout les organisations de personnes handicapées qui sont interpellées en l'occurrence.

La statistique sur l'égalité des personnes handicapées est en train de se constituer. On attend d'elle des enseignements utiles qui permettront d'évaluer l'efficacité de mesures prises par les pouvoirs publics. Dans cette optique, le développement permanent de cette statistique semble s'imposer.