



Berne, le 8 décembre 2023

---

# **Révision partielle de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées**

**(LHand ; RS 151.3)**

Rapport explicatif  
relatif à l'ouverture de la procédure de consultation

---



## Aperçu

**La révision partielle de la loi du 13 décembre 2002 sur l'égalité pour les handicapés (LHand, RS 151.3) vise à améliorer la situation des personnes handicapées dans les domaines du travail et des prestations de services. Conformément au mandat émis par le Parlement, elle doit aussi accorder une reconnaissance légale aux langues des signes suisses et promouvoir l'utilisation de celles-ci, leurs expressions culturelles ainsi que l'égalité des personnes sourdes. Le but est donc de réduire les inégalités dans deux domaines essentiels de la vie quotidienne des personnes handicapées et d'améliorer les conditions permettant à ces personnes d'exercer en toute autonomie, comme les autres, leur droit de participer à la vie de la société. En définitive, la révision de la LHand doit concrétiser l'égalité des personnes handicapées. Elle vient s'ajouter aux mesures de protection et de promotion des droits des personnes handicapées prises par la Confédération et les cantons dans d'autres domaines du droit et de la vie de tous les jours.**

## Contexte

En mars 2023, se fondant sur les enseignements tirés de la mise en œuvre du rapport du 9 mai 2018 sur la politique en faveur des personnes handicapées, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) de présenter un projet de révision partielle de la LHand mettant l'accent sur les domaines suivants :

- *Travail : amélioration de la protection contre les inégalités dans les rapports de travail de droit privé (interdiction de la discrimination ; obligation de procéder à des aménagements raisonnables) ;*
- *Prestations de services : amélioration de l'accessibilité des prestations de services, en particulier des prestations fournies au public par des particuliers (obligation de procéder à des aménagements raisonnables) ;*
- *Langues des signes : reconnaissance des langues des signes suisses et promotion de l'égalité des personnes sourdes en réponse à la motion 22.3373 CSEC-N.*

## Contenu de l'avant-projet

*Pour atteindre les objectifs susmentionnés, le présent avant-projet prévoit d'interdire expressément toute discrimination fondée sur le handicap dans les rapports de travail de droit privé et dans les prestations de services fournies au public par des particuliers. Il impose par ailleurs l'obligation de procéder aux aménagements raisonnables à même d'éliminer les inégalités dans ces deux domaines. Un éventuel refus de procéder à ces aménagements pourrait constituer une forme de discrimination. Outre l'amélioration de la protection matérielle contre la discrimination, l'avant-projet vise aussi à renforcer la protection des victimes dans le droit procédural : il prévoit des conséquences juridiques concrètes en cas de discrimination, un allègement du fardeau de la preuve et la gratuité des procédures. Enfin, la révision partielle vise aussi à reconnaître officiellement les*

*langues de signes suisses et à promouvoir l'égalité des personnes sourdes et malentendantes.*

## Condensé

<b>1</b>	<b>Contexte.....</b>	<b>5</b>
1.1	Nécessité d'agir et objectifs visés .....	5
1.1.1	<b>Égalité des personnes handicapées</b> .....	5
1.1.2	<b>Égalité et travail</b> .....	6
1.1.3	<b>Prestations de service</b> .....	7
1.1.4	<b>Reconnaissance des langues des signes suisses</b> .....	8
1.1.5	<b>Objectifs de l'avant-projet</b> .....	8
1.2	Solutions étudiées et solution retenue .....	8
1.3	Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral.....	10
1.4	Classement d'interventions parlementaires .....	11
<b>2</b>	<b>Comparaison avec le droit étranger, notamment européen.....</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>Présentation de l'avant-projet .....</b>	<b>12</b>
3.1	Réglementation proposée.....	12
3.1.1	<b>Renforcement de la protection contre la discrimination</b> .....	12
3.1.2	<b>Travail</b> .....	13
3.1.3	<b>Prestations de service</b> .....	15
3.1.4	<b>Langues des signes</b> .....	16
3.2	Adéquation des moyens requis.....	18
3.3	Mise en œuvre.....	19
<b>4</b>	<b>Commentaire des dispositions .....</b>	<b>20</b>
4.1	Considérations générales .....	20
4.2	Commentaires des dispositions .....	21
4.3	Loi sur les langues.....	34
<b>5</b>	<b>Conséquences.....</b>	<b>34</b>
5.1	Conséquences pour la Confédération.....	34
5.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.....	34
5.3	Conséquences économiques.....	36
5.4	Conséquences sociales.....	36
5.5	Conséquences environnementales.....	36
<b>6</b>	<b>Aspects juridiques .....</b>	<b>36</b>
6.1	Constitutionnalité .....	36
6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse.....	38
6.3	Frein aux dépenses .....	40
6.4	Conformité à la loi sur les subventions.....	40
6.5	Délégation de compétences législatives .....	40

# Rapport explicatif

## 1 Contexte

### 1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés

#### 1.1.1 Égalité des personnes handicapées

En Suisse, près d’un cinquième de la population résidente vit avec un handicap<sup>1</sup>. Ces personnes doivent pouvoir vivre de manière autonome et participer sur un pied d’égalité à la vie publique, économique et sociale. Plusieurs mesures ont été mises en œuvre ces dernières années en ce sens.

Un premier pas important dans la lutte contre la discrimination des personnes handicapées est franchi en 2000, avec l’entrée en vigueur de la nouvelle Constitution et plus spécifiquement de l’art. 8, al. 2, qui interdit toute discrimination fondée sur le handicap. Dès lors, la Confédération et les cantons sont chargés de mettre en place des mesures pour éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées (art. 8, al. 4, Cst.). Ces dispositions constitutionnelles ont servi de base à l’adoption de la loi du 13 décembre 2002 sur l’égalité pour les handicapés (LHand)<sup>2</sup>. Entrée en vigueur en 2004, cette loi vise à éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées et à créer les conditions permettant à ces personnes de participer à la vie en société, en les aidant notamment à être autonomes dans l’établissement de contacts sociaux, dans l’accomplissement d’une formation ou d’une formation continue et dans l’exercice d’une activité professionnelle. Pour ce faire, la LHand intervient principalement au niveau de l’accès aux constructions et installations, aux transports publics et aux prestations de services.

L’adhésion de la Suisse à la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH)<sup>3</sup> en 2014 a marqué une nouvelle étape dans la protection des personnes handicapées. Cette convention oblige les États parties à réaliser pleinement les droits des personnes handicapées, une tâche qui incombe en Suisse à la Confédération, aux cantons et aux communes. Si la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles s’était limitée jusque-là à des domaines spécifiques – notamment les assurances sociales, l’aide aux personnes handicapées et la promotion de l’égalité des personnes handicapées –, l’adhésion à cette convention a imposé à la Suisse de mieux harmoniser les différents volets de la politique du handicap au niveau fédéral et cantonal, et de les développer de manière cohérente.

C’est dans ce contexte que le Conseil fédéral a adopté sa politique en faveur des personnes handicapées pour les années 2018 à 2021<sup>4</sup>. Au-delà des mesures visant à renforcer la collaboration, ce document fixait les priorités de la politique du handicap sur une période de quatre ans. Ces priorités visaient, d’une part, à combler les lacunes révélées par l’évaluation de la LHand réalisée en 2015 et, d’autre part, à renforcer la collaboration interdisciplinaire dans des domaines essentiels pour l’autonomie des personnes handicapées et leur participation à la vie en société. Le premier volet s’est

<sup>1</sup> Office fédéral de la statistique (OFS) : enquête sur les revenus et les conditions de vie (enquête SILC) 2020. Cette enquête considère les personnes handicapées au sens de la LHand, c’est-à-dire aussi les personnes souffrant de handicaps liés à l’âge.

<sup>2</sup> RS 151.3

<sup>3</sup> RS 0.109

<sup>4</sup> Conseil fédéral : Politique en faveur des personnes handicapées. Rapport du 9 mai 2018



correspondent à leurs compétences<sup>7</sup>. La possibilité pour les personnes handicapées d'exercer un emploi ainsi que le type d'emploi qu'elles peuvent exercer dépendent de leur situation personnelle, mais aussi des conditions générales. Même les personnes les plus qualifiées ne parviennent pas à trouver un emploi adéquat si l'environnement de travail n'est pas inclusif. Par ailleurs, en admettant qu'elles réussissent à surmonter les difficultés à l'embauche, les personnes handicapées ne jouissent ensuite pas des mêmes chances que les autres en matière de formation continue et d'évolution professionnelle. Le programme prioritaire *Égalité et travail*, mené de 2018 à 2022, a permis de mieux connaître les approches de lutte contre les inégalités dans le monde du travail, de mettre en lumière les bonnes pratiques et de soutenir leur mise en place dans les entreprises. Avec le soutien financier du DFI et les conseils du Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH), plusieurs partenaires ont pris des mesures pour soutenir les entreprises dans la mise en place d'un cadre de travail inclusif. Parmi ces mesures figurent notamment la création d'un outil permettant de mesurer le degré d'inclusion dans les entreprises et de pointer les lacunes sur la base d'une enquête auprès du personnel (*Inclusion check*), la conception et la réalisation d'ateliers de sensibilisation et de formation pour le personnel et les cadres, ou encore l'élaboration d'un guide pour la mise en place d'un environnement de travail inclusif pour les personnes atteintes d'un handicap psychique.

Pour autant, supprimer les obstacles concrets pour aménager progressivement un environnement de travail inclusif est loin d'être encore un réflexe.

### 1.1.3 Prestations de service

Pouvoir accéder aux prestations de services est indispensable pour mener une vie autonome, c'est-à-dire pour s'approvisionner en biens et services de consommation courante, gérer ses propres affaires, bénéficier d'offres en matière d'éducation, de loisirs et de culture, et participer à la vie publique et sociale dans son ensemble. Avec la progression de la numérisation, l'accès aux prestations numériques gagne en importance. D'ailleurs, l'amélioration de l'accessibilité des prestations était une préoccupation majeure de la politique du handicap menée de 2018 à 2021. Cette politique a mis l'accent sur l'accessibilité des prestations numériques, en particulier celles de la Confédération et d'autres collectivités publiques. Parmi les mesures marquantes de cette période, on peut citer la révision complète de la norme régissant l'accessibilité des contenus web (eCH-0059), l'élaboration de documents de référence ainsi que des mesures de mise en réseau, de sensibilisation et de responsabilisation des différents acteurs des autorités, des prestataires de services, de l'économie, de la recherche et de la société civile. Ces dernières années, plusieurs cantons et communes ont également pris des mesures pour améliorer l'accessibilité de leurs prestations. Cependant, l'accessibilité des prestations et des équipements ne va toujours pas de soi pour les personnes handicapées. Même les services essentiels comme les soins de santé, les services bancaires et, en général, les services en ligne ou les offres de prévention et de conseil destinées au grand public – par exemple dans la lutte contre la violence<sup>8</sup> – ne sont toujours pas entièrement accessibles aux personnes handicapées, notamment à cause d'un certain nombre d'entraves qui, bien qu'évitables, persistent encore et toujours.

---

<sup>7</sup> OFS : 26 % des personnes handicapées subissent des discriminations sur leur lieu de travail. Communiqué de presse du 3 décembre 2020. En particulier, 12 % des personnes fortement limitées dans les activités de la vie quotidienne ont indiqué avoir subi de la discrimination sur leur lieu de travail en raison de leur handicap au cours des douze mois précédant l'enquête.

<sup>8</sup> Conseil fédéral : Violences subies par des personnes handicapées en Suisse. Rapport du 16 juin 2023 donnant suite au postulat 20.3886 Roth

### **1.1.4 Reconnaissance des langues des signes suisses**

Le 24 septembre 2021, le Conseil fédéral a présenté un rapport exposant en détail les différentes options envisageables pour reconnaître juridiquement les langues des signes suisses : une reconnaissance dans le cadre des accords du Conseil de l'Europe, comme élément constitutif de la liberté de la langue, comme langue nationale, comme langue (semi-)officielle de la Confédération ou comme langue à promouvoir<sup>9</sup>.

La motion 22.3373 CSEC-N, adoptée dans la foulée par le Parlement, demandait au Conseil fédéral de reconnaître juridiquement les trois langues des signes suisses en créant une loi fédérale sur la reconnaissance des langues des signes et la promotion de l'égalité des personnes sourdes et malentendantes.

La révision partielle de la LHand offre l'opportunité de concrétiser cette demande et de promouvoir l'égalité des personnes sourdes, tout en améliorant la protection générale contre la discrimination.

### **1.1.5 Objectifs de l'avant-projet**

La LHand en vigueur régit l'accès aux constructions et installations, aux transports publics et aux prestations de services. Elle oblige en outre la Confédération en tant qu'employeur à utiliser tous les moyens dont elle dispose pour assurer des chances égales aux personnes handicapées. L'avant-projet s'appuie sur ce champ d'application et vise à améliorer la situation des personnes handicapées dans les domaines du travail et des prestations de services. Conformément au mandat du Parlement, il doit aussi accorder une reconnaissance légale aux langues des signes suisses et promouvoir ces langues, leurs expressions culturelles ainsi que l'égalité des personnes sourdes.

Le but est donc de réduire les inégalités dans deux domaines essentiels de la vie quotidienne des personnes handicapées et d'améliorer les conditions permettant à ces personnes de participer à la vie de la société en toute autonomie et sur un pied d'égalité avec les autres.

En définitive, la révision de la LHand doit concrétiser l'égalité des personnes handicapées. Elle vient s'ajouter aux mesures de protection et de promotion des droits des personnes handicapées prises par la Confédération et les cantons dans d'autres domaines juridiques ou de la vie de tous les jours.

## **1.2 Solutions étudiées et solution retenue**

La LHand vise à promouvoir la participation des personnes handicapées à la vie en société. La loi en vigueur contient surtout des mesures en faveur de l'accessibilité des infrastructures. De même les dispositions relatives à l'égalité des chances au travail et à l'accessibilité des prestations de services s'appliquent presque exclusivement aux collectivités publiques, le but étant qu'elles soient prises pour modèles et incitent les employeurs et prestataires privés à prendre des mesures volontaires pour éliminer les inégalités.

Comme l'ont montré l'évaluation externe de la LHand réalisée en 2015 ainsi qu'un rapport du Conseil fédéral basé sur une étude du Centre suisse de compétence pour les

---

<sup>9</sup> Conseil fédéral : Possibilités de reconnaissance juridique des langues des signes suisses. Rapport du 24 septembre 2021 donnant suite aux postulats 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano et 19.3684 Reynard, pp 42-53

droits humains<sup>10</sup>, les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes. Ces deux rapports recommandent de renforcer la protection juridique des personnes handicapées contre la discrimination, notamment dans l'accès aux prestations de services et dans les relations de travail.

Dans son rapport de 2018 sur la politique en faveur des personnes handicapées, le Conseil fédéral renonçait encore à intervenir dans le secteur privé, préférant tabler sur l'élaboration de documents de référence ainsi que sur des mesures d'information et de sensibilisation.

À noter que l'avant-projet n'introduit pas d'obligation générale de garantir l'égalité des chances et l'accessibilité dans les rapports de travail relevant du droit privé et dans les prestations de services fournies par des particuliers, comme c'est en revanche déjà le cas aujourd'hui pour les collectivités publiques. Il entend plutôt réduire les inégalités en incitant les acteurs privés à prendre les mesures adéquates et raisonnablement exigibles dans une situation donnée. En vertu de l'avant-projet, le fait de refuser des aménagements faciles à mettre en œuvre pourrait constituer une atteinte à la personnalité des personnes handicapées. Par conséquent, les personnes concernées auraient la possibilité d'agir en justice en invoquant les dispositions du droit privé et du droit du travail relatives à la protection de la personnalité – et l'interdiction de la discrimination qui en découle.

L'approche proposée, qui consiste à imposer uniquement les mesures raisonnablement exigibles en fonction des circonstances concrètes, favorise l'égalité des personnes handicapées tout en préservant les intérêts légitimes des entreprises privées. Elle tient également compte du fait que les limitations peuvent varier fortement en fonction du handicap et que, dans de nombreux domaines, il n'existe pas encore de normes établies qui garantiraient l'inclusivité de l'environnement de travail ou l'accessibilité des prestations de services.

La reconnaissance légale des langues des signes et la promotion de l'égalité des personnes sourdes et malentendantes constituent un défi particulier. Le Conseil fédéral propose de reconnaître les langues des signes suisses dans le cadre de la LHand. Cette approche permet de concevoir et développer une stratégie cohérente de promotion de l'égalité pour toutes les personnes handicapées. Créer une loi spéciale sur la reconnaissance des langues des signes et la promotion de l'égalité d'un groupe spécifique présenterait certes l'avantage de clarifier la place des langues des signes dans la politique linguistique et culturelle. Toutefois, cette reconnaissance ne peut trouver sa véritable portée qu'à condition de s'insérer parfaitement dans le dispositif institutionnel mis en place pour la promotion de l'égalité. Le fait de régler ces questions dans la LHand atteste la volonté de mener une politique du handicap globale, qui tienne compte des besoins de toutes les personnes handicapées et qui mise sur des mesures interdisciplinaires et coordonnées pour régler les problématiques communes aux différents types de handicaps.

---

<sup>10</sup> Conseil fédéral : Le droit à la protection contre la discrimination. Rapport du 25 mai 2016 en réponse au postulat 12.3543 Naef

### 1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

L'avant-projet n'était annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023<sup>11</sup> ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023<sup>12</sup>.

Fort des enseignements tirés de la mise en œuvre des mesures prévues dans le rapport du 9 mai 2018 en faveur des personnes handicapées, le Conseil fédéral a organisé en mars 2023 une discussion sur les priorités des prochaines années. Sur la base de cette discussion, il a chargé le DFI de présenter d'ici à la fin 2023 un projet de révision partielle de la LHand mettant l'accent sur les domaines suivants :

- Travail : amélioration de la protection contre les inégalités dans les rapports de travail de droit privé (interdiction de la discrimination ; obligation de procéder aux aménagements raisonnables) ;
- Prestations de services : amélioration de l'accessibilité des prestations de services, en particulier des prestations fournies au public par des particuliers (obligation de procéder aux aménagements raisonnables) ;
- Langues des signes : reconnaissance des langues des signes suisses et promotion de l'égalité des personnes sourdes en réponse à la motion 22.3373 CSEC-N.

L'arrêté fédéral sur le programme de la législature 2019 à 2023 prévoit l'élaboration d'une stratégie visant à saisir les chances du numérique pour promouvoir l'inclusion et l'accessibilité (objectif 5 : « La Suisse maintient son excellence dans les domaines de la formation, de la recherche et de l'innovation et saisit les chances qu'offre le numérique »)<sup>13</sup>. Dans cette optique, les dispositions de l'avant-projet en matière d'accessibilité (obligation d'éliminer les inégalités par des aménagements raisonnables et respect des normes nationales et internationales régissant la fourniture des prestations numériques) sont essentielles. Elles sont complétées par d'autres mesures mises en œuvre dans le cadre du programme prioritaire *Prestations de services*, qui fait partie de la politique du handicap 2023-2026. Parmi ces mesures figure notamment la création d'un réseau suisse de promotion de l'inclusion numérique rassemblant des acteurs publics et privés chargés d'encourager la participation de la population suisse à la vie numérique et d'élaborer une stratégie cohérente d'accès aux prestations numériques publiques et privées. L'accent est mis sur l'élimination des obstacles (accessibilité informatique) et la transmission des connaissances nécessaires, d'une part, et sur le renforcement de l'autonomie et des compétences des individus (compétences numériques de base), d'autre part. Les mesures mentionnées complètent les stratégies de numérisation globales (stratégie Suisse numérique, stratégie Administration numérique suisse et stratégie numérique de la Confédération), qui accordent aussi une grande importance à l'inclusion et à la convivialité pour l'utilisateur final. Le Conseil fédéral estime que cet ensemble de mesures permet de mettre en place une stratégie d'inclusion et de promotion de l'accessibilité.

---

<sup>11</sup> FF 2020 1709

<sup>12</sup> FF 2020 8087

<sup>13</sup> Art. 6, mesure 29, de l'arrêté fédéral sur le programme de la législature 2019 à 2023

## 1.4 Classement d'interventions parlementaires

L'avant-projet répond en partie à la motion 22.3373 CSEC-N « Reconnaissance de la langue des signes par une loi sur la langue des signes », transmise au Conseil fédéral le 12 décembre 2022. Outre la reconnaissance des langues des signes, cette motion demandait des mesures visant à renforcer la promotion de l'égalité des personnes sourdes et malentendantes (notamment en matière de formation de base et continue et d'accès à l'information).

L'avant-projet répond également aux demandes d'autres interventions parlementaires, notamment de la motion 22.3740 Weichelt « En finir avec les inégalités frappant les personnes handicapées » (pas encore traitée par le Conseil national), qui demande de renforcer la protection des personnes handicapées contre les discriminations faites par les prestataires de services privés. Dans son avis en réponse à cette motion, le Conseil fédéral a annoncé qu'il allait évaluer les questions soulevées dans le cadre de la réflexion globale sur la politique du handicap 2023-2026. D'autres interventions parlementaires visent par ailleurs à améliorer l'accès aux prestations numériques, dont la dernière en date est l'interpellation 21.3185 Andrey « Renforcer le caractère obligatoire de l'accessibilité numérique ».

## 2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

L'évaluation de la LHand a montré que de nombreux États ont adopté des réglementations plus poussées sur l'interdiction de la discrimination fondée sur le handicap que celles que prévoit le droit suisse, notamment concernant la discrimination du fait des particuliers<sup>14</sup>. En outre, contrairement à la Suisse, les ordres juridiques de nombreux autres pays régissent les modalités d'exercice d'une activité professionnelle pour les personnes handicapées<sup>15</sup>. Ils assurent ainsi une protection plus étendue contre les discriminations, tant pour ce qui est du droit matériel que pour ce qui est du droit procédural. L'obligation de procéder à des aménagements raisonnables pour prévenir, réduire ou éliminer les inégalités existe dans la plupart des législations analysées dans le cadre de l'évaluation de la LHand – à savoir les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France –, mais aussi dans le droit d'autres États, tels que l'Espagne<sup>16</sup>.

Dans le droit de l'Union européenne, l'art. 5 de la directive 2000/78/CE<sup>17</sup> dispose que des aménagements raisonnables doivent être prévus « afin de garantir le respect du principe de l'égalité de traitement à l'égard des personnes handicapées ». Ces aménagements sont entendus comme des mesures que l'employeur doit prendre, « en fonction des besoins dans une situation concrète, pour permettre à une personne handicapée d'accéder à un emploi, de l'exercer ou d'y progresser, ou pour qu'une formation lui soit dispensée, sauf si ces mesures imposent à l'employeur une charge disproportionnée ».

<sup>14</sup> BASS/ZHAW : Évaluation de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand), version abrégée, août 2015, p. 52<sup>15</sup> BASS/ZHAW : Évaluation de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand), version abrégée, août 2015, p. 53

<sup>15</sup> BASS/ZHAW : Évaluation de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand), version abrégée, août 2015, p. 53

<sup>16</sup> Cf. loi n° 51/2003 relative à l'égalité des chances, à la non-discrimination et à l'accessibilité universelle pour les personnes handicapées et ses textes d'application

<sup>17</sup> Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, JO L 303 du 02.12.2000, pp. 16-22

Par ailleurs, on observe depuis quelque temps une tendance en faveur de la reconnaissance juridique des langues des signes dans d'autres pays. Selon un état des lieux réalisé en 2019, 33 des 47 États membres du Conseil de l'Europe reconnaissent une ou plusieurs langues des signes au niveau constitutionnel ou légal. Les modalités de la reconnaissance et les effets matériels de celle-ci varient toutefois considérablement d'un pays à l'autre. Actuellement, il n'existe pas d'approche uniforme pour la reconnaissance des langues des signes au niveau européen<sup>18</sup>.

### **3 Présentation de l'avant-projet**

#### **3.1 Réglementation proposée**

##### **3.1.1 Renforcement de la protection contre la discrimination**

Pour atteindre les objectifs susmentionnés, l'avant-projet prévoit d'interdire explicitement toute discrimination fondée sur le handicap dans les rapports de travail de droit privé et dans les prestations de services fournies au public par des particuliers. Il introduit par ailleurs une obligation de procéder aux aménagements raisonnables pour éliminer les inégalités dans ces deux domaines. Un éventuel refus de procéder à ces aménagements pourrait constituer une forme de discrimination. Outre l'amélioration de la protection matérielle contre la discrimination, l'avant-projet vise aussi à renforcer la protection en matière de procédure : il prévoit des conséquences juridiques concrètes en cas de discrimination, un allègement du fardeau de la preuve et la gratuité des procédures.

En ce qui concerne la protection matérielle contre la discrimination, l'avant-projet s'appuie sur les dispositions du droit privé et du droit du travail en matière de protection de la personnalité. L'interdiction explicite de la discrimination dans la LHand doit contribuer à préciser la portée de cette protection, qui n'est pas toujours suffisamment claire, du moins pour les personnes qui veulent faire valoir leurs droits. Cet ajout est par ailleurs indispensable pour imposer une obligation de procéder à des aménagements raisonnables, en plus de l'interdiction de discrimination existante.

L'obligation de procéder à des aménagements raisonnables est au cœur du dispositif proposé. Ce terme est choisi pour refléter à la fois la notion d'accommodement raisonnable que connaissent déjà certains ordres juridiques en matière de droit du travail, ainsi que les mesures flexibles et appropriées à prendre pour assurer l'accessibilité des prestations de services. Par conséquent, on entend par aménagements raisonnables les modifications et ajustements nécessaires et appropriés qui n'imposent pas de charge disproportionnée ou indue pour répondre aux besoins d'une personne handicapée dans une situation donnée. L'idée est que le refus non justifié de ces aménagements raisonnables entraîne une perpétration des inégalités de fait pour les personnes handicapées et constitue donc une discrimination.

Sur le plan juridique, le non-respect de cette obligation constitue une forme de discrimination. Toutefois, le but est avant tout d'inciter les personnes handicapées confrontées à des inégalités concrètes et les personnes – souvent involontairement ou inconsciemment – responsables de ces inégalités à identifier et prendre ensemble des mesures pour les réduire. À long terme, ces aménagements contribueront à créer un environnement de travail inclusif et à améliorer l'accessibilité des prestations, au profit de

---

<sup>18</sup> Conseil fédéral : Possibilités de reconnaissance juridique des langues des signes suisses. Rapport du 24 septembre 2021 donnant suite aux postulats 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano et 19.3684 Reynard, pp 19-23

tous les travailleurs handicapés, mais aussi des entreprises, qui seront mieux armées pour recruter et former leur personnel, et pour élargir et fidéliser leur clientèle.

### 3.1.2 Travail

L'encouragement de la participation des personnes handicapées au monde du travail passe par des mesures qui visent soit à améliorer la situation individuelle d'une personne – comme c'est le cas des mesures prises dans le cadre de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité – soit à réduire les inégalités dans l'environnement de travail. Les mesures proposées dans la présente révision relèvent de cette deuxième approche.

Le droit suisse connaît déjà de telles mesures. La protection contre la discrimination découle des dispositions protégeant la personnalité et la santé des travailleurs (art. 328, al. 1, CO<sup>19</sup>, art. 6 de la loi du 13 mars 1965 sur le travail [LTr]<sup>20</sup>) ainsi que de la norme pour la protection contre les congés (art. 336, al. 1, let. a, CO). Une analyse<sup>21</sup> a toutefois montré que les personnes handicapées saisissent rarement la justice lorsqu'elles subissent des inégalités dans le domaine du travail, à cause d'une méconnaissance de leurs droits et d'un manque de sensibilisation, d'une part, mais aussi à cause des contraintes d'ordre procédural et de l'insécurité juridique qui règne dans ce domaine, d'autre part. Dans de nombreux cas, des adaptations de l'environnement de travail seraient pourtant nécessaires pour permettre aux personnes handicapées d'occuper un poste adapté à leurs compétences et capacités.

Dans ce contexte, l'avant-projet entend renforcer la protection des personnes handicapées contre les inégalités dans la vie professionnelle. À l'heure actuelle, le champ d'application de la LHand couvre uniquement les rapports de travail régis par la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)<sup>22</sup> ; l'avant-projet prévoit de l'étendre à tous les rapports de travail de droit public et de droit privé.

Sur le plan matériel, il est prévu d'interdire toute discrimination fondée sur le handicap, qu'elle soit directe ou indirecte. Pour ce qui est des rapports de travail de droit public, cette interdiction est d'ores et déjà en vigueur sur la base de l'art. 8, al. 2, Cst. Quant aux rapports de travail de droit privé, le but premier est de clarifier les droits qui découlent aujourd'hui déjà des dispositions générales sur la protection de la personnalité. L'avant-projet précise aussi que l'interdiction de discrimination s'applique à toutes les étapes des rapports de travail. Le renvoi à l'interdiction de discrimination découlant de la protection de la personnalité en droit privé montre bien qu'il s'agit d'interdire un comportement qui constitue une atteinte à la personnalité et qui limite l'autonomie des individus concernés.

Malgré tout, l'absence de comportement discriminatoire ne suffit pas toujours à garantir l'égalité de traitement des travailleurs handicapés. En effet, l'environnement et les conditions de travail (aménagement du poste de travail, exigences ou organisation du travail) sont souvent mal, voire pas du tout adaptés aux besoins spécifiques de ces personnes, ce qui génère une inégalité de traitement. C'est la raison pour laquelle la LHand impose à la Confédération d'utiliser tous les moyens dont elle dispose pour assurer l'égalité des chances et un environnement de travail inclusif. L'avant-projet renonce à introduire une obligation similaire dans le secteur privé. Il table en revanche

---

<sup>19</sup> RS 220

<sup>20</sup> RS 822.11

<sup>21</sup> Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) : L'accès à la justice en cas de discrimination. Rapport de synthèse, Berne 2015, p. 34 (cf. aussi autres références citées dans ce rapport).

<sup>22</sup> RS 172.220.1

sur une extension de l'interdiction de la discrimination et prévoit une obligation de procéder à des aménagements raisonnables pour éliminer les inégalités au cas par cas.

L'obligation de procéder à ces aménagements, c'est-à-dire de prendre des mesures appropriées pour réduire une inégalité dans une situation donnée, s'applique uniquement lorsque ces mesures sont raisonnablement acceptables pour l'employeur. Le principe de proportionnalité est déjà concrétisé dans le droit en vigueur en ce qui concerne l'obligation d'agir pour prévenir, réduire ou éliminer une inégalité en matière de constructions, d'équipements ou de véhicules (art. 7 LHand), ainsi qu'en matière de prestations (art. 8 LHand). L'avant-projet propose d'étendre le principe de proportionnalité aux aménagements raisonnables. En d'autres termes, une pesée d'intérêts aura lieu entre les besoins du travailleur handicapé et les possibilités de l'entreprise, notamment au niveau financier et organisationnel. Comme cela implique de prendre en compte les conditions et possibilités spécifiques de chaque entreprise, il serait contradictoire de mettre en place une réglementation prédéfinie en fonction de ces critères.

Les aménagements raisonnables de l'environnement de travail concernent les conditions de travail proposées par les employeurs. Ils peuvent englober différents aspects. L'art. 12 de l'ordonnance du 19 novembre 2003 sur l'égalité pour les handicapés (OHand)<sup>23</sup> exige de la Confédération qu'elle prenne des mesures pour aménager les locaux, le poste et les horaires de travail ainsi que les possibilités de perfectionnement professionnel et le plan de carrière de ses employés. L'accessibilité de l'environnement de travail numérique revêt également une grande importance. Les expériences réalisées à l'étranger montrent que les aménagements raisonnables consistent essentiellement en des adaptations d'ordre organisationnel.

Parallèlement à l'élaboration de l'avant-projet, des programmes sont menés dans les domaines du travail et des prestations de services en vue de faciliter la mise en œuvre des dispositions légales, par exemple la création d'outils ad hoc ou la mise en évidence de bonnes pratiques.

L'obligation de procéder à des aménagements raisonnables s'inscrit dans la droite ligne de l'obligation faite aux employeurs de protéger la santé des travailleurs (art. 6 LTr). Elle va toutefois plus loin au niveau matériel, puisqu'elle met l'accent sur l'élimination des inégalités dans l'environnement de travail plutôt que sur la sécurité et la protection de la santé. Il existe également des différences en matière d'application : alors que l'obligation de procéder à des aménagements raisonnables serait un droit à faire valoir par les travailleurs handicapés, l'application des dispositions du droit du travail incombe aux organes d'inspection du travail.

Il faut également distinguer les aménagements raisonnables des mesures visant à favoriser l'intégration professionnelle, telles que les mesures de la loi sur l'assurance-invalidité. Ces dernières visent à améliorer la situation individuelle des assurés et leur octroi dépend des conditions individuelles du droit aux prestations, qui se déterminent selon chaque cas d'espèce. En revanche, les mesures raisonnables sont des mesures que les employeurs peuvent – et doivent – prendre pour éliminer les inégalités dans l'environnement de travail.

Au-delà de la protection matérielle contre la discrimination, les dispositions de l'avant-projet régissant les rapports de travail prévoient des mesures d'ordre procédural. Ainsi, sauf dans le cas d'un refus d'embauche ou d'un licenciement discriminatoires, il doit

---

<sup>23</sup> RS 151.31

être possible d'ordonner aux employeurs d'éliminer une discrimination ou de procéder à un aménagement raisonnable. En ce qui concerne le droit procédural, l'avant-projet s'inspire des dispositions de la loi du 24 mars 1995 sur l'égalité (LEg)<sup>24</sup>.

### 3.1.3 Prestations de service

La révision partielle de la LHand vise à renforcer la protection contre les inégalités dans l'utilisation des prestations de services. Au vu de son importance normative, il est admis que l'art. 8, al. 2, Cst. s'applique aussi aux « relations qui lient les particuliers entre eux » (art. 35, al. 3, Cst.). À plusieurs reprises, le Conseil fédéral a rappelé qu'il n'estimait pas nécessaire d'adopter une loi générale contre les discriminations. L'art. 8, al. 2, Cst. bénéficie toutefois déjà de quelques relais dans le droit ordinaire : on peut mentionner la protection des droits de la personnalité en droit civil (art. 28 ss CC), la norme pénale contre la discrimination (art. 261<sup>bis</sup> CP), ou encore la protection contre certaines formes de discrimination dans la LEg.

L'art. 6 LHand en est un autre exemple : le message précise que « l'interdiction de la discrimination au sens de l'art. 8, al. 2, Cst. ne vaut pas seulement dans les relations entre l'État et les particuliers, mais aussi dans celles qui lient les particuliers entre eux (effet horizontal) »<sup>25</sup>. Il n'a donc jamais été contesté que les dispositions de la LHand devaient avoir un effet sur les particuliers.

Toutefois, le Conseil fédéral a limité la portée de la norme constitutionnelle en adoptant l'OHand, où la discrimination est définie comme « toute différence de traitement particulièrement marquée et gravement inégalitaire qui a pour intention ou pour conséquence de déprécier une personne handicapée ou de la marginaliser » (art. 2, let. d, OHand). Les tribunaux, et en particulier le Tribunal fédéral, ont aussi adopté une interprétation plus restrictive que la définition constitutionnelle<sup>26</sup>. Selon le droit en vigueur, la discrimination ne concerne donc que les situations désavantageuses motivées par une raison totalement inadmissible ou indigne.

Cette situation juridique limite fortement la protection contre les discriminations du fait des particuliers. À cela s'ajoute le fait que les dispositions générales de la protection de la personnalité ne permettent pas de prendre suffisamment en compte les besoins des personnes handicapées pour que celles-ci puissent accéder aux prestations de services et les utiliser sur un pied d'égalité, notamment grâce à des aménagements concrets permettant l'accès aux commerces ou aux locaux concernés.

Afin d'améliorer l'utilisation des prestations de services privées destinées au public, cet avant-projet vise par conséquent à étendre la portée de l'interdiction de discrimination aux particuliers qui fournissent des prestations destinées au public. Sous certaines conditions, ceux-ci seraient obligés de procéder à des aménagements raisonnables pour prévenir, réduire ou éliminer les inégalités dans l'accès à ces prestations. Pour ce faire, l'avant-projet prévoit d'interdire les discriminations directes (règles ou mesures qui entraînent un traitement moins favorable pour les personnes handicapées sans pouvoir être justifiées par de justes motifs) et indirectes (entraves rendant difficile ou impossible l'accès à une prestation sans justification appropriée). Le refus de procéder à des aménagements raisonnables peut constituer, selon les cas, une discrimination.

---

<sup>24</sup> RS 151.1

<sup>25</sup> FF 2001 1671

<sup>26</sup> Cf. notamment ATF 138 I 475, 480

Les prestations visées par le droit en vigueur restent valables : sont ainsi concernées toutes les prestations commerciales et culturelles accessibles au public (cinémas, théâtres, restaurants, hôtels, stades, commerces de détail, etc.)<sup>27</sup>, y compris les prestations numériques.

Les mesures appropriées comme les aménagements raisonnables à prendre pour éviter une discrimination ne peuvent pas être juridiquement déterminées, car elles dépendent de la situation concrète et doivent être considérées en regard des principes d'objectivité, de rationalité et de proportionnalité. Le principe de proportionnalité est déjà concrétisé dans le droit en vigueur en ce qui concerne l'obligation d'agir pour prévenir, réduire ou éliminer une inégalité en matière de constructions, d'équipements ou de véhicules (art. 7 LHand), ainsi qu'en matière de prestations (art. 8 LHand). L'avant-projet propose d'étendre ce principe aux aménagements raisonnables, les coûts devant notamment être supportables pour le prestataire de services concerné.

Les prestataires qui fournissent des services sous forme numérique doivent, eux aussi, aménager leurs prestations de sorte à prévenir, réduire et éliminer les inégalités. Or, dans ce domaine, il existe déjà des normes définissant les mesures appropriées. La LHand précise aujourd'hui déjà que le Conseil fédéral peut déclarer obligatoires des normes techniques établies par des organisations privées. Deux types de prestations et de produits numériques sont particulièrement importants pour l'égalité des personnes handicapées : les contrats électroniques (achats en ligne) et les services et produits liés aux technologies de l'information et de la communication (produits TIC). C'est dans ces domaines qu'il faut établir, en conformité avec la législation européenne et les normes non contraignantes en la matière, un standard minimal d'accessibilité. L'avant-projet précise donc la norme de délégation dans ce domaine, qui s'applique aussi bien aux prestations numériques de la Confédération qu'à celles des particuliers. Lors de la révision de l'OHand, il faudra notamment préciser dans quelle mesure il convient de garantir non seulement l'accessibilité, mais aussi l'intelligibilité des informations fournies sous forme numérique. Une norme non contraignante en ce sens existe déjà (norme d'accessibilité eCH-0059).

L'extension de la protection matérielle contre la discrimination s'accompagne de droits subjectifs que peuvent exercer les particuliers qui s'estimeraient victimes d'une discrimination. Les mesures prévues (interdiction ou cessation de la discrimination) sont des voies de recours classiques du droit privé en cas d'atteinte à la personnalité.

### **3.1.4 Langues des signes**

Enfin, la révision partielle vise aussi à reconnaître officiellement les langues des signes suisses et à promouvoir l'égalité des personnes sourdes et malentendantes.

Lors de l'examen de la motion 22.3373 CSEC-N par les Chambres en décembre 2022 et lors de la présentation de sa politique du handicap 2023-2026 en mars 2023, le Conseil fédéral a fait part de sa volonté de tenir compte des revendications en faveur des personnes sourdes dans la révision en cours de la LHand. C'est la raison pour laquelle il a décidé d'intégrer dans le présent avant-projet la reconnaissance et la promotion des langues des signes suisses demandées par le Parlement. De son point de vue, cette approche présente plusieurs avantages et permet notamment de garantir une cohérence avec les dispositions relatives à la protection contre la discrimination des personnes handicapées.

---

<sup>27</sup> FF 2001 1698

L'avant-projet prévoit d'ajouter à la LHand une nouvelle section réglant la reconnaissance juridique des trois langues des signes suisses. L'art. 12b met en œuvre la motion 22.3373 CSEC-N en reconnaissant officiellement les trois langues des signes suisses. Cette reconnaissance est de nature déclaratoire et constitue en premier lieu un geste envers les personnes dont la langue première est l'une des trois langues des signes suisses. Elle ne crée pas de nouveaux droits subjectifs, outre ceux qui découlent de la législation existante. L'art. 12c, quant à lui, octroie un mandat général d'encouragement à la Confédération et aux cantons. Avec cette reconnaissance légale, les langues des signes suisses s'apparenteraient donc à des langues à promouvoir.

Outre la reconnaissance des langues des signes, la motion 22.3373 CSEC-N demande au Conseil fédéral de créer une loi spéciale ayant pour but de promouvoir l'égalité des personnes sourdes et malentendantes. Dans son rapport du 24 septembre 2021 donnant suite aux postulats 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano et 19.3684 Reynard « Possibilités de reconnaissance juridique des langues des signes suisses », le Conseil fédéral a déjà dressé un état des lieux des moyens disponibles pour améliorer la participation des personnes sourdes et malentendantes. Il a également chargé le DFI d'établir en 2022 un dialogue structuré entre la communauté des sourds et les services compétents de la Confédération et des cantons, afin de mettre en lumière les mesures de soutien existantes et d'examiner les possibilités d'amélioration dans les domaines de la langue et de la culture, de la communication, de la formation, de l'accès au marché du travail et des soins de santé.

Toute une série de mesures résultant de ce dialogue sont en cours de mise en œuvre au sein des administrations. De même, plusieurs mesures et mandats du Parlement concernant l'égalité des personnes sourdes et malentendantes sont en cours de réalisation<sup>28</sup>. Le Conseil fédéral estime judicieux de continuer à intégrer ce type de mesures dans la législation spécifique correspondante. L'adoption d'une loi spéciale pour la reconnaissance et la promotion des langues des signes, comme demandé par les organisations de personnes sourdes, ou l'ajout à la LHand d'un catalogue de dispositions qui ne feraient que renvoyer à d'autres domaines juridiques ne seraient guère appropriés du point de vue de la technique législative et n'auraient aucune utilité concrète. Le Conseil fédéral estime donc que les améliorations visées par l'avant-projet doivent cibler spécifiquement la promotion de l'égalité des personnes sourdes et malentendantes.

L'avant-projet propose plusieurs adaptations allant dans ce sens. Comme pour les autres types de handicap, un encouragement spécifique n'est prévu que pour le cas où les dispositions générales ne permettent pas de prendre en compte correctement la situation spécifique des personnes concernées. Pour le Conseil fédéral, l'approche consistant à intégrer la promotion de l'égalité des personnes sourdes dans la LHand plutôt que dans une loi spéciale présente un avantage majeur : celui de soutenir de manière ciblée les personnes concernées dans l'exercice de leurs droits.

L'avant-projet confie à la Confédération et aux cantons le mandat d'encourager l'utilisation des langues des signes suisses et de leurs expressions culturelles dans le cadre

---

<sup>28</sup> À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024, une adaptation de l'ordonnance du DFI du 29 novembre 1976 concernant la remise de moyens auxiliaires par l'assurance-invalidité (RS 831.232.51) facilitera la prise en charge des frais d'interprétation sur le lieu de travail (prestations de tiers) et apportera davantage de flexibilité aux personnes assurées. En application des six motions identiques 21.3063 Romano, 21.3064 Mäder, 21.3065 Grüter, 21.3066 Giacometti, 21.3067 Piller Carrard et 21.3068 Andrey « Numérisation et développement des appels d'urgence suisses », des travaux sont en cours pour mettre sur pied un système d'appels d'urgence accessible. Par ailleurs, l'initiative parlementaire Suter 20.505 « Garantir l'accessibilité à la diffusion en direct des débats parlementaires sur Internet » est en cours de traitement au Parlement. Enfin, les deux motions identiques 23.3673 Müller Damian et 23.3680 Wasserfallen Flavia « Prise en charge des services d'interprétariat dans le domaine de la santé », qui sont également pendantes aux Chambres fédérales, demandent au Conseil fédéral de créer une base légale visant à rendre obligatoire, de manière uniforme dans tout le pays, le remboursement des coûts d'interprétariat dans le domaine de la santé.

de la législation et des instruments de promotion existants (art. 12c de l'avant-projet [AP]). Ce mandat ne fonde aucun droit subjectif. Cependant, couplée à la reconnaissance légale des langues des signes, cette disposition oblige la Confédération et les cantons à prendre en considération les besoins particuliers des personnes sourdes et à en tenir compte de manière appropriée dans la législation et les travaux de mise en œuvre. L'avant-projet propose par ailleurs de regrouper les exigences imposées aux services de la Confédération en matière d'accessibilité des informations et des prestations qui figurent actuellement à l'art. 14 LHand et à l'art. 9 OHand au niveau de la loi (art. 14 AP). Compte tenu du fait que l'avant-projet introduit des obligations plus importantes pour les prestataires privés, il est pertinent de faire remonter les principes applicables à la Confédération aussi au niveau de la loi. Les modalités d'exécution continueront de figurer dans l'ordonnance. En outre, l'avant-projet prévoit également de rassembler les mesures d'encouragement pour les personnes handicapées de la parole, de l'ouïe et de la vue qui figuraient dans l'avant-projet de loi sur les langues présenté en mars 2001 et qui ont été reprises lors des débats parlementaires sur la LHand en 2001 (art. 14a AP). En reconnaissant les langues des signes, l'avant-projet octroie à la Confédération la possibilité de soutenir les projets et les mesures visant à promouvoir les langues des signes suisses et leurs expressions culturelles (art. 14a, al. 1, let. c, AP). Il prévoit également d'étendre l'encouragement à la formation préscolaire (encouragement précoce, art. 14a, al. 1, let. a, AP). À noter que cette disposition conserve un caractère subsidiaire, tant par rapport aux compétences cantonales que par rapport à l'assurance-invalidité et à l'encouragement fédéral de la culture. L'avant-projet maintient par ailleurs la description détaillée des projets et mesures de politique linguistique et de communication pouvant bénéficier d'un soutien.

Même si les langues des signes suisses ne sont pas reconnues comme langues nationales ou (semi-)officielles, leur reconnaissance comme langue à promouvoir et les mesures d'encouragement correspondantes ont des répercussions sur le droit fédéral en matière de langues. Comme les instruments d'encouragement de la culture au niveau fédéral et cantonal sont déjà ouverts aux projets de promotion de la culture des personnes sourdes et que la LHand prévoit d'autres possibilités d'encouragement, aucun changement n'interviendra sur ce point. En revanche, il faudra compléter l'art. 8 de la loi du 5 octobre 2007 sur les langues (LLC)<sup>29</sup>, qui régit les langues de travail de l'Assemblée fédérale et qui permet aux députés de s'exprimer dans la langue nationale de leur choix lors des délibérations des commissions parlementaires et des Conseils (al. 1). Avec la reconnaissance légale des langues des signes suisses, il faudra préciser expressément que les députés sourds peuvent s'exprimer dans l'une des langues des signes suisses de leur choix. Cela implique que l'Assemblée fédérale mette à disposition les capacités d'interprétation correspondantes, comme pour les langues nationales orales. En revanche, une modification de l'art. 9 LLC, qui régit les langues de travail du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, ne serait pas indispensable. En effet, l'al. 2 de cet article prévoit déjà que les organes fédéraux auxquels la législation sur le personnel de la Confédération donne le statut d'employeur fournissent les outils nécessaires.

### **3.2 Adéquation des moyens requis**

Le projet n'entraîne aucun coût supplémentaire pour la Confédération et les cantons. La charge incombant aux particuliers sera limitée par le principe de la proportionnalité, y compris sur le plan économique. Il est impossible d'en évaluer le coût total, tout

---

<sup>29</sup> RS 441.1

comme il est impossible d'estimer les économies ou les gains réalisés grâce à la suppression des inégalités.

### 3.3 Mise en œuvre

L'élimination des inégalités qui frappent les personnes handicapées doit tenir compte d'autres intérêts publics, tels que le coût économique, la protection de la nature ou la sécurité d'exploitation, dans le respect du principe de la proportionnalité. Outre l'OHand déjà mentionnée, deux autres ordonnances concrétisent la LHand : l'ordonnance du 12 novembre 2003 sur les aménagements visant à assurer l'accès des personnes handicapées aux transports publics (OTHand)<sup>30</sup> et l'ordonnance du DETEC du 23 mars 2016 concernant les exigences techniques sur les aménagements visant à assurer l'accès des personnes handicapées aux transports publics (OETHand)<sup>31</sup>.

Il est prévu de réviser les dispositions définitives de l'OHand et d'apporter des précisions au principe de proportionnalité. La question de savoir quelles seront les nouveautés sur le plan matériel reste ouverte. Dans le domaine des prestations numériques, il est prévu de réglementer les normes d'accessibilité existantes dans une ordonnance ; la question de savoir si cette réglementation s'effectuera dans l'OHand ou dans une nouvelle ordonnance n'est pas encore tranchée.

La version révisée de la LHand doit entrer en vigueur le **1<sup>er</sup> janvier 2027**.

Parallèlement à l'élaboration de la révision partielle de la LHand, le DFI (BFEH) a conçu, en collaboration avec d'autres services fédéraux, les cantons, l'économie et la société civile, des programmes prioritaires dans les quatre champs d'action suivants : *Travail, Prestations de services, Logement et Participation*. Ces programmes comporteront des mesures destinées à accompagner de manière efficace les mesures prévues dans l'avant-projet, avant et après son entrée en vigueur.

L'analyse d'impact de la réglementation a montré qu'il est très difficile d'évaluer les effets de la présente révision. Avec 1,5 million de personnes handicapées en Suisse, la population potentiellement concernée est en principe très importante. En revanche, les avantages concrets et les coûts effectifs sont difficiles à estimer. Les entreprises n'ont par exemple pas pu évaluer concrètement les conséquences – organisationnelles et financières – de la révision partielle de la LHand. Outre la complexité intrinsèque à ce type d'évaluation, la difficulté découle aussi de l'approche adoptée, qui consiste à imposer des aménagements raisonnables au cas par cas. L'avant-projet est donc également conçu comme un complément aux mesures déjà existantes. Les exigences prévues favoriseront probablement l'émergence de normes et de lignes directrices qui faciliteront la mise en œuvre. Les programmes prioritaires *Travail* et *Prestations de services* de la politique du handicap 2023-2026, qui se déroulent parallèlement aux travaux législatifs, doivent également apporter une contribution à cet égard.

---

<sup>30</sup> RS 151.34

<sup>31</sup> RS 151.342

## 4 Commentaire des dispositions

### 4.1 Considérations générales

Le Comité de l'ONU des droits des personnes handicapées recommande « d'éliminer tous les termes dépréciatifs à l'égard des personnes handicapées des lois et politiques fédérales, cantonales et communales et de les remplacer par des termes qui respectent la dignité des personnes handicapées »<sup>32</sup>. C'est notamment forte de cette recommandation que l'administration fédérale s'efforce d'adopter un langage non discriminatoire à l'égard des personnes handicapées. Dans le cadre de son rapport donnant suite au postulat 20.3002 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États (CSSS-E), « Modernisation de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité sur le plan linguistique », le Conseil fédéral a reconnu que les critiques émises à l'égard de certaines expressions perçues comme péjoratives et obsolètes par les personnes concernées sont fondées. Il a laissé entrevoir la possibilité d'examiner de manière approfondie une série d'expressions en vue de leur remplacement éventuel, lorsque les dispositions seront matériellement en discussion dans le cadre de futures révisions de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI)<sup>33</sup>. Parmi ces expressions, outre « invalidité », « impotence » et « infirmité » ou « infirmité congénitale », on trouve « handicapé » en tant qu'adjectif substantivé (« *Behinderte(r)* » / « *disabile* » en allemand et en italien)<sup>34</sup>.

Le terme de « handicapés » apparaît précisément dans la LHand. Comme l'expression « personne handicapée » est une expression clé, la présente révision saisit l'occasion pour le remplacer par « *Menschen mit Behinderungen* » en allemand et « *persone con disabilità* » en italien. Cette substitution ne pose pas de problème matériel : les mots sont utilisés comme synonymes dans le langage courant, le champ lexical est le même et l'expression est facilement compréhensible. Ce changement n'entraîne aucune conséquence sur le fond.

Les adaptations terminologiques valent pour tous les groupes cibles, de sorte que « *Behinderte Frauen* » / « *donne disabili* » (art. 5, al. 1, LHand) devient dans l'avant-projet « *Frauen mit Behinderungen* » / « *donne con disabilità* », et que l'expression « *behinderte Kinder und Jugendliche* » / « *fanciulli e adolescenti disabili* » (art. 20 LHand) devient « *Kinder und Jugendliche mit Behinderungen* » / « *fanciulli e adolescenti con disabilità* ».

En outre, dans la version française de l'avant-projet, le titre court est modifié en « loi sur l'égalité des personnes handicapées ». Il convient en effet, premièrement, d'utiliser l'expression « personnes handicapées », plutôt que « handicapés ». Deuxièmement, l'expression « sur l'égalité pour », qui relève davantage d'une formule politique, ne peut plus être considérée comme appropriée à l'objet d'un acte législatif. Ce changement n'entraîne pas non plus de conséquence sur le fond.

Des changements similaires sont opérés dans le titre en italien ; « *Legge federale sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili* » devient « *Legge federale sull'eliminazione di svantaggi nei confronti delle persone con disabilità* » dans le titre

<sup>32</sup> Comité des droits des personnes handicapées, Observations finales sur le rapport initial de la Suisse, 13 avril 2022, CRPD/C/CHE/CO/1, Recommandation 8, let. b.

<sup>33</sup> RS 831.20

<sup>34</sup> À noter que tant la formulation en italien « *rappresentanti degli handicappati* » à l'art. 65 LAI que celle de « *disabile* » à l'art. 68<sup>sexies</sup> LAI sont critiquées. Cf. Rapport en exécution du Po. 20.3002, pp. 10 s.

long, et « *Legge sui disabili* » devient « *Legge sulle pari opportunità delle persone con disabilità* », dans le titre court.

## 4.2 Commentaires des dispositions

### *Art. 1, al. 2*

La modification apportée à l'art. 1, al. 2, vise à refléter autant que possible les domaines les plus importants pour les personnes handicapées traités par le droit en vigueur. La nouvelle formulation tient également compte des priorités de la politique du handicap menée ces dernières années par la Confédération et de l'orientation fixée le 10 mars 2023 par le Conseil fédéral pour la présente révision.

### *Art. 2, al. 1 et 6*

Si l'une des principales finalités de la LHand consistait, à sa création, à définir certains concepts liés au handicap, la présente révision s'intéresse à expliciter l'interdiction des inégalités et de la discrimination fondées sur le handicap.

L'al. 1 modifie la définition de la personne handicapée de manière à mieux correspondre à celle qu'en donne la CDPH. L'interdiction de la discrimination visée à l'art. 8, al. 2, Cst., ainsi que les mesures visant à éliminer les inégalités prévues par l'art. 8, al. 4, Cst., partent, tout comme la CDPH, d'une conception large du handicap. La définition de la CDPH, également reprise par des lois cantonales récentes, exprime de manière plus exacte l'interaction entre les conditions personnelles de la personne handicapée et les obstacles dans son environnement, sans pour autant entraîner de modification de fond par rapport à la définition prévue par le droit en vigueur. Le terme de « déficience » est remplacé par « incapacité », celui de « déficience corporelle » par « incapacité physique ». Le terme d'« incapacité » est toutefois maintenu au singulier, comme dans le droit en vigueur, par opposition aux capacités fonctionnelles (au pluriel, que l'on trouve dans le domaine de l'AI). Les termes d'« incapacité sensorielle » et « incapacité intellectuelle » sont ajoutés, car ils sont distincts respectivement des incapacités physiques et psychiques. Au demeurant, vu l'importance que revêt la participation dans l'exercice des droits, le fait d'être empêché *de participer pleinement et effectivement* à la société sur la base de l'égalité avec les autres est constitutif du handicap.

Inspiré de la définition qu'en donne la directive de l'UE 2000/78, le concept d'« aménagements raisonnables » est défini à l'al. 6 comme les modifications et ajustements nécessaires et appropriés de manière à répondre aux besoins d'une personne handicapée dans une situation donnée et ainsi réduire ou éliminer l'inégalité qu'elle subit. Les aménagements incluent les mesures qui incombent aux employeurs dans le cadre des rapports de travail avec leurs employés, mais aussi les mesures favorisant l'accessibilité et l'utilisation des prestations.

Par « aménagements raisonnables », on entend les mesures qui, dans un cas concret, sont susceptibles de prévenir, d'éliminer ou de réduire les désavantages subis par un collaborateur et qui, en même temps, ne représentent pas une charge déraisonnable ou inéquitable pour l'employeur. En d'autres termes, il s'agit d'exiger les adaptations appropriées dont le refus aurait des effets comparables à ceux d'une discrimination, compte tenu de l'avantage qu'en tirent les bénéficiaires et de la charge qui incombent aux obligés. La CDPH assimile en effet à une discrimination au sens de l'art. 5 CDPH le refus de procéder à un aménagement raisonnable.

Il est admis que les bases juridiques pour la mise en œuvre doivent être formulées avec l'ouverture nécessaire, afin de pouvoir adapter les divers aménagements (modifications ou adaptations) aux situations individuelles concrètes<sup>35</sup>. Lorsque l'aménagement requis est injustifié ou qu'il impose une charge disproportionnée, le fait que l'employeur ou l'entreprise concernée renonce à le mettre en œuvre ne constitue pas une discrimination.

Cet alinéa renvoie, d'une part, aux art. 6, al. 2, et 6a, al. 2, lesquels disposent que le refus injustifié de prendre des aménagements raisonnables dans certaines situations peut constituer une discrimination, et, d'autre part, à l'art. 12a, lequel fixe les critères à prendre en compte pour évaluer le caractère raisonnable des aménagements demandés.

#### *Art. 3, let. g*

La let. g dispose que la LHand est applicable à tous les rapports de travail, aussi bien à ceux du secteur privé soumis au code des obligations qu'à ceux soumis au droit du personnel respectif de la Confédération, des cantons ou des communes. En ce qui concerne le secteur privé, la LHand s'applique également lorsque les rapports de travail sont soumis à d'autres lois, comme la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services<sup>36</sup>.

#### *Art. 5, al. 1 et 1<sup>bis</sup>*

La 2<sup>e</sup> phrase de l'al. 1 est modifiée pour faire référence à la diversité des formes de handicap. Le handicap est une caractéristique compatible avec l'égalité des personnes, comme le sont le sexe, la race ou les caractéristiques protégées de l'art. 8, al. 2, Cst ; il doit ainsi être reconnu en tant que tel. La présente modification a surtout pour but de rendre visible la diversité des formes de handicap. Celles-ci sont en effet multiples ; le handicap est constitué, comme l'indique l'art. 2, al. 1, AP, à la fois par une ou plusieurs incapacités présumées durables et par des barrières de divers ordres (environnemental, architectural, etc.). Les principales incapacités sont listées à l'art. 2, al. 1, AP : l'incapacité peut être physique, mentale, psychique, intellectuelle ou sensorielle. Certaines personnes peuvent présenter plusieurs incapacités. Certaines personnes requièrent de l'assistance dans leur vie quotidienne, alors que d'autres non. Le handicap psychique est la conséquence d'un trouble psychique, alors que le handicap intellectuel est lié à des troubles de l'apprentissage, et peut inclure des troubles cognitifs, tels que les troubles DYS (dyslexie, dyspraxie). Il s'agit à la fois de refléter les différents besoins des personnes handicapées mais également et surtout d'identifier la diversité comme composante essentielle de la cohésion sociale.

La mention des besoins particuliers des femmes handicapées reste inchangée ; le Conseil fédéral réitère sa volonté d'éliminer la double discrimination que les femmes peuvent subir, ainsi que la nécessité d'une approche intersectionnelle de la discrimination<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> CERA, R., in : Della Fina, Lentina/Cera, Rachele/Palmisano, Giuseppe (édit.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A Commentary*, 2017, Springer art. 5, p. 168.

<sup>36</sup> RS 823.11

<sup>37</sup> Conseil fédéral, rapport donnant suite au Po. 20.3886 Roth du 19 juin 2020 « Violences subies par des personnes handicapées en Suisse », du 16 juin 2023, p. 22.

Le nouvel al. 1<sup>bis</sup> explicite l'obligation pour la Confédération et les cantons d'associer de manière appropriée les personnes handicapées aux mesures de prévention, de réduction et d'élimination des inégalités. Cet élément favorise la participation des personnes handicapées aux processus décisionnels des autorités. L'avant-projet concrétise ainsi dans la loi l'obligation incombant aux États en vertu de l'art. 4, al. 2, CDPH.

Dans de nombreux domaines, les collectivités publiques sont tenues de prendre des mesures garantissant l'égalité de traitement aux personnes handicapées. Ainsi, une personne handicapée peut être désavantagée du fait de l'absence d'une mesure pourtant nécessaire pour garantir ses droits<sup>38</sup>. L'art. 5, al. 1, LHand enjoint en ce sens la Confédération et les cantons à prendre « les mesures que requièrent la prévention, la réduction ou l'élimination des inégalités ». Au vu de l'introduction de la notion d'aménagements raisonnables dans la LHand et afin qu'il n'y ait pas de confusion entre les deux concepts, il convient de comprendre l'art. 5, al. 2, LHand tel que formulé (« les mesures appropriées visant à compenser les inégalités ») comme autorisant explicitement les mesures positives, ou préférentielles, dans certaines circonstances.

## Art. 6

L'al. 1 de cette disposition interdit les discriminations fondées sur le handicap de la part des prestataires de services. Sont visées aussi bien les discriminations directes (règles ou mesures fondées sur le handicap et entraînant un traitement moins favorable pour les personnes handicapées sans pouvoir être justifiées par de justes motifs) que les discriminations indirectes (entraves rendant difficile ou impossible l'accès à une prestation sans justification appropriée). L'interdiction de la discrimination s'applique à tous les prestataires qui fournissent des services destinés au public. Sur le plan matériel, cette disposition correspond à la situation juridique actuelle.

Les prestations visées sont toutes les prestations commerciales et culturelles accessibles à tous (cinémas, théâtres, restaurants, hôtels, stades, commerce de détail, fournisseurs d'accès à Internet, etc.)<sup>39</sup>, y compris les prestations numériques.

Un nouvel al. 2 est ajouté qui vise à introduire une obligation de prévention, de réduction et d'élimination des inégalités moyennant des aménagements raisonnables. Il s'agit ici d'aménagements visant à rendre possible l'accès aux prestations de services, ou l'utilisation de telles prestations.

La demande d'aménagement viendra en général de la part de la personne handicapée, de sorte qu'une réflexion générale sur les mesures possibles *in abstracto* n'est pas envisageable. On peut toutefois estimer que ces mesures sont susceptibles d'avoir un caractère concret et temporaire : il peut par exemple s'agir de fournir une paille à une personne pour qu'elle puisse consommer un café ; de prévoir un renfort du personnel travaillant dans un parc de jeux pour en assurer la sécurité si l'on prévoit la visite d'un groupe d'enfants ayant besoin d'assistance particulière ; ou encore de prévoir un code QR pour que les offres d'un salon esthétique soient lisibles par tout le monde. Des exemples et des bonnes pratiques existent déjà, notamment dans le domaine de la culture. Certaines institutions culturelles prévoient des spectacles *Relaxed Performances* ; la représentation artistique est rendue accessible à des personnes qui en seraient autrement exclues (renforcement du personnel à l'accueil, outils de médiation

<sup>38</sup> Schefer, Markus/Martin, Céline/Hess-Klein Caroline, *Leitfaden für die Kantone zur gesetzgeberischen Umsetzung der UN-BRK*, Schulthess: Zurich, 2022, pp. 220-221.

<sup>39</sup> FF 2001 1698

culturelle adaptés, performance adaptée en fonction du handicap) et sans que l'offre culturelle n'en soit fondamentalement altérée.

L'art. 6, al. 2 renvoie aux art. 11 ss, notamment à l'art. 12a, al. 1, lequel précise les critères à prendre en compte pour juger les aménagements qui peuvent être imposés au prestataire. Ces critères sont commentés à l'art. 12a.

Le refus de procéder à un aménagement raisonnable dans un cas concret peut constituer une discrimination. Le refus peut au contraire être justifié si les aménagements requis sont disproportionnés ou qu'il existe un intérêt prépondérant, notamment de sécurité publique. On peut par exemple considérer qu'il est disproportionné d'exiger d'un restaurant de mettre à disposition le menu en braille, alors que des solutions de rechange simples et peu onéreuses existent, telles que la création d'un code QR. De même, s'il semble raisonnablement exigible de demander à un parc aquatique que les informations liées à la sécurité soient faciles à lire et à comprendre pour tout le monde, il est en revanche disproportionné d'exiger que le personnel donne des instructions aux clients en langue des signes. Si les clients doivent faire la queue pour accéder à un service, il est par exemple raisonnablement exigible du prestataire qu'il prévoie des places assises dans la zone d'attente. Il pourrait en revanche être disproportionné de lui demander d'organiser une possibilité de réservation anticipée.

En cas de litige, les critères de proportionnalité doivent être scrupuleusement étudiés au cas par cas (cf. commentaire relatif à l'art. 12a).

Si les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées.

Un al. 3 est ajouté à l'art. 6 pour préciser l'obligation prévue à l'al. 2 en ce qui concerne les prestations numériques. Les directives que la Confédération s'est données jusqu'à présent s'appliquent désormais aussi aux privés, non pas dans le sens d'une obligation d'accessibilité *stricto sensu*, mais d'une obligation de procéder à un aménagement. Là où il existe déjà des normes ou des standards qui concrétisent ce qui doit être compris comme un « aménagement raisonnable » dans une situation concrète, il convient de s'y référer. La référence ou la déclaration de force obligatoire d'une norme conduit à des exigences plus élevées ou à une élimination plus rapide des inégalités. Or cette tendance s'observe déjà aujourd'hui dans le domaine des prestations numériques.

Si toutes les prestations numériques sont couvertes par cet article, seules les prestataires exerçant une activité économique sont visés, comme pour le principe général énoncé à l'al. 1. Les principales prestations visées sont les services de commerce électronique, les automates et terminaux ainsi que les terminaux grand public dotés de fonctionnalités interactives. L'al. 3 renvoie aux normes informatiques internationales, qui comprennent notamment les directives régissant l'accessibilité des pages Internet, et, subsidiairement, aux normes nationales. Les normes nationales sont notamment les normes gouvernementales déjà existantes, telles que la norme eCH-0059 sur l'accessibilité. L'al. 3 délègue au Conseil fédéral la possibilité d'édicter les prescriptions techniques nécessaires. Les détails devront être réglés dans l'ordonnance. Deux domaines de services et de produits numériques sont envisagés : les contrats électroniques (achats en ligne) et les services et produits liés aux technologies de l'information et de la communication (produits TIC).

## *Art. 6a (nouveau) Rapports de travail*

L'al. 1 interdit aux employeurs de pratiquer des discriminations fondées sur le handicap. Sont visées aussi bien les discriminations directes (règles ou mesures fondées sur le handicap et entraînant un traitement moins favorable pour les personnes handicapées sans pouvoir être justifiées par de justes motifs) que les discriminations indirectes (règles ou mesures ne prévoyant certes pas de différenciations fondées sur le handicap, mais qui désavantagent clairement les personnes handicapées sans pouvoir être non plus justifiées par de justes motifs). L'interdiction de la discrimination s'applique aux rapports de travail de droit public et de droit privé. L'inscription de cette interdiction dans la LHand s'impose, du fait que les principes généraux du droit privé en matière de protection contre la discrimination fondée sur le handicap n'ont guère eu d'effet.

La deuxième partie de l'al. 1 précise que l'interdiction de discrimination s'applique à l'ensemble des phases et des aspects des rapports de travail, et donc dès le moment de leur établissement.

L'al. 2 oblige les employeurs à procéder à des aménagements raisonnables afin de prévenir, de réduire ou d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées. Cela signifie qu'au-delà de l'élimination ou de l'absence de tout traitement défavorable en raison d'un handicap, il faut parfois procéder à des aménagements dans l'environnement ou les conditions de travail afin de permettre aux personnes handicapées d'exercer une activité professionnelle sur un pied d'égalité avec les autres travailleurs. On entend par aménagements raisonnables les mesures qui, vu une situation de travail donnée, sont susceptibles de prévenir, d'éliminer ou de réduire une inégalité (imminente ou existante) fondée sur le handicap, et qui n'exigent pas de charge déraisonnable (notamment en termes de coûts ou d'économicité). Ces mesures peuvent porter sur l'aménagement des locaux, du cahier des charges, des outils, du rythme, du temps et du lieu de travail, ainsi que sur des mesures de formation et de perfectionnement ou sur un changement de poste.

Les mesures doivent être proportionnées, objectives et raisonnables. Les aménagements raisonnables sont en relation avec les art. 11 ss, notamment à l'art. 12a, al. 2, qui précise les critères à prendre en compte pour juger des aménagements qui peuvent être imposés à l'employeur.

Le refus de procéder à un aménagement raisonnable dans un cas concret peut constituer une discrimination. Le refus peut en revanche être justifié si les aménagements requis engendrent une charge disproportionnée. S'il est raisonnablement exigible de demander à un employeur que les horaires de travail soient flexibilisés, il paraît déraisonnable de lui demander de modifier substantiellement le cahier des charges. De même, s'il apparaît raisonnable de prendre en compte certains besoins spécifiques liés à la personne handicapée, comme la possibilité de travailler à domicile, il paraît disproportionné de sacrifier à ce titre l'égalité de traitement due aux autres travailleurs, en exigeant d'eux par exemple davantage de présence au bureau pour assurer un piquet. En cas de litige, les critères de proportionnalité doivent être scrupuleusement étudiés au cas par cas (cf. commentaire relatif à l'art. 12a).

L'obligation de procéder à des aménagements raisonnables s'applique à tous les employeurs. Comme le caractère raisonnable d'un aménagement se détermine en fonction des circonstances données, il est garanti que les conditions et les possibilités spécifiques de chaque employeur seront dûment prises en considération.

Dans sa finalité, un aménagement raisonnable s'apparente à la compensation des désavantages déjà prévue par l'art. 2, al. 2, LHand dans le domaine de la formation et de la formation continue. Son but est de supprimer les obstacles inutiles ou évitables ; cela ne signifie toutefois pas qu'un employeur doive renoncer aux exigences ou aux attentes objectives qu'il a à l'égard de ses collaborateurs handicapés. Un aménagement raisonnable vise à éliminer les désavantages constatés dans une situation donnée, en fonction de ce qui est faisable et raisonnablement exigible. Il n'oblige pas de garantir, de manière générale, l'accessibilité ou l'inclusivité de l'environnement de travail, à la différence de ce que l'art. 13 LHand exige de la Confédération en tant qu'employeur. On peut toutefois supposer qu'à long terme, on verra apparaître des normes qui faciliteront la mise en œuvre des obligations légales, comme c'est déjà largement le cas aujourd'hui pour les exigences en matière d'accessibilité numérique.

### *Art. 8*

L'art. 8 précise les droits qui peuvent être invoqués en cas de discrimination au sens de l'art. 6 (prestations de particuliers).

Le nouvel al. 3 dispose que toute personne s'estimant victime d'une discrimination au sens de l'art. 6 peut demander à un tribunal, selon les cas, d'interdire ou de faire cesser une discrimination imminente (action en prévention, let. a), d'éliminer une discrimination existante (action en cessation, let. b), de constater une discrimination si elle continue à avoir un effet perturbateur (action en constatation de droit, let. c) ou de demander des dommages-intérêts ou une indemnité pour tort moral (let. d). À noter que l'action en dommages-intérêts permet à la victime, le cas échéant, de demander cumulativement la réparation et du dommage et du tort moral.

On admet, de manière générale, que la discrimination doit être « actuelle » ; autrement dit, elle doit avoir un caractère clair et anticipable. Il existe certains cas où la discrimination ne s'est pas produite mais où il est néanmoins clair et prévisible qu'une mesure aura un impact discriminatoire.

Dans le cadre particulier d'une discrimination causée par le refus de procéder aux aménagements raisonnables (art. 8, al. 4, et 8a, al. 4, AP), il est toutefois difficile d'anticiper le caractère discriminatoire. Par principe, l'aménagement est individuel et concret. Il prend donc naissance dans une situation donnée et appelle une modification au nom de l'égalité de traitement. Le refus de l'aménagement doit être verbalisé et motivé pour que celui-ci puisse être valable, ou contesté le cas échéant. Ainsi, il n'est pas envisageable d'intenter une action en prévention d'une éventuelle discrimination « imminente » qui serait issue d'un refus d'aménagement. En conséquence, l'action en interdiction d'une discrimination peut certes intervenir lorsque celle-ci est « imminente » (art. 8, al. 3, let. a, et 8a, al. 1, let. a, AP), mais pas si la discrimination provient d'un refus d'aménagements raisonnables (art. 8, al. 4, et 8a, al. 4, AP).

La possibilité qui existe déjà aujourd'hui de demander une indemnisation pour les cas de discrimination du fait de particuliers demeure. Elle est utile par exemple dans des cas de discrimination dite « hostile », où un aménagement raisonnable ne permet plus de réparer le tort subi (on refuse à une personne l'accès à la prestation au simple motif qu'elle est handicapée). Dans ce cas, la réparation ne peut que se faire par une indemnité, sous la forme d'une réparation pour tort moral (il n'y a pas d'autre moyen de « rétablir » l'égalité).

Le nouvel al. 4 précise qu'il est possible de faire cesser ou d'éliminer une discrimination établie par la prise d'aménagements raisonnables.

*Art. 8a (nouveau) Droits subjectifs en matière de rapports de travail*

L'art. 8a définit les droits qui peuvent être invoqués en cas de discrimination au sens de l'art. 6a (rapports de travail). En cas de litige lié à un rapport de travail régi par le droit privé, c'est le CO qui s'applique. Quant au personnel de l'État, il est engagé par un contrat de droit administratif. Au niveau fédéral, il est soumis à la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération<sup>40</sup>. Il en va de même, par analogie, au niveau cantonal et communal. En cas de litige concernant le droit public du travail, la procédure applicable varie selon l'autorité compétente, qui diffère d'un canton et d'une commune à l'autre.

L'al. 1 règle les droits opposables en cas de discrimination au sens de l'art. 6a, al. 1. Il prévoit les mêmes droits que ceux qui découlent de la protection de la personnalité ou de l'art. 5, al. 1, LEg. Il sera possible de demander au tribunal ou à l'autorité administrative compétente, selon les cas, d'interdire une discrimination imminente, par exemple si une promotion est sur le point d'être annoncée qui discrimine de façon non justifiée un travailleur handicapé (action en prévention, let. a)<sup>41</sup>, d'éliminer une discrimination existante (action en cessation, let. b), de constater une discrimination si ses effets subsistent (action en constatation de droit, let. c) ou de demander des dommages-intérêts ou une indemnité pour tort moral (let. d). À noter que l'action en dommages-intérêts permet à la victime, le cas échéant, de demander cumulativement la réparation et du dommage et du tort moral.

L'al. 2 prévoit que seule une indemnité peut être exigée en cas de discrimination commise lors de l'établissement ou de la résiliation des rapports de travail. On trouve une règle identique à l'art. 5, al. 2, LEg. Il s'ensuit que l'employeur n'a pas l'obligation d'établir un contrat de travail ou de revenir sur une résiliation déjà prononcée. L'indemnité doit être fixée compte tenu de l'ensemble des circonstances (art. 11, al. 2). Il est renoncé à la mention d'un montant maximal, notamment pour éviter qu'il limite indirectement les charges supportables pour procéder à des aménagements raisonnables.

L'al. 3 indique que le montant maximal prévu à l'art. 336a CO reste toutefois applicable en cas de résiliation abusive.

En cas de refus de procéder aux aménagements raisonnables, l'al. 4 prévoit la possibilité de faire cesser ou d'éliminer une discrimination établie en demandant au tribunal ou à l'autorité administrative d'ordonner les mesures nécessaires et raisonnablement exigibles, conformément aux droits visés à l'al. 1.

Si la poursuite des rapports de travail s'avère difficile ou impossible en raison du refus d'un aménagement raisonnable, le tribunal ou l'autorité administrative peut exiger une indemnité en lieu et place d'une ordonnance d'aménagement raisonnable. L'indemnité doit être fixée compte tenu de l'ensemble des circonstances, comme dans le cas d'un refus d'embauche ou d'un licenciement jugés discriminatoires.

*Art. 9, al. 1, 2, 3, phrase introductive (ne concerne que le texte allemand) et let. a*

---

<sup>40</sup> RS 172.220.1

<sup>41</sup> Les commentaires au sujet de l'impossibilité d'agir en prévention du refus d'aménagements raisonnables valent également pour cette disposition.

Les modifications proposées visent à tenir compte des règles générales du code de procédure civile (CPC)<sup>42</sup> et de l'avant-projet visant à étendre l'action des organisations à toutes les prétentions du droit privé et à leur permettre de faire valoir des prétentions en réparation et de conclure des transactions collectives<sup>43</sup>.

L'al. 1 adapte la formulation et les conditions à celles prévues à l'actuel art. 89 CPC. Les organisations pourront en principe invoquer tous les droits prévus par la LHand révisée.

L'al. 2 est quant à lui révisé de manière à correspondre à la formulation de l'al. 1. Cela n'entraîne aucune modification de fond, le Conseil fédéral ayant toujours la tâche de désigner les associations et les autres organisations qui ont qualité pour agir.

L'al. 3, let. a, ne règle pas la possibilité pour les organisations d'invoquer des prétentions en réparation devant les juridictions civiles. L'action en réparation fait l'objet du projet de révision en cours du CPC et sera possible aux conditions prévues par les règles générales du CPC lorsque celles-ci entreront, le cas échéant, en vigueur. Il ne se justifie pas, au vu de la complexité des questions qui se posent, de concevoir une action en réparation des organisations dans le cadre spécifique de la LHand. Il est par contre légitime d'accorder la qualité pour agir aux organisations pour les autres prétentions et actions, celles-ci étant similaires à celles prévues à l'art. 89 CPC.

#### *Art. 9a (nouveau) Procédure portant sur les rapports de travail*

L'art. 9a règle, par analogie avec la LEg, la procédure en cas de refus d'embauche discriminatoire et en cas de résiliation discriminatoire des rapports de travail.

L'al. 1 donne aux personnes handicapées dont la candidature n'a pas été prise en considération et qui portent plainte pour discrimination le droit d'obtenir de l'employeur la justification de sa décision par écrit. Cela vaut pour tous les rapports de travail régis par le droit privé et par le droit public.

En vertu de l'al. 2, le droit à une indemnité est perdu si la personne handicapée n'a pas introduit de plainte ou de recours dans les trois mois suivant la notification du refus d'embauche. Il va de soi que, dans un litige concernant un refus d'embauche, le tribunal ou l'autorité administrative examinera également si le non-engagement est motivé par des considérations d'économicité disproportionnées de la part de l'employeur, comme l'anticipation de l'obligation de procéder à des aménagements raisonnables vu la situation personnelle du candidat.

L'al. 3 prévoit que l'art. 336b CO est applicable en cas de résiliation discriminatoire des rapports de travail. La partie qui entend demander une indemnité doit faire opposition au congé par écrit auprès de l'autre partie au plus tard jusqu'à la fin du délai de congé. Si l'opposition est valable et que les parties ne s'entendent pas pour maintenir les relations de travail, la partie qui a reçu le congé peut faire valoir sa prétention à une indemnité. Elle doit agir en justice dans les 180 jours à compter de la fin du contrat, sous peine de péremption.

---

<sup>42</sup> RS 272

<sup>43</sup> Voir message sur une modification du code de procédure civile (Action des organisations et transaction collective), du 10 décembre 2021, FF 2021 3048 et les débats parlementaires sous <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20210082> (objet 21.082).

### *Art. 9b (nouveau) Allègement du fardeau de la preuve*

L'art. 9b prévoit, par analogie avec la L'Eg, un allègement du fardeau de la preuve, car les travailleurs concernés par une discrimination ne disposent généralement pas des informations nécessaires pour pouvoir prouver l'existence de cette discrimination.

Dans la L'Eg, cette règle trouve sa justification dans « la nécessité de corriger l'inégalité de fait résultant de la concentration des moyens de preuves en main de l'employeur »<sup>44</sup>. L'exigence de la vraisemblance permet d'éviter que le fait de mettre le fardeau de la preuve à la charge de l'employeur n'incite à introduire des actions de manière imprudente ; la personne qui s'estime lésée doit apporter des indices qui rendent vraisemblable l'existence d'une discrimination. Il peut s'agir, dans ces circonstances, d'une attestation ou d'un certificat médical attestant le handicap ou d'une preuve démontrant que la demande d'aménagement a été formulée de manière suffisamment claire.

Le même allègement du fardeau de la preuve est prévu en ce qui concerne les droits visés à l'art. 8 AP. Sans cet allègement du fardeau de la preuve, la personne qui s'estime lésée aurait la charge de prouver le caractère raisonnable d'un aménagement, ce qui requiert une connaissance très poussée de la situation du prestataire de services, notamment de sa capacité financière.

### *Art. 10, al. 1*

L'al. 1 est révisé pour corriger le renvoi et pour étendre la gratuité des procédures aux nouveaux droits subjectifs visés à l'art. 8a.

### *Art. 11, al. 2*

La LHand octroie des droits subjectifs en matière d'accès aux constructions et aux prestations. En vertu du principe de la proportionnalité, ces droits ne sont reconnus que si l'intérêt concret des personnes handicapées à accéder à la construction ou à la prestation l'emporte sur les intérêts contraires d'un autre particulier ou sur ceux de la collectivité publique.

Ce principe reste inchangé. Du fait de l'introduction de l'obligation de procéder à des aménagements raisonnables, l'avant-projet précise toutefois la procédure applicable lorsque ceux-ci sont refusés dans le contexte de rapports de travail ou de l'accès aux prestations de services.

Comme l'avant-projet prévoit plusieurs voies de droit, l'al. 2 est modifié pour que le renvoi se rapporte aux droits subjectifs pertinents des art. 8 et 8a.

La notion indéterminée de la « valeur de la prestation » est supprimée. La mention de l'indemnité de 5000 francs est également supprimée, notamment pour éviter qu'elle limite indirectement les charges supportables pour procéder à des aménagements raisonnables.

### *Art. 12a (nouveau) Aménagements raisonnables*

---

<sup>44</sup> FF 1993 1215

L'art. 12a, nouveau, fixe les critères à prendre en compte pour évaluer la proportionnalité des aménagements raisonnables. Son but est de créer une certaine sécurité juridique en énumérant des critères non cumulatifs à prendre en compte dans le cas d'un litige.

L'al. 1 fixe les critères d'évaluation de la proportionnalité en cas de refus de procéder à des aménagements raisonnables dans le cadre de l'accès aux prestations de services, et l'al. 2 dans le cadre de rapports de travail. Les deux cas de figure sont différenciés, car ils suivent deux procédures distinctes. Dans les deux cas toutefois, trois mêmes critères sont à prendre en considération :

- *La taille et la capacité financière de l'entreprise* : on peut en effet plus facilement exiger des aménagements de la part de la grande distribution que de la part d'une petite ou moyenne entreprise, comme un magasin ou un coiffeur de quartier. L'attention sera portée en particulier sur les conséquences qui en découlent pour la rentabilité de l'entreprise. Dans le cas des prestations de services, une autre distinction s'impose selon le nombre de personnes qui recourent à la prestation : il paraît raisonnable d'admettre que l'accès ou le recours à une prestation requiert d'autant plus fortement des aménagements que le nombre de personnes intéressées est grand (al. 1, let. b). Après examen, une taille minimale de l'entreprise n'a pas été considérée comme un critère supplémentaire pertinent, car de nombreuses adaptations sont faciles à réaliser, même pour les petites entreprises. Le premier critère retenu garantit à la fois que des mesures appropriées soient prises et qu'elles soient supportables pour les entreprises.
- *Les solutions de rechange à même de prévenir, de réduire ou d'éliminer l'inégalité* : le tribunal ou l'autorité administrative tiendront également compte des « solutions de rechange », pour reprendre la formule de l'art. 12, al. 3, en vigueur, qui ont été proposées par l'entreprise et qui correspondent à l'aménagement demandé.
- *L'atteinte portée aux droits et libertés de tiers* : ce dernier critère inclut les droits des consommateurs, la liberté économique et les droits y afférents, mais aussi les droits des travailleurs, qu'il s'agisse de l'aménagement d'une prestation de services ou de l'environnement de travail (les droits des autres travailleurs).

Aux deux alinéas, l'adverbe « notamment » permet à l'autorité d'interprétation de prévoir d'autres intérêts prépondérants à mettre en balance dans une situation concrète.

### *Section 3a (nouveau) Langues des signes*

Une nouvelle section est consacrée à la reconnaissance des langues des signes suisses, de manière à donner un cadre approprié à la mise en œuvre de la motion 22.3373 et à en souligner l'importance. Cette disposition répond ainsi au vœu de la CSEC-N et de la communauté des personnes sourdes qui souhaitaient la création d'une loi spécifique sur les langues des signes.

### *Art. 12b (nouveau) Langues des signes suisses reconnues*

Comme le demande la motion 22.3373 de la CSEC-N, cet article introduit la reconnaissance des trois langues des signes suisses dans la loi, à savoir la langue des signes suisse allemande, la langue des signes française et la langue des signes italienne. Cette reconnaissance est de nature déclaratoire ; il n'est pas possible d'en déduire

des droits subjectifs supplémentaires qui ne seraient pas déjà couverts par l'interdiction de discrimination de l'art. 8 Cst. et par le droit sur l'égalité pour les personnes handicapées. Cela vaut également pour le domaine de l'assurance-invalidité. La reconnaissance officielle des langues des signes suisses devrait cependant accroître la visibilité et la pertinence des revendications légitimes de la communauté des personnes sourdes de Suisse. En outre, on peut aussi voir dans cet acte de déclaration la reconnaissance du tort infligé aux personnes sourdes pendant des décennies du fait que leur langue était réprimée.

La disposition proposée laisse délibérément ouvert le statut que les langues des signes suisses obtiendront avec cette reconnaissance. Mais comme celle-ci est liée à un mandat général d'encouragement (art. 12c AP) et à des possibilités concrètes d'encouragement au niveau fédéral (art. 14a AP), cet article reconnaît à tout le moins les langues des signes comme des langues à promouvoir<sup>45</sup>.

#### *Art. 12c (nouveau) Promotion des langues des signes*

En complément de l'art. 5, al. 1, LHand, cet art. 12c donne à la Confédération et aux cantons le mandat général de promouvoir l'utilisation des langues des signes, leurs expressions culturelles et la compréhension entre personnes sourdes et entendantes dans le cadre de la législation et des instruments de promotion existants. Il n'est pas non plus possible de déduire des droits subjectifs de ce mandat général. Toutefois, cette disposition met en évidence l'obligation qui incombe à la Confédération et aux cantons de prendre au sérieux les intérêts de la communauté des personnes sourdes et d'en tenir compte de manière appropriée au niveau de la mise en œuvre.

L'art. 14a, al. 1, let. c, concrétise la possibilité pour la Confédération de soutenir des projets visant à promouvoir les langues des signes suisses et leurs expressions culturelles. Le terme d'expressions culturelles signale la diversité des formes et des contenus susceptibles d'être soutenus.

Alors que l'art. 12c parle de « personnes sourdes et entendantes », les art. 14 et 14a mentionnent les personnes « handicapées de l'ouïe ». Cette distinction est volontaire. En effet, l'art. 12c s'oriente vers une logique de la reconnaissance des langues des signes et se réfère donc aux personnes dont la langue première est une langue des signes. Les art. 14 et 14a règlent en revanche les besoins spécifiques de différents groupes de personnes (sourdes ou malentendantes, aveugles ou malvoyantes). Ces deux dispositions s'orientent donc selon une logique d'égalité de traitement. Dans cette optique, l'utilisation de l'expression « personnes handicapées de l'ouïe » permet de prendre aussi en considération les besoins des personnes qui ont des déficiences auditives, mais qui se rattachent néanmoins au groupe des personnes entendantes.

#### *Art. 13, al. 1 et 1<sup>bis</sup>*

L'al. 1, modifié, soumet plus clairement la Confédération à l'obligation de veiller à l'égalité des chances pour son personnel.

La 2<sup>e</sup> phrase est déplacée à un nouvel al. 1<sup>bis</sup> pour mettre en valeur l'obligation plus large qui incombe à la Confédération ; elle est par ailleurs adaptée de manière à correspondre à la logique de l'élimination des inégalités prévue par la loi. La Confédération

---

<sup>45</sup> Rapport du Conseil fédéral du 24 septembre 2021 donnant suite aux postulats 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano et 19.3684 Reynard, pp. 48 s.

ne doit pas seulement procéder à des aménagements pour intégrer les personnes handicapées mais, en tant qu'employeur modèle, permettre un environnement de travail inclusif.

#### *Art. 14      Accessibilité et communication*

L'art. 14, al. 1, LHand oblige les services de la Confédération à prendre en considération les besoins spécifiques des personnes handicapées de la parole, de l'ouïe ou de la vue. Il s'agit en particulier de rendre les informations accessibles en langue des signes (p. ex. sous forme de vidéoclips). De même, conformément à l'art. 11 OHand, les services de l'administration fédérale doivent, sur demande d'une personne handicapée de la parole, de l'ouïe ou de la vue, prendre les mesures nécessaires pour que les responsables du dossier de cette personne puissent communiquer avec elle. Cette disposition implique aussi que l'administration fédérale prend en charge les frais de retranscription ou d'interprétation en langue des signes dus à des contacts avec les autorités ou à des manifestations, par exemple.

Ce nouvel art. 14 regroupe les exigences imposées aux services de la Confédération en matière d'accessibilité des informations et des prestations visées à l'art. 14 LHand et à l'art. 9 OHand en vigueur. Compte tenu du fait que la présente révision met davantage à contribution les prestataires privés, il est opportun d'inscrire aussi dans la loi les règles incombant à la Confédération. Les modalités d'exécution figureront toujours au niveau de l'ordonnance. Le réaménagement des dispositions entre la loi et l'ordonnance confère une plus grande visibilité aux droits existants.

Suivant cette logique, l'actuel art. 14 est scindé en deux dispositions : l'art. 14, renommé « Accessibilité et communication », et l'art. 14a, « Mesures d'encouragement dans les domaines de la formation, de la compréhension et de la langue ».

L'al. 1 correspond à l'actuel art. 9, al. 1, OHand. Seule a été ajoutée la mention selon laquelle, outre les mesures architecturales et techniques, des mesures communicationnelles doivent être prises, si nécessaire, pour rendre l'information et les prestations de l'administration accessibles aux personnes handicapées. Il s'agit ainsi de tenir compte du fait que les personnes sourdes et malentendantes, mais aussi les personnes ayant des difficultés d'apprentissage, rencontrent surtout des obstacles en matière de communication et qu'elles ont besoin de formes de communication alternatives.

L'al. 2 correspond à l'actuel art. 11 OHand : il énumère trois groupes de personnes qui ont besoin d'un soutien, en particulier dans le domaine de la communication et de l'orientation. Par personnes sourdes, on désigne en premier lieu les personnes dont la langue première est une langue des signes. Les personnes souffrant d'un handicap auditif sont tributaires d'une assistance en particulier dans le domaine de la communication orale, tandis que les personnes souffrant d'un handicap visuel ont besoin d'une assistance dans le domaine de l'orientation et de la communication écrite visuelle (p. ex. sous la forme d'une interprétation écrite ou de l'apprentissage du braille). Les personnes présentant des troubles du langage, quelle qu'en soit la cause, ont des difficultés à articuler et/ou à utiliser leur langue maternelle à l'oral et/ou à l'écrit en adéquation avec leur âge.

L'al. 3 oblige les services de la Confédération à concevoir leur communication de manière à ce qu'elle soit également compréhensible pour les personnes handicapées. Cette disposition est plus ouverte en ce qui concerne le groupe cible que l'actuel art. 14, al. 1, LHand, qui ne mentionne expressément que les personnes handicapées de

la parole, de l'ouïe et de la vue. Dans sa nouvelle formulation, cette disposition couvre également les besoins des personnes ayant des difficultés d'apprentissage et des personnes sourdes qui communiquent en langue des signes. La loi ne précise pas ce qu'il faut entendre par informations ni sous quelle forme et dans quelle mesure il faut proposer des informations adaptées. Cette question doit être déterminée au cas par cas sur la base des dispositions d'exécution et des prescriptions techniques (telles que la norme eCH-0059 sur l'accessibilité), en concertation avec les groupes cibles concernés. Généralement, il suffit de proposer en langue des signes ou en langue facile à lire une partie des informations publiquement disponibles (p. ex. sous la forme d'un résumé ou d'un aperçu à caractère indicatif). Il faut toutefois veiller à la fiabilité et à la pertinence des informations.

À la différence des prestataires de services privés, qui n'ont qu'une obligation de procéder à un aménagement raisonnable (art. 6, al. 3), le droit en vigueur oblige déjà les autorités publiques à rendre leurs prestations numériques accessibles aux personnes handicapées. Pour concrétiser cette obligation adressée aux entités visées à l'art. 14, al. 1, un al. 5 est ajouté à l'art. 14. L'alinéa renvoie, comme l'art. 6, al. 3, aux normes informatiques internationales, qui comprennent notamment les directives régissant l'accessibilité des pages Internet, et, subsidiairement, aux normes nationales, qui comprennent notamment la norme eCH-0059 sur l'accessibilité. La délégation législative déjà prévue à l'art. 14, al. 2, de la LHand en vigueur et conférant au Conseil fédéral la compétence d'édicter les prescriptions techniques nécessaires, reste inchangée et constitue désormais l'al. 5. Les détails seront réglés dans l'ordonnance.

*Art. 14a (nouveau) Mesures d'encouragement dans les domaines de la formation, de la compréhension et de la langue*

Cet article correspond en grande partie à l'actuel art. 14, al. 3, LHand. Pour mémoire, celui-ci avait été repris, en 2001, de l'avant-projet de la loi sur les langues de l'époque lors des travaux parlementaires sur la LHand. Vu la consolidation des al. 1 et 2 de l'actuel art. 14 dans un nouvel art. 14, il apparaît judicieux de regrouper également les mesures d'encouragement existantes dans un article distinct. En cohérence avec l'art. 12c AP, l'art. 14a, let. c, doit expressément mentionner le soutien de projets visant la promotion des langues des signes suisses et de leurs expressions culturelles. De même, le domaine d'encouragement de la let. a doit être étendu à la formation préscolaire (encouragement précoce).

Ce nouvel article maintient le caractère subsidiaire de la disposition actuelle, tant par rapport aux compétences cantonales que par rapport à l'assurance-invalidité et à l'encouragement fédéral de la culture. Il conserve également la définition des projets et mesures éligibles en matière de langues et de communication. Délibérément formulée de manière large, celle-ci donne à la Confédération la flexibilité nécessaire pour soutenir des projets dans de nombreux domaines, comme la formation, la culture ou la santé. Le soutien subsidiaire à la formation des interprètes en langue des signes – tâche revenant aux cantons depuis la nouvelle péréquation financière de 2008 – s'est également avéré être un atout. Il ne serait donc pas opportun de préciser davantage les finalités de l'encouragement. Les art. 16 et 17 LHand forment en outre un cadre approprié pour la promotion de projets en matière d'intégration en général et d'intégration professionnelle en particulier.

## Art. 22

Le délai de transition pour les adaptations dans les transports publics expire le 31 décembre 2023. La question se pose donc de savoir si une actualisation dans le cadre de la révision de la LHand est judicieuse.

Il a été décidé de maintenir tel quel l'art. 22 LHand, afin que l'obligation d'adaptation au délai fixé reste clairement identifiable et qu'il n'y ait pas de doute quant à la poursuite de son caractère obligatoire.

## Art. 23

L'art. 23 concerne les aides financières qui arrivent à échéance en 2024.

Les al. 1 et 2 sont abrogés.

Il est proposé de conserver le renvoi de l'al. 3 ; c'est toujours sur l'art. 22 LHand que se fonderont l'exécution ou l'annulation des décisions d'octroi des fonds déjà alloués en vertu de l'OETHand. Il sera ainsi possible de continuer à se référer à l'art. 22 pour l'art. 23 modifié.

Avec l'adaptation de l'art. 23, l'objectif de cette disposition n'est plus de verser des aides financières, mais de pouvoir surveiller l'application correcte des charges et conditions fixées dans les décisions d'octroi existantes de l'Office fédéral des transports (p. ex. pas de réduction intentionnelle de la durée de vie des mesures soutenues) et, dans les cas extrêmes, exiger le remboursement des fonds. L'OTHand, qui contient entre autres les modalités relatives aux aides financières selon l'art. 23 LHand, est en cours de révision.

### 4.3 Loi sur les langues<sup>46</sup>

#### Art. 8, al. 1<sup>bis</sup>

Conformément à l'art. 8, al. 1, LLC, les députés s'expriment dans la langue nationale de leur choix, lors des délibérations des commissions parlementaires et des conseils. Dès lors que les langues des signes suisses sont juridiquement reconnues, il importe d'inscrire également dans la LLC que les députés peuvent s'exprimer dans la langue des signes de leur choix.

## 5 Conséquences

### 5.1 Conséquences pour la Confédération

L'avant-projet n'entraîne aucune conséquence financière pour la Confédération.

### 5.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

L'avant-projet n'a pas de conséquences spécifiques pour les cantons et les communes.

---

<sup>46</sup> RS 441.1

On peut tout au plus rappeler que l'art. 8, al. 4, Cst. donne à la Confédération et aux cantons le mandat de prendre des mesures en vue d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées<sup>47</sup>. Certains cantons semblent en outre avoir pris des dispositions propres à améliorer la situation des personnes handicapées, comme ils peuvent le faire en vertu de l'art. 4 LHand.

Certaines législations cantonales contiennent en effet déjà l'obligation pour les autorités publiques et les particuliers de procéder à des aménagements raisonnables. Cette obligation est implicite dans la Constitution du canton de Bâle-Ville du 23 mars 2005<sup>48</sup>, laquelle prévoit à son § 8, al. 3, que « l'accès des personnes handicapées aux bâtiments, aux sites, aux installations et aux prestations destinées au public est garanti dans la mesure où il est raisonnablement exigible du point de vue économique ». Dans une teneur similaire, la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012<sup>49</sup> prévoit, à son art. 16, al. 1, que « l'accès des personnes handicapées aux bâtiments, installations et équipements, ainsi qu'aux prestations destinées au public, est garanti ».

L'obligation pour les autorités publiques et les particuliers de procéder aux aménagements raisonnables figure parfois expressément dans la législation cantonale. Bien qu'il soit pour l'heure trop tôt pour en constater les effets concrets, la loi du canton du Valais du 6 mai 2021 sur les droits et l'inclusion des personnes en situation de handicap (LDIPH)<sup>50</sup> dispose à son art. 35b que « les personnes ne doivent pas subir d'inégalités, directement ou indirectement, en raison de leur handicap sans raison impérieuse » (al. 1) et que le canton, les communes, les organes assumant des tâches publiques cantonales ou communales ainsi que les prestataires de services accessibles au public « apportent les aménagements raisonnables pour prévenir, supprimer ou réduire les discriminations des personnes en situation de handicap » (al. 2).

La loi du canton de Bâle-Ville du 18 septembre 2019 relative aux droits des personnes handicapées<sup>51</sup> prévoit, elle aussi, une obligation de procéder à des aménagements raisonnables. En vertu du § 6, « Accessibilité et communications », le canton, les communes, les organes responsables de tâches publiques et les fournisseurs de prestations accessibles au public doivent prendre « des mesures appropriées pour rendre leurs prestations accessibles aux personnes handicapées et éviter ainsi qu'elles ne soient désavantagées ».

La reconnaissance juridique des langues des signes au niveau cantonal a également progressé. Certaines constitutions cantonales reconnaissent expressément la langue des signes comme partie intégrante de la liberté linguistique (Zurich) ou son utilisation comme un droit des personnes handicapées (Genève, Tessin). Le canton de Neuchâtel reconnaît la langue des signes au niveau de la loi. Des interventions politiques et parlementaires analogues sont en suspens dans plusieurs autres cantons<sup>52</sup>.

Même si ces dispositions du droit cantonal sont relativement récentes et qu'il est pour l'heure difficile, voire impossible, d'établir leur efficacité, elles montrent une mobilisation

---

<sup>47</sup> Cf. P. Mahon in Petit commentaire de la Constitution fédérale, 2003, ad art. 8 n° 23.

<sup>48</sup> RS 131.222.1

<sup>49</sup> RS 131.234

<sup>50</sup> RS/VS 850.6

<sup>51</sup> RS/BS 140.500

<sup>52</sup> Rapport du Conseil fédéral du 24 septembre 2021 donnant suite aux postulats 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano et 19.3684 Reynard, pp. 19-20 et 28.

à plusieurs niveaux en faveur des personnes handicapées et indiquent un certain besoin d'harmonisation au niveau du droit fédéral, dans le respect des compétences constitutionnelles.

### **5.3 Conséquences économiques**

Parallèlement à l'élaboration de l'avant-projet mis en consultation, une analyse d'impact de la réglementation (AIR) a été confiée à un organisme externe, qui a conclu à la nécessité d'agir en faveur de l'égalité des personnes handicapées.

La population potentiellement concernée est en principe très importante, puisqu'on dénombre 1,5 million de personnes handicapées en Suisse. Du côté du monde économique également, environ 258 000 entreprises sont potentiellement concernées par la réglementation du domaine du travail, et même 468 000 entreprises en tant que prestataires de services. Il n'en demeure pas moins qu'en raison de l'approche retenue dans l'avant-projet, il faudra que les entreprises soient incitées concrètement à prendre des mesures, et ce dans le respect du principe de proportionnalité, pour qu'elles doivent le faire. Aussi, il est probable que leur nombre sera en réalité nettement inférieur.

Sur cette base, l'AIR estime qu'il est difficile d'évaluer l'efficacité de la réglementation prévue ainsi que son impact sur l'économie nationale et que la réalisation de l'objectif de réduire les inégalités dépendra de l'interaction entre les dispositions légales et les mesures d'accompagnement, et notamment des mesures de soutien et de conseil.

### **5.4 Conséquences sociales**

Le projet promeut l'égalité des personnes handicapées et donc la cohésion sociale.

### **5.5 Conséquences environnementales**

L'avant-projet n'entraîne aucune conséquence pour l'environnement.

## **6 Aspects juridiques**

### **6.1 Constitutionnalité**

Bien qu'il soit admis que l'art. 8, al. 4, Cst. n'est pas attributif de compétence en tant que tel, il contient toutefois un mandat législatif, celui de prévoir, par la loi, des mesures visant à éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées en particulier dans les domaines de compétences de la Confédération (le mandat s'adresse aussi au législateur cantonal). Le législateur fédéral a ainsi déjà concrétisé certaines notions, notamment celles qui avaient besoin d'être interprétées, en lien avec son mandat d'éliminer les inégalités subies par les personnes handicapées dans la LHand<sup>53</sup>.

En vertu de l'art. 35, al. 2 et 3, Cst., les personnes qui assument des tâches de l'État sont tenues de contribuer à la réalisation des droits fondamentaux et les autorités, de veiller à ce que les droits fondamentaux, dans la mesure où ils s'y prêtent, soient aussi réalisés dans les relations qui lient les particuliers entre eux. Dans les relations entre particuliers, l'égalité peut se trouver en tension avec d'autres libertés fondamentales relatives à l'autonomie individuelle, telles que la liberté économique. Le présent avant-projet contribue à la réalisation de l'art. 8, al. 4, Cst., tant dans les relations verticales entre autorités et particuliers que dans les relations horizontales entre les particuliers.

---

<sup>53</sup> FF 2001 1709

Le Conseil fédéral a déjà procédé ainsi dans des projets législatifs touchant d'autres domaines dans lesquels il était nécessaire de restreindre la liberté contractuelle ou la liberté économique pour protéger les droits fondamentaux<sup>54</sup>. Pour adopter des mesures concrètes, le législateur fédéral peut faire usage des compétences particulières qui lui sont attribuées dans des domaines déterminés.

### *Travail*

En ce qui concerne le thème de l'égalité dans la vie professionnelle et dans les rapports de travail, l'avant-projet se fonde sur les art. 110, al. 1, let. a, et 122 Cst., qui donnent à la Confédération la compétence de légiférer dans le domaine de la protection des travailleurs et dans le domaine du droit privé, y compris les rapports de travail régis par le code des obligations. Dans le domaine du droit public, le législateur fédéral peut s'appuyer sur le pouvoir d'organisation que lui confère l'art. 173, al. 2, Cst., pour édicter des dispositions de protection contre la discrimination ayant force obligatoire pour les autorités et les services de l'administration. Le législateur a déjà usé de la possibilité de régler les rapports de travail soumis au droit public et au droit privé, en concrétisant, à l'art. 3 LEg, l'interdiction de discriminer les travailleurs à raison du sexe.

### *Prestations de services*

Par rapport à l'adoption de dispositions applicables au domaine des prestations de services fournies par des particuliers, l'avant-projet se fonde sur l'art. 122 Cst., qui autorise la Confédération à légiférer en matière de droit civil, ainsi que sur l'art. 95, al. 1, Cst., qui autorise la Confédération à légiférer sur l'exercice des activités économiques lucratives privées<sup>55</sup>. Le libellé de l'art. 95, al. 1, Cst. n'étant soumis à aucune restriction en termes de contenu, la Confédération est libre de définir ses objectifs législatifs. L'obligation de ne pas discriminer en fonction du handicap est une restriction à la liberté économique des prestataires de services, mais celle-ci est proportionnée et justifiée par un intérêt public prépondérant. En outre, le présent avant-projet n'outrepasse pas les compétences de la Confédération dans ce domaine, puisque sa portée se limite à l'activité économique lucrative privée, conformément à l'art. 95, al. 1, Cst.

Si le Conseil fédéral a déjà eu l'occasion de définir ce qu'il entend par « prestataire privé qui fournit un service au public »<sup>56</sup>, l'exigence d'un lien avec une activité économique limite le champ d'application : c'est uniquement lorsqu'il rend son service accessible dans l'exercice de son activité économique que le prestataire de services est soumis aux exigences des dispositions de la LHand.

### *Langues des signes*

Comme le Conseil fédéral l'a indiqué dans son rapport en réponse aux postulats 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano et 19.3684 Reynard « Possibilités de reconnaissance juridique des langues des signes suisses », la reconnaissance juridique des langues des signes suisses soulève différentes questions de droit constitu-

---

<sup>54</sup> Voir par exemple, en lien avec l'art. 13, al. 2, Cst., FF 2003 1915 ; FF 2006 3521

<sup>55</sup> La notion d'« activité économique lucrative privée » englobe toute activité privée (commerce, artisanat, agriculture, industrie, services, etc.) qui vise à réaliser un bénéfice ou un revenu (SGK BV-95 Häusermann/Hettich, par. 6, et références : Aubert, in : Aubert/Mahon, Petit Commentaire, art. 95, n. 4 ; Vallender/Hettich/Lehne). Le terme d'« exercice » exprime quant à lui le fait que la Confédération peut soumettre à une réglementation « tous les aspects, intérêts et niveaux de l'activité économique lucrative privée » (SGK BV-95 Häusermann / Hettich, par. 5 et références : Biaggini, Comm. Cst., art. 95, n 5). Or, selon la doctrine, les droits fondamentaux et les éventuelles normes du droit international public et du droit européen peuvent constituer une limite valable à l'exercice de l'activité économique (SGK BV-95 Häusermann/Hettich, par. 12).

<sup>56</sup> FF 2001 1698

tionnel, qui varient en fonction du statut associé à cette reconnaissance. Une reconnaissance de cette langue comme une langue nationale ou une langue (semi-)officielle exigerait par exemple une adaptation du régime des langues au niveau constitutionnel (art. 4 et 70 Cst). Il en irait de même pour une mention expresse dans la disposition constitutionnelle relative à la liberté de la langue (art. 18 Cst.). Le Conseil fédéral avait en outre évoqué, dans son rapport, la possibilité de reconnaître les langues des signes suisses comme des langues à promouvoir (5.2.4). C'est cette piste qu'il retient dans le présent avant-projet : elle permet de combiner reconnaissance déclaratoire et mesures de promotion concrètes et elle peut être mise en œuvre sans modification de la Constitution. Par ailleurs, cette solution souligne la dimension de politique culturelle qu'il faut également voir dans cette reconnaissance<sup>57</sup>.

## 6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

En 2014, la Suisse a adhéré à la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), qui l'oblige à mettre en œuvre les droits des personnes handicapées.

La promotion de l'accessibilité est un principe central de la convention (art. 9 CDPH). En complément de cette obligation, qui vise une amélioration générale des conditions-cadres, l'art. 5 CDPH oblige les États parties à reconnaître l'égalité de toutes les personnes devant la loi et à prendre des mesures spécifiques visant à éliminer les inégalités dans les situations concrètes. Le Comité de l'ONU des droits des personnes handicapées fait souvent référence, dans ses travaux, à un modèle de handicap fondé sur les droits humains, ainsi qu'aux notions d'accessibilité et d'aménagement raisonnable. Par *aménagement raisonnable*, la CDPH entend « les modifications et les ajustements nécessaires et appropriés, n'imposant pas de charge disproportionnée ou indue, apportés en fonction des besoins dans une situation donnée, pour assurer aux personnes handicapées la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales » (art. 2 CDPH). En conséquence, selon la convention, le fait de refuser à une personne un aménagement raisonnable peut équivaloir à une discrimination sur la base du handicap<sup>58</sup>. En invoquant ce principe, toute personne handicapée peut faire valoir son droit à ce que les organismes fassent le nécessaire pour tenir compte de sa situation spécifique, pour autant que cela ne leur impose pas de charges excessives. Ainsi faut-il comprendre les aménagements raisonnables comme une forme de traitement non discriminatoire et comme un moyen de faire progresser l'égalité réelle remédiant aux préjudices subis par les personnes handicapées. Le Comité a laissé entendre qu'à son avis, lorsque l'interdiction de la discrimination ne recouvre pas l'obligation d'aménagements raisonnables, la protection était incomplète.

Le système juridique suisse a longtemps été estimé en adéquation avec la définition de la discrimination de la convention : s'il y a discrimination aux termes de l'art. 8, al. 2 Cst., celle-ci doit être éliminée. L'art. 8, al. 4 Cst., a surtout servi à introduire la notion d'inégalités qui frappent les personnes handicapées, que la LHand a ensuite explicitée. Dans ses observations finales adressées à la Suisse en avril 2022 sur la base de son premier rapport étatique, le Comité a mis en lumière des lacunes dans le droit suisse. Parmi celles-ci figure le fait qu'une protection complète et efficace contre la discrimination n'est pas encore garantie. Le Comité a par conséquent recommandé à la Suisse de modifier le droit en vigueur afin qu'il s'applique à tous les équipements et services

<sup>57</sup> Rapport du Conseil fédéral du 24 septembre 2021 donnant suite aux postulats 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano et 19.3684 Reynard, pp. 44-50

<sup>58</sup> Comité des droits des personnes handicapées, Observation générale 6 (2018) sur l'égalité et la non-discrimination, 26 avril 2018, CRPD/C/GC/6, par. 7

ouverts ou fournis au public par des entités privées<sup>59</sup> et de prendre des mesures, aux niveaux fédéral, cantonal et communal, pour que les personnes handicapées aient accès, sans discrimination, à un emploi sur le marché du travail ordinaire, dans le secteur public ou privé, qui soit inclusif<sup>60</sup>.

Lors du quatrième examen périodique universel de la Suisse le 27 janvier 2023, le Conseil des droits de l'homme des Nations-Unies a lui aussi formulé plusieurs recommandations à l'intention de la Suisse au sujet de la mise en œuvre des droits des personnes handicapées dans son ordre juridique, notamment eu égard à l'intégration des personnes handicapées sur le marché du travail, qu'il recommande d'améliorer<sup>61</sup>.

La Cour européenne des droits de l'homme, dont les arrêts sont contraignants pour la Suisse et immédiatement exécutoires dans son ordre juridique<sup>62</sup>, considère que l'interdiction de discrimination doit être lue à la lumière des exigences de la CDPH et que les personnes handicapées sont en droit d'attendre des aménagements raisonnables pour corriger les inégalités factuelles qu'elles subissent<sup>63</sup>.

L'avant-projet permettra une mise en conformité du droit suisse avec les obligations internationales, même si ce n'est pas là son objectif principal.

Rappelons du reste que la Suisse a souscrit à divers autres engagements internationaux concernant les personnes handicapées, au nombre desquels les art. 6 et 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, entré en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992<sup>64</sup>, et les conventions de l'organisation internationale du travail n° 111 du 25 juin 1958 concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession, entrée en vigueur pour la Suisse le 13 juillet 1962<sup>65</sup>, et n° 159 du 20 juin 1983 concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, entrée en vigueur pour la Suisse le 20 juin 1986<sup>66</sup>.

La Suisse s'est par ailleurs engagée, dans le cadre de l'Agenda 2030 sur les objectifs de développement durable, à améliorer l'inclusion des personnes handicapées et leur participation à la société.

La question de la reconnaissance juridique de la langue des signes a également gagné en importance au niveau international au cours des dernières décennies. La CDPH prévoit expressément que les États parties reconnaissent les langues des signes et qu'ils encouragent leur utilisation et la culture des personnes sourdes (art. 21, let. e, art. 24, ch. 3, let. c, et art. 30, ch. 4). La convention leur laisse cependant une grande marge, s'agissant des modalités de la reconnaissance et des effets attendus de celle-ci. Lors de son examen du rapport étatique de la Suisse, le Comité des droits des personnes handicapées a recommandé à notre pays de reconnaître les trois langues

<sup>59</sup> Comité des droits des personnes handicapées, Observations finales sur le rapport initial de la Suisse, 13 avril 2022, CRPD/C/CHE/CO/1, Recommandation 20, let. b

<sup>60</sup> Comité des droits des personnes handicapées, Observations finales sur le rapport initial de la Suisse, 13 avril 2022, CRPD/C/CHE/CO/1, Recommandation 52, let. b. À noter que les recommandations importantes que le Comité des droits des personnes handicapées a formulées à la Suisse feront l'objet d'un état des lieux au niveau fédéral, qui servira de base à l'élaboration d'une feuille de route nationale, dans le cadre du programme prioritaire « Participation » (cf. annexe, mesures présentées dans le cadre de la politique du handicap).

<sup>61</sup> Conseil des droits de l'homme, Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel de la Suisse, 31 mars 2023, A/HRC/53/12

<sup>62</sup> Les arrêts rendus par la Cour ont pour principale caractéristique de donner lieu à des décisions dotées d'une force juridique obligatoire et constatatoire (art. 46, par. 1, CEDH).

<sup>63</sup> Voir notamment l'affaire CourEDH, *Çam c. Turquie*, requête n° 51500/08, arrêt du 23.2.2016, par. 65.

<sup>64</sup> RS 0.103.1

<sup>65</sup> RS 0.822.721.1

<sup>66</sup> RS 0.822.725.9

des signes suisses comme langues officielles aux niveaux fédéral et cantonal, de promouvoir l'utilisation des langues des signes et leur accessibilité dans tous les domaines, de garantir la disponibilité d'interprètes en langue des signes et de veiller à une étroite collaboration avec la communauté des personnes sourdes et malentendantes<sup>67</sup>.

### **6.3 Frein aux dépenses**

Le présent avant-projet ne prévoit ni subventions ni crédits d'engagement ou plafonds de dépenses qui entraîneraient une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

### **6.4 Conformité à la loi sur les subventions**

L'avant-projet ne vise à allouer ni subventions, ni crédits d'engagement, ni plafonds de dépenses.

### **6.5 Délégation de compétences législatives**

L'avant-projet ne crée pas de disposition conférant de nouvelles compétences législatives au Conseil fédéral. Il est toutefois prévu de modifier les ordonnances existantes.

---

<sup>67</sup> Comité de la CDPH, Observations finales sur le rapport initial de la Suisse, 13 avril 2022, CRPD/C/CHE/CO/1, Recommandation 42, let. a.