



## **Commentaire**

# **du projet de loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (Lhand)**

---

## **1. Généralités**

### **1.1 La procédure de consultation de 1999**

La procédure de consultation de l'automne 1999 portant sur l'égalité de traitement des personnes handicapées<sup>1</sup> a montré que la majorité des milieux consultés reconnaissait la nécessité de développer une législation en faveur des handicapés et que l'art. 8 de la nouvelle Constitution fédérale (Cst.) donnait un mandat constitutionnel approprié pour réaliser, en combinaison avec des compétences matérielles, une politique d'égalité. Par ailleurs, plusieurs milieux consultés se sont déclarés favorables à l'élaboration d'une législation fédérale spéciale, qui définirait, en particulier, des notions centrales telles que celles de handicap ou d'inégalité. Enfin, pour de nombreux milieux consultés, les problèmes principaux (notamment en matière de constructions) se situent au niveau de l'exécution du droit en vigueur (méconnaissance des normes, pratique laxiste en matière de dérogations, absence de moyens de droits); pour y remédier, ils préconisent la reconnaissance de droits subjectifs au niveau de la loi, afin que l'application des normes juridiques soit garantie<sup>2</sup>.

Se fondant sur ce constat, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police d'élaborer un projet de loi qui mette en œuvre l'art. 8 Cst. et qui puisse constituer un contre-projet indirect à l'initiative populaire "Droits égaux pour les personnes handicapées"<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Organisée à la demande de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats, la consultation a duré du 1<sup>er</sup> juillet au 31 octobre 1999 (cf. FF **1999** 4904 ). Sur 164 organismes consultés, 74 y ont pris part activement, parmi lesquels 25 cantons, plusieurs conférences cantonales et commissions fédérales, les 4 partis politiques gouvernementaux, les principales associations faïtières de l'économie et près de 30 organisations privées.

<sup>2</sup> Cf. le rapport "Egalité de traitement des handicapés – Evaluation de la consultation de l'automne 1999", du 28 janvier 2000, publié par l'Office fédéral de la justice, 3003 Berne.

<sup>3</sup> Déposée le 14 juin 1999, cette initiative populaire a recueilli, en 10 mois, 121 269 signatures valables (FF **1999** 6591).

## 1.2 Les principales options du projet de loi

Le problème du handicap et de l'intégration des personnes handicapées peut être approché de diverses manières<sup>4</sup>. On peut chercher à agir sur la situation personnelle des handicapés dans l'intention de les faire bénéficier de conditions de vie équivalentes ou comparables à celles des personnes non handicapées et de rapprocher leur situation de celle des membres non handicapés de la société. Selon cette première approche, c'est la personne handicapée qui est visée par l'action étatique et c'est sa situation personnelle que le législateur va essayer d'améliorer et de modifier, par exemple en versant des rentes à titre de compensation pour la diminution de la capacité de gain due à l'invalidité, en aménageant une scolarisation spéciale, en favorisant la réinsertion professionnelle, etc. Cette approche est celle notamment des assurances sociales, en particulier de l'assurance-invalidité et de la prévoyance professionnelle. Elle est essentielle à la garantie d'une vie digne et correspond à un sentiment de justice sociale. Ce pilier social doit être considéré comme une "mesure prise en vue d'éliminer les inégalités qui frappent les handicapés" et, en ce sens, remplit déjà une partie importante du mandat de l'art. 8, al. 4, Cst.

A cette première approche doit toutefois s'en ajouter une autre, qui consiste à agir sur le milieu extérieur, afin de diminuer les obstacles et les contingences environnementales qui pèsent sur les personnes handicapées. Selon cette seconde approche, c'est la société elle-même et l'environnement qu'elle crée qui sont visés par l'action étatique. Celle-ci cherche à exercer une influence sur l'aménagement du cadre général de la vie en société afin que les besoins de tous les membres de la collectivité soient pris en considération et que les personnes qui ne correspondent pas à tous égards aux standards reconnus ne deviennent pas, pour autant, des marginaux et des exclus. En d'autres termes, l'approche "environnementale" porte sur les conditions-cadres de la vie en société. Cette approche bénéficie d'ailleurs non seulement aux personnes durablement handicapées, mais à toute une population qui, en raison de l'âge, d'une maladie ou d'un accident se trouve momentanément handicapée.

C'est de cette seconde approche que se réclame le présent projet de loi. Il apporte le premier élément d'une politique plus large visant à éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées. Il n'a pas l'ambition de couvrir toute la matière, mais, dans un premier temps, il propose des solutions pour régler un certain nombre de questions importantes, notamment en matière d'accès aux constructions destinées au public, de transports publics et de services. S'inscrivant dans le contexte des droits fondamentaux, il définit quelques principes majeurs liés à l'élimination des inégalités de fait. Il pose ainsi des jalons pour le développement futur d'une politique en faveur des handicapés et pour une évolution des mentalités.

---

<sup>4</sup> Cf. Adriano Previtali, *Handicap e diritto*, thèse Fribourg 1998, p. 44 ss.

Enfin, nous avons opté, en partie sur la base des résultats de la consultation de 1999<sup>5</sup>, pour une solution législative mixte, qui prévoit, d'une part, l'adoption d'une loi spéciale concrétisant les notions principales et instituant quelques mesures dans des domaines de compétences fédérales et, d'autre part, la modification de lois existantes.

### **1.3 Les autres modifications législatives**

Conçu comme un contre-projet à l'initiative populaire "Droits égaux pour les personnes handicapées", le projet suit un calendrier très serré<sup>6</sup>. Plusieurs aspects essentiels du problème, tels celui de l'intégration des personnes handicapées dans la vie professionnelle (système de bonus-malus ou autres systèmes d'incitations financières), celui de la formation professionnelle (formation continue et perfectionnement professionnel, fonds pour la formation professionnelle) ou celui de l'aide individuelle (indemnités d'assistance et autres subsides pour soins à domicile, création d'un fonds d'assistance), ne sont pas examinés dans le contexte de la présente loi. Ils le sont, en revanche, dans le cadre des travaux portant sur la révision de la loi sur la formation professionnelle et de ceux concernant la 4<sup>e</sup> révision de l'assurance-invalidité (AI). D'autres aspects encore relèvent de la révision du droit de la tutelle (droits et protection des handicapés mentaux). Enfin, l'ensemble de ces travaux devra être coordonné avec ceux sur la nouvelle péréquation financière, dont les principes et les solutions seront aussi concrétisés, s'il y a lieu, dans le présent projet de loi. Relevons encore que certaines mesures devront être prises au niveau des ordonnances du Conseil fédéral. Ainsi l'art. 1, al. 1, let. d, de l'ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité<sup>7</sup>, qui exclut de l'assurance obligatoire les personnes invalides au sens de l'AI à raison de deux tiers au moins, devrait-il être modifié de manière à introduire l'assurance obligatoire en leur faveur. En effet, il ne se justifie pas d'exclure ces personnes de l'assurance, dans la mesure où elles peuvent encore exercer une activité lucrative et que le risque couvert par l'assurance n'est pas survenu.

### **1.4 Les bases constitutionnelles du projet de loi**

Le projet de loi se base d'abord sur l'art. 8 Cst., en particulier sur le mandat que l'al. 4 de cet article donne au législateur.

Cet alinéa confère au législateur le mandat impératif de prendre des mesures pour éliminer les inégalités qui frappent les handicapés. Il complète les principes de l'égalité de droit et de non discrimination de l'art. 8, al. 1 et 2, Cst. et précise le mandat plus général de réalisation des droits fondamentaux consacré à l'art. 35,

---

<sup>5</sup> Cf. le rapport sur l'évaluation de la consultation de 1999 (note 2), p. 31 s.

<sup>6</sup> Conformément à l'art. 29, al. 2, de la loi sur les rapports entre les Conseils (RS 171.11), le Conseil fédéral doit adopter un projet de loi et le message correspondant d'ici au 14 décembre 2000.

<sup>7</sup> RS 831.441.1

al. 1, Cst. Il va donc plus loin que la seule garantie de l'art. 8, al. 2, Cst. et, en ce sens, on peut le comparer au mandat législatif de l'art. 8, al. 3, sur l'égalité des sexes.

Le mandat de l'al. 4 charge le législateur d'agir en faveur des handicapés, ce qui implique aussi l'adoption (à certaines conditions) de mesures de promotion pour réaliser l'égalité entre les personnes handicapées et les personnes non handicapées. En effet, pour surmonter les différences qui existent entre ces deux groupes de personnes, le législateur doit, d'une part, pouvoir opérer des différenciations sur le plan du droit pour créer des conditions de vie de même valeur pour les personnes handicapées (Chancengleichheit) et prévoir, d'autre part, des mesures contre les inégalités qui frappent les personnes handicapées, en particulier contre les inégalités indirectes.

L'al. 4 s'adresse au législateur cantonal aussi bien qu'au législateur fédéral, chacun étant chargé d'agir dans les domaines où il est compétent. Or, selon l'interprétation qu'en donnent ordinairement la pratique<sup>8</sup> et la doctrine<sup>9</sup>, la garantie fédérale d'un droit fondamental ne confère pas, à elle seule, de compétence nouvelle au législateur fédéral. En d'autres termes, dans la mesure où la garantie d'un droit fondamental est comprise comme impartissant un mandat au législateur, elle ne modifie pas pour autant le partage des compétences entre la Confédération et les cantons et le législateur fédéral n'interviendra que dans les domaines que la Constitution fédérale soumet à sa compétence; le soin d'agir dans les autres domaines incombe au législateur cantonal.

Mais on peut penser que cette conception restrictive, qui s'explique par le souci de ne pas dénaturer le partage constitutionnel des compétences, s'applique surtout à des garanties de droits fondamentaux traditionnels (par exemple, la liberté de la presse, la liberté religieuse, la liberté de réunion). Si, en revanche, le mandat constitutionnel fédéral est accompagné de notions spécifiques qui ont besoin d'être interprétées, il peut être problématique de laisser aux organes d'application du droit (autorités cantonales, tribunaux, Conseil fédéral dans l'exercice de son pouvoir de surveillance) le soin de les définir dans des cas d'espèce. Il est plus conforme au principe démocratique, de même qu'à l'idée de l'unité du droit fédéral et de la prévisibilité de son contenu, d'en charger le législateur fédéral. Une

<sup>8</sup> Voir, par exemple, le message du Conseil fédéral concernant le projet de loi sur l'égalité entre femmes et hommes, du 24 février 1993, FF **1993** I 1236 (où la compétence du législateur fédéral a été fondée, outre sur l'art. 4, al. 2, aussi sur les art. 34<sup>ter</sup> et 64 de l'ancienne Constitution fédérale). De la même manière, il a été admis qu'une loi fédérale sur l'aide à la presse ne pouvait pas se fonder sur la garantie fédérale de la liberté de la presse, mais qu'il fallait, pour lui assurer une base, introduire dans la Constitution fédérale une nouvelle disposition (qui, jusqu'à maintenant, n'a pas été adoptée); cf. D. Barrelet, *Droit de la communication*, 1998, p. 15-16, nos 46 à 48.

<sup>9</sup> Cf. F. Fleiner – Z. Giacometti, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 1949, p. 90-91, 242-243 (il est vrai que Z. Giacometti partait de l'idée, aujourd'hui contestée, qu'en principe un droit fondamental, parce qu'il est directement applicable, se passe de législation d'exécution); Y. Hangartner, *Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts*, II, 1982, p. 55; U. Häfelin / W. Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 4<sup>e</sup> éd., 1998, p. 99, no 282. On trouve une opinion plus nuancée, c'est-à-dire moins négative, chez P. Saladin, *in* *Commentaire de la Constitution fédérale*, ad art. 3 (1986), no 182, J. F. Aubert, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, I, 1991, no 699, p. 500-501, et surtout chez J. P. Müller, *Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie*, 1982, p. 127.

question semblable s'est posée pour la notion d'enseignement "suffisant", utilisée par l'art. 27, al. 2, aCst. (art. 19 et 62, al. 2, Cst.). La compétence de définir, dans les grandes lignes, le contenu minimum de l'adjectif "suffisant" est restée fort disputée dans la doctrine<sup>10</sup>; elle a pourtant été reconnue au législateur fédéral par une partie de la doctrine ancienne déjà<sup>11</sup>. D'un point de vue juridique, une telle compétence peut être considérée comme licite, et c'est une résistance de nature essentiellement politique qui a, jusqu'à maintenant, empêché le législateur fédéral de l'exercer. Dans le cas présent, vu la difficulté d'interprétation des notions indéterminées de l'art. 8, al. 4, Cst. (notamment celles de "déficience", d'"inégalités", de "personnes handicapées"), nous pensons qu'il est juridiquement possible de se fonder sur cette disposition constitutionnelle pour en définir et concrétiser les effets au regard du principe d'égalité.

C'est dans cette même perspective que le projet de loi se fonde sur les art. 19 et 62, al. 2, Cst. pour concrétiser l'égalité des personnes handicapées dans le domaine de l'enseignement de base.

Les art. 87 et 92, al. 1, Cst. fondent les mesures prises dans le domaine des transports ferroviaires et des autres transports réguliers et professionnels de personnes. Il s'agit de compétences législatives globales de la Confédération<sup>12</sup>.

Le projet de loi se fonde aussi sur l'art. 112, al. 6, Cst., en tant qu'il habilite la Confédération à prendre diverses mesures d'encouragement. Cette disposition constitutionnelle reprend en effet l'art. 34<sup>quater</sup>, al. 7, aCst., qui, dès l'origine, a toujours été compris largement, visant l'intégration non seulement professionnelle, mais aussi sociale, des personnes handicapées<sup>13</sup>. Comme le laisse entendre le texte même de cette disposition, ces mesures peuvent être financées non seulement par l'assurance (2<sup>e</sup> phrase), mais aussi par les recettes générales. Cette disposition, combinée avec l'art. 8, al. 4, Cst., nous conduit donc à admettre la compétence de la Confédération de subventionner des mesures d'encouragement des personnes handicapées dans une perspective plus large que celle de l'assurance-invalidité.

Les dispositions du projet qui visent les rapports entre particuliers trouvent leur base dans l'art. 122, al. 1, Cst., tandis que celles sur le personnel de la Confédération relèvent de la compétence fédérale en vertu même de la nature des choses.

---

<sup>10</sup> M. Borghi, *in* Commentaire de la Constitution fédérale, ad art. 27 (1988), nos 83-84, et les références.

<sup>11</sup> J. Schollenberger, *Kommentar der Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 1905, ad art. 27, p. 260-261; F. Fleiner, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 1923, p. 46, note 23; W. Burckhardt, *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung*, 3<sup>e</sup> éd., 1931, ad art. 27, p. 204; F. Fleiner – Z. Giacometti, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 1949, p. 90-91, note 73 (reprenant l'opinion exprimée par F. Fleiner en 1923).

<sup>12</sup> Message du Conseil fédéral relatif à une nouvelle constitution fédérale, du 20 novembre 1996, FF **1997** I 274.

<sup>13</sup> Voir le message du Conseil fédéral à l'appui d'un projet portant révision de la constitution dans le domaine de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, du 10 novembre 1971, FF **1971** II 1638.

## **1.5 Les conséquences financières**

Les conséquences financières du projet ne peuvent être évaluées à l'heure actuelle. De même, la question des modalités et des instruments financiers demeure encore ouverte. La procédure de consultation a précisément aussi pour objet de recueillir des informations concrètes sur les conséquences financières ainsi que sur les modalités du financement.

Les coûts seront élevés en particulier dans le domaine des transports publics. Les délais et les exigences concrètes en matière d'adaptation sont déterminants à cet égard. Plus les adaptations pourront être échelonnées dans le temps et correspondront aux délais usuels d'amortissement, pratiqués en fonction des critères d'entreprise, plus l'impact financier pourra être restreint. D'après les planifications à moyen et à long terme existantes, les coûts supplémentaires qui grèveront les transports publics ne sont pas couverts par le budget des transports. Comme le montant de ces coûts supplémentaires ne peut encore être évalué de manière précise, il n'est pas possible de trancher actuellement la question de savoir si ces coûts doivent être pris en charge par les personnes concernées (entreprises de transports, etc.) ou si des moyens financiers spécifiques devront être mis à disposition par l'Etat.

## **2. Commentaire des articles du projet de loi**

### **2.1 Les grandes lignes du projet**

Le projet de loi est divisé en 5 sections.

La 1<sup>ère</sup> section réunit des dispositions générales, qui servent notamment à l'interprétation de la loi et définissent son champ d'application.

La 2<sup>o</sup> section comprend les deux dispositions centrales du projet: d'abord l'art. 4, qui concrétise la tâche de la Confédération et des cantons et définit, de manière générale, la notion d'inégalité; ensuite, l'art. 5, qui précise, par rapport à des situations concrètes, la notion d'inégalité et qui est le pivot du système, puisque la loi a pour fonction de concrétiser un droit fondamental. Par ailleurs, nous proposons à titre de variante, dans le cadre de cette 2<sup>o</sup> section, des dispositions complémentaires, introduisant des droits subjectifs propres à réaliser les obligations d'égalité résultant de la loi (variante 2). Cette variante reprend une idée largement défendue lors de la consultation de l'automne 1999: de nombreux milieux considèrent, en effet, que le problème majeur, du moins pour le domaine de la construction, se situe au niveau de l'exécution du droit en vigueur.

La 3<sup>o</sup> section rassemble des dispositions qui ne visent que la Confédération, soit qu'il s'agisse, pour elle, de jouer un rôle pilote dans l'introduction de certaines mesures et de recueillir des expériences utiles (clause d'emploi à qualification égale, recours d'organisations), soit qu'il s'agisse de mettre en œuvre, dans ses domaines de compétences, le mandat d'égalité (normes techniques pour les constructions fédérales ou subventionnées par la Confédération ou pour les concessionnaires de transports de personnes). Cette section comprend aussi un certain nombre de mesures de nature incitative, en particulier financière, qui

doivent contribuer à faire progresser dans les esprits l'idée d'intégration des personnes handicapées.

La 4<sup>e</sup> section comprend un article, aux termes duquel les cantons doivent prendre des mesures pour que les enfants et les adolescents handicapés puissent apprendre la langue des signes et l'écriture braille dans le cadre de l'enseignement de base.

La 5<sup>e</sup> section réunit les dispositions propres à mettre en œuvre la nouvelle loi: ainsi l'art. 13 prévoit-il des délais transitoires en matière de transports publics permettant une mise en œuvre progressive des nouveaux principes en matière d'égalité.

Enfin le projet prévoit d'adapter plusieurs lois fédérales: il propose, en particulier, une amélioration de la situation fiscale des personnes handicapées, partant de l'idée qu'elles ne sont jamais totalement remboursées des frais multiples liés à leur handicap et que la charge fiscale qui leur incombe (imposition directe) peut être psychologiquement plus lourde pour elles que pour les autres contribuables; quant aux autres adaptations de lois, elles font partie des mesures à prendre pour éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées (en matière de circulation routière, de télécommunications, de télévision et d'assurance-chômage). D'ailleurs certains de ces domaines (radio-télévision et assurance-chômage) font actuellement l'objet de travaux de révision. La coordination devra être assurée ultérieurement.

## **2.2 Détail des articles**

### **Titre**

Le titre du projet de loi reprend les termes de l'art. 8, al. 4, Cst. et indique ainsi la perspective générale dans laquelle s'inscrit la nouvelle loi.

### **Préambule**

Le préambule renvoie aux six articles constitutionnels principaux sur lesquels se fonde la loi (cf. ci-dessus, ch. 1.4).

## **Section 1 Dispositions générales**

### **Art.1 But**

L'art. 8, al. 4, Cst. charge la Confédération d'éliminer les inégalités par des mesures législatives. La présente loi exécute ce mandat. Il faut, d'une part, supprimer les inégalités existantes. Mais, d'autre part, dans les cas où cette suppression n'est guère réalisable ou ne l'est qu'à des conditions disproportionnées, il convient de prévoir, si possible, des compensations. Si les besoins des personnes handicapées sont pris en considération suffisamment tôt au moment des planifications, il est possible, dans la majeure partie des cas, d'éviter les inégalités, sans qu'il en résulte un supplément de coûts ou, du moins, un

supplément important. Aussi le processus de sensibilisation aux besoins spécifiques des handicapés joue-t-il un rôle particulièrement important dans l'approche du problème. Ainsi la disposition énumère-t-elle les domaines qui sont déterminants pour l'intégration des personnes handicapées dans la société, à savoir les contacts sociaux, la formation et l'activité professionnelle. Cette intégration implique la possibilité de communiquer et de se mouvoir de la manière la plus autonome possible.

## Art. 2 Définition

L'art. 2 définit la notion la plus importante pour l'application de la loi.

Il définit la notion de personne handicapée de manière autonome et plus large que ne le fait la législation sociale. En particulier, la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité<sup>14</sup> (art. 4, al. 1) ne décrit pas le handicap de manière générale, mais définit l'invalidité en ces termes:

"L'invalidité au sens de la présente loi est la diminution de la capacité de gain, présumée permanente ou de longue durée, qui résulte d'une atteinte à la santé physique ou mentale provenant d'une infirmité congénitale, d'une maladie ou d'un accident."<sup>15</sup>

Or cette définition n'est pas appropriée dans le présent contexte pour deux raisons: d'une part, elle s'attache au critère de la capacité de gain; cette approche est trop étroite, car le rôle social des personnes handicapées ne saurait être mesuré par rapport au seul critère de l'activité lucrative; d'autre part, l'origine du handicap n'importe guère ici.

La loi allemande sur les handicapés graves (Schwerbehindertengesetz) pose, au § 3, la définition suivante:

"Le handicap au sens de la présente loi est l'effet d'une atteinte fonctionnelle, qui n'est pas seulement passagère et qui résulte d'un état physique, mental ou psychique anormal. Est anormal l'état qui s'écarte de l'état typique propre à un âge déterminé. ..."<sup>16</sup>

Les handicaps liés à l'âge ne tombent donc pas sous le coup de cette définition légale.

---

<sup>14</sup> LAI; RS **831.20**;

<sup>15</sup> Cette définition devait être étendue aux atteintes à la santé psychique par la modification du 26 juin 1998 de la LAI, qui a échoué (pour d'autres raisons) en vote populaire le 13 juin 1999 (FF **1998** 3065; **1999** 6571).

<sup>16</sup> "Behinderung im Sinne dieses Gesetz ist die Auswirkung einer nicht nur vorübergehenden Funktionsbeeinträchtigung, die auf einem regelwidrigen körperlichen, geistigen oder seelischen Zustand beruht. Regelwidrig ist der Zustand, der von dem für das Lebensalter typischen abweicht. ..."

La loi américaine de 1990 sur les personnes handicapées (American with Disabilities Act; ADA) contient une définition intéressante dans la section 3:

- "Appliqué à une personne, le terme "handicap" signifie:
- a. une déficience corporelle ou mentale qui limite de manière substantielle l'accomplissement d'une ou de plusieurs activités majeures de la vie de cette personne;
  - b. le fait qu'une telle déficience a existé; ou
  - c. le fait d'être considéré comme atteint d'une telle déficience."<sup>17</sup>

Cette définition ne fait pas la distinction entre la déficience mentale et la déficience psychique; il n'apparaît pas clairement si celle-ci est aussi incluse.

### **Art. 3 Champ d'application**

La loi vise principalement les transports publics, les constructions nouvelles et les prestations. Le champ d'application de la loi est déterminé en conséquence. La procédure de consultation montrera si les critères retenus pour le délimiter et si les limites proposées, qu'il s'agisse du nombre de logements, du nombre de places ou des surfaces minimales, sont appropriés.

La loi vise d'abord les constructions et les installations qui sont ouvertes à chacun (al. 1, let. a); encore faut-il que la personne satisfasse aux autres conditions auxquelles l'accès est subordonné (prix ou émoluments d'entrée ou d'usage, tenue correcte, etc.). Sont visés, par exemple, les magasins, les banques, les restaurants, les hôtels, les salles de spectacles, les musées, les bibliothèques, les parkings, les parcs publics, les piscines, les plages, les stades. La loi vise également les rénovations, lorsqu'elles sont importantes. La concrétisation de la notion de rénovation importante ressortit à l'ordonnance. En revanche ne sont pas visées les constructions et installations, non plus que leurs rénovations, pour lesquelles l'autorisation de construire a été accordée avant l'entrée en vigueur de la loi (la date de l'octroi de l'autorisation constituant le terme déterminant). La loi s'applique ensuite à l'ensemble des transports publics (les gares, les haltes et les arrêts, y compris leurs infrastructures, ainsi que les véhicules; al. 1, let. b). La loi porte aussi sur ou les habitations collectives d'une certaine importance (plus de huit logements), qui sont nouvelles ou qui font l'objet d'une rénovation importante (al. 1, let. c). Enfin, la loi vise toutes les prestations destinées au public, qu'elles soient fournies par des privés, des collectivités publiques (communes, cantons, Confédération) ou par des entreprises auxquelles ces collectivités ont accordé des concessions (al. 1, let. d), à l'exception toutefois, dans ce dernier cas, du domaine des télécommunications (al. 2, let. c). Par prestations il faut entendre les services

---

<sup>17</sup> "The term "disability" means, with respect to an individual:  
a. a physical or mental impairment that substantially limits one or more of the major life activities of such individual;  
b. a record of such an impairment; or  
c. being regarded as having such an impairment."

de l'administration ouverts au public (p. ex., les registres officiels, le contrôle des habitants), les programmes de télévision, les manifestations politiques, culturelles ou sportives régulières, les centres d'achat, les services bancaires, etc.

L'al. 2 énumère ce qui ne relève pas du champ d'application de la loi. Il s'agit des constructions et installations qui servent principalement à des représentations et manifestations culturelles, entendues au sens large, et qui ne comptent pas plus de 50 places (let. a). Ne sont pas non plus visées les constructions et installations des petites exploitations commerciales, telles que les salons de coiffure, les magasins de quartier ou autres boutiques, si la surface accessible au public est inférieure à 100 m<sup>2</sup> (let. b). Enfin le domaine des télécommunications est exclu du champ d'application de la loi (let. c), car la législation spéciale en ce domaine tient déjà compte des besoins spécifiques des handicapés et, là où des adaptations sont encore nécessaires, il paraît plus judicieux de le faire directement dans la loi spéciale (cf. les modifications du droit en vigueur, ch. 4 de l'annexe du projet).

Plutôt que de fixer des chiffres à l'al. 2, let. a et b, on pourrait aussi envisager une norme de délégation au Conseil fédéral, l'habilitant à fixer ces limites au niveau de l'ordonnance.

## **Section 2 Élimination des inégalités**

### **Art. 4 Mesures de la Confédération et des cantons**

L'al. 1 s'adresse à la Confédération comme aux cantons et les charge de prendre les mesures nécessaires pour supprimer les inégalités ou – là où cela n'est guère réalisable – pour les compenser. Les mesures doivent aussi agir de manière préventive et empêcher que des inégalités ne s'installent. Par ailleurs, la 2<sup>ème</sup> phrase dispose que ces mesures doivent tenir compte des besoins particuliers des femmes handicapées, soulignant ainsi la volonté d'éliminer la double discrimination dont elles souffrent. Le problème de la double discrimination se pose en particulier en relation avec la formation professionnelle (orientation vers des métiers traditionnellement féminins) et les prestations en matière d'assurances sociales (mesures de réinsertion professionnelle d'une femme handicapée n'exerçant pas d'activité lucrative).

L'al. 2 définit l'inégalité. Il y a inégalité lorsque les personnes handicapées et les personnes non handicapées sont traitées de manière différente sans que des critères objectifs ne le justifient ou lorsque les personnes handicapées et les personnes non handicapées sont traitées de manière égale, alors que des critères objectifs requièrent un traitement différent. L'inégalité résulte de désavantages qui portent non seulement sur les éléments juridiques de la situation des personnes handicapées, mais aussi sur les éléments de fait. L'inégalité se distingue, en outre, de la discrimination. Celle-ci est une inégalité qualifiée, c'est-à-dire une différence de traitement particulièrement choquante, défavorable et le plus souvent dépréciative d'une personne handicapée.

L'al. 3 dispose que les mesures conférant des privilèges matériellement justifiés aux personnes handicapées sont permises et qu'elles ne constituent pas, à l'égard des personnes non handicapées, une atteinte au principe de l'égalité juridique. Ces

mesures doivent, en règle générale, être limitées dans le temps ou circonscrites, d'une autre manière, à un domaine d'application étroit. Cette disposition s'inspire de celle de l'art. 3, al. 3, de la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes<sup>18</sup>.

### **Art. 5 Inégalité dans l'accès aux constructions et aux prestations**

La disposition concrétise notamment la notion d'inégalité de l'art. 8, al. 4, Cst. Il convient d'abord de rappeler ici que l'art. 8 Cst. ne fonde, ni à travers le droit fondamental des al. 1 et 2, ni à travers le mandat législatif de l'al. 4, une compétence matérielle autonome de la Confédération. Cela a été souligné à plusieurs reprises dans les débats parlementaires et la doctrine le confirme régulièrement. Ainsi les normes en matière de droit du travail de la loi sur l'égalité se fondent-elles non seulement sur l'art. 4 aCst. mais aussi sur les art. 34<sup>ter</sup> (protection des travailleurs) et 64 (droit privé) aCst.

Comme nous l'avons déjà exposé ci-dessus (cf. chiffre 1.4), la présente loi entend préciser une notion du droit constitutionnel fédéral, comme le fait déjà la loi sur l'égalité en ce qui concerne l'interdiction de la discrimination. Ce faisant, le Parlement opère lui-même et de manière préalable le travail de concrétisation, lequel échoit ordinairement au juge, dans le cadre de l'application concrète du droit. En limitant toutefois son action à ce travail de concrétisation, le législateur n'intervient pas dans le domaine de compétences des cantons, lesquels conservent la faculté originaire de définir eux-mêmes un ordre conforme aux droits fondamentaux.

Rappelons enfin que le Parlement a débattu du problème de la concrétisation d'un droit fondamental à l'occasion de l'adoption de l'art. 27 aCst. et de la notion d'enseignement de base. Si l'idée d'une réglementation fédérale fut finalement abandonnée, c'est que le Parlement, pour des raisons politiques, ne voulut pas d'une intervention fédérale de nature préventive (adoption de normes), mais seulement d'une intervention de nature répressive (contrôle a posteriori par le juge). En revanche, nul ne fit valoir d'argument constitutionnel à l'encontre d'un acte normatif fédéral<sup>19</sup>. La question refit surface près de 10 ans plus tard. Le Parlement approuva alors un arrêté fédéral octroyant un crédit en vue de la préparation d'une législation fédérale d'exécution, qui devait notamment définir la notion d'"instruction primaire suffisante". L'arrêté fédéral échoua toutefois en votation populaire<sup>20</sup>.

L'al. 1 vise l'inégalité dans l'accès aux *constructions et installations*, aux *équipements des transports publics* et aux *habitations collectives* de plus de huit logements. La loi ne vise que les constructions et installations qui sont *destinées au public* (cf. art. 3, al. 1, let. a et b), y compris les infrastructures des transports publics (gares, haltes, arrêts et véhicules). Il n'est pas nécessaire que *toutes* les portes soient accessibles aux personnes handicapées; il suffit – tout

<sup>18</sup> Loi sur l'égalité; RS **151.1**

<sup>19</sup> W. Burckhardt, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, 3<sup>e</sup> éd., 1931, ad art. 27, p. 203-204.

<sup>20</sup> L.R. von Salis, Schweizerisches Bundesrecht, 2<sup>e</sup> éd., 1904, vol. V, no 2460, p. 560 s.; J. F. Aubert, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Bâle 1991, vol. I, p. 68, no 147.

particulièrement en ce qui concerne les bâtiments existants – que l'entrée principale le soit. En revanche, il ne conviendrait pas que le seul accès possible soit le monte-charge de l'entrée de service. Quant aux moyens de transports publics, ils sont tenus pour conformes aux besoins des handicapés s'ils offrent au moins un accès possible; il n'est donc pas nécessaire – du moins pendant une période transitoire – que tous les véhicules roulants soient adaptés. Il suffit, par composition, qu'une voiture-voyageurs au moins soit spécialement équipée. En ce qui concerne les habitations collectives (art. 3, al. 1, let. c), il faut que l'accès aux différents logements soit garanti; quant à l'aménagement des logements eux-mêmes aux besoins des handicapés, il n'est pas visé par la présente loi, ce domaine devant être réglé par les cantons.

L'al. 2 vise l'inégalité dans l'accès aux *prestations* fournies par des collectivités publiques ou des entreprises concessionnaires. Sont visées, par exemple, les prestations des transports publics et celles fournies par les administrations publiques quand elles ont un service de guichet à disposition de la population, tel le contrôle des habitants ou le registre foncier. Pour ces cas, la qualité de propriétaire n'est pas déterminante.

Ces deux alinéas se réfèrent indirectement au postulat d'autonomie des handicapés ("avec l'aide de tiers"). De manière générale, les personnes handicapées se sentent désavantagées et inégales du fait que leur autonomie est limitée en raison de leur handicap. Une politique en faveur des personnes handicapées doit donc, autant qu'il est possible et que cela est réalisable du point de vue économique, tendre à l'élimination de cette inégalité. C'est dans cette perspective qu'aux termes de l'art. 5, la nécessité de devoir recourir à l'aide de tiers constitue une inégalité. Cela ne signifie toutefois pas que les aides individuelles très précieuses qui ont été mises en place dans de nombreux domaines et qui font leur preuve soient méprisées. Mais le but supérieur que vise la présente loi est de créer les conditions générales de la vie en société qui permettent aux personnes handicapées de mener leur existence indépendamment de l'aide de tiers et de se libérer ainsi d'un sentiment de dépendance.

L'al. 3 pose le principe selon lequel l'interdiction de la discrimination ne vaut pas seulement dans les relations entre l'Etat et les particuliers mais aussi dans celles qui lient les particuliers entre eux (effet horizontal). L'interdiction de la discrimination vise les personnes privées qui fournissent des prestations destinées au public, c'est-à-dire qui les offrent, en principe, à chacun. Avec le terme général "prestations" est visé tout un ensemble de services offerts au public. On trouve principalement les prestations du commerce de détail, des restaurants, des hôtels, des banques, des piscines, les prestations culturelles telles que celles des bibliothèques, des musées, des théâtres, des cinémas ainsi que des installations à ciel ouvert (jardin zoologique, stade, parc).

**Commentaire relatif à la variante 2 (art. 5a)**

Le projet de loi pourrait être enrichi d'une disposition introduisant des droits subjectifs. En effet, comme l'a montré la procédure de consultation de l'automne 1999, le droit cantonal, en particulier dans le domaine de la construction, est assez avancé; en revanche c'est au niveau de l'exécution que l'on constate un déficit. En prévoyant des voies de droit (recours ou action), la loi pourrait conférer aux personnes handicapées les instruments propres à mieux faire respecter le droit en vigueur. Dans cette perspective, nous mettons en discussion le projet d'art. 5a.

En ce qui concerne l'accès à des constructions, c'est le propriétaire de l'ouvrage qui doit en répondre (al. 1). Quant aux locaux loués, la personne handicapée a le choix de rechercher soit la personne qui fournit la prestation, soit le propriétaire de l'ouvrage (al. 2). Compte tenu des délais transitoires (art. 13) et de l'exclusion des bâtiments existants du champ d'application de la loi (art. 3), cette solution paraît raisonnable.

De manière générale, les efforts entrepris pour éliminer une inégalité doivent être économiquement supportables, comparés au bénéfice qu'en tirerait une personne handicapée (al. 3, let. a). Par ailleurs des intérêts prépondérants de la protection des monuments, de la protection de la nature et du paysage (al. 3, let. b) ou de la sécurité du trafic et de l'exploitation (al. 3, let. c) peuvent aussi limiter l'étendue de ces droits subjectifs. Si un propriétaire néglige de prendre les dispositions nécessaires lors de la construction d'un bâtiment ou d'une rénovation importante, la pesée des intérêts que commande l'al. 3, let. a, sera opérée sur la base des coûts supplémentaires que ce propriétaire aurait dû consentir au moment où il a fait procéder aux travaux. Ces coûts devraient le plus souvent être inférieurs à ceux que requerra l'adaptation ultérieure.

L'al. 4 renforce le principe de la proportionnalité de l'al. 3, en ce sens qu'il permet au juge de ne pas ordonner l'élimination intégrale de l'inégalité, mais de recourir, quand la cause n'est pas évidente, à une mesure plus nuancée et adaptée aux circonstances de l'espèce. En effet, selon l'al. 4, la collectivité concernée doit prévoir une solution de substitution, si le droit d'une personne handicapée ne peut être reconnu au motif qu'il serait disproportionné au sens de l'al. 3. Ainsi pourrait être compensée une inégalité dont l'élimination totale ne saurait raisonnablement être exigée. Nous pensons, par exemple, à la solution provisoire de l'élévateur (mobilift) qui permet à une personne handicapée, aidée d'un employé, de monter dans un train, là où les véhicules ou les quais n'ont pu encore, pour des raisons économiques, être adaptés aux besoins des handicapés.

Cet art. 5a devrait être complété par une disposition transitoire introduisant un délai d'adaptation. Les droits subjectifs ne peuvent, selon cette disposition, être invoqués à l'encontre des personnes privées qui fournissent des prestations que trois ans après l'entrée en vigueur de la loi. D'ici là les prestataires doivent prendre les dispositions nécessaires pour pouvoir offrir leurs prestations de manière conforme aux besoins des handicapés.

### **Section 3 Dispositions spéciales visant la Confédération**

#### **Généralités concernant les articles 6-8**

L'art. 8, al. 2 et 4, Cst. ne fondent pas de compétences matérielles nouvelles en faveur de la Confédération. Celle-ci ne peut donc édicter des prescriptions en matière d'égalité des handicapés dans des domaines de compétence originaire des cantons. En revanche, elle peut, dans les domaines qui lui sont propres, adopter des mesures – modèles – pour combattre les inégalités de droit et de fait. S'y prêtent particulièrement bien les domaines dans lesquels elle remplit le rôle d'employeur ou de maître d'œuvre ainsi que ceux où elle offre, à travers des entreprises concessionnaires, des prestations (transport de personnes, poste).

#### **Art. 6 Mesures dans le domaine du personnel**

La Confédération a un rôle pilote à jouer. En effet elle doit, en sa qualité d'employeur, pratiquer une politique favorable aux personnes handicapées. A cet effet, la loi impose à la Confédération l'obligation d'accorder, lors de l'engagement de son personnel, la priorité à la candidature des personnes handicapées (al. 1). Cette obligation vaut jusqu'à ce que le nombre des employés handicapés représente une proportion appropriée – mesurée par rapport à leur pourcentage dans la population globale - de l'ensemble du personnel. A la différence de la loi allemande sur les handicapés graves, le degré d'invalidité n'est pas déterminant quant à la réalisation de l'obligation. Toutefois, la Confédération a aussi à prendre en considération les personnes gravement handicapées. Il va de soi que les personnes handicapées qui posent leur candidature doivent être en mesure de satisfaire aux exigences matérielles liées au poste à pourvoir.

A la différence de la solution proposée ici, l'Allemagne connaît une réglementation beaucoup plus stricte, qui fixe dans la loi formelle même un quota minimal précis : les employeurs publics ou privés qui occupent plus de 16 personnes doivent employer au moins 6% de personnes gravement handicapées. Si ce quota n'est pas atteint, une somme de 200 DM doit être versée mensuellement à un fonds pour chaque poste qui n'est pas occupé par une personne handicapée. Une mesure aussi contraignante, applicable même aux privés, ne nous paraît pas adéquate.

L'al. 2 dispose que la Confédération, en sa qualité d'employeur, doit accorder aux personnes handicapées les mêmes chances qu'aux personnes non handicapées dans les différents domaines des rapports de travail.

La réglementation s'applique au domaine de la loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération<sup>21</sup> (al. 3).

---

<sup>21</sup> FF 2000 2105; RO ; RS

**Commentaire relatif à la variante 2 (art. 6a)**

Dans la même perspective de l'introduction de droits subjectifs qui est proposée dans la variante 2 relative à l'art. 5a, on pourrait aussi prévoir un droit subjectif pour mettre en oeuvre les mesures prévues dans le domaine du personnel fédéral.

Selon l'al. 1, la personne dont la candidature n'a pas été retenue disposerait d'un droit de recours pour violation de l'art. 6, al. 1. Selon l'al. 2, les employés handicapés disposent des moyens de droit institués par la loi fédérale sur le personnel de la Confédération, s'ils font valoir une inégalité de traitement au sens de l'art. 6, al. 2, concernant l'aménagement de leur place de travail ou des autres conditions de travail.

Cette variante entraîne aussi une modification de la loi d'organisation judiciaire (art. 100, al. 2, let. d). Cette modification a pour but de surmonter l'impossibilité actuelle de recourir en dernière instance au Tribunal fédéral contre des décisions relatives à la création initiale des rapports de service et aux promotions du personnel de la Confédération (art. 100, al. 1, let. e, ch.1). Elle ouvre donc la voie du recours de droit administratif contre des décisions qui contreviendraient à l'art. 6 de la présente loi.

Cette réglementation s'aligne sur celle consacrée en matière d'égalité des sexes (art. 100, al. 2, let. b, OJ, en liaison avec l'art. 13 de la loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes<sup>22</sup>). Il y aura lieu de revoir l'ensemble de ces deux réglementations à l'occasion de la révision de la loi d'organisation judiciaire et d'instituer éventuellement dans l'un et l'autre cas soit la Commission de recours en matière de personnel fédéral soit ultérieurement le Tribunal administratif fédéral comme instance de recours.

**Art. 7 Prescriptions sur les normes techniques**

La Confédération doit pouvoir édicter des normes qui lient ses organes et ses établissements.

L'al. 1 confère à la Confédération la compétence expresse d'édicter des dispositions sur l'aménagement, conforme aux besoins des handicapés, des gares, des haltes, des arrêts, des véhicules et des systèmes d'information.

L'al. 2 fonde légalement les actuelles Instructions du Conseil fédéral, du 6 mars 1989, concernant les mesures à prendre en faveur des infirmes dans le domaine de la construction<sup>23</sup>.

Selon l'al. 3, la Confédération doit entendre les organisations d'aide aux handicapés lors de l'élaboration de ces normes techniques.

---

<sup>22</sup> RS 151.1

<sup>23</sup> FF 1989 I 1452

En vertu de l'al. 4, les normes édictées par la Confédération doivent aussi être respectées, lorsque celle-ci accorde des concessions ou des aides financières. Par ailleurs, vu la rapide évolution de la technique, il s'impose de revoir périodiquement ces normes à la lumière des progrès techniques réalisés.

### **Art. 8 Droit de recours des organisations**

Cette disposition règle le droit de recours des organisations qui, en vertu de leurs statuts, se consacrent à la cause des personnes handicapées. Ont la qualité pour recourir les organisations qui existent depuis plus de cinq ans et qui sont reconnues par le Conseil fédéral (al. 1). Ce droit de recours se limite aux procédures fédérales liées à l'octroi de concessions (al. 2). Peuvent donc être attaquées notamment les décisions en matière de communication (concessionnaires de télévision) et de transports publics (concessionnaires de chemins de fer et autres concessionnaires de transports de personnes).

Les al. 3 et 4 rassemblent des règles sur la notification des décisions et d'autres questions de procédure, comme le font les dispositions de procédure de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (art. 55)<sup>24</sup>.

### **Généralités concernant les articles 9 et 10**

Comme cela a souvent été souligné dans la procédure de consultation de l'automne 1999, les règles de droit ne suffisent pas à résoudre tous les problèmes liés à la situation des handicapés dans notre société. Les progrès en cette matière dépendent largement de l'évolution des mentalités et la société doit réapprendre, d'une certaine manière, à côtoyer les différences et à vivre dans une collectivité mélangée, où les membres ne partagent pas nécessairement les mêmes facultés individuelles. Ce processus dépasse d'ailleurs largement la question des personnes handicapées et s'étend aussi aux différences d'ethnies, de cultures, de langues et de nationalités; il s'inscrit, en ce sens, dans la problématique générale de la tolérance collective. Les articles sur les mesures d'encouragement visent précisément à contribuer à un changement de mentalité et à mettre sur pied une politique qui aide les particuliers à suivre ce processus d'évolution. Les programmes préconisés devraient permettre de développer des modèles innovateurs d'intégration des personnes handicapées.

Les articles 9 et 10 ont pour but de fournir la base légale nécessaire pour que la Confédération puisse encourager l'intégration des handicapés et accorder des aides financières. En revanche, ils ne constituent pas des règles d'organisation. En effet, ces questions, à savoir la détermination de l'unité administrative fédérale compétente pour exécuter la présente loi et notamment pour prendre les décisions qu'elle implique, ne doivent pas être réglées dans la loi formelle, mais au niveau de l'ordonnance du Conseil fédéral (art. 43 et 47 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration<sup>25</sup>).

---

<sup>24</sup> RS 814.01

<sup>25</sup> RS 172.010

En relation avec les questions d'organisation, nous avons aussi examiné la possibilité de créer la base légale nécessaire pour instituer une commission permanente administrative ou un préposé spécial aux problèmes spécifiques des personnes handicapées. C'est délibérément que nous avons renoncé à proposer la création de telles institutions, qui risqueraient d'alourdir les processus de décisions, et préféré la solution d'une ou plusieurs structures légères, incluses dans l'administration centrale. A cet égard, il faut aussi considérer que les problèmes liés aux personnes handicapées diffèrent grandement selon les domaines considérés, ce qui implique une parfaite maîtrise des questions matérielles inhérentes à ces domaines (par exemple, en matière de transports, de télécommunications ou de télévision).

### **Art. 9 Programmes visant l'intégration des personnes handicapées**

L'art. 9 prévoit la faculté pour la Confédération de développer des programmes d'intégration des personnes handicapées. L'application de ces programmes reposent sur le consentement des personnes impliquées. Il ne s'agit, en aucun cas, d'imposer des mesures d'intégration. Interprétés à la lumière du but de la loi, ces programmes peuvent porter sur les différents domaines dans lesquels la Confédération dispose d'une compétence matérielle. Pour plus de clarté, l'al. 2 énumère les principaux d'entre eux, mais la liste n'est pas exhaustive. Le but de ces programmes est d'essayer de tester, avec l'appui des autorités, un certain nombre de mesures ou de formes innovatrices d'intégration. Nous pensons, en particulier, à des programmes d'intégration de personnes mentalement ou psychiquement handicapées dans la scolarisation ordinaire, moyennant un soutien du corps enseignant et un accompagnement pédagogique adéquats. D'autres programmes pourraient viser l'intégration des personnes handicapées dans la vie professionnelle, moyennant, là également, un accompagnement psychologique à la place de travail ou l'aménagement de conditions particulières de travail. D'autres programmes encore pourraient consister à soutenir les efforts entrepris en vue de permettre aux personnes handicapées de vivre de manière autonome. Ces mesures viseraient, par exemple, à intéresser les habitants de résidences d'habitation collective ou de quartiers à aider des voisins handicapés à mener une vie autonome, en suscitant des comportements de solidarité et de responsabilité entre les divers résidents. D'autres programmes encore pourraient chercher à favoriser, dans le cadre de manifestations réputées, la présence active des handicapés, plutôt que de développer des manifestations parallèles (par exemple, en matière de concours sportifs, d'expositions, de festivals, etc.).

Quant à l'al. 3 de la disposition, il permet à la Confédération de se limiter à participer à l'élaboration de tels programmes. Vu le savoir faire dont disposent depuis longtemps les organisations d'aide aux handicapés, on peut même penser que la Confédération concentrera ses efforts sur une telle action de soutien. Cette forme d'action est d'ailleurs conforme au principe de la subsidiarité de l'intervention de l'Etat. Par participation, on entend notamment la collaboration au niveau du développement de concepts, la mise à disposition d'infrastructures ou le versement d'aides financières. Dans ce dernier cas, les principes généraux qui régissent les subventions sont applicables, en particulier l'obligation des

responsables du programme de fournir une prestation propre correspondant à leur capacité économique (art. 7 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions<sup>26</sup>). Les destinataires des aides financières peuvent être les collectivités publiques elles-mêmes ou leurs services et leurs établissements ainsi que les organismes, qui, de par leurs statuts, se consacrent à l'aide aux personnes handicapées. En revanche, les particuliers ou les entreprises qui développeraient elles-mêmes des programmes d'intégration de personnes handicapées ne sont pas, dans le cadre de cette disposition, des destinataires d'aides financières directes de la Confédération. Relevons que cette disposition n'introduit pas un droit à des subventions.

Ces aides devront être coordonnées avec celles versées par l'assurance-invalidité au titre de ses propres mesures d'encouragement (art. 73 et 74 LAI) et, en vertu du principe énoncé à l'art. 75, al. 2, LAI, l'AI continuera à n'intervenir que dans la mesure où d'autres aides fédérales ne sont pas accordées. L'art. 12 du présent projet ne modifie donc pas cette situation. Par ailleurs, dans la mesure où la tâche de coordination des diverses aides pose des problèmes d'organisation, ceux-ci doivent être réglés au niveau des ordonnances du Conseil fédéral, conformément aux principes applicables en matière de droit d'organisation.

Nous ajouterons, enfin, que les principes et les solutions retenus pour la répartition des compétences et des charges entre la Confédération et les cantons dans le cadre de la nouvelle péréquation financière s'appliqueront évidemment aussi aux aides versées au titre de la présente loi. Concrètement, cela pourrait signifier que les aides financières ne pourraient être versées qu'aux organisations œuvrant au niveau national ou au niveau d'une région linguistique.

## **Art. 10 Information et conseil**

Cette disposition fournit la base légale permettant à la Confédération de mener une politique d'information et de conseil en faveur des personnes handicapées. L'al. 1 porte sur une information globale, qui doit sensibiliser l'opinion publique aux problèmes spécifiques des handicapés et inciter les preneurs de décisions à tenir compte, en temps utile, des revendications justifiées des milieux des handicapés. L'al. 2 vise une information concrète, destinée à des personnes ciblées. L'al. 3 consacre un principe désormais indispensable de toute politique publique, à savoir l'évaluation des mesures prises et de la politique adoptée. Cette évaluation doit permettre de contrôler les orientations principales, de les corriger, s'il y a lieu, et de vérifier s'il convient de poursuivre la tâche.

## **Section 4 Dispositions spéciales visant les cantons**

### **Art. 11**

En matière d'instruction primaire, la Confédération ne peut que déterminer ce qu'englobe le droit fondamental à un enseignement de base suffisant (art. 19 et

---

<sup>26</sup> RS 616.1

62). Le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral, dans certains cas, ont, à plusieurs reprises, été appelés à le faire. Tout en s'imposant une grande réserve, ils se sont toutefois prononcés sur la distance raisonnable des trajets scolaires ou sur le caractère adéquat d'une décision de scolarisation spéciale<sup>27</sup>. Mais, d'un point de vue juridique, les autorités fédérales peuvent aussi concrétiser les dispositions constitutionnelles sur d'autres points.

Un enseignement suffisant doit englober l'apprentissage des différentes facultés nécessaires pour exercer un métier ainsi que pour faire face de manière autonome aux exigences de la vie moderne, ce qui implique la capacité de s'exprimer<sup>28</sup>. A cet égard, la langue des signes constitue, pour les personnes sourdes ou muettes, la langue de substitution, propre à une communication directe. Cette langue est un instrument central d'intégration dans la société. Aussi, selon l'al. 1, doit-elle figurer parmi les matières obligatoirement dispensées dans le cadre de l'enseignement de base garanti par l'art. 19 Cst. Il en va de même de l'écriture braille qui permet à un aveugle ou à un malvoyant de communiquer avec son environnement. L'al. 2 prévoit donc une règle en ce sens.

## **Section 5 Dispositions finales**

### **Art. 12 Modifications du droit en vigueur**

Voir le commentaire de l'annexe.

### **Art. 13 Délais d'adaptation en matière de transports publics**

En ce qui concerne les transports publics, il faut distinguer, d'une part, les infrastructures construites et les véhicules (al. 1), qui doivent être adaptés dans les dix ans qui suivent l'entrée en vigueur des prescriptions sur les normes techniques visées à l'art. 7, al. 1, du projet, et, d'autre part, les services annexes (al. 2), pour lesquels un délai d'adaptation plus court se justifie. Constituent des services annexes notamment les systèmes d'information (panneaux d'affichage, repères tactiles, etc.), les distributeurs de billets, les toilettes, les salles d'attente et autres équipements de ce genre.

Il serait aussi possible de différencier les délais d'adaptation en fonction notamment du type de véhicules en service (bus ou voitures de chemin de fer) ou du système de transports (chemin de fer à voie normale ou à voie étroite) afin de mieux tenir compte des particularités des différents modes de transport (p. ex., quant au rythme de renouvellement du matériel).

---

<sup>27</sup> Cf. JAAC 44.19; 56.38; 58.71; 63.59; ATF 117 Ia 27, cons. 6, p. 31. A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Berne 2000, vol. II, p. 691 ss, nos 1519 à 1522.

<sup>28</sup> M. Borghi, *in* Commentaire de la Constitution fédérale, ad art. 27 (1988), nos 33 s.

**Annexe de l'art. 12 (Modifications du droit en vigueur)****1. Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct<sup>29</sup>*****Art. 33, al. 1, let. h***

Les milieux des handicapés demandent que l'ensemble des frais provoqués par l'invalidité soit déductible du revenu imposable (suppression de la totalité de la franchise personnelle), car cette franchise, qui varie d'ailleurs d'un canton à l'autre, est perçue comme une sorte de «pénalisation» des handicapés: ceux-ci auront, en effet, toujours à faire face à davantage de frais qu'une personne non-handicapée et cela de manière permanente. La solution proposée ne supprime pas totalement la franchise, mais fixe un seuil, au-delà duquel il n'y aurait plus de franchise à assumer; cette solution permettrait d'alléger la charge fiscale des handicapés les plus touchés, c'est-à-dire de tous ceux qui doivent consacrer plus du 10% de leur revenu à des frais inhérents à leur handicap. Pour des raisons de simplification nous avons renoncé, au stade actuel du projet, à prévoir un système dégressif de franchise. Toutefois ce point devra être réexaminé à la lumière d'une jurisprudence récente du Tribunal fédéral des assurances, qui considère comme contraire au principe de l'égalité de l'art. 8 Cst. une règle indifférenciée, fixant une limite unique, dont résulte l'existence d'un droit ou d'une obligation<sup>30</sup>.

***Art. 35, al. 1, let. b***

Cette déduction sociale a un caractère compensatoire et une certaine valeur incitative. Elle va dans le sens de la recommandation Spoerry du 19 juin 1997<sup>31</sup>. Vu le nouveau mandat constitutionnel de l'art. 8, al. 4, l'introduction d'une telle déduction apporterait une contribution utile à la politique d'intégration des personnes handicapées. Elle constituerait une mesure incitative en faveur du maintien à domicile. Compte tenu de la règle actuelle de l'imposition unique des époux faisant ménage commun (art. 9), il convient, toutefois, de compléter l'art. 35, al. 1, let. b, de manière à exclure une double déduction afférente à la même personne. Le montant de la déduction correspond à celui qui est actuellement en vigueur en vertu de l'art. 4 de l'ordonnance sur la compensation des effets de la progression à froid pour les personnes physiques en matière d'impôt fédéral direct du 4 mars 1996<sup>32</sup>.

***Art. 213, al. 1, let. b***

Cette modification est le corollaire de la modification de l'art. 35, al. 1, let. b: en effet, elle introduit, pour les quelques cantons qui pratiquent encore le régime de la taxation annuelle (art. 41), la déduction sociale pour tâches d'assistance. Le

---

<sup>29</sup> LIFD; RS 642.11

<sup>30</sup> Cf. NZZ du 21 mars 2000, livraison no 68, p. 14; arrêt C 301/98 du 21.01.2000 non encore publié.

<sup>31</sup> B.O. 1997 CE 991

<sup>32</sup> RS 642.119.2

montant de la déduction correspond à celui qui est actuellement en vigueur en vertu de l'art. 7 de l'ordonnance sur la compensation des effets de la progression à froid pour les personnes physiques en matière d'impôt fédéral direct du 4 mars 1996<sup>33</sup>.

## **2. Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes<sup>34</sup>**

### ***Art. 9, al. 2, let. h***

Cette modification est le corollaire de la révision de l'art. 33, al. 1, let. h, de la loi sur l'impôt fédéral direct (cf. chiffre 1, ci-dessus).

## **3. Loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière<sup>35</sup>**

### ***Art. 8, al. 2, phrase 2***

L'article sur le but de la loi est élargi et mentionne dorénavant expressément la conformité aux besoins des personnes handicapées. Cette révision fournit la base légale nécessaire en vue des adaptations des ordonnances d'exécution, par exemple de l'ordonnance du 19 juin 1995 concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers<sup>36</sup>.

## **4. Loi fédérale du 30 avril 1997 sur les télécommunications<sup>37</sup>**

### ***Art. 16, al. 1, let. e, et al. 1<sup>a</sup>***

Une interprétation conforme à la Constitution (art. 8) permettrait vraisemblablement de déduire ces nouvelles obligations du texte actuel de la loi précitée et de les prévoir au niveau de l'ordonnance. Toutefois, il est judicieux de marquer clairement dans le texte légal la volonté d'adapter les infrastructures et les services offerts au nouvel esprit d'égalité. Quant au contenu de l'actuel al. 1, let. e, il est transféré dans le nouvel al. 1<sup>a</sup>. Le nouvel al. 1<sup>a</sup> doit garantir que le service universel soit offert dans tout le pays à des conditions équivalentes à celles qui prévalent pour les autres usagers. Il s'agit, d'une part, d'assurer la qualité technique et l'adaptation constante au progrès et, d'autre part, de prévenir des surtaxes au motif de coûts supplémentaires. L'obligation vise les concessionnaires du service universel.

---

<sup>33</sup> RS 642.119.2

<sup>34</sup> RS **642.14**

<sup>35</sup> RS **741.01**

<sup>36</sup> RS **741.41**

<sup>37</sup> LTC; RS **784.10**

## 5. Loi fédérale du 21 juin 1991 sur la radio et la télévision<sup>38</sup>

### **Art. 3, al. 4**

La télévision occupe une place déterminante dans notre société et elle est un puissant moyen de communication et d'intégration. Aussi les milieux des handicapés demandent-ils avec insistance que leurs besoins spéciaux soient pris en considération lors de la programmation. L'obligation d'aménager une partie des programmes de manière accessible aux malentendants lie tous les diffuseurs de télévision dont l'offre de programmes touche l'ensemble de la Suisse ou toute une région linguistique. En revanche, les diffuseurs régionaux ou locaux ne sont pas visés. Le choix des moyens est laissé à la décision des diffuseurs concernés (sous-titrages, traduction en langage des signes).

Actuellement une grande partie des émissions sous-titrées est financée indirectement par l'assurance-invalidité, laquelle verse, sur la base de l'art. 74 LAI, des subventions aux organisations de l'aide privée aux invalides; celles-ci consacrent une partie de ces aides à co-financer les programmes sous-titrés de la SSR. Le sous-titrage des émissions, développé de manière appropriée, doit dorénavant faire partie du "service public". Eu égard cependant au rapport coûts-bénéfices, nous avons renoncé à viser tous les diffuseurs. Quant à l'étendue de l'obligation de rendre accessible aux malentendants une part appropriée des émissions, elle sera concrétisée soit dans une ordonnance du Conseil fédéral soit dans la concession de diffusion, dont elle constituera une condition. Dans cette dernière hypothèse, les personnes concernées seront associées à cette concrétisation. Le financement doit être assuré par les redevances de perception.

## 6. Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité<sup>39</sup>

### **Art. 13, al. 2<sup>bis</sup>**

A la différence de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (art. 29<sup>septies</sup>)<sup>40</sup>, la loi sur l'assurance-chômage ne comptabilise pas dans la période de cotisation les périodes durant lesquelles un assuré s'est consacré à la prise en charge de proches au bénéfice d'une allocation pour impotents (bonification pour tâches d'assistance). Elle ne connaît qu'une bonification pour tâches éducatives (art. 13, al. 2<sup>bis</sup>). Or les tâches d'assistance représentent une valeur économique indéniable même si elles ne constituent pas une activité économique rétribuée et la personne qui s'y consacre ne devrait pas être défavorisée par rapport à d'autres travailleurs. L'absence d'une telle bonification peut aussi avoir un effet dissuasif, en amenant certaines personnes à renoncer à prendre en charge des proches handicapés. La réglementation actuelle doit donc être reconsidérée à la lumière du mandat de l'art. 8, al. 4, Cst. A cet égard, les deux voies suivantes sont envisageables:

---

<sup>38</sup> RS 784.40

<sup>39</sup> LACI; RS 837.0

<sup>40</sup> RS 831.10

Ou bien l'on procède à une modification de l'art. 13, al. 2<sup>bis</sup>, LACI, aux termes de laquelle la période consacrée à des tâches d'assistance est expressément assimilée à celle consacrée à des tâches éducatives. En ce qui concerne la formulation, nous nous sommes fondés sur le texte de l'art. 13, al. 2<sup>bis</sup>, LACI, récemment modifié par la loi du 8 octobre 1999 sur l'Accord entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, la Communauté Européenne et ses Etats membres sur la libre circulation des personnes, lequel n'est toutefois pas encore en vigueur. L'adaptation proposée ici ne préjuge d'ailleurs pas d'une éventuelle modification de l'art. 13, al. 2<sup>bis</sup>, qui, pour d'autres motifs, pourrait intervenir à l'occasion de la révision LACI 2003 et de la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS.

Ou bien l'on continue de procéder par voie d'interprétation de l'art. 14, al. 2, LACI. En effet, aux termes de cette disposition légale, "sont libérées des conditions relatives à la période de cotisation les personnes, qui, par suite de séparation de corps ou de divorce, d'invalidité ou de mort de leur conjoint ou pour d'autres raisons semblables ou pour cause de suppression de leur rente d'invalidité, sont contraintes d'exercer une activité salariée ou de l'étendre. Cette règle ne s'applique pas lorsque l'événement en question remonte à plus d'une année". Or une interprétation de la notion "d'autres raisons" aboutit à libérer des conditions relatives à la période de cotisation des personnes qui, restées à l'écart de la vie professionnelle du fait de l'assistance prodiguée à des parents, à des beaux-parents, à des frères et sœurs ou à un conjoint, sont contraintes, pour des raisons économiques, d'exercer une activité lucrative ou de l'étendre, en raison de la perte de leur soutien. Comme on peut le constater, la législation et la pratique actuelles tiennent déjà compte de la situation particulière des personnes qui se consacrent à des tâches d'assistance, pour autant que les personnes assistées participent à l'entretien des personnes les aidant. Si cette pratique actuelle donne satisfaction, on pourrait se contenter de l'ancrer dans l'ordonnance lors des travaux législatifs sur la révision LACI 2003.