Zürcher Hochschule
für Angewandte Wissenschaften

BÜRO FÜR ARBEITS- UND SOZIALPOLITISCHE STUDIEN BASS AG
KONSUMSTRASSE 20 · CH-3007 BERNE · TÉL +41 (0)31 380 60 80 · FAX +41 (0)31 398 33 63
INFO@BUEROBASS.CH · WWW.BUEROBASS.CH

Evaluation de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées - LHand

Version abrégée

Rapport élaboré sur mandat du Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur SG-DFI / Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées BFEH

Communauté de travail BASS/ZHAW
Theres Egger, Heidi Stutz, Jolanda Jäggi, Livia Bannwart et Thomas Oesch - Bureau BASS
Tarek Naguib et Kurt Pärli - ZHAW

Berne, août 2015

Table des matières

Table des matières I

1 Contexte 1

2 Plan de recherche 4

3 Egalité et traitement actuel des handicaps 6

4 Constructions et installations 12

5 Transports publics 20

6 Formations post-obligatoires du degré secondaire II 27

7 Activité professionnelle 35

8 Prestations de services 39

9 Conflits et application du droit 44

10 Jurisprudence 47

11 Comparaison avec le droit d'autres pays 52

12 Conclusion générale 55

13 Interventions nécessaires et interventions possibles 62

13.1 Information et sensibilisation 62

13.2 Ancrage structurel et application du droit 63

13.3 Améliorations de la mise en œuvre 64

13.4 Lacunes de la protection juridique 66

13.5 Qui fait quoi ? 68

1 Contexte

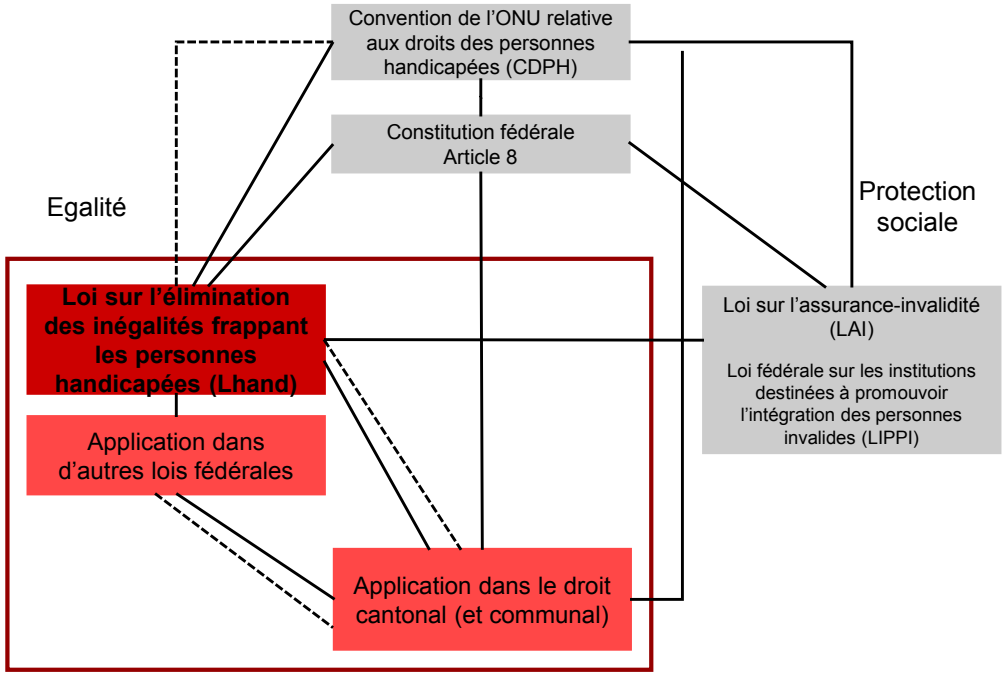
La loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (loi sur l'égalité pour les handicapés, LHand) est entrée en vigueur le 1er janvier 2004. Elle a pour but de prévenir, de réduire ou d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées. Elle entend pour ce faire créer des conditions propres à faciliter aux personnes handicapées la participation à la vie de la société, en les aidant notamment à être autonomes dans l'établissement de contacts sociaux, dans l'accomplissement d'une formation et dans l'exercice d'une activité professionnelle. Dix ans après son entrée en vigueur, la LHand a été évaluée afin de décrire et de mesurer sous forme de bilan (fonction sommative) sa mise en œuvre et ses résultats. Cette évaluation revêt également une fonction formative puisque, sur la base des résultats obtenus, elle identifie des interventions nécessaires et formule des recommandations.

La loi a été élaborée en tant que contre-proposition à l'initiative populaire « Droits égaux pour les personnes handicapées » émanant des organisations de personnes handicapées. Une première victoire avait déjà été remportée avec l'inscription, dans la nouvelle Constitution fédérale, d'une interdiction de la discrimination « du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique » (art. 8, al. 2) et d'un mandat législatif visant à éliminer les inégalités frappant les personnes handicapées (al. 4).

Objet de l'évaluation

Comme le montre la **Figure 1** ci-dessous, il n'était pas facile de délimiter avec précision l'**objet de l'évaluation**.

Figure 1. Vue d'ensemble de l'objet de l'évaluation



Source : BASS/ZHAW. En rouge : objet de l'évaluation ; en gris : contexte. Flèches en pointillé : influences existant de fait, sans caractère contraignant ; flèches en continu : liens juridiquement contraignants.

L'évaluation porte sur la **loi sur l'égalité pour les handicapés et sur ses trois ordonnances**[1]. Cependant, la LHand laisse explicitement à la Confédération le soin de concrétiser l'égalité pour les personnes handicapées en prévoyant des dispositions appropriées dans d'autres lois. Et le texte concerne aussi des domaines relevant de la compétence des cantons. C'est pourquoi il est parfois très difficile, selon les domaines, de déterminer clairement si un **effet** peut être **directement** attribué à la LHand ou s'il est la conséquence d'autres dispositions du droit fédéral ou du droit cantonal. Dans les cas où il n'existait pas d'autres informations disponibles, nous avons supposé dans le présent rapport qu'il s'agissait d'un **effet indirect**. La Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI) et la loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI) constituent dans le contexte de la LHand trois bases juridiques essentielles qui influent elles aussi fortement sur les possibilités en matière d'égalité pour les personnes handicapées.

Approche et notions de la loi sur l'égalité pour les handicapés

Comme le prouvent notamment les nouvelles notions qu'elle a dû introduire, la loi sur l'égalité pour les handicapés apporte dans la politique en faveur des personnes handicapées une **nouvelle approche en matière de droits de l'homme** et elle **comprend le handicap comme une interaction de caractéristiques individuelles et de conditions sociétales.**

Le terme de « **handicap** » a une acception plus large que l'« invalidité » au sens du droit des assurances sociales. Il est le résultat d'une **limitation fonctionnelle** au sens médical, vraisemblablement durable, et d'une **restriction de la participation** due principalement à des barrières environnementales et comportementales. Cette situation de handicap peut également survenir en cas de maladie chronique ou de déficiences liées à l'âge. Ces dernières sont par conséquent incluses dans la notion de handicap. Les chiffres reflètent clairement les différences de portée entre les termes de « handicap » et d'« invalidité » : selon l'Office fédéral de la statistique, la Suisse comptait en 2012 **1,2 million de personnes présentant un handicap** au sens de la définition élargie de la LHand. **Environ 490 000 d'entre elles souffraient d'une importante limitation fonctionnelle**, mais seules quelque **235 000 touchaient une rente AI** – principalement parce qu'il n'existe pas de rente AI, mais uniquement des rentes AVS pour les personnes ayant atteint l'âge de la retraite. **173 000 personnes handicapées vivaient dans des foyers**, dont 126 000 ayant atteint l'âge de la retraite, soit une grande majorité.

Il était également nécessaire de définir ce qu'est une **inégalité**. Conformément à la LHand, il y a inégalité « lorsque les personnes handicapées font l'objet, par rapport aux personnes non handicapées, d'une différence de traitement en droit ou en fait qui les désavantage sans justification objective ou lorsqu'une différence de traitement nécessaire au rétablissement d'une égalité de fait entre les personnes handicapées et les personnes non handicapées fait défaut » (art. 2, al. 2, LHand). L'**interdiction des inégalités** oblige à prendre les mesures requises pour éliminer ou prévenir une inégalité dès lors que les dépenses ne sont pas disproportionnées par rapport à l'utilité espérée. La Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) emploie ici le concept « d'aménagements raisonnables », fréquemment rencontré dans le contexte international.

[1] Ordonnance sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (ordonnance sur l'égalité pour les handicapés, **OHand**), ordonnance sur les aménagements visant à assurer l'accès des personnes handicapées aux transports publics (**OTHand**) et ordonnance du DETEC concernant les exigences techniques sur les aménagements visant à assurer l'accès des personnes handicapées aux transports publics (**OETHand**).

L'interdiction des inégalités s'applique partout où la Confédération est directement compétente ainsi que là où exercent les entreprises concessionnaires de la Confédération.

Le fait qu'il existe dans le droit suisse du handicap **deux définitions de la discrimination** peut prêter à confusion :

■ Il y a **discrimination au sens de la LHand** lorsqu'une personne souffrant d'un handicap fait l'objet d'une « 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, en lien avec l'art. 6 LHand). Cette interdiction des discriminations de la LHand s'applique au domaine des prestations fournies par des particuliers. En cas de discrimination de ce type, il n'y a pas d'obligation de prendre des mesures visant à éliminer l'inégalité ou de procéder à des aménagements appropriés. Seule une indemnisation d'un montant maximal de 5000 francs peut être exigée (art. 11, al. 2).

■ **Une discrimination au sens de la disposition constitutionnelle** correspond en grande partie au concept d'inégalité de la LHand, et l'**interdiction des discriminations** offre ici une protection analogue. Cette disposition est importante parce qu'elle s'applique de manière contraignante à l'action étatique des cantons et des communes (ainsi qu'à celle de leurs entreprises concessionnaires).

Objet de la loi sur l'égalité pour les handicapés

Le **champ d'application** (art. 3 LHand) comprend les constructions et les installations, les transports publics, la formation et la formation continue, les prestations de services et les rapports de travail au sein de la Confédération. La loi prévoit également une promotion active de l'égalité. Cette énumération correspond aux champs d'action examinés lors de l'évaluation, certains aspects précis ayant fait l'objet d'une attention particulière.

Parmi les **instruments et mesures** mis en œuvre par la LHand figurent **des interdictions et des droits subjectifs** (interdiction des inégalités, interdiction des discriminations, actions et recours collectifs, indemnisation, gratuité de la procédure), des **mesures institutionnelles** telles que la création du Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH) et des **mesures d'encouragement** comme les aides financières octroyées pour le soutien de projets. La LHand autorise en outre explicitement à privilégier de façon transitoire les personnes handicapées, p. ex. par le biais de quotas, si cela sert l'objectif d'égalité.

Activités et résultats, atteinte des objectifs et impact

Dans le cadre de l'évaluation, **les activités et les résultats** de la LHand englobent les nombreuses mesures prises consistant parfois simplement à appliquer les dispositions légales, les actions et les recours intentés ainsi que les décisions judiciaires rendues, mais aussi les résolutions extrajudiciaires des litiges. Souvent, il a d'abord fallu établir des bases spécifiques au secteur pour la concrétisation des dispositions de la LHand : des efforts d'information, des formations ou la création de bases de données étaient indispensables. La promotion de l'égalité a nécessité des prestations de conseil et d'information ainsi que la réalisation de projets et de programmes prioritaires. La mise en œuvre dans d'autres lois doit également être évaluée au titre des résultats.

Par **atteinte des objectifs**, on entend les **effets sur les intéressés.** Dans le cas de la LHand, ils varient fortement en fonction du domaine. Pour les constructions et les installations, l'évaluation a consisté à déterminer dans quelle mesure l'accès et la possibilité d'utilisation ont été améliorés au cours des dix dernières années. Concernant les transports publics, le critère était les modifications des possibilités de mobilité pour les personnes handicapées. Dans le domaine de la formation,

l'accent a été mis sur les formations post-obligatoires du degré secondaire II, avec l'analyse des opportunités de formation et des changements apparus suite à la LHand. Pour les prestations de services, il s'agissait là encore d'examiner l'évolution de l'accessibilité, en se penchant particulièrement sur l'information et la communication des services publics. Quant aux rapports de travail au sein de la Confédération, l'évaluation visait à savoir si les opportunités professionnelles pour les personnes souffrant d'un handicap permanent s'étaient améliorées. Enfin, en matière de promotion de l'égalité, il s'agissait principalement d'étudier, sous l'angle des mesures d'encouragement, les effets dans les domaines susmentionnés.

L'**impact** correspond à l'**effet social global**, c'est-à-dire à la façon dont la situation de vie des personnes handicapées a évolué dans l'ensemble suite à la LHand. Généralement, ces effets globaux sont très difficiles à évaluer et les résultats mesurés peuvent rarement être attribués à une seule loi. Là encore, il est impossible de dresser un tableau exhaustif, mais des indications sont données dès lors que cela s'avère possible.

2 Plan de recherche

Afin de répondre aux problématiques posées, nous avons examiné dans le cadre de l'évaluation les domaines suivants :

■ **Information des bénéficiaires et des personnes ou instances tenues d'agir** (questions relatives à la notoriété et à l'acceptation de la LHand)
■ **Structures et ancrage institutionnel de la mise en œuvre** (questions relatives à l'ancrage juridique et institutionnel de la mise en œuvre de la LHand ainsi qu'à l'organisation, à la coordination et à la collaboration des acteurs lors de l'application de la LHand)
■ **Activités et résultats** (questions relatives aux activités et mesures mises en œuvre ainsi qu'aux facteurs de réussite et aux obstacles de l'application de la loi)
■ **Application** (questions relatives aux cas de conflit et à la résolution des conflits afférents à la LHand ainsi qu'à la manière dont le droit évolue et est appliqué)
■ **Atteinte des objectifs et effets secondaires** (questions relatives à la situation des personnes handicapées et à leurs problèmes, aux résultats obtenus et à l'état actuel de l'égalité, ainsi qu'aux lacunes et problèmes qui subsistent)
■ **Comparaison avec l'étranger** (question relative aux expériences réalisées à l'étranger dans les domaines sélectionnés).

Compte tenu de l'étendue et du caractère hétérogène du champ d'application de la loi sur l'égalité pour les handicapés, des **sujets prioritaires** ont été définis dans le cadre du **mandat** d'évaluation :

■ Les **constructions et les installations** ainsi que les **transports publics** ont été évalués **dans leur globalité**.

■ Le **domaine de la formation et de la formation continue** a été limité aux **formations post-obligatoires du degré secondaire II**.

■ Concernant les **prestations de services**, l'accent a été mis sur l'**information et la communication des services publics.** Des estimations générales et, dans la mesure du possible, des prestations de la vie quotidienne fournies par des particuliers ont toutefois aussi été prises en compte. Le domaine des prestations constitue également un thème de la **comparaison avec le droit d'autres pays**.

■ Le **domaine de la vie professionnelle** n'était pas un **sujet prioritaire** car la LHand ne le régit pas, sauf au sein de la Confédération. Or, les mesures de cette dernière ont déjà été évaluées en 2010. En revanche, ce domaine est lui aussi un thème de la **comparaison avec le droit d'autres pays**.

■ Au cours de l'évaluation, il s'est avéré que la question de savoir dans quelle mesure la **prise en considération** politique et sociale **des personnes handicapées**, jusqu'ici largement axée sur l'assurance et l'assistance, avait adopté la démarche égalitaire au cours des dix dernières années, était également pertinente pour la mise en œuvre et de plus en plus cruciale, étant donné que la Confédération doit actuellement élaborer une stratégie globale dans ce domaine. Ce point a donc aussi été étudié.

Chacun de ces domaines est examiné selon la procédure suivante : présentation de la **situation juridique** et de l'**évolution du droit**, puis analyse de la **jurisprudence**.

Méthodologie

Dans son schéma d'enquête, l'évaluation tient compte des perspectives des différents intéressés et bénéficiaires, en combinant des méthodes de recherche quantitatives et qualitatives. Une telle triangulation des perspectives et des méthodes est importante pour répondre aux problématiques posées. L'enquête s'est déroulée selon les étapes suivantes :

■ **Analyse de documents**

■ **Sondage en ligne d'avocats** en coopération avec le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH). Un échantillon aléatoire a été constitué à partir de la base de données de la Fédération suisse des avocats (FSA) et des Juristes démocrates de Suisse (JDS). 432 avocats ont participé à l'enquête (retour de 27 %).

■ **Sondage auprès de tribunaux** pour le relevé de cas judiciaires (relevé exhaustif). Sondage également réalisé en coopération avec le CSDH. 342 des tribunaux contactés ont participé (retour de 65 %).

■ **Analyse des cas judiciaires en rapport avec la loi sur l'égalité pour les handicapés :** les 71 cas rassemblés ont été évalués selon des critères quantitatifs, et la manière dont étaient tranchées les différentes questions du droit matériel et du droit procédural a été examinée.

■ **Sondage en ligne des organisations de personnes handicapées et de leurs services spécialisés :** ont été consultés les conférences de personnes handicapées, les services cantonaux de conseil en construction, les organisations de personnes handicapées et les services spécialisés au niveau national et au niveau des régions linguistiques (membres d'Intégration handicap, organisations d'aide et d'entraide des personnes handicapées, organisations d'aide à la vieillesse, ligues de santé). 76 organisations et services spécialisés ont pris part à l'enquête, et 67 ont répondu à l'ensemble du questionnaire (retour de 60 %).

■ **Sondage des autorités cantonales et communales impliquées :** ont été interrogées dans les 26 cantons et dans les neuf plus grandes villes les autorités compétentes pour la politique en faveur des personnes handicapées au sens strict (établissements pour personnes handicapées, scolarisation en classe spécialisée, etc.) pratiquée jusqu'à présent par les cantons, à savoir les autorités compétentes en matière de bâtiment, de génie civil, de transports publics ainsi que d'enseignement secondaire supérieur et de formation professionnelle. Le taux de retour a été de 86 % : 147 autorités ont participé au sondage, et 114 services ont répondu à l'ensemble du questionnaire. Des réponses ont été recueillies de la part de tous les cantons.

■ **Entretiens avec des experts :** 20 entretiens physiques ou téléphoniques ont été réalisés avec des experts représentant les principales institutions impliquées.

■ **Discussions de groupe ciblées afin d'approfondir des thèmes précis** dans les domaines suivants : constructions et installations, transports publics ainsi que formation et formation continue post-obligatoires.

■ **Entretiens approfondis avec des personnes handicapées :** les 20 entretiens en tête-à-tête avec des personnes handicapées ont été sélectionnés de manière à obtenir la plus grande hétérogénéité possible.

■ **Comparaison avec le droit d'autres pays :** les dispositions légales de l'Allemagne, du Royaume-Uni, de la France, de l'Autriche et des Etats-Unis en matière de vie professionnelle et de prestations fournies par des particuliers ont été analysées. Ces dispositions sont plus poussées que celles de la LHand, qui ne régit ces domaines que de façon rudimentaire.

Les critères d'évaluation utilisés sont les objectifs fixés dans la LHand. Lorsque ces objectifs, contrairement à ceux des transports publics, ne sont pas concrétisés par des délais, c'est l'art. 1 qui s'applique : est jugée comme résultat positif toute amélioration directe ou indirecte obtenue grâce à la loi et contribuant à prévenir, à réduire ou à éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées, et à créer des conditions propres à leur faciliter la participation à la vie en société, en les aidant notamment à être autonomes dans l'établissement de contacts sociaux, dans l'accomplissement d'une formation et dans l'exercice d'une activité professionnelle.

L'évaluation comprend systématiquement les événements survenus jusqu'à la fin de l'année 2014. Lorsque cela était possible, les évolutions postérieures à cette date ont également été intégrées.

3 Egalité et traitement actuel des handicaps

Sur le plan de la politique sociale et de la vie sociétale, la prise en considération des personnes handicapées a longtemps été axée sur l'assurance et l'assistance. La LHand et son approche en matière d'égalité n'ont été coordonnées ni avec la LAI existante, ni avec la LIPPI entrée en vigueur en 2006. On est au contraire parti du principe que la LHand constituait une loi complémentaire aux structures déjà en place. La LHand ne prescrit pas non plus d'approche globale de l'égalité pour la politique des autorités en faveur des personnes handicapées. Elle oblige néanmoins généralement la Confédération et les cantons à prendre des mesures pour prévenir, réduire ou éliminer les inégalités dans leurs domaines de compétence respectifs. A l'heure actuelle, il existe dans de nombreux cantons très peu de connexions entre l'approche de l'égalité et la politique en faveur des personnes handicapées au sens strict pratiquée jusqu'à présent par les cantons (établissements pour personnes handicapées, scolarisation spécialisée, etc.). Cela est apparu clairement lors de l'interrogation, dans le cadre de l'évaluation, des autorités compétentes pour cette politique du handicap au sens strict. Dans de nombreux cas, elles se sont avérées incapables de donner des informations sur la progression des efforts en matière d'égalité au sein de leur canton. Cela soulève la question du bien-fondé de cette double législation et amène à se demander qui, dans les cantons, est responsable de la coordination de la mise en œuvre de la LHand ainsi que du mandat constitutionnel de pourvoir à l'égalité.

Ancrage légal et évolution du droit

La LHand est une composante centrale de la mise en œuvre du mandat de pourvoir à l'égalité inscrit à l'art. 8 de la Constitution fédérale, et elle constitue de ce fait une **base pour la politique de la**

Confédération en matière d'égalité pour les personnes handicapées. La loi poursuit également à travers des mesures institutionnelles son objectif de créer des conditions propres à faciliter aux personnes handicapées la participation à la vie de la société sans qu'elles soient victimes d'inégalités. C'est en effet sur la base de la LHand qu'a été créé le **Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH)**. Un autre outil essentiel se situe dans les mesures d'encouragement telles que les programmes et les aides financières pour les projets d'égalité et les projets pilotes destinés à favoriser l'insertion des personnes handicapées dans le monde professionnel. L'art. 5 de la LHand est également important, car il oblige la Confédération et exhorte les cantons à mettre en œuvre les directives de la loi visant à prévenir, à réduire et à éliminer les inégalités dans tous les domaines d'activité au moyen de mesures législatives et administratives.

Au niveau des cantons, la LHand n'est pas toujours juridiquement contraignante. Toutefois, même lorsqu'elle n'est pas directement applicable, elle revêt en quelque sorte une fonction de modèle pour les cantons qui, du fait du mandat constitutionnel de pourvoir à l'égalité, sont tenus tout comme la Confédération, dans le cadre de leurs compétences, de prévoir des mesures visant à éliminer les inégalités frappant les personnes handicapées. Pour l'instant, les cantons n'ont pas émis de lois créant de manière aussi générale que la LHand à la fois la base et la concrétisation d'une politique en faveur des personnes handicapées axée sur l'inclusion et l'égalité des chances. Divers cantons ont toutefois adopté au niveau constitutionnel certaines dispositions obligeant les cantons et les communes à prendre des mesures en faveur de l'égalité pour les personnes handicapées. Il s'agit de réglementations générales de nature variable, prenant la forme de droits fondamentaux, d'objectifs de politique sociale ou de tâches étatiques. Cinq cantons ont en outre élaboré des réglementations à l'échelon de la loi pour l'intégration des personnes handicapées. De plus, dans le contexte de la nouvelle répartition des tâches (RPT), tous les cantons ont été contraints de développer des concepts relatifs aux personnes handicapées qui reprennent à des degrés très variables le principe d'égalité.

L'adoption de la LHand a entraîné plusieurs **modifications de la législation**. Le 15 mai 2014, la Suisse a adhéré à la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées, qui fixe les obligations générales et les principes à respecter pour l'élaboration de la future politique en matière de handicap. Des cantons ont ensuite mis en place des dispositifs constitutionnels et législatifs motivés par la LHand et qui s'en inspirent sur le fond. Un problème demeure néanmoins : la mise en œuvre de la LHand est loin d'être prise en considération dans toutes les révisions de lois à l'ordre du jour.

Mise en œuvre

La mise en œuvre de la LHand incombe en priorité aux autorités et aux services compétents pour les différents domaines d'activité. L'organe responsable de la coordination de mesures spécifiques en matière d'égalité pour les personnes handicapées au niveau de la Confédération est le **Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH)** du Secrétariat général du DFI. Il totalise actuellement 3,8 équivalents temps plein pour un budget dédié aux projets de 2,2 millions de francs, dont la majeure partie est allouée sous forme d'aides financières. Il s'est fait une très bonne réputation auprès des organisations de personnes handicapées et des services spécialisés également impliqués dans la mise en œuvre de la loi. Le service spécialisé « Questions de mobilité » de l'Office fédéral des transports compte quant à lui un collaborateur. Par ailleurs, tous les départements et divers offices fédéraux ont désigné, au sein de leur personnel, des **délégués à l'intégration**. Le BFEH est en contact avec l'**Office fédéral des assurances sociales (OFAS)**, et en particulier avec son domaine **Assurance-invalidité (AI)**, qui fait preuve de bienveillance envers ce jeune partenaire et entrevoit certains intérêts communs.

Au niveau des cantons, seul celui de Bâle s'est doté (jusqu'à fin 2015) d'un **service spécialisé** employant une personne en charge de l'égalité pour les personnes handicapées. Quant aux villes, Berne dispose elle aussi d'un service spécialisé d'une personne, et Zurich d'une organisation de projets. Quelques cantons ont nommé des personnes responsables de l'égalité pour les personnes handicapées ou citent comme service spécialisé une organisation de personnes handicapées. D'autres possèdent des **commissions ou des organes de coordination** pour les mesures en faveur de l'égalité. Deux cantons (ZH et GE) mentionnent une stratégie coordonnée pour la mise en œuvre de l'égalité pour les personnes handicapées. Divers cantons ont constitué **des groupes de travail ou des comités spécialisés** dédiés à cette thématique. Cinq cantons ont en revanche déclaré clairement qu'il n'existait chez eux **aucune sorte de structure spécifique** en rapport avec la LHand. La **Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)** a pour sa part repris en 2013 dans ses principes relatifs à la politique en faveur des personnes handicapées divers aspects de l'égalité. Elle est cependant très peu active dans ce domaine.

Parmi les **organisations de personnes handicapées**, ce sont principalement les services spécialisés, les conférences régionales des personnes handicapées, les organisations d'entraide et les fédérations nationales qui se sont penchés sur les questions d'égalité. Ils figuraient déjà parmi les initiateurs de la LHand. Les cas de conflit, voire l'ensemble du sujet, ont été délégués de fait par les uns et les autres au petit service spécialisé Egalité Handicap créé à cette époque (aujourd'hui dénommé Département Egalité de l'organisation faîtière Intégration Handicap).

Malgré tout, les **conditions structurelles préalables** à la LHand sont dans l'ensemble jugées claires et appropriées par les autorités et les organisations de personnes handicapées, à l'exception du point suivant : les ressources humaines et financières nécessaires pour la mise en œuvre ne sont pas disponibles en quantité suffisante.

Activités et résultats

Pour l'élaboration de **bases**, les cantons se seraient fondés sur les **concepts relatifs aux personnes handicapées** qu'ils devaient présenter à la Confédération suite au transfert de la compétence concernant les institutions pour personnes handicapées dans le cadre de la **réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)** de 2008. Bien que la Confédération n'ait suggéré aucune réflexion au sujet de l'égalité pour les personnes handicapées dans ses directives détaillées, ce thème a été repris par différents cantons. En Suisse romande, on peut citer en particulier le canton de **Neuchâtel**, qui a désigné la LHand et la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées comme points de référence pour sa politique et a clairement professé par écrit son engagement envers l'égalité pour les personnes handicapées. Le concept relatif aux personnes handicapées des cantons **de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne** est lui aussi explicitement axé sur l'égalité. D'autres cantons émettent des réflexions détaillées sur l'égalité pour les personnes handicapées ou se déclarent de façon plus synthétique en faveur de la participation, de l'autonomie et de l'autodétermination des personnes handicapées. Le concept de handicap est très souvent inspiré de la définition de la LHand.

Quatre cantons indiquent avoir été influencés par la LHand pour leurs **modèles** en matière de politique du handicap. Les **plans de mesures** de sept cantons et de deux villes ont été marqués par la LHand, et dix cantons ainsi que trois villes citent différents **projets** ou mesures conformes à l'esprit de la LHand. Seul un canton affirme explicitement que la LHand n'a aucunement influé sur sa politique en faveur des personnes handicapées.

Entre 2004 et 2014, les **aides financières de la Confédération** gérées par le BFEH ont permis de subventionner pas moins de **323 projets** en faveur de l'égalité pour les personnes handicapées. 86 % de ces fonds ont été alloués aux organisations de personnes handicapées, 14 % aux cantons (y compris aux hautes écoles spécialisées) et aux communes. Trois quarts portaient sur des projets d'intégration selon l'art. 16 LHand. Les thèmes les plus fréquents étaient la formation, la culture et la communication. Dans le sondage en ligne, les autorités et les organisations de personnes handicapées estimaient que seule une petite moitié des aides financières de la Confédération pour les projets des cantons, des communes et des organisations étaient connues. Nettement moins connue encore est la possibilité d'obtenir des subventions pour des projets d'entreprises ou de particuliers. L'examen de l'efficacité des projets subventionnés ne faisait pas partie de la présente évaluation de la loi. Le BFEH tente toutefois de fixer des axes thématiques prioritaires en associant ses propres programmes au financement de projets, afin de sensibiliser plus durablement les acteurs concernés. Il organise par ailleurs des concertations avec le domaine AI de l'OFAS afin d'éviter les doublons lors du financement de projets. Le BFEH aimerait également que, lorsqu'ils s'avèrent concluants, les projets pilotes qu'il soutient soient intégrés dans le financement régulier, par exemple en vertu de l'art. 74 LAI.

Les parties les plus actives en matière **d'information et de sensibilisation** sont, outre les services spécialisés et les diverses organisations d'entraide, les conférences de personnes handicapées, c'est-à-dire les organisations faîtières régionales des associations représentant différents types de handicap. En revanche, les autorités compétentes pour la politique en faveur des personnes handicapées au sens strict pratiquée jusqu'à présent (établissements pour personnes handicapées, scolarisation spécialisée, etc.) interviennent très peu dans ce domaine.

Alors que l'**Office fédéral de la statistique (OFS)** a mis au point un set d'indicateurs concernant l'égalité pour les personnes handicapées et qu'il publie régulièrement les chiffres actuels sur sa page d'accueil, parmi les cantons, seul celui de Neuchâtel procède à un **monitorage** général de la mise en œuvre de la LHand. Les villes de Zurich et de Saint-Gall déclarent effectuer des rapports avec des relevés statistiques.

Respect et application du droit

Sept des dix conférences de personnes handicapées ayant répondu **ont eu à traiter des conflits** en rapport avec la LHand, contre moins de la moitié pour les **organisations de personnes handicapées.** En revanche, les conflits sont courants, voire très courants, pour 28 % de ces organisations, ce qui atteste d'une certaine répartition du travail. Les **services cantonaux et communaux** responsables de la politique en faveur des personnes handicapées au sens strict (établissements pour personnes handicapées, scolarisation spécialisée, etc.) sont très rarement confrontés à des conflits liés à la LHand.

Impact et efficacité

Bien que les effets de la LHand sur la politique cantonale en matière de handicap n'aient pas fait l'objet d'une interrogation détaillée, on peut constater que la loi a eu une influence, en particulier lors de l'élaboration de bases dans divers cantons, qui s'est manifestée plus ou moins concrètement sur les plans de mesures et sur les mesures individuelles, entre autres. On ne peut affirmer de manière générale que la politique en faveur des personnes handicapées au sens strict pratiquée jusqu'à présent (établissements pour personnes handicapées, scolarisation spécialisée, etc.) a été remplacée dans les cantons par une politique plus globale, axée systématiquement sur l'inclusion et sur l'égalité des chances. Cependant, la plupart des autorités cantonales et communales responsables de la politique du handicap au sens strict attribuent à la LHand une influence positive sur cette politique.

Des améliorations ressortent également de nombreux entretiens avec les intéressés. D'après eux, la proportion de personnes handicapées intégrées dans la vie sociale et visibles dans l'espace public s'est accrue. Au sein de la jeune génération, on constate une ouverture croissante vis-à-vis des personnes handicapées, ouverture imputée à la scolarisation intégrative. Mais certaines des personnes interrogées pensent aussi que le positionnement et les attentes des personnes handicapées se sont modifiés, et que l'attitude autrefois plutôt caritative et paternaliste des organisations de personnes handicapées avait en partie cédé la place à une approche plus procédurière. Inversement, un aspect qui n'a pas changé, voire qui s'est accentué à en croire les experts et les personnes handicapées interrogés, est la stigmatisation sociale, en particulier des personnes souffrant de handicaps psychiques.

Interventions jugées nécessaires et améliorations proposées par les personnes interrogées

Tableau 1. Interventions jugées nécessaires et améliorations proposées par les personnes interrogées

	Interventions jugées nécessaires	Améliorations proposées
Information et sensibilisation	**Stigmatisation sociale et manque de sensibilisation** : la LHand n'est pas encore parvenue à faire naître une conscience générale du droit à l'égalité des chances pour les personnes handicapées.	**Mesures d'information et de sensibilisation** axées avant tout sur le message positif de l'égalité des chances.
	M**éconnaissance par les personnes handicapées de leurs propres droits** : cela vaut en particulier pour les groupes de personnes ne se considérant pas elles-mêmes comme « handicapées ».	**Poursuite de la suppression de la ségrégation** : certaines personnes estiment que l'information seule ne suffit pas, qu'il faut également changer les réalités de vie pour accroître la sensibilisation et mettre fin à la stigmatisation.
	Absence d'ancrage de la notion large de handicap : ni les intéressés, ni les responsables de la mise en œuvre de l'égalité ne comprennent quelles sont exactement les personnes concernées par la LHand. Le nom de la loi constitue également un obstacle lors de la communication.	**Modification du nom de la loi** afin de pouvoir mieux faire comprendre qui celle-ci doit protéger.
Ancrage structurel	**Absence d'inscription de la LHand dans une stratégie globale** : la politique en faveur des personnes handicapées pratiquée jusqu'ici couvrait principalement l'assurance et l'assistance. Elle continue à ne pas toujours coïncider avec une stratégie plus large de l'égalité.	**Instauration d'une politique nationale cohérente en matière de handicap**, développée en concertation avec les cantons en raison de la répartition des compétences. Le postulat Lohr, intitulé « Pour une politique du handicap cohérente », peut servir de point de départ. La Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées est citée comme cadre possible pour une telle stratégie. Les personnes interrogées réclament également des objectifs mesurables et définis dans le temps pour la mise en œuvre de l'égalité pour les personnes handicapées.
	Faible poids du Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH) au sein de l'administration fédérale : les ressources ainsi qu'une coopération active des offices fédéraux chargés de la mise en œuvre font défaut.	**Renforcement des structures dans les offices fédéraux chargés de la mise en œuvre.**
		Octroi de ressources suffisantes au BFEH.
		Création d'une commission spécialisée chargée de l'égalité pour les personnes handicapées au niveau national.
	Manque de structures de mise en œuvre dans les cantons et les villes : les autorités chargées de la politique en faveur des personnes handicapées au sens strict pratiquée jusqu'à présent sont rarement responsables de la coordination de la mise en œuvre de la LHand. Or, il existe peu de services spécialisés spécifiquement consacrés à l'égalité pour les personnes handicapées.	**Clarification et renforcement des structures dans les cantons et les villes** : les répondants à l'enquête demandent des interlocuteurs bien définis, y compris pour les personnes handicapées elles-mêmes, et suggèrent de créer des commissions dédiées à la politique en matière de handicap au sein desquelles ces personnes seraient représentées de manière appropriée.
	Interfaces non épurées avec l'AI, ce qui s'explique par le manque de coordination lors de l'entrée en vigueur de la LHand.	**Clarification des interfaces**.

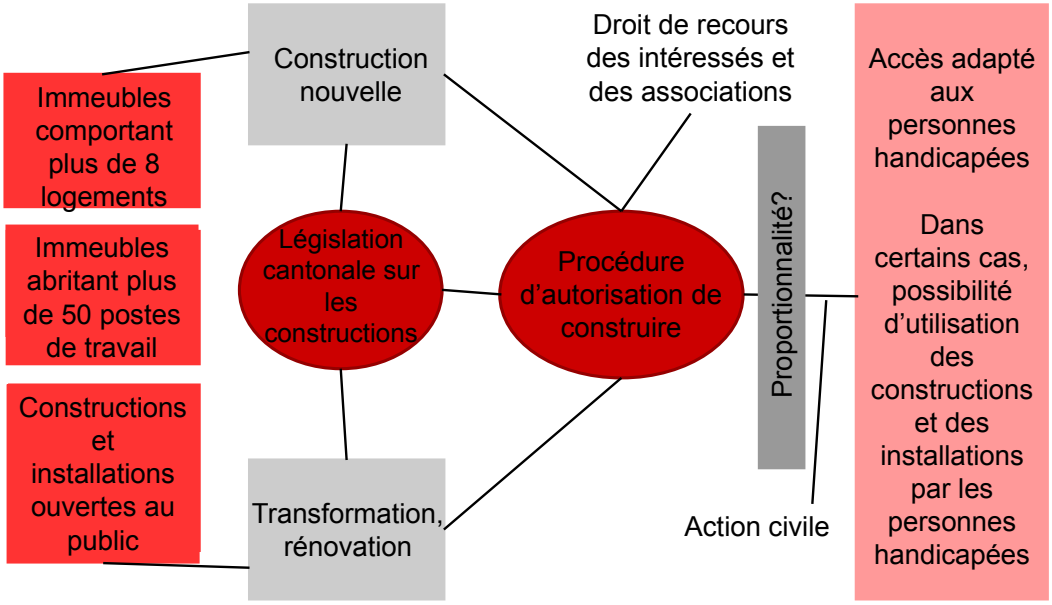
Mise en œuvre	**Absence de contrôle de la mise en œuvre**, ce qui empêche d'appréhender l'ampleur des problèmes et des solutions mises en œuvre.	**Elaboration d'outils de monitorage** pour le processus de mise en œuvre.
	Conflits d'intérêts dans le cadre du droit de recours ou d'action des organisations : les organisations de personnes handicapées ayant qualité pour agir et pour recourir sont financées dans une large mesure par l'AI, les pouvoirs publics et des dons. Elles craignent donc de perdre des financements en intentant des actions collectives susceptibles d'être jugées inadéquates, voire scandaleuses de la part des milieux qui les subventionnent.	**Renforcement des autres instruments de mise en œuvre** : ceux-ci vont de la création de structures pour des stratégies de mise en œuvre coopératives au droit d'action et de recours des autorités.
Lacunes de la protection juridique	**Manque de reconnaissance de la langue des sign**es, contrairement à l'usage constaté dans d'autres pays, qui y associent certains droits.	**Reconnaissance de la langue des signes** avec pièces officielles d'identité pour les personnes sourdes.

4 Constructions et installations

L'objectif d'une meilleure accessibilité des constructions et des installations pour les personnes handicapées est concrétisé dans la LHand via la définition du champ d'application, la clarification de la procédure (vérification lors de la procédure d'autorisation de construire) et la fixation de pourcentages garantissant la proportionnalité des coûts. Dans la mesure où la plupart des constructions et des installations relèvent des lois cantonales ainsi que de la responsabilité des autorités cantonales et communales, la LHand a une action principalement indirecte par le biais des dispositions cantonales. La signification concrète de l'accès sans obstacles est fixée par ailleurs dans des normes de construction spéciales des associations professionnelles, SIA pour le bâtiment (nouvelle norme en 2009) et VSS pour le génie civil (fin 2014).

La **Figure 2** représente la façon dont doit s'appliquer la LHand dans le secteur de la construction. La loi dispose que les constructions et les installations ouvertes au public (y compris l'ensemble de l'espace public) ainsi que les immeubles abritant plus de 50 postes de travail ou comportant plus de huit unités d'habitation doivent être construits de façon à ce que les personnes handicapées puissent y accéder sans obstacles. Cela vaut pour les constructions nouvelles ainsi que pour toutes les transformations ou rénovations nécessitant un permis de construire.

Figure 2. Interactions de la LHand dans le domaine des constructions et des installations



Source : BASS

Compte tenu des nombreuses différences existant entre les cantons et des difficultés pratiques, cette conception fonctionne principalement parce que la LHand et les deux normes sont prises comme références dans les cas judiciaires et constituent ainsi *de facto* un standard minimal. Il convient par ailleurs de noter que la LHand ne fait pas figure de pionnière par rapport aux lois cantonales en matière de construction, et qu'elle fixe des exigences moins élevées que la majorité des cantons, particulièrement en ce qui concerne les seuils définis pour la construction de logements, mais aussi à d'autres égards. La LHand va également moins loin que la norme SIA 500 puisqu'elle n'exige explicitement que l'accès sans obstacles aux logements, et non leur adaptabilité aux besoins des personnes handicapées.

Ancrage légal et évolution du droit

La LHand exige que les bâtiments ouverts au public, qu'ils soient publics ou privés, soient adaptés aux besoins des personnes handicapées. L'expression « installations accessibles au public » permet de désigner l'ensemble de l'espace public, à savoir les routes, les chemins, les places et les jardins publics. L'accessibilité pour les personnes handicapées doit en outre être garantie dans les immeubles comportant plus de huit logements et dans ceux abritant plus de 50 postes de travail. Toutefois, cette disposition concerne uniquement les constructions nouvelles ou les rénovations nécessitant un permis de construire, car l'application des exigences se fait d'office par le biais de la procédure d'autorisation de construire. Les organisations de personnes handicapées disposent ici d'un droit de recours : à l'issue de cette procédure, elles peuvent intenter une action devant un tribunal civil pour demander l'élimination de l'inégalité si l'absence des mesures légalement requises ne pouvait être constatée lors de la procédure d'autorisation de construire. La LHand donne aussi la possibilité à la Confédération de réaliser des programmes dans le secteur de la construction ou de subventionner des projets.

Parallèlement à la LHand s'applique la **législation cantonale sur les constructions**, qui relève de la compétence des cantons. Certains d'entre eux élargissent le champ d'application des directives en matière de construction adaptée aux porteurs de handicap à d'autres types de bâtiments non concernés par la LHand. En outre, dans de nombreux cantons, il faut non seulement garantir l'accessibilité de tous les bâtiments, mais aussi leur possibilité d'utilisation par les personnes handicapées. La plupart des cantons imposent des adaptations, y compris pour les immeubles d'habitation comportant moins de huit logements et pour les bâtiments abritant moins de 50 postes de travail. Certains facilitent l'application de la loi, par exemple en prévoyant une voie de recours des autorités ou en obligeant les autorités chargées de la construction de consulter les bureaux de conseil en construction accessible.

Les cantons ont en outre procédé à des **adaptations législatives** des plus diverses, suscitées dans une large mesure par la LHand : la majorité d'entre eux ont ainsi mis à jour leur législation sur les constructions.

Mise en œuvre

Les compétences sont en principe clairement définies. Ce sont les **autorités octroyant les permis de construire** qui sont chargées de vérifier le respect des directives en matière de construction adaptée aux personnes handicapées. Les permis de construire sont généralement délivrés par les communes, en fonction de la nature et de l'ampleur du projet, mais les instances cantonales sont également impliquées dans certains cantons. Toutes les parties interrogées estiment qu'il existe d'importantes différences dans la mise en œuvre. Les connaissances techniques requises ne sont pas partout disponibles de manière fiable : la situation des autorités chargées de la construction dans les communes moyennes ou de petite taille est jugée critique sur ce point. Outre certaines lacunes sur le plan technique, trois points concrets se révèlent insatisfaisants dans la procédure d'autorisation : 1) certains **détails** importants, en particulier pour les personnes malvoyantes, ne sont pas visibles dans les plans de dépôt public, ce qui limite les possibilités d'opposition. Une intervention ultérieure en cas de solution insuffisante est beaucoup plus difficile pour toutes les parties. 2) La LHand cite le montant maximal à partir duquel les mesures en faveur d'une construction adaptée aux porteurs de handicap doivent être considérées comme disproportionnées, mais elle ne précise pas les **mesures compensatoires** que l'autorité octroyant les permis de construire doit exiger jusqu'à ce montant. Ce point est traité de manière très variable dans la pratique. 3) L'application de la loi est **très peu**

contrôlée. Même dans la procédure d'autorisation de construire, elle n'est pas garantie partout et elle est rarement vérifiée lors de la réception de l'ouvrage.

Dans tous les cantons, les **services de conseil en construction des organisations de personnes handicapées**, antérieurs à la LHand, se tiennent à la disposition des maîtres d'ouvrage ainsi que des professionnels de l'aménagement et de la construction. Ils sont considérés comme des partenaires techniques compétents par les autorités chargées de la construction, dont plus de 80 % collaborent bien avec eux. Il existe au niveau national le Centre suisse pour la construction adaptée aux handicapés, auquel plus de 90 % des autorités de la construction attribuent de très bonnes connaissances techniques et qui obtient également de bonnes notes en matière de collaboration. Les services de conseil sont coordonnés à travers un réseau national et ils échangent beaucoup sur le plan technique. Dans certains cantons, ils sont officiellement impliqués dans la procédure d'autorisation de construire par le biais de rapports techniques ; dans d'autres, ils sont régulièrement consultés par les autorités. L'action de ce réseau de services est très importante pour la mise en œuvre de la construction adaptée aux porteurs de handicap. Il a également contribué aux normes SIA et VSS, élaboré des projets de recherche, des fiches et des outils de travail, et il participe à la formation continue des collaborateurs des autorités délivrant les permis ainsi que des professionnels de la construction. Cependant, le financement de ces services de conseil n'est pour l'instant pas assuré sur le long terme.

Lorsqu'elles existent, les **conférences de personnes handicapées**, qui regroupent également des intéressés, remplissent elles aussi des missions essentielles dans le secteur de la construction. Elles sont sollicitées par les autorités régionales pour discuter des projets de planification. Elles servent de centre de conseil pour les personnes handicapées rencontrant des obstacles architectoniques, présentent elles-mêmes les problématiques aux autorités et assurent en outre une fonction de surveillance.

D'autres acteurs importants de la mise en œuvre sont les **professionnels de l'aménagement et de la construction**. Ils connaissent en général les directives et les normes de la construction sans obstacles, comme l'ont montré de précédentes enquêtes. Ils n'ont toutefois pas toujours approfondi ce sujet lors de leur formation et ils y sont sensibilisés à des degrés très variables. D'après les expériences des services de conseil en construction, beaucoup d'entre eux ne considèrent pas l'accès sans obstacles comme une priorité : ils l'oublient parfois ou le négligent pour des raisons esthétiques. Une société de gestion immobilière et une entreprise générale représentant les **maîtres d'ouvrage** ont pour leur part constaté que, dans la construction de locaux commerciaux et de logements, le marché exige de plus en plus l'accès sans obstacles, qui n'entraîne d'ailleurs pas de coûts supplémentaires pour les constructions nouvelles. Les conflits apparaissent surtout en cas de rénovation de bâtiments existants, car les adaptations pour les personnes handicapées ont des répercussions financières plus marquées.

Les autorités de la construction et les services de conseil en construction estiment que l'**acceptation** des directives (variables selon les cantons) en matière de construction sans obstacles est généralement moyenne, voire faible, chez les propriétaires immobiliers, les architectes, les professionnels de l'aménagement et les maîtres d'ouvrage.

Activités et résultats

La révision de la **norme SIA 500 « Construction sans obstacles »** (2009) et l'élaboration de la **norme VSS SN 640 075 « Espace de circulation sans obstacles »** (2014) constituent des jalons importants qui peuvent être considérés comme des résultats indirects de la LHand. Parallèlement, au

cours des dix dernières années, certaines villes (Bâle, Berne, Saint-Gall et Zurich) ont développé des **bases** dans le secteur de la construction. Le canton de Zurich a présenté des standards pour la construction adaptée aux porteurs de handicap dans l'espace public, et d'autres ont émis des **directives** relatives à l'aménagement des arrêts de bus ou encore aux arrêts de tram et aux passages piétons. Certaines villes, en particulier Lucerne et Zurich, se sont dotées de leurs propres normes détaillées. Dans son « Manuel de planification – Réseaux de cheminements piétons », l'Office fédéral des routes (OFROU) a explicitement tenu compte de l'accès sans obstacles pour les **instruments et outils de travail** proposés. D'autres manuels de projet, fiches et instructions ont été élaborés au cours des dix dernières années par diverses autorités du génie civil pour la construction dans l'espace public. Des outils de travail pour la construction de logements adaptés aux personnes âgées ont également été mis au point par différentes parties. Les services spécialisés des associations de personnes handicapées ont publié en 2014 des **directives** pour la planification et la détermination des contrastes visuels, pour la construction adaptée aux personnes malentendantes et pour l'aménagement sans obstacles des installations sportives. Pro Infirmis Bâle réalise actuellement une étude sur les possibilités d'adaptation des bâtiments d'habitation existants.

Un indice important pour évaluer les résultats est le nombre de **procédures d'autorisation de construire** (indirectement) **concernées par la LHand**, toujours conformément aux prescriptions en vigueur dans les différents cantons. Ce nombre ne fait l'objet d'aucun relevé statistique, mais le Centre suisse pour la construction adaptée aux handicapés estime qu'il se situe entre **12 000 et 15 000 par an**. Les **bureaux de conseil en construction accessible** n'**interviennent sous une forme quelconque** que pour **3000 à 4000** de ces procédures ; pour diverses raisons, ils ne travaillent jamais sur les autres. La part de procédures impliquant les services de conseil en construction varie fortement d'un canton à l'autre. Elle est élevée à Lucerne, où les rapports techniques de ces services sont obligatoires dans la procédure d'autorisation de construire. Elle est en revanche plus faible dans les endroits où l'on construit beaucoup, ou encore là où les informations ne parviennent pas avec fiabilité aux services concernés. Par ailleurs, le fait que les services de conseil en construction puissent examiner les projets ne signifie pas toujours que leurs recommandations sont suivies.

Parmi les **formations des professionnels**, la construction adaptée aux porteurs de handicap continue d'être plus ou moins bien intégrée. Pour la **formation continue**, le Centre suisse pour la construction adaptée aux handicapés et les services de conseil en construction des cantons sont deux prestataires majeurs, mais leur offre est limitée en termes de volume. Seuls quelques cantons et villes pratiquent un véritable **monitorage ou controlling**, et uniquement pour des thèmes isolés. Selon leurs propres dires, les cantons les mieux documentés sont ceux de Vaud et de Schaffhouse, ainsi que celui de Zurich pour le génie civil. De nombreux cantons citent des **mesures architectoniques**, qu'il s'agisse de l'amélioration des équipements propres au canton ou d'adaptations de l'espace routier telles que l'abaissement des trottoirs, les aides pour traverser la chaussée ou encore des quais d'accès surélevés aux arrêts de bus et de tram.

L'absence de bases de données empêche de procéder à une véritable **comparaison entre la situation visée et la situation réelle**. Mais même si des données étaient disponibles, une telle comparaison serait difficile en raison de l'action généralement indirecte de la LHand sur les lois cantonales en matière de construction. La seule certitude est que des progrès ont été réalisés sur de nombreux points et qu'un changement d'approche a eu lieu, notamment en ce qui concerne l'accès sans obstacles dans l'espace public. Les cas de conflit connus laissent néanmoins supposer que l'on n'a pas toujours mis en œuvre des solutions satisfaisantes là où une construction adaptée aux porteurs de handicap était prescrite.

Respect et application du droit

Les cas de conflit ont été assez fréquents au cours des dix dernières années dans le secteur de la construction. Presque tous les services de conseil en construction ont déjà dû traiter un cas de conflit, et plus de la moitié y ont souvent ou très souvent été confrontés. Les autorités municipales du génie civil sont elles aussi assez expérimentées en la matière : seule l'une d'entre elles n'a jamais eu à gérer de conflits. Les autorités municipales du bâtiment sont un peu moins souvent impliquées dans des litiges, et environ la moitié des autorités cantonales de la construction le sont. Parmi les **objets** des conflits, on trouve en premier lieu les bâtiments ouverts au public, suivis des bâtiments d'habitation, des places de stationnement pour handicapés et des bâtiments abritant des postes de travail.

La **résolution des conflits** est le plus souvent informelle, en particulier dans le génie civil. On constate également de nombreux cas où des décisions des autorités (liées en général au permis de construire) sont émises sans être suivies de recours. Toutefois, les services de conseil en construction mentionnent encore plus fréquemment l'utilisation du droit de **recours collectif**. Il est rare que rien ne soit entrepris en cas de conflit. Selon l'expérience des services de conseil en construction, la possibilité du recours collectif est essentielle pour toutes les formes de résolution des conflits, c'est-à-dire y compris pour les solutions négociées, et non pas uniquement lorsque le cas est effectivement porté devant un tribunal. Il arrive aussi qu'une autorité soit la première instance de décision. Les actions ou recours individuels sont rares.

Pour les représentants du secteur de la construction, l'**absence d'une pratique établie et homogène des autorités octroyant les permis de construire** quant aux mesures compensatoires exigées, notamment en cas de coûts disproportionnés lors de rénovations ou de transformations de bâtiments existants, est une réelle difficulté également source de conflits. Un constat que confirment les services de conseil en construction, en expliquant parfois ce problème par le manque d'expérience de la part desdites autorités.

D'autres sources fréquentes de conflits sont les **interfaces** entre les adaptations architectoniques spécifiques à la personne et financées par l'AI, les propriétaires immobiliers privés qui, conformément à la pratique de l'AI, devraient financer les modifications qui augmentent la valeur, et l'approche de la LHand en matière d'égalité. Lors des entretiens, les personnes concernées ont cité des exemples d'immeubles d'habitation où elles ont finalement dû assumer elles-mêmes les coûts. Dans l'initiative parlementaire Recordon (07.427), déposée en 2007 puis classée, il était question d'adaptations refusées par le propriétaire sur un bâtiment abritant des postes de travail.

Les bases de données disponibles sont insuffisantes pour juger de manière définitive dans quelle mesure l'**application du droit existant** fonctionne dans l'ensemble. Les services de conseil en construction déclarent néanmoins que la construction adaptée aux porteurs de handicap continue à ne pas toujours aller de soi.

Impact et efficacité

Différentes parties constatent que la LHand a considérablement **contribué à la sensibilisation** dans le secteur de la construction. Selon le Centre suisse pour la construction adaptée aux handicapés, l'acceptation de la construction adaptée aux porteurs de handicap s'est accrue au cours des dix dernières années : les acteurs de la construction acceptent désormais l'existence de ces prescriptions et le fait qu'elles doivent être respectées. Le responsable des constructions d'une grande société de gestion immobilière a toutefois qualifié la LHand, dans le contexte des rénovations, de mal nécessaire qui oblige à effectuer des mesures que l'on n'aurait pas toujours réalisées de soi-même.

Bien que la LHand n'ait eu qu'un effet indirect sur la législation cantonale en matière de construction, près de la moitié des autorités cantonales et une proportion bien plus élevée de villes affirment qu'elle a **facilité l'application des normes minimales existantes**. Si des prescriptions cantonales existaient déjà pour la construction avant l'entrée en vigueur de la LHand, les autorités compétentes estiment que cette dernière a largement **contribué aux modifications** réalisées pour faciliter l'accès aux bâtiments, les immeubles d'habitation restant ici les moins concernés par ces modifications. Les organisations de personnes handicapées et les services spécialisés sont beaucoup plus sceptiques : ils pensent en général que la LHand n'a eu qu'une influence moyenne. Les uns comme les autres s'accordent en revanche sur l'influence importante de la loi sur les améliorations relatives à la mobilité dans l'espace public.

Dans leur évaluation des résultats, les experts interrogés sont nombreux à citer le secteur de la construction comme domaine ayant progressé suite à la LHand. Ils estiment que cette évolution aurait été moins positive sans la loi, en particulier dans le génie civil, et que l'élaboration de la norme VSS pour l'espace public aurait été impossible. Les personnes handicapées constatent elles aussi des améliorations. Les autorités, qui craignaient au début que la loi n'entraîne une avalanche de procès et des coûts importants, se sont aperçues que l'accès sans obstacles dans l'espace public ainsi que dans les immeubles profite non seulement à quelques personnes en fauteuil roulant, mais aussi à un très grand nombre d'individus, notamment aux personnes âgées ou à celles utilisant des poussettes ou des valises à roulettes. Cela a aussi grandement contribué à la popularité des mesures.

Aux yeux de la plupart des professionnels impliqués, la **réalisation de l'égalité** est partiellement accomplie, mais pas totalement. Ils estiment toutefois que la situation s'est plutôt **améliorée** par rapport à 2004, en particulier en ce qui concerne la mobilité dans l'espace public et pour les bâtiments ouverts au public, mais moins pour les immeubles abritant des postes de travail ou des logements. Environ la moitié des personnes interrogées pensent que la situation a progressé sur ce dernier point, contre un tiers jugeant qu'elle n'a pas évolué.

Les personnes handicapées interrogées décrivent systématiquement leur propre **logement** adapté à leurs besoins comme une chance et, si des adaptations ont été nécessaires, elles racontent leurs combats avec l'AI et le propriétaire de l'immeuble, combats au terme desquels elles ont dû elles-mêmes payer les factures des travaux. D'autres rapportent leur impossibilité de rendre visite à des amis et à des proches dont le logement n'est pas accessible.

En ce qui concerne l'**accès à d'autres bâtiments**, de nettes améliorations ressortent des entretiens avec les intéressés. L'accessibilité des postes de travail a progressé. Pour se rendre dans des magasins ou au restaurant, beaucoup vérifient au préalable l'accessibilité de l'établissement via des applications mobiles et Internet. On constate également que les personnes à mobilité réduite sont désormais les bienvenues dans l'hôtellerie, à tel point que l'accès en fauteuil roulant est garanti même s'il n'existe pas de fait. Malgré toutes ces améliorations, de nombreux obstacles persistent dans l'ensemble, ce que les intéressés comprennent mal, par exemple lorsqu'il s'agit de cabinets médicaux. Plusieurs porteurs de handicap estiment que l'expérience fait défaut lors de la planification, que de légères adaptations ne suffisent pas et que, sur de nombreux points, l'implication des intéressés à un stade précoce permettrait d'obtenir de meilleurs résultats.

Pour les **déplacements dans l'espace public**, on a mentionné à plusieurs reprises le dilemme consistant à déterminer s'il faut, face aux rares possibilités de monter et de descendre du trottoir, rouler sur la route ou sur le trottoir. Chaque trajet nécessite une planification stratégique. Pour les malvoyants, l'encombrement de l'espace public est une véritable difficulté. Le nombre insuffisant de

places de stationnement pour personnes handicapées ainsi que leur mauvaise utilisation sont également des sujets récurrents.

Les premiers **facteurs d'influence** cités pour la mise en œuvre de la LHand sont les **personnes** chargées d'exécuter la loi. Selon les répondants à l'enquête, c'est en effet d'elles que dépendent l'application de la loi au cas par cas et la concrétisation de solutions satisfaisantes. Vient ensuite **l'organisation de la procédure d'autorisation de construire**, qui garantit plus ou moins bien le respect des dispositions en matière de construction sans obstacles. Le troisième facteur nommé est l'**acceptation** de la LHand au sein des autorités procédant à la mise en œuvre. Or, le sondage réalisé auprès des autorités des cantons et des grandes villes montre que cette acceptation est élevée, en dépit de quelques réserves. La loi est considérée par presque toutes les parties comme un outil de travail important et un moyen de tenir compte des préoccupations des personnes handicapées. Cependant, environ la moitié des autorités estiment que les coûts qui en découlent sont trop élevés et, parmi les autorités du génie civil, près de 40 % trouvent que les exigences de la LHand sont elles aussi plutôt exagérées. Le quatrième facteur cité est la **définition large du handicap**, qui englobe également les déficiences liées à l'âge : elle a eu une influence favorable car il s'est avéré qu'un grand nombre de personnes profitaient des adaptations. Le cinquième élément mentionné est l'**implication, à un stade précoce de la planification,** des services de conseil en construction et des représentants des intéressés, car elle conduit souvent à de meilleures solutions.

Interventions jugées nécessaires et améliorations proposées par les personnes interrogées
Au total, 88 % des services de conseil en construction jugent que des **interventions sont nécessaires**, contre seulement 25 % des autorités du bâtiment et 46 % des autorités du génie civil. Les aspects prioritaires aux yeux des services de conseil en construction ainsi que des conférences et des organisations de personnes handicapées sont la **mobilité dans l'espace public et les immeubles d'habitation**. **Les interventions jugées nécessaires et les améliorations proposées** sont répertoriées dans le **Tableau 2**.

Tableau 2. Interventions jugées nécessaires et améliorations proposées par les personnes interrogées dans le secteur de la construction

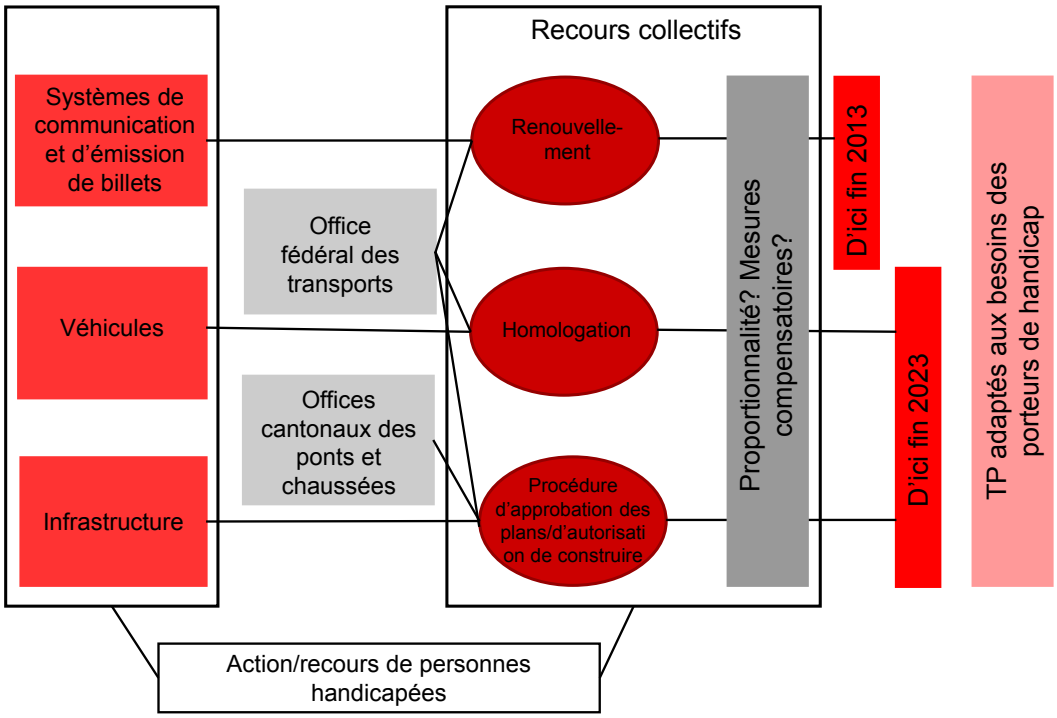
	Interventions jugées nécessaires	Améliorations proposées
Information et sensibilisation	**Manque de sensibilité à la question et de compétence technique**	**Sensibilisation générale** pour mieux ancrer les mesures exigées dans le secteur de la construction. Certains font remarquer que dans le génie civil en particulier, ce sont les instances politiques qui prennent la décision finale concernant les projets.
		Informations techniques brèves et compréhensibles par tous afin d'améliorer la diffusion des solutions existantes.
		Formations ciblées des responsables clés, en particulier sur la nouvelle norme VSS.
		Ancrage obligatoire dans les formations techniques générales des professionnels de l'aménagement et de la construction.
Ancrage structurel	**Peu d'ancrage garanti dans la procédure d'autorisation de construire** : dans de nombreux cantons, l'expertise requise pour la mise en œuvre des prescriptions en matière de construction est rarement garantie. Il arrive même parfois que les services de conseil en construction ne soient pas informés des procédures d'autorisation de construire concernées par le droit de l'égalité des personnes handicapées.	**Instauration d'un rapport technique visant à vérifier la conformité de la construction aux besoins des porteurs de handicap** : les personnes interrogées proposent de prouver ainsi, sur le modèle du justificatif énergétique, la conformité aux besoins des porteurs de handicap lors de la procédure d'autorisation. Les coûts seraient pris en charge par le maître d'ouvrage.
	Manque de connaissances techniques et de ressources humaines au sein des autorités de la	**Création de services spécialisés au sein des autorités** ou attribution par les cantons de

	construction : les services de conseil en construction assument parfois des tâches importantes pour garantir la construction adaptée aux porteurs de handicap en cas de lacunes de la part des autorités dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire.	mandats de prestations clairs aux services de conseil en construction, avec le financement correspondant.
Mise en œuvre	**Détails non visibles dans les plans de dépôt public des procédures d'autorisation de construire** : ces détails concernent souvent des aspects importants pour les malvoyants.	**Dans la demande d'autorisation, engagement explicite du maître d'ouvrage** à respecter la norme SIA 500, y compris dans l'exécution des détails.
	Manque de contrôles : la mise en œuvre des mesures prévues dans la procédure d'autorisation de construire n'est pas systématiquement contrôlée.	**Lors de la réception de la construction, contrôle final effectif** par les autorités car les tiers ne peuvent pas accéder aux bâtiments concernés.
	Absence de sécurité juridique en raison d'importantes différences dans la pratique des autorités octroyant les permis de construire, notamment quant aux mesures compensatoires exigées lorsqu'une complète adaptation aux besoins des handicapés apparaît financièrement disproportionnée.	**Clarification de la procédure** que doivent suivre les autorités octroyant les permis de construire lorsque le catalogue des exigences ne peut pas être entièrement respecté en raison de coûts disproportionnés ou de manque de faisabilité technique.
	Les obstacles dans l'espace public continuent à limiter considérablement la mobilité.	**Mise en œuvre de la norme VSS** pour un espace de circulation sans obstacles.
Lacunes de la protection juridique	**Peu de dispositions pertinentes en matière de construction de logements** : le seuil de huit logements par immeuble est rarement dépassé dans les zones rurales et il peut être contourné par des ensembles d'habitation comportant chacun huit logements par entrée.	**Objectifs pour la construction de logements** : le seuil doit être adapté à la structure de l'urbanisation locale. La LHand devrait formuler les objectifs dans ce domaine de façon à obliger les cantons à prévoir dans leur législation des réglementations entraînant, lors des constructions nouvelles et des rénovations, une offre beaucoup plus importante et diversifiée en termes de prix de logements accessibles et adaptés conformément à la norme SIA 500.
	Immeubles existants non adaptés : des adaptations ne sont envisagées qu'en cas de transformation nécessitant un permis de construire, et elles ne doivent pas dépasser 20 % des frais de rénovation. Les coûts sont cependant beaucoup plus élevés que pour les constructions nouvelles et ils peuvent entraîner une augmentation des loyers.	Pas de nouvelles mesures proposées. Concernant les bâtiments publics, le bilan réalisé par le DFI à l'occasion des cinq ans de la LHand proposait déjà des adaptations anticipées. Quant aux immeubles d'habitation privés, une étude de Pro Infirmis actuellement en cours de réalisation devrait apporter de nouveaux éléments.
	Absence de disposition relative à l'adaptabilité des logements : la LHand exige explicitement l'accessibilité des logements, mais par leur adaptabilité telle qu'elle est inscrite dans la norme SIA 500. Les constructions sont considérées comme adaptables dès lors qu'elles peuvent être adaptées *a posteriori* à un faible coût aux besoins des personnes handicapées.	**Reprise,** dans la LHand**, du principe d'adaptabilité des immeubles d'habitation** tel qu'il figure dans la norme SIA 500.

5 Transports publics

L'accès aux transports publics (TP) fait l'objet, dans la LHand et dans ses ordonnances, d'une réglementation plus concrète et plus contraignante que n'importe quel autre domaine. Son schéma de fonctionnement est représenté dans la **Figure 3**. Dans le domaine des transports publics, il existe ainsi non seulement deux ordonnances d'exécution détaillées, mais aussi des délais de mise en œuvre. Cela est possible car la Confédération possède ici de nombreuses compétences. Le délai de dix ans (fin 2013) octroyé pour les adaptations des systèmes de communication et d'émission de billets est déjà écoulé. Pour l'adaptation des constructions, des installations et des véhicules aux besoins des porteurs de handicap, la LHand accorde un délai de 20 ans (fin 2023). La conformité des véhicules est contrôlée à l'occasion de la procédure d'homologation de l'Office fédéral des transports (OFT). Pour les constructions et installations du transport ferroviaire, les adaptations sont effectuées dans le cadre de procédures d'approbation des plans de l'OFT, alors qu'elles sont généralement réalisées lors des procédures d'autorisation de construire cantonales pour les arrêts de bus et de tram.[2]

Figure 3. Interactions de la LHand dans le domaine des transports publics



Source : BASS

Les personnes directement concernées ont le droit d'exiger auprès de l'autorité administrative compétente ou d'un tribunal civil l'élimination ou la cessation d'une inégalité ainsi que les adaptations requises, et ce, avant même l'expiration des délais transitoires si le principe de proportionnalité est respecté. Elles bénéficient également d'un droit de recours collectif. Si les adaptations sont disproportionnées, une solution de rechange appropriée doit être proposée pour les personnes handicapées. Lors de l'entrée en vigueur de la LHand, les coûts des adaptations anticipées ont été

[2] En matière d'aviation, l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) est compétent pour certains domaines (dont le champ d'aviation).

estimés à 600 millions de francs, à assumer à parts égales par la Confédération et les cantons. La Confédération a par conséquent mis à disposition un cadre financier de 300 millions de francs ou 15 millions de francs annuels pour la réalisation de ces adaptations. Les entreprises ferroviaires peuvent demander dans ce cadre des subventions pour effectuer les adaptations en fonction des besoins des porteurs de handicap.

Ancrage légal et évolution du droit

Dans les transports publics, la LHand s'applique aux **systèmes de communication et d'émission de billets**. Ces deux aspects devaient être adaptés aux besoins des personnes handicapées **pour la fin de l'année 2013** dans le respect du principe de la proportionnalité. La LHand impose en outre l'adaptation des **véhicules** et des **infrastructures** des transports publics d'ici à **fin 2023.** La mise en œuvre s'appuie essentiellement sur les réglementations détaillées figurant dans les dispositions d'exécution (ordonnance sur les aménagements visant à assurer l'accès des personnes handicapées aux transports publics [OTHand] et ordonnance du DETEC concernant les exigences techniques sur les aménagements visant à assurer l'accès des personnes handicapées aux transports publics [OETHand]). Les prestations des entreprises des transports publics doivent être fournies de manière à pouvoir être utilisées par les personnes handicapées sans qu'elles soient victimes d'inégalités. Outre les droits de recours et d'action individuels, les obligations quant à l'adaptation des équipements, des véhicules et des prestations sont concrétisées d'office dans le cadre des procédures d'autorisation relevant du droit de la surveillance. Il existe en outre un droit de recours collectif dans le contexte de diverses procédures de surveillance. Le droit cantonal s'applique sur certains points aux côtés de la LHand et des dispositions d'exécution du droit fédéral, et le droit de l'UE intervient lui aussi.

Parmi les **ajustements législatifs** effectués, la plupart peuvent être considérés comme le résultat direct de la LHand. Au niveau fédéral, ils concernent la loi sur la circulation routière et celle sur les transports à câbles, ainsi que la législation sur l'aviation et celle sur les chemins de fer. Au niveau cantonal, aucune enquête exhaustive n'a été entreprise.

Mise en œuvre

Les compétences sont en principe clairement définies et les connaissances techniques requises disponibles. Les autorités interrogées estiment en outre que l'adaptation des transports publics aux besoins des porteurs de handicap est une préoccupation bien ancrée. La principale difficulté citée est l'insuffisance des moyens financiers, ainsi que l'absence parfois, au niveau cantonal, d'une stratégie de l'égalité bien définie. Les canaux d'information majeurs sont les professionnels et les services spécialisés.

L'**Office fédéral des transports (OFT)** et son service spécialisé « Questions de mobilité » jouent un rôle central. L'OFT est l'autorité qui octroie les autorisations pour les homologations de véhicules et les procédures d'approbation des plans ; c'est également lui qui, au moyen d'aides financières, soutient la mise en œuvre des normes minimales lors des adaptations architectoniques. Au sein de toutes les parties, une très large majorité lui reconnaît une compétence technique élevée, mais une action plus réactive que proactive. Les autorités cantonales et les services spécialisés des organisations de personnes handicapées estiment que la collaboration avec l'OFT est bonne, voire très bonne, en particulier avec le service spécialisé « Questions de mobilité ».

En matière de trafic aérien, l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) est compétent dans certains domaines et s'appuie sur une ordonnance détaillée de l'UE (règlement (CE) n° 1107/2006) pour la mise en œuvre concrète de la LHand.

Mais les principaux exécutants de la loi sont les **entreprises de transport**, CFF en tête. Les entreprises et communautés de transport municipales et régionales jouent elles aussi un rôle essentiel, tout comme L'Union des transports publics (UTP). Les personnes interrogées attestent que les CFF se sont intéressés très tôt à l'égalité pour les personnes handicapées et ont à ce titre été temporairement un précurseur majeur. Depuis peu, ils essaient de manière proactive de trouver, en concertation avec les organisations de personnes handicapées, des solutions pour les adaptations architectoniques complexes qui restent à réaliser.

Le principal organe consultatif pour le développement des solutions techniques était jusqu'à présent le **Bureau Suisse Transports publics accessibles (TPA)** des organisations de personnes handicapées, intégré début 2015 au **département Egalité d'Intégration Handicap**. Ce service spécialisé ainsi que les commissions techniques des organisations de personnes handicapées coopérant avec lui sont considérés par l'OFT, les CFF et d'autres entreprises de transport comme des interlocuteurs majeurs, compétents techniquement pour l'élaboration de solutions coopératives. **Les services spécialisés et les bureaux de conseil en construction accessible** sont également impliqués.

Les **exemples de bonnes pratiques** cités sont la Communauté de transport zurichoise (ZVV) et le canton de Zoug, ainsi que celui de Bâle-Campagne pour les arrêts de bus. Parmi les villes, ce sont Genève, Lausanne, Berne et Zurich qui se distinguent.

L'implication des **autorités du génie civil** cantonales et communales est pour l'heure très variable. Les communes moyennes et de petite taille surtout semblent ne pas avoir encore vraiment pris conscience de leur responsabilité pour l'adaptation dans les délais impartis des transports publics, en particulier des arrêts de bus.

Plusieurs villes et entreprises de transport ont créé des **organes d'échanges permanents** au sein desquels elles discutent avec les services spécialisés et les conférences et organisations de personnes handicapées des questions liées à la mise en œuvre, parfois aussi dans le but d'élaborer des solutions coopératives et d'éviter les recours collectifs.

Activités et résultats

La Communauté de transport zurichoise (ZVV) n'a pas attendu pour élaborer des **bases** : elle s'y est attelée avant l'entrée en vigueur de la LHand. Mais cette dernière a contribué à ce que le Grand Conseil approuve en 2007 sans opposition un crédit-cadre pour la transformation des principaux arrêts. La mise en œuvre prévue pour 2014 n'est pas encore tout à fait terminée. Quant à la deuxième partie des mesures imposées par la LHand, pour un délai fixé à la fin 2023, la ZVV a présenté un document de position qui précise concrètement les éléments devant être mis en œuvre. Elle a en outre présenté conjointement avec l'Office des transports du canton de Zurich un document de principe sur les arrêts de bus sans obstacles, avec des recommandations à l'intention des communes. Aucun autre canton ne s'est doté de manière si précoce de bases aussi complètes. Il existe cependant dans certains cantons des travaux de base concernant les arrêts de bus et de tram (AG, SG, BS, BL, FR).

Afin de promouvoir **l'information et la sensibilisation**, Procap a développé des cours pour le personnel de conduite : entre 2012 à 2014, ils ont permis de former 460 conducteurs de Suisse romande et 390 conducteurs de Suisse alémanique sur la prise en considération des personnes handicapées.

Concernant la mise en œuvre directe des mesures pour des TP sans obstacles, le **premier délai** (fin 2013) prévu pour l'adaptation des **systèmes de communication et d'émission de billets** est écoulé. Il n'a pas été respecté partout. Selon le service spécialisé de l'OFT « Questions de mobilité », fin 2014, les systèmes de communication et d'émission de billets étaient conformes à la LHand à hauteur de 80 à 90 %. Les 20 à 10 % restants correspondent aux situations dans lesquelles une adaptation dans les temps apparaissait comme disproportionnée, par exemple en cas d'absence d'annonces (optiques et acoustiques) dans les vieilles voitures ferroviaires devant bientôt être remplacées.

En matière d'**adaptations sur les véhicules**, l'OFT déclare que 70 % des trains étaient conformes à la LHand fin 2014. Les CFF précisent avoir déjà effectué toutes les adaptations requises dans le trafic régional, mais pas dans le trafic grandes lignes. Toutefois, tous les trains grandes lignes devraient eux aussi être pourvus d'au moins une voiture à plancher surbaissé d'ici à fin 2023. Les autres entreprises de chemin de fer affichent des degrés d'avancement très variables, avec une mise en œuvre généralement plus avancée au niveau du trafic régional dans les agglomérations que dans les zones périphériques. Dans le transport par bus, la plupart des véhicules ont déjà été adaptés. Les bus à plancher haut encore en circulation doivent être équipés d'un élévateur pour chaise roulante. Quant au tram, toutes les rames de Genève et de Berne ont été adaptées. Cela devrait également être le cas à Zurich à partir de 2016. Les nombreux trams de type « Sänfte » encore en service sont pourvus d'une voiture intermédiaire à plancher surbaissé. Selon le représentant de l'ancien TAP, fin 2014, environ 70 % des trams suisses étaient accessibles sans obstacles. Toutes les parties interrogées pensent que le délai de mise en œuvre de la LHand pour les véhicules devrait globalement être respecté.

La mise en œuvre de la LHand est moins avancée en termes **d'adaptations de l'infrastructure**. Fin 2014, environ 50 % des **gares** totalisant 70 % du volume de clients avaient été adaptées. L'infrastructure est sans obstacles dans les dix plus grandes gares, Berne mise à part. Jusqu'à présent, la mise en œuvre a eu lieu dans le cadre du maintien ordinaire de la qualité du réseau, ce qui est beaucoup plus avantageux financièrement que des projets de construction séparés. Comme le dit clairement l'OFT, l'aménagement des gares les plus simples, où des travaux étaient de toute façon nécessaires, est terminé. Reste maintenant à procéder aux transformations plus coûteuses et complexes sur le plan technique. Concernant le **tram**, fin 2014, seule Genève avait adapté plus de la moitié de ses **arrêts**. Mais c'est pour les quelque 25 000 **arrêts de bus** que la mise en œuvre de la LHand est la moins avancée, en particulier lorsqu'ils se trouvent en dehors des villes.

Dans certains cas où les personnes handicapées ne peuvent pas utiliser les TP de façon autonome, des **mesures compensatoires** ont été prises. Les **CFF** ont ainsi mis en place leur **Call Center Handicap** et prévu dans 168 gares d'appui des **assistants de mobilité** qui, en 2014, ont apporté leur aide en moyenne 350 fois par jour. Les autres entreprises de transport ont également créé des centres d'appel. En outre, il existe dans de nombreux lieux des **transports spécialisés** pour les personnes à mobilité réduite, souvent planifiés par les organisations de personnes handicapées. Ces services sont parfois limités et leur coût ne correspond pas à celui des TP. Mais les personnes handicapées peuvent difficilement attaquer ces offres car elles devraient pour cela lancer une procédure contre leurs propres associations.

Il n'existe pas, au sein de l'OFT, de **controlling** exhaustif des adaptations restant à réaliser qui servirait de base à la planification de mesures. L'OFT exige néanmoins désormais de la part des entreprises de transport des concepts de mise en œuvre permettant d'avoir une vue d'ensemble pour toutes les entreprises de chemin de fer. La division CFF Infrastructure a développé son propre

controlling sur les mesures encore à effectuer : elle a examiné en détail les points nécessitant une intervention et a planifié des mesures sur cette base. Il en va de même pour la Communauté de transport zurichoise (ZVV). Parmi les villes, Bâle et Zurich indiquent disposer d'indications similaires.

Respect et application du droit

En ce qui concerne le **respect des prescriptions de la LHand**, force est de constater que la mise en œuvre a pris du retard quant à l'infrastructure ferroviaire et aux arrêts de bus.

Il y a également eu des réclamations et des **cas de conflit** dans les TP, mais ce sont moins les autorités qui sont ici impliquées que les entreprises de transport et les services spécialisés des organisations de personnes handicapées. Le représentant de l'ancien TPA, qui était souvent appelé à intervenir dans de telles situations, indique que l'on trouve généralement une solution au cas par cas. Dans les TP, seuls trois conflits ont fait l'objet d'une décision judiciaire, ce qui s'explique aussi par le fait qu'aucune des parties ne souhaite subir les retards liés à de telles procédures. Les CFF n'affirment pas qu'il y a eu peu de conflits, mais que nombre d'entre eux ont pu être réglés à l'amiable. Il est selon eux très important d'arriver à une compréhension commune sur les thèmes pouvant donner lieu à des recours et de désamorcer rapidement les conflits.

Au sein de toutes les parties, une très large majorité considère que **l'interdiction des inégalités** de la LHand dans les transports publics offre une protection suffisante.

Impact et efficacité

Les personnes interrogées estiment qu'après un certain désintérêt au début, la LHand est maintenant très bien **acceptée** au sein des entreprises de transport. Comme le déclare l'UTP, la loi a permis de moderniser les TP en fonction des besoins actuels et a apporté beaucoup d'améliorations, non seulement pour les personnes en fauteuil roulant ou malvoyantes, mais aussi pour de nombreux autres groupes de population, des personnes munies de bagages ou d'une poussette jusqu'aux personnes âgées ayant des difficultés pour marcher. Les entreprises de transport elles-mêmes bénéficient de ces mesures puisque les temps de descente et de montée des passagers sont moins longs avec un véhicule à plancher surbaissé. Malgré tout, il existe encore et toujours au sein des offices et des entreprises de transport des voix isolées qui jugent ces adaptations exagérées.

Au sein de toutes les parties, une très large majorité **attribue** dans une large mesure **à la LHand** l'amélioration de la possibilité d'utilisation des trains et des bus. Ils sont un peu moins nombreux à reconnaître une telle influence de la loi pour les trams, et plus réservés quant aux transports à câble et aux bateaux. Dans leur **évaluation des résultats** pour les transports publics, les experts qualifient déjà l'évolution de saut quantique, bien qu'elle ne soit pas encore terminée : le deuxième délai de mise en œuvre pour l'adaptation des véhicules et des infrastructures court jusqu'à fin 2023. La réalisation de l'égalité dans les TP est ainsi partiellement achevée. Malgré des retards encore bien réels, les experts interrogés estiment que l'état de réalisation est très encourageant, surtout si l'on considère que l'on n'en est qu'à la moitié du délai de mise en œuvre. En dix ans, la possibilité d'utilisation de tous les moyens de transport s'est nettement améliorée.

Il ressort clairement des entretiens avec les personnes handicapées que toutes n'ont pas le **choix du moyen de transport** : leur handicap empêche les unes de conduire une voiture, et les autres de prendre d'autres moyens de transport. Celles qui ont opté pour la voiture peuvent certes constater à travers des personnes de leur connaissance qu'il est également possible de se déplacer avec les TP. Mais le fait qu'il faille commander à l'avance son trajet et qu'il n'y ait plus d'assistant de mobilité après 22 heures, que l'on ne puisse pas descendre ou monter à tous les arrêts et que certains bus et trams

ne soient pas accessibles aux personnes handicapées, sont autant de raisons pour continuer à s'en tenir à la voiture. **Les smartphones et les applications mobiles** sont une aide décisive pour la jeune génération lors de l'utilisation des TP, en particulier pour les personnes handicapées de la vue ou de l'ouïe : ils permettent en effet d'acheter facilement son billet et de disposer partout et à tout moment des informations nécessaires. Ils indiquent quels trajets sont sans obstacles et à quel endroit il est impossible de descendre. L'**aide** d'autres passagers reste toutefois indispensable pour beaucoup, surtout lorsque tout ne se passe pas comme prévu. Pour les personnes malvoyantes, les temps de présence limités des aides en gare, notamment le week-end, demeurent un problème irrésolu. Les **voyages en bateau ou en avion** sont majoritairement bien notés : d'après les répondants à l'enquête, le service proposé dans les aéroports pour les personnes handicapées est de qualité. En fonction du handicap, une restriction de l'autonomie subsiste : il faut en effet vérifier au cas par cas si, pour des questions de sécurité, la personne handicapée doit ou non venir accompagnée. D'après les expériences d'un couple en fauteuil roulant, cette condition est appliquée de manière plus restrictive par les compagnies aériennes suisses que par les autres. De plus, le billet d'avion de l'accompagnant n'est pas gratuit, et la question du coût n'est pas traitée dans l'ordonnance européenne correspondante.

Parmi les **facteurs d'influence** sur la mise en œuvre de la LHand, l'**acceptation** de la loi est aujourd'hui considérée comme acquise. Mais les **coûts** posent problème dans les transports publics. Près des trois quarts des autorités cantonales des TP estiment ceux-ci trop élevés, du moins de manière générale. Les coûts dépendent de leur côté de ce que l'on entend par adaptation proportionnée, et aussi beaucoup de la vitesse d'exécution exigée pour les adaptations : ils varient considérablement selon que les adaptations peuvent être effectuées dans le cadre du maintien ordinaire de la qualité du réseau ou qu'elles doivent faire l'objet d'un programme spécial. Il est en effet évident que le financement actuel ne suffit pas pour un tel programme. Un autre obstacle à la mise en œuvre de la loi est le **problème technique irrésolu** que représente l'adaptation des quais dans les gares situées sur une courbe, car les trains y sont alors inclinés. A eux seuls, les CFF totalisent 150 gares de ce type. La logistique est elle aussi devenue un obstacle insurmontable pour une adaptation complète de l'infrastructure dans les délais impartis par la LHand. Les CFF et l'OFT s'accordent à dire qu'il est impossible de transformer autant de gares en aussi peu de temps tout en maintenant le trafic.

Interventions jugées nécessaires et améliorations proposées par les personnes interrogées

Dans les TP, la réalisation de l'égalité est sur les rails. Il ne reste plus qu'à résoudre les lacunes et les problèmes liés à la mise en œuvre. Les différents points sont répertoriés dans le **Tableau 3**.

Tableau 3. Interventions jugées nécessaires et améliorations proposées pour les TP par les personnes interrogées

	Interventions jugées nécessaires	Améliorations proposées
Information et sensibilisation	**Important besoin d'argumentation en raison des coûts élevés.**	**Renforcement de la communication sur l'utilité publique** de TP sans obstacles.
	Sensibilisation insuffisante des cantons et des communes quant à leur devoir d'adaptation des arrêts de bus.	**Information des communes**, par la Confédération, **sur le délai de mise en œuvre.**
		Sensibilisation et accompagnement (conseil) des communes par les autorités cantonales du génie civil.
Ancrage structurel	**Absence de supervision du processus de mise en œuvre** : actuellement, les entreprises de transport sont libres de prendre les mesures qu'elles souhaitent. Il existe seulement dans quelques villes et entreprises de transport un	**Controlling actif par l'OFT** : dans le domaine du trafic ferroviaire, l'OFT doit maintenant assumer un rôle plus actif en termes de monitorage et de contrôle des programmes de mise en œuvre des entreprises de transport.

	monitorage exhaustif des adaptations devant encore être réalisées. Une planification globale pour l'adaptation, dans les délais impartis, de l'infrastructure ferroviaire et des arrêts de tram et de bus fait défaut, et les moyens actuellement disponibles pour sa réalisation sont insuffisants.	**Coordination en cas de compétence cantonale ou communale** : les personnes interrogées demandent que les autorités cantonales du génie civil exercent un rôle plus actif, en particulier pour les arrêts de bus. Elles réclament également une plus grande implication des conférences intercantonales (notamment de la DTAP) pour des tâches telles que le monitorage et l'échange professionnel. L'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses pourraient elles aussi être actives sur ce point, ce qui résoudrait du même coup le problème évoqué de l'insuffisance de connexions entre les cantons et les villes.
	Reprise du droit de l'UE : cela est jugé difficile car, sur certains aspects importants, les prescriptions de la STI-PMR européenne vont moins loin que les normes de la LHand.	**Deux exceptions nationales** : chaque pays peut déclarer des exceptions. Le Conseil fédéral pourrait le faire pour le principe de l'accès autonome (sans aide) et pour la prescription selon laquelle tous, et non pas seulement certains arrêts des TP doivent être aménagés sans obstacles – sous la seule réserve de la proportionnalité.
Mise en œuvre	**Retards dans le cadre de l'adaptation de l'infrastructure ferroviaire.**	**Pas de prolongation des délais** : toutes les parties, y compris les entreprises de transport, estiment qu'une prolongation des délais serait contre-productive. L'UTP et tous les représentants interrogés ont insisté sur le fait qu'ils voulaient aller de l'avant, à condition de disposer des fonds nécessaires.
	Menace de non-respect des délais concernant l'adaptation des arrêts de bus.	**Accélération de l'adaptation des arrêts de bus** : une approche plus volontariste est demandée de la part des cantons et des conférences intercantonales.
		Rapide révision de la norme VSS concernant les arrêts de bus : à l'heure actuelle, leur aménagement sans obstacles n'y figure pas.
	Discussions au sujet de la définition de la proportionnalité.	**Coopération en vue de l'élaboration d'une ligne directrice pour l'évaluation de la proportionnalité** : afin de mettre en œuvre rapidement la LHand, les entreprises de transport souhaitent que soit promptement développée une ligne directrice instaurant une sécurité de planification. Elles tentent de convaincre les organisations ayant qualité pour recourir d'opter pour une stratégie coopérative afin d'éviter les retards supplémentaires liés aux procédures judiciaires.
	Problèmes de financement non résolus pour les adaptations architectoniques de l'infrastructure des TP. Selon le projet FAIF, les contributions cantonales à la mise en œuvre de la LHand pour l'infrastructure ferroviaire cesseront en 2016. Or, l'OFT a limité l'accroissement des moyens financiers à 1,5 %, ce qui affecte les entreprises de transport ayant beaucoup de retard dans la mise en œuvre de la LHand.	**Compensation des contributions cantonales à la mise en œuvre de la LHand qui prennent fin conformément au projet FAIF.**
		Non-application du plafonnement à 1,5 % de la hausse des moyens financiers des entreprises de transport dans le cas des adaptations prescrites par la LHand**.**
		Financement supplémentaire.
Lacunes de la protection juridique	**Points non réglés dans la procédure d'approbation des plans** : les aspects tels que les distributeurs de billets ne sont pas soumis à la procédure d'approbation des plans, ce qui limite les possibilités de recours des associations.	Les milieux juridiques sont priés de proposer des solutions sur ce point.
	Caractère incomplet des mesures compensatoires que sont les transports spécialisés : l'offre et les tarifs sont rarement équivalents à l'offre de TP non accessibles.	**Réglementation claire et prévoyant des services équivalents à l'offre de TP** pour les mesures compensatoires prenant la forme de transports spécialisés.
	Mobilité des personnes ne pouvant pas se rendre aux arrêts des TP : en cas de généralisation de l'accès sans obstacles des TP et de la réduction en conséquence des transports spécialisés proposés à titre de mesures compensatoires, qui sera à l'avenir compétent pour ces personnes ? Leurs droits ne sont pas explicitement réglés par la LHand.	**Inscription des droits de mobilité de ce groupe de personnes dans la LHand** et désignation de l'instance chargée de garantir et de financer des offres adaptées à leurs besoins.

6 Formations post-obligatoires du degré secondaire II

L'accès à la formation et à la formation continue est mentionné explicitement dans la loi sur l'égalité pour les handicapés comme un aspect essentiel de la participation sociale des personnes handicapées. Ces dernières doivent en effet aussi être en mesure, après l'école primaire, de suivre des formations et des formations continues correspondant à leurs aptitudes. La LHand ne précise pas en quoi cela consiste dans le domaine post-obligatoire. Son champ d'action potentiel est pourtant relativement large pour ce qui est des prestations de formation du degré secondaire II réglementées par l'Etat : si la loi ne s'applique directement qu'aux offres relevant de la compétence de la Confédération (notamment pour la formation professionnelle), tous les établissements de formation étatiques sont cependant tenus, en vertu de l'interdiction constitutionnelle des discriminations, d'adapter leurs prestations aux besoins des personnes handicapées. En ancrant l'interdiction des inégalités, la LHand constitue également une référence pour les offres de formation placées sous la souveraineté cantonale. Les mesures correspondantes sont aujourd'hui regroupées dans la notion de « compensation des désavantages » (ou « compensation des inégalités »), qui peut concerner notamment la durée et la nature de l'enseignement ainsi que les modalités d'examen. Des dispositions complémentaires prévoient le financement subsidiaire de mesures visant à la formation des personnes handicapées de la parole, de l'ouïe ou de la vue, mais aussi des aides financières pour favoriser en général l'intégration dans le domaine de la formation.

Ancrage légal et évolution du droit

Du fait de l'applicabilité directe de la LHand dans le domaine de compétence de la Confédération (notamment pour la formation professionnelle) et de l'article constitutionnel correspondant, les établissements et les autorités de formation étatiques sont tenus d'empêcher l'inégalité dans l'accès à la formation et à la formation continue. L'utilisation de moyens auxiliaires spécifiques aux personnes handicapées ou l'assistance personnelle qui leur est nécessaire doivent ainsi leur être accordées, tandis que la durée et l'aménagement des prestations de formation offertes ainsi que les examens exigés doivent être adaptés aux besoins spécifiques de ces personnes. D'autres lois fédérales, comme la loi sur la formation professionnelle, prévoient des dispositions particulières pour éliminer les inégalités. Pour les prestations étatiques, l'application des directives s'effectue via les contrôles relevant du droit de la surveillance et la procédure administrative. Les offres de formation privées, en revanche, sont soumises uniquement à l'interdiction des discriminations de la LHand. Les personnes faisant l'objet de discriminations de la part d'un prestataire de formation privé doivent intenter une action auprès du tribunal civil et ne peuvent prétendre qu'à une indemnisation maximale de 5000 francs. Il existe en outre un droit d'action collective (action en constatation de droit). La LHand accorde par ailleurs à la Confédération la possibilité de mener à bien des programmes ou de soutenir des projets visant à améliorer l'intégration et l'égalité des chances au degré secondaire II pour les personnes handicapées.

Outre la LHand et la législation fédérale sur la formation **s'applique** la **législation cantonale sur la formation**, notamment pour l'enseignement secondaire supérieur.

Diverses **modifications législatives** rendues nécessaires par la LHand ont été effectuées depuis l'adoption de cette dernière. Au niveau fédéral, il convient de citer, aux côtés de la loi sur la formation professionnelle, la loi sur la formation continue qui doit entrer en vigueur en 2016. Au niveau cantonal, divers compléments ont été apportés à la législation sur la formation afin de concrétiser les directives.

Mise en œuvre

La **formation professionnelle** est une tâche commune de la Confédération et des cantons, tandis que l'**enseignement secondaire supérieur** relève de la seule compétence des cantons. Au niveau fédéral, le **Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI)** est responsable de la haute surveillance de la formation professionnelle et de la maturité fédérale. Il a publié une notice sur la compensation des inégalités dans la formation professionnelle supérieure et accorde des aides financières à des projets innovants visant à promouvoir la formation professionnelle des personnes handicapées. Dans l'enquête menée auprès des autorités compétentes en matière d'enseignement secondaire supérieur et de formation professionnelle, le SEFRI obtient des notes majoritairement satisfaisantes en ce qui concerne la compétence technique, le degré d'activité et la collaboration, ainsi que dans le domaine de l'égalité pour les personnes handicapées. L'**assurance-invalidité (AI)** intervient également dans la mise en œuvre de la LHand puisqu'elle propose son propre service d'orientation professionnelle et prend en charge les frais supplémentaires dus au handicap dans le cadre de la formation professionnelle initiale. La pratique de l'AI est toutefois devenue plus restrictive ces dernières années au sujet des formations élémentaires AI et des formations pratiques INSOS dans des centres de réadaptation. Ces formations ne sont désormais plus accordées que pour une seule année. Une deuxième année est ensuite prise en charge uniquement si la personne a de bonnes chances d'exercer par la suite une activité professionnelle sur le marché du travail primaire. L'AI part du principe que les formations non pertinentes pour le marché du travail doivent être financées par les cantons. Au-delà du financement direct de la formation, elle verse des subventions aux **organisations de personnes handicapées** pour qu'elles fournissent des prestations de conseil et d'information concernant entre autres les possibilités de formation.

La surveillance et la coordination dans le domaine de la formation professionnelle initiale et de l'enseignement secondaire supérieur relèvent de la compétence des **cantons**. Ces derniers sont également responsables des transitions essentielles entre la scolarité obligatoire (intégrative) et une formation complémentaire, ainsi que de la pédagogie spécialisée au degré secondaire II. Ces tâches sont assumées de manière très contrastée du point de vue d'une politique de promotion de l'égalité. Dans de nombreux cantons, en effet, l'égalité pour les personnes handicapées au degré secondaire II n'est que **très peu, voire pas du tout ancrée sur le plan institutionnel.** Selon les renseignements fournis par les autorités compétentes en matière d'enseignement secondaire supérieur et de formation professionnelle, huit cantons disposent de structures spécifiques (telles que des interlocuteurs internes à l'administration, des groupes de travail ou des commissions) en lien avec la LHand.

La moitié des autorités affirment que la problématique de l'égalité pour les personnes handicapées est largement ancrée, bien que seuls deux cantons romands aient mis en place une **stratégie claire en matière d'égalité** dans l'accès à la formation post-obligatoire. La difficulté réside moins dans l'insuffisance **des ressources financières et humaines** que dans le manque de clarté en matière **de responsabilités et de compétences**. Ce constat est valable pour l'enseignement secondaire supérieur et en particulier pour la formation professionnelle, où le besoin de clarification se fait davantage sentir du fait de la pluralité des lieux de formation (école professionnelle, entreprise formatrice, cours interentreprises). Indépendamment de cela, **la collaboration et la coordination** internes et externes pour les questions liées à l'égalité pour les personnes handicapées fonctionnent plutôt bien selon les autorités chargées de la formation. La plupart d'entre elles déplorent cependant encore le manque d'**expertise** adéquate. Les experts interrogés soulignent également les incertitudes que l'on observe au cas par cas quant à la manière de réagir face aux besoins des personnes handicapées.

Les cantons sont peu nombreux à s'être attelés rapidement, après l'entrée en vigueur simultanée de la LHand et de la nouvelle loi sur la formation professionnelle, à la clarification des procédures et des responsabilités liées aux mesures de compensation des désavantages. Ce processus vient ainsi tout juste d'être réellement lancé par le biais de rapports et de recommandations des **conférences intercantonales**. Parmi les conférences spécialisées et de coordination dans le domaine de la formation post-obligatoire, la Conférence suisse des offices de formation professionnelle (CSFP) s'est notamment occupée activement de la mise en œuvre de la LHand, de même que le Centre suisse de services Formation professionnelle/orientation professionnelle, universitaire et de carrière (CSFO), un organe géré par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique.

Les **autorités cantonales compétentes en matière d'enseignement secondaire supérieur et de formation professionnelle** d'une part et les **conférences et les organisations de personnes handicapées** d'autre part ne collaborent pas de manière très étroite. S'il y a un contact, c'est généralement avec la Fédération des aveugles et malvoyants, ainsi qu'avec l'ancien Centre Egalité Handicap, Pro Infirmis et insieme. Lorsque les autorités s'expriment sur la compétence technique, le degré d'activité et la collaboration de ces organisations, les avis sont globalement positifs. A l'inverse, le jugement des conférences et des organisations de personnes handicapées sur la compétence technique et le degré d'activité des autorités chargées de la formation est un peu plus critique.

Pour finir, **les écoles secondaires supérieures et les écoles professionnelles** elles-mêmes, ainsi que leurs **directions**, sont des acteurs importants du secteur. En raison du manque fréquent de directives cantonales ou internes aux écoles, la mise en œuvre de l'égalité pour les personnes handicapées et les modalités d'application y varient fortement en fonction des individus. Bien que l'on puisse observer, dans certains cas, une collaboration étroite et de qualité entre les écoles et les **institutions et organisations de personnes handicapées**, il n'existe généralement pas de relations de coopération directes entre ces acteurs. Si les écoles secondaires supérieures et les écoles professionnelles sont critiquées plus sévèrement par les conférences et les organisations de personnes handicapées que par les autorités chargées de la formation, les unes comme les autres reconnaissent rarement aux écoles une compétence technique élevée et elles ont en outre l'impression que les établissements de formation agissent au mieux de manière réactive, voire pas du tout.

Activités et résultats

Le projet et le manuel sur la compensation des désavantages dans la formation professionnelle (2013), cofinancés par le SEFRI, et la **Recommandation n° 7 de la CSFP sur la compensation des désavantages dans la formation professionnelle initiale** (2014) ont permis de donner des impulsions importantes pour la concrétisation des directives de la LHand. Un petit nombre de cantons avaient adopté au préalable **des directives ou des notices sur la compensation des désavantages** dans la formation professionnelle ou l'enseignement secondaire supérieur, qui constituent un moyen de clarifier les directives, les responsabilités et les procédures. **Des bases d'informations et des notices relatives à la compensation des désavantages et à la formation professionnelle en général**, parfois cofinancées via les aides allouées à des projets par le BFEH, ont été élaborées également par des organisations de personnes handicapées et par les centres de compétences en pédagogie spécialisée.

Environ un quart des autorités cantonales compétentes en matière d'enseignement secondaire supérieur et de formation professionnelle ont mis en place **des mesures d'information et de formation continue** en lien avec la loi sur l'égalité pour les handicapés (informations sur Internet,

événements d'information et de formation continue en interne, etc.). Les autorités interviennent, pour certaines, afin de **conseiller** les étudiants handicapés et leurs proches sur le thème de la compensation des désavantages. On constate un grand besoin d'information tant du côté des autorités que des professionnels de l'enseignement secondaire supérieur et de la formation. En 2014, plusieurs **réunions d'information et colloques sur la compensation des désavantages** ont été organisés au niveau supracantonal.

L'un des résultats importants concerne les **mesures concrètement mises en œuvre pour la compensation des désavantages**. D'après les représentants des autorités et des établissements de formation, on peut observer une hausse du nombre de demandes, mais aussi un éventail plus large des types de handicaps couverts. Il n'y a cependant pratiquement nulle part de collecte systématique des indications relatives au nombre et à la nature des demandes déposées et acceptées. Les domaines dans lesquels s'applique la compensation des désavantages (examens d'admission, cours et apprentissage, examens intermédiaires et finaux, etc.) mais aussi les adaptations réalisées (prolongation de la durée de la formation, moyens auxiliaires, assistance personnelle, modalités d'examen, etc.), notamment, restent inconnus.

Les experts et les professionnels jugent important de disposer de **matériel pédagogique adapté** aux besoins spécifiques des étudiants handicapés. Dans le cadre de l'encouragement de projets du BFEH, différents projets visant à promouvoir ce type de supports ont été réalisés et du matériel pédagogique concret a été élaboré.

Au cours des dix dernières années, d'autres mesures ont été mises en œuvre, qui ne peuvent certes pas être considérées directement comme un résultat de la loi sur l'égalité des handicapés, mais qui poursuivent pour l'essentiel les mêmes objectifs. L'aménagement des transitions entre l'école primaire et le degré secondaire II revêt ici une importance majeure. La **gestion de cas (case management) en formation professionnelle** a été lancée dans les cantons et plusieurs d'entre eux ont déployé d'autres **projets pour l'optimisation de cette transition**. Récemment, un nombre croissant d'offres relevant de l'**éducation accompagnée** (*supported education*) ont été créées pour soutenir les jeunes ayant des problèmes de santé dans leur recherche d'une place d'apprentissage et pendant cet apprentissage.

Le domaine de la pédagogie spécialisée est en pleine mutation depuis le transfert, en 2008, de la responsabilité aux cantons. Ces derniers sont par ailleurs plus ou moins actifs en la matière. Il est urgent, en particulier, de **clarifier les transitions vers la formation professionnelle** pour les élèves handicapés formés sur le mode intégratif et ceux formés dans des écoles spécialisées. La scolarisation intégrative étant plus répandue au niveau de l'école obligatoire, la problématique de la **formation intégrative au degré secondaire II** gagne aussi en importance. Certains cantons mènent des projets traitant de ces questions : le canton d'Argovie, par exemple, propose aux personnes porteuses d'un handicap auditif des offres spécifiques de formation intégrative dans les écoles secondaires supérieures. Au sein des **gymnases et des écoles de culture générale,** les élèves présentant un handicap auditif peuvent déjà, depuis 2003, obtenir la maturité (spécialisée). Et depuis 2010, les personnes sourdes ou malentendantes ont la possibilité d'acquérir la maturité fédérale à l'école de maturité pour adultes d'Argovie, dans le cadre du projet pilote de **maturité gymnasiale en langue des signes,** soutenu par l'AI.

Les jeunes handicapés peuvent potentiellement bénéficier également de **mesures de soutien** générales prévues par la **loi sur la formation professionnelle**, telles que l'enseignement d'appui ou l'encadrement individuel spécialisé des personnes suivant des formations avec attestation (AFP). Ces

mesures sont cependant appliquées de manière très variable par les cantons. Certains d'entre eux ont, en complément, créé des offres de coaching pendant la formation, mis au point un concept-cadre sur le soutien intégratif dans les écoles professionnelles ou encore élargi l'encadrement individuel aux apprentissages avec certificat fédéral de capacité (CFC). La proportion de jeunes handicapés qui profitent de ces possibilités n'est pas connue avec précision.

Respect et application du droit

Dans la plupart des cantons, les autorités compétentes en matière d'enseignement secondaire supérieur et de formation professionnelle ont été confrontées à des **cas de conflit** au cours des dix dernières années. Parmi les conférences et les organisations de personnes handicapées, un bon tiers a dû faire face à des litiges dans le domaine de la formation et de la formation continue étatiques post-obligatoires. Si les sujets précis ne sont pas connus, les entretiens avec les experts laissent supposer que les modalités d'examen étaient une préoccupation centrale.

Selon les autorités interrogées, la **résolution des conflits** s'est faite majoritairement de manière **informelle**. La **jurisprudence** dans le domaine de la formation post-obligatoire s'appuie sur dix cas, dont trois ont été portés jusqu'au Tribunal fédéral. Tous les litiges concernent la question de l'adaptation des modalités d'examen et ont contribué à clarifier davantage les exigences posées en matière d'adaptation.

Il n'est pas possible de juger de manière définitive dans quelle mesure l'interdiction des discriminations est respectée et/ou dans quelle mesure l'**application du droit existant** fonctionne dans l'ensemble. Les experts font état de différents **obstacles** qui subsistent, du manque d'informations sur les droits subjectifs, d'incertitudes quant à l'identification des situations donnant droit à une compensation des désavantages, du manque d'assurance des autorités et des institutions chargées de la mise en œuvre et, enfin, de la réticence des entreprises formatrices à exploiter les possibilités existantes telles que la prolongation de la durée de formation.

Impact et efficacité

D'après le bilan des entretiens avec les experts, la loi sur l'égalité des handicapés a eu moins d'impact dans la formation post-obligatoire que dans d'autres domaines. Si l'on s'est quelque peu rapproché de l'objectif, l'égalité n'est pas vraiment réalisée. Les experts perçoivent néanmoins une amélioration globale de la **sensibilisation** au thème de l'égalité chez les acteurs du domaine de la formation, ainsi qu'une plus grande **acceptation** de cette problématique. Ce constat ne semble toutefois s'appliquer que de manière limitée aux personnes en situation de handicap psychique ou mental. Pour sa part, le sujet de la **compensation des désavantages pour les personnes handicapées** a clairement pris de l'ampleur, le seul fait que ce terme soit désormais bien établi étant ici considéré comme une réussite.

La majeure partie des autorités chargées de la formation et des organisations et services spécialisés de personnes handicapées déclarent également que l'**égalité dans l'accès à la formation post-obligatoire** est, au mieux, partiellement réalisée, le jugement des organisations de personnes handicapées étant globalement plus critique. Les personnes handicapées interrogées signalent pour leur part les différents **obstacles** qu'elles ont rencontrés dans leur parcours de formation. Les possibilités de choix professionnels peuvent être restreintes pour elles et des préjugés viennent s'ajouter aux obstacles liés à l'environnement. Les entretiens avec les experts et les discussions de groupe ciblées confirment que ces problèmes restent d'actualité. Dans l'ensemble, sur les dix dernières années, on peut pourtant constater une certaine **amélioration**. Les autorités compétentes

en matière d'enseignement secondaire supérieur et de formation professionnelle estiment en effet que les opportunités de formation des personnes handicapées après la scolarité obligatoire se sont plutôt améliorées dans leur canton au cours de cette période. Quant aux organisations de personnes handicapées, près de 50 % perçoivent une évolution positive, tandis que beaucoup d'entre elles rapportent une stagnation de la situation. Les personnes interrogées considèrent que la LHand n'a pas eu une très grande **influence sur l'évolution**. Ce constat peut s'expliquer par le fait que la loi sur la formation professionnelle, entrée en vigueur simultanément, comportait dès le début des dispositions inspirées de la LHand. La plupart des autorités chargées de la formation et des organisations de personnes handicapées jugent ainsi que la LHand a eu, au mieux, une influence moyenne sur les opportunités de formation.

Parmi les **facteurs d'influence** sur la mise en œuvre de la LHand, les acteurs interrogés citent généralement le double défi posé par l'organisation fortement **fédéraliste** du domaine de la formation et par l'**autonomie** importante dont disposent les cantons malgré les réglementations au niveau fédéral et intercantonal. Il en résulte que les cantons mettent au point eux-mêmes **des directives et des mesures de concrétisation**. De l'avis des experts, **les bases et les recommandations** relatives à la compensation des désavantages qui ont été élaborées récemment au niveau national faciliteront ce processus. Les **échanges au niveau intercantonal et intracantonal** visant à clarifier les procédures à suivre ont également été mentionnés comme un facteur important. En vue de la mise en œuvre, il s'avère intéressant, pour les établissements de formation, de disposer **de structures et de services spécialisés**. Le fait que les mesures en faveur de l'égalité soient mises en œuvre activement ou non dans les établissements de formation reste fortement **dépendant des individus**. Les entretiens révèlent aussi que le comportement des différents acteurs est largement déterminé par les **cas individuels concrets**. Ces deux éléments peuvent indiquer que l'égalité n'est pas encore suffisamment ancrée sur le plan structurel. La mise en œuvre de l'égalité est en outre influencée par le renforcement de la **scolarisation intégrative au niveau de l'école primaire**, qui accroît la pression sur le degré secondaire II pour agir également dans ce sens. Les autorités compétentes en matière d'enseignement secondaire supérieur et de formation professionnelle expriment dans l'ensemble une bonne **acceptation** de la LHand et de la problématique de l'égalité. Les exigences ne sont pas considérées comme exagérées, même si une minorité non négligeable des personnes interrogées s'accordent à dire que la loi entraîne une surréglementation. Les autorités approuvent majoritairement l'emploi du terme de « handicap » dans son acception large, liée aux droits de l'homme. Certaines opinions critiques peuvent être le reflet des grandes incertitudes entourant en particulier les handicaps psychiques. Les représentants de la CSFP et des autorités cantonales chargées de la formation professionnelle constatent des **résistances** vis-à-vis des mesures en faveur de l'égalité au sein de certaines associations professionnelles, qui ont tendance à craindre une dévalorisation des diplômes sanctionnant les formations. Pour éviter d'autres oppositions, il faut également prendre en compte de manière adaptée la surcharge de travail subie par les enseignants.

Interventions jugées nécessaires et améliorations proposées par les personnes interrogées
La moitié des autorités compétentes en matière d'enseignement secondaire supérieur et de formation professionnelle interrogées estiment que des **interventions sont nécessaires**. Les lacunes et les problèmes concrets, mais aussi les améliorations proposées sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 4. Interventions jugées nécessaires et améliorations proposées par les personnes interrogées dans le domaine de la formation

	Interventions jugées nécessaires	Améliorations proposées
Information et sensibilisation	**Les intéressés ne connaissent souvent pas les possibilités et les droits dont ils disposent.** Ils n'en sont pas toujours informés par des professionnels.	**Meilleure information des professionnels** qui sont en contact avec les personnes handicapées pour qu'ils puissent conseiller ces dernières de manière appropriée.
	Prise en compte insuffisante des troubles psychiques et cognitifs : les personnes concernées informent rarement les autres de leurs troubles ; dans l'environnement (professionnel), la prise de conscience ou l'acceptation sont insuffisantes. Il en résulte des incertitudes pour les acteurs chargés de la mise en œuvre quant à la compensation des désavantages pour les personnes en formation souffrant de troubles psychiques et cognitifs.	**Sensibilisation accrue aux besoins spécifiques des personnes en formation souffrant de troubles psychiques et cognitifs**. Travail d'information et de sensibilisation ciblé et axé sur la pratique auprès des professionnels chargés de la mise en œuvre (informations spécialisées, offres de formation continue, etc.) sur cet aspect.
	Lacunes en matière de connaissances et de sensibilisation du côté des entreprises formatrices, manque de soutien apporté à ces dernières.	**Information et sensibilisation des entreprises formatrices :** faire connaître les exemples de bonnes pratiques et encourager les échanges à ce sujet. Offres d'informations et de soutien à bas seuil pour les entreprises formatrices afin de les encourager à engager des jeunes présentant un besoin d'assistance supplémentaire.
Ancrage structurel et mise en œuvre	**Manque de structures de mise en œuvre et de services spécialisés** et/ou ressources insuffisantes pour la réalisation de l'égalité dans les établissements de formation et dans le domaine de la formation en général.	**Ancrage institutionnel de l'égalité via la création/désignation de services spécialisés** dans les établissements de formation et/ou au niveau cantonal.
	Manque de clarté dans les procédures et les responsabilités, et questions en suspens concernant la compensation des désavantages : cela concerne plus particulièrement la formation professionnelle initiale avec ses trois lieux de formation. De nombreuses questions relatives à la mise en œuvre de la compensation des désavantages restent à clarifier de manière approfondie, notamment en lien avec les mesures de soutien et les procédures de sélection et d'admission.	**Mise en œuvre de la recommandation de la CSFP sur la compensation des désavantages** dans la formation professionnelle initiale. Faire connaître les exemples de bonnes pratiques et encourager les échanges à ce sujet.
	La compensation des désavantages est souvent demandée (trop) tardivement, c'est-à-dire lors des examens finaux. Les possibilités existantes sont insuffisamment exploitées, notamment en ce qui concerne la prolongation de la durée de formation telle que prévue par la loi sur la formation professionnelle.	**Mise en œuvre de la recommandation de la CSFP** sur la compensation des désavantages dans la formation professionnelle initiale **et communication** à ce sujet.
	Le potentiel de l'encouragement de projets du SEFRI et du BFEH est insuffisamment exploité. Les subventions du SEFRI sont peu sollicitées ; peu de projets sont portés en général par des associations professionnelles ou des entreprises formatrices.	Pas de mesures proposées.
Lacunes de la protection juridique	**Limites de l'individualisation des formations cantonales aboutissant à une maturité** pour les personnes handicapées qui requièrent un aménagement individuel coûteux. Certains acteurs ont l'impression que l'on propose dans ce type de cas avec la maturité fédérale une solution alternative sans avoir pris la mesure des limites du système et des conséquences.	Simple constat : la mise en place et le financement de tels aménagements nécessiteraient des mesures supplémentaires au niveau de l'organisation de l'école, ainsi que des adaptations juridiques.
	Parcours incertains entre la scolarité obligatoire et une formation du degré secondaire II, en particulier pour les jeunes qui ont besoin de soutien pour le choix professionnel ou la préparation à un métier.	Il est nécessaire de combler ces lacunes.
	Problèmes liés au financement AI : diminution des prestations de l'AI pour les offres de formation à bas seuil (formation élémentaire AI, formation pratique INSOS). Fausses incitations inhérentes à la LAI : suivre une formation peut entraîner la perte du droit à la rente. Lacunes de financement dans l'encadrement	Il est nécessaire de reconsidérer la pratique de l'AI.

individuel : pour les personnes en formation présentant un handicap psychique, il est important de bénéficier d'offres de coaching, pour lesquelles il est souvent difficile de trouver un financement.	
Les personnes souffrant de handicaps mentaux sont souvent totalement exclues de la formation professionnelle, car le niveau d'exigences des offres existantes est généralement trop élevé pour elles.	**Mise à disposition d'offres à bas seuil** permettant également à des personnes souffrant d'un handicap lourd d'acquérir les compétences de base de la vie professionnelle et de la vie adulte.
Peu de possibilités de formation continue : les offres qui ne sont pas susceptibles d'améliorer l'intégration sur le marché du travail ne sont pas financées. Les personnes ayant suivi une formation élémentaire AI ou une formation pratique INSOS notamment, ainsi que celles qui ont un emploi protégé, sont dans une large mesure tenues à l'écart d'éventuelles opportunités de formation ultérieures.	Pas de mesures proposées.

7 Activité professionnelle

La Confédération a utilisé avec une retenue extrême sa compétence législative en matière d'égalité pour les personnes handicapées dans le domaine professionnel. La LHand limite son champ d'application aux rapports de travail relevant du droit public de la Confédération, à l'exception de la promotion de l'égalité possible par l'intermédiaire de programmes et des aides financières qu'elle peut accorder pour promouvoir l'égalité. On espérait que la loi servirait d'exemple pour la législation cantonale.

L'objectif – offrir aux personnes handicapées les mêmes opportunités professionnelles – est précisé dans le cadre de l'étroit champ d'application : conformément à son obligation générale d'assistance à son personnel, l'employeur doit prendre toutes les mesures nécessaires pour adapter l'environnement de travail aux besoins des employés handicapés en ce qui concerne l'embauche, l'aménagement du poste, la compatibilité de l'exercice de la profession avec le handicap et la formation professionnelle.

La LHand n'influe sur le cadre structurel de l'emploi dans l'économie privée que par les dispositions relatives à l'accessibilité des bâtiments abritant plus de 50 postes de travail et par les aides financières allouées à des projets pilotes, subsidiaires à l'AI, destinés à favoriser l'insertion professionnelle.

Ancrage légal et évolution du droit

La LHand ne s'applique qu'aux rapports de travail de la Confédération, où elle interdit les inégalités de traitement en raison d'un handicap. En tant qu'employeur, la Confédération est tenue d'assurer des chances égales aux personnes handicapées. La loi sur le personnel de la Confédération, déterminante pour la mise en œuvre, prévoit un devoir d'assistance, interdit la résiliation non justifiée d'un contrat de travail et garantit le droit à la motivation d'un refus d'embauche. En outre, la LHand autorise la Confédération à verser des aides financières à des projets de particuliers, de cantons et de communes. Pour les rapports de travail relevant du droit public dans les cantons et les communes, la protection des personnes handicapées résulte de l'interdiction constitutionnelle des discriminations ainsi que du **droit du personnel cantonal et communal**. Pour les rapports de travail privés, le seul droit applicable est le **droit du travail**.

Plusieurs **adaptations législatives** ont été introduites à la suite de l'entrée en vigueur de la LHand. Celle-ci a amené à préciser le droit du personnel de la Confédération notamment en ce qui concerne les mesures visant à favoriser l'accès à l'emploi et la réadaptation des personnes handicapées. Au niveau cantonal, un canton a introduit une loi sur l'insertion des personnes handicapées. Différentes adaptations ont été introduites dans le droit du personnel et dans le droit social.

Mise en œuvre

L'**Office fédéral du personnel (OFPER)** est chargé de la coordination et de la stratégie relatives à l'égalité pour les personnes handicapées dans le cadre de la politique du personnel de la Confédération, mise en œuvre de manière décentralisée par les **départements et les unités administratives**. La **Consultation sociale du personnel de l'administration fédérale (CSPers)** de l'OFPER est compétente pour la gestion de cas en interne, pour l'octroi de fonds destinés à la promotion de l'intégration professionnelle dans le cadre d'un système d'incitations financières et pour le soutien et le conseil des services du personnel, des délégués à l'intégration et des collaborateurs handicapés. Tous les départements et différents offices ont désigné des **délégués à l'intégration**, qui sont les interlocuteurs de la direction et des responsables d'office, des responsables du personnel et

des collaborateurs. La **Conférence des ressources humaines (CRH)** est un organe interdépartemental chargé de l'intégration et de l'égalité à la Confédération.

L'**assurance-invalidité (AI)** est compétente pour les mesures visant l'insertion ou la réinsertion professionnelle de ses ayant-droits, à savoir les mesures d'ordre professionnel, les moyens auxiliaires, la détection et l'intervention précoces et les mesures de réadaptation. Outre l'AI, d'autres assurances sociales, en particulier les assurances-accidents, participent au financement des mesures relevant de la réadaptation professionnelle. Le **Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH)** est responsable des aides financières allouées aux projets pilotes et aux projets d'intégration dans ce domaine.

Les **organisations de personnes handicapées** sont principalement actives dans le domaine de l'information et du conseil ; certaines disposent d'offres en matière d'orientation et de réinsertion professionnelles. Les autres acteurs sont les institutions qui fournissent des prestations relevant de la **gestion de cas** ou de l'**emploi assisté /** du **job coaching**.

Activités et résultats

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé en 2010 une **évaluation** détaillée de la conception, de la mise en œuvre et de l'efficacité des **mesures de réinsertion professionnelle de l'administration fédérale** dans le contexte de la loi sur l'égalité pour les handicapés. Les recommandations qu'il y formulait ont été reprises en vue de l'application de la **stratégie concernant le personnel de l'administration fédérale pour les années 2011 à 2015**. Le concept de mise en œuvre prévoit différentes mesures : en 2011, le Conseil fédéral a édicté des directives relatives à l'accès à l'emploi et à l'intégration des personnes handicapées dans l'administration fédérale, en fixant **un pourcentage à atteindre parmi le personnel**. Jusqu'en 2015, ce pourcentage allait de **1 % à 2 %**, le seuil de 1 % ayant été atteint en 2014. En 2013, la Conférence des ressources humaines (CRH) de la Confédération a en outre adopté une stratégie générale, également recommandée par le CDF, visant l'**intégration des personnes handicapées**.

D'autres **bases** avaient été créées auparavant pour améliorer la promotion de l'égalité des chances dans les emplois de l'administration fédérale. Quelques départements et offices ont adopté des **stratégies pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées**. Des concepts de base sur ce thème existent aussi aux Chemins de fer fédéraux (CFF), également soumis à la LHand. Ces stratégies prévoient deux types de mesures, certaines visant la réinsertion du personnel déjà en place et d'autres l'embauche de personnes handicapées.

L'administration fédérale dispose, dans le cadre de la réinsertion professionnelle, de deux mesures qui lui sont propres : la **gestion de cas (**détection précoce, intervention précoce et suivi des cas), introduite en 2009, et un système d'**incitations financières** : les unités administratives peuvent toucher des primes d'encouragement (10 000 francs/an) pour l'emploi de personnes handicapées et des forfaits d'encadrement (12 000 francs/an) pour leur intégration professionnelle. En 2014, de telles mesures ont été financées à hauteur de 4,2 millions de francs pour l'insertion de 335 personnes. Une **directive relative à la non-discrimination à l'embauche**[3] est entrée en vigueur début 2015. Dans le domaine du **monitoring et du pilotage,** la stratégie concernant le personnel de l'administration fédérale 2011-2015 prévoit un indicateur destiné à refléter l'égalité des chances pour les personnes handicapées.

[3] Office fédéral du personnel, OFPER (2015) : Guide : qualité du processus de recrutement du personnel. Recrutement non discriminatoire. Berne : OFPER.

Au-delà des rapports de travail à la Confédération, 28 **projets pilotes ou projets d'insertion** ont été réalisés dans le cadre des aides financières du BFEH pour la promotion de l'insertion professionnelle.

Respect et application du droit

Parmi les conférences et les organisations de personnes handicapées qui ont été interrogées, 33 % parlent de **conflits** concernant les rapports de travail dans l'économie privée, 28 % dans le secteur public. La **jurisprudence** relative aux questions professionnelles se limite à trois cas, dont un seul se rapporte directement à la LHand, tandis que les deux autres concernent uniquement l'interdiction constitutionnelle des discriminations. Dans les trois cas, il s'agissait de licenciement.

Les organisations de personnes handicapées et les services spécialisés estiment que les **instruments** prévus par la LHand **pour appliquer** l'interdiction des discriminations à la Confédération sont peu efficaces. Selon une grande partie des personnes contactées, l'obligation de motiver par écrit un refus d'embauche par un employeur ne contribue guère à les empêcher. De plus, la plupart jugent que les possibilités existantes d'introduire une action ou un recours sont insuffisantes.

Impact et efficacité

En ce qui concerne les **conditions d'emploi à la Confédération**, le Contrôle fédéral des finances conclut dans son évaluation que la sensibilisation s'est accrue, mais que l'on était encore loin, en 2010, de pouvoir parler d'égalité des chances pour les nouveaux engagements, l'accès à l'emploi et l'encouragement, et que, dans l'ensemble, la Confédération n'a pas donné l'exemple. Il constate que le cadre général (accessibilité des bâtiments, accessibilité des TIC, compatibilité entre travail et handicap) n'a pratiquement pas évolué dans les unités administratives depuis 2004. A la suite de ce rapport, l'administration fédérale a pris des mesures supplémentaires, dont l'efficacité n'a pas encore été évaluée. Le pourcentage de personnes handicapées employées est toutefois passé de 1,0 à 1,5 % entre 2010 et 2014.

Selon la très grande majorité des conférences de personnes handicapées et la majorité de leurs organisations, **les perspectives professionnelles des personnes handicapées** n'ont quasiment pas évolué **ces dix dernières années** ; pour certaines, elles auraient même reculé. Seulement un dixième des conférences et un quart des organisations constatent une amélioration. L'**influence de la LHand** sur l'évolution de la situation dans le domaine professionnel est jugée assez faible dans l'ensemble.

Le rapport du DFI de 2009 sur l'application de la LHand durant les cinq premières années constatait déjà l'absence de l'effet de signal espéré sur les **cantons**. La situation n'a pratiquement pas changé, du moins au niveau des mesures législatives. Il n'y a toujours que deux cantons (Grisons et Valais) qui ont édicté des dispositions relatives à l'insertion professionnelle des personnes handicapées allant au-delà des dispositions relevant du droit du travail.

Interventions jugées nécessaires et améliorations proposées par les personnes interrogées

Tant les organisations que les conférences de personnes handicapées estiment que le domaine professionnel est celui où il est le plus urgent d'intervenir : 65 % des premières et 44 % des secondes jugent que les perspectives en matière d'emploi constituent un thème prioritaire qui nécessite une intervention. Les points où elles voient la plus grande urgence et proposent des améliorations sont indiqués au

Tableau 5**.**

Tableau 5. Interventions jugées nécessaires et améliorations proposées par les personnes interrogées

	Interventions nécessaires	Améliorations proposées
Information et sensibilisation	**Les employeurs se montrent très réticents** quant à l'embauche de personnes handicapées, malgré les efforts de l'AI pour l'insertion professionnelle. Ils doutent de leur capacité de travail et ont peur des contacts avec elles.	Renforcer **les mesures d'information et de sensibilisation auprès des employeurs**.
Autres domaines d'intervention et lacunes de la protection légale	**Effets financiers pervers pour l'emploi de personnes en mauvaise santé** : comme aucune assurance sociale obligatoire ne paie pour les arrêts maladie, les personnes atteintes de problèmes de santé chroniques représentent pour les employeurs, en particulier pour les petites et moyennes entreprises, une charge financière importante.	**Correction des effets pervers** dans le droit des assurances sociales.
	Difficultés des personnes présentant un trouble psychique ou un handicap mental dans la vie professionnelle : leur insertion professionnelle est nettement plus difficile que celle des porteurs d'un handicap moteur ou sensoriel.	Pas de propositions.
	Non-application des prescriptions de la LHand par les cantons et les communes : l'espoir que la Confédération joue le rôle exemplaire qui lui revient et qui aurait rayonné sur les cantons ne s'est pratiquement pas concrétisé jusqu'ici.	**Application par les cantons et les communes des prescriptions de la LHand édictées au niveau fédéral.**
	Absence de protection contre les discriminations dans l'économie privée, où la LHand ne s'applique pas, malgré le rôle central que joue l'égalité professionnelle pour l'égalité des chances.	**Elargir le champ d'application** aux rapports de travail de l'économie privée.
		Envisager une **interdiction des discriminations allant dans le sens d'une mesure de sensibilisation**.
		Envisager des **quotas pour l'emploi** dans les entreprises à partir d'une certaine taille, ainsi qu'éventuellement un système de bonus-malus.
	La LHand ne résout pas les problèmes structurels sur le marché du travail : pour garantir l'égalité, il faudrait aussi que l'on crée, du côté des employeurs, un environnement qui leur permette d'accueillir des personnes handicapées.	Mêmes propositions qu'à la ligne ci-dessus concernant l'absence de protection contre les discriminations.

8 Prestations de services

La LHand n'oblige pas les prestataires de services privés à adapter leurs offres aux divers handicaps, ni à faire les efforts que l'on pourrait attendre d'eux pour compenser les inégalités. Elle les soumet toutefois à l'interdiction des discriminations : ils n'ont pas le droit de traiter les personnes handicapées de manière à montrer une différence particulièrement marquée et gravement inégalitaire, avec pour intention ou pour conséquence de les déprécier ou de les marginaliser. L'Etat, les institutions publiques et les entreprises concessionnaires comme la Poste ou Swisscom qui fournissent des prestations de services ont l'obligation, tout en restant dans le cadre de la proportionnalité, de faire en sorte qu'elles n'entraînent pas d'inégalités, afin que les personnes handicapées puissent les solliciter à l'égal des autres personnes.

L'**information et la communication des services publics** étaient au **cœur de l'évaluation**. Mais comme les prestations de services sont importantes de manière générale dans le débat sur l'égalité pour les personnes handicapées, nous avons demandé à ces dernières, dans les entretiens, leur expérience de ces prestations au quotidien, tout en relevant des informations de base.

Ancrage légal et évolution du droit

Pour les prestations de la Confédération comme pour celles des entreprises concessionnaires, la LHand interdit toute forme d'inégalité en raison d'un handicap qui ne soit pas objectivement fondée. En cas de non-respect de cette interdiction, les personnes peuvent demander au juge d'ordonner au prestataire d'éliminer l'égalité ou de s'en abstenir. Les mesures concernant la communication des autorités fédérales avec les personnes handicapées de la parole, de l'ouïe ou de la vue sont réglées de manière spécifique et détaillée ; d'autres lois fédérales régissent certains domaines, tels que la télévision ou la fiscalité. Pour les prestations fournies par des particuliers, la protection se limite à l'interdiction des discriminations inscrite dans la LHand, tandis que pour les offres des collectivités publiques, l'application de la loi est garantie par les contrôles relevant du droit de la surveillance et par la procédure administrative. Toute personne discriminée pour des prestations fournies par des particuliers n'a d'autre solution que de déposer plainte devant un tribunal civil, mais elle n'a droit qu'à une indemnité de 5000 francs au maximum. Il existe en outre un droit d'action collective (action en constatation de droit). La LHand donne à la Confédération la possibilité de réaliser des programmes et des projets visant à améliorer l'accès des personnes handicapées aux prestations de services.

Le **droit cantonal** complète la LHand et les autres lois fédérales ; l'interdiction des discriminations de la Constitution fédérale s'y exprime et garantit donc une protection similaire à celle de la LHand. Peu de cantons ont introduit de dispositions dans leur droit des subventions.

Depuis son entrée en vigueur, la LHand a amené différentes **adaptations législatives**, soit directement (Confédération) soit indirectement (cantons surtout). Au niveau fédéral, c'est le cas en particulier de nouvelles règles dans les domaines des télécommunications, de la fiscalité, de la radio et de la télévision, ainsi que pour les prestations touchant la communication et les transactions. Au niveau cantonal, deux cantons ont inscrit dans leur Constitution une obligation de tenir compte des personnes handicapées, qui s'applique aussi aux prestataires privés. Nous n'avons pas fait un relevé complet des actes législatifs en lien avec l'égalité édictés par les cantons.

Mise en œuvre

La **Confédération** a institutionnalisé la mise en œuvre de **l'accessibilité de la communication et de l'information** en particulier dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC). La responsabilité en incombe à l'**unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC)**

et à la **Chancellerie fédérale (CF)**. Il s'y ajoute un organe consultatif, le **Conseil de l'informatique de la Confédération (CI)**. L'**Office fédéral de la communication (OFCOM)** gère le secrétariat du réseau « Intégration numérique en Suisse », dont il soutient les travaux dans le cadre de plans d'action. Le Conseil fédéral a en outre décidé en 2014 d'améliorer encore l'accessibilité sur Internet ; un **service de consultation Accessibilité sur Internet**, rattaché au BFEH, a été créé pour une durée de trois ans au Département fédéral de l'intérieur (DFI).

Il existe plusieurs autres **services et réseaux spécialisés dans les TIC** au niveau fédéral : une fondation indépendante créée avant l'entrée en vigueur de la LHand, la **Schweizerische Stiftung zur behindertengerechten Technologienutzung « Accès pour tous »**, qui a notamment fait avancer la standardisation, soutient les services officiels et les particuliers pour l'application de ces normes. Elle est aussi une interlocutrice de la Confédération pour les projets en matière d'administration en ligne et de vote électronique. Dans le cadre des « études suisses sur l'accessibilité », elle examine régulièrement l'accessibilité d'importants sites internet suisses ; elle est également le centre de certification des sites accessibles (certificat « Access for all »). Actuellement, elle met l'accent sur la promotion et le développement de matériel pédagogique électronique. Une autre association, regroupant des collectivités, des entreprises et des organisations, **eCH / E-Government Standard**, soutient, développe et adopte des normes d'administration en ligne, et s'engage pour la promotion d'offres Internet accessibles à tous les niveaux des collectivités publiques. Le réseau national **Intégration numérique en Suisse**, créé en 2007 à l'initiative de l'OFCOM, cherche à mettre en place une société de l'information intégrative ; il a lancé deux plans d'action visant à encourager l'égalité pour les personnes handicapées dans le domaine des TIC. Au niveau intercantonal, c'est la **Conférence suisse sur l'informatique (CSI)** qui s'occupe de ce thème.

Diverses autres **fondations et organisations de personnes handicapées** se sont spécialisées dans le soutien et la promotion de la **communication de et avec les personnes sourdes et malentendantes, les personnes aveugles et malvoyantes, et les personnes souffrant d'un handicap mental**. Des **offres d'informations dédiées aux personnes handicapées,** développées sur Internet et sous forme d'applications mobiles, donnent une vue d'ensemble ciblée de l'accessibilité des prestations de services.

L'**interdiction**, formulée dans la LHand, **d'inégalité de traitement et de discrimination des personnes handicapées dans l'accès aux prestations de services** est, d'après les organisations et les conférences de personnes handicapées, **très peu connue** des prestataires, les privés étant, sur ce point, encore plus mal placés que les publics.

Activités et résultats

Au niveau de l'élaboration des **bases,** le Conseil fédéral a adopté en 2006 et en 2012 des **stratégies pour une société de l'information**, qui prennent en compte l'égalité des chances des personnes handicapées en ce qui concerne l'accès à cette société. Le réseau « Intégration numérique en Suisse » a adopté en 2008 et en 2012 des **plans d'action** qui prévoient dans différents champs des mesures et des projets également axés sur la promotion de l'égalité pour les personnes handicapées dans le domaine des TIC (e-inclusion.ch). La **Stratégie suisse de cyberadministration** de la Confédération, adoptée en 2007, tient aussi compte de l'accès pour tous ; les personnes handicapées doivent pouvoir en particulier bénéficier du **vote électronique**. De plus, la communication électronique a été dotée de nouveaux standards concernant l'accessibilité grâce aux **directives administratives P028** et à la **norme d'accessibilité eCH-0059**. Différents acteurs ont mis au point des **instruments et des outils de travail**, regroupés dans la boîte à outils « Accessibilité » du BFEH

(edi.admin.ch/accessibility) ou accessibles sur le site de la fondation « Accès pour tous » (access-for-all.ch). Cette dernière propose aux jeunes handicapés des stages pratiques et des **formations** de deux ans dans le domaine de l'accessibilité des TIC, et organise des **formations continues** pour les professionnels. Depuis 2006, la fondation attribue le **label « Access for all »** aux sites Internet accessibles et, depuis 2004, des **études suisses sur l'accessibilité** analysent régulièrement l'accessibilité aux principaux sites suisses. Le projet de recherche récemment achevé « **Facile à surfer** » et le site **insiemePLUS.ch** entendent élargir aussi l'accès à Internet pour les personnes souffrant d'un handicap mental. Un **monitoring** annuel est inscrit dans les directives P028 applicables à l'administration fédérale. Enfin, « Accès pour tous » réalise des « audits sur l'accessibilité » à la demande de la Chancellerie fédérale.

Respect et application du droit

Parmi les organisations de personnes handicapées qui ont suivi des litiges en lien avec la LHand, beaucoup ont aussi connu des conflits dans le domaine des prestations de services ; ces conflits concernaient le plus souvent des discriminations pour l'accès aux services de l'Etat, qui représentaient 41 % des cas. Mais 35 % ont aussi connu des conflits portant sur des discriminations relatives à l'accès à des prestations fournies par des particuliers. Dans 28 % des cas, le conflit portait sur l'accessibilité des informations sur Internet. Les litiges cités nommément concernaient la prise en charge des coûts pour les interprètes en langage des signes, le système de santé, le refus d'une assurance complémentaire par les caisses-maladie et les naturalisations.

Impact et efficacité

Selon les organisations et les conférences de personnes handicapées, les possibilités d'information et de communication et l'accès aux prestations fournies par les services publics se sont améliorés ces dix dernières années, mais pratiquement aucune amélioration n'a été constatée pour les prestations fournies par des particuliers. La LHand a surtout eu une certaine influence dans les deux premiers domaines. L'égalité dans le domaine des **prestations fournies par des particuliers dans la vie quotidienne** est aujourd'hui au mieux partiellement réalisée (60 % des sondés), ou pas réalisée du tout (40 %). S'agissant de la **communication et de l'information des services publics,** la Confédération arrive en tête : sur ce point, entre un cinquième et un quart des sondés estime que l'égalité pour les personnes handicapées est réalisée, peut-être pas totalement, mais au moins en grande partie ; les autres estiment qu'elle ne l'est que partiellement. En ce qui concerne les **cantons,** le pourcentage de sondés qui estiment que l'égalité est largement réalisée n'est plus que d'un dixième. L'information et la communication des services publics **au niveau communal** est jugée très mauvaise : la moitié des organisations et des conférences de personnes handicapées voit au maximum une réalisation partielle de l'égalité, l'autre moitié n'en voit aucune. Les représentants de la fondation « Accès pour tous » considèrent globalement que l'égalité n'est réalisée que très partiellement et pas durablement, car les potentiels des TIC sont insuffisamment exploités, par exemple pour la formation et le matériel pédagogique publics.

Parmi les **facteurs influant** sur la mise en œuvre de la LHand, les plus souvent cités sont le **manque de compétences professionnelles et l'inactivité** dans les administrations cantonales et surtout communales. De même, l'**acceptation de la LHand chez les prestataires privés** est jugée plutôt moyenne que grande. Les organisations de personnes handicapées et les services spécialisés pointent des **résistances** particulièrement fortes dans l'hôtellerie et la restauration ainsi que dans les assurances.

S'agissant de la **communication et de l'information des services publics**, qui ont fait l'objet d'une analyse approfondie, la **standardisation**, entamée avant même l'introduction de la LHand, s'est avérée payante dans l'ensemble. Même si la mise en œuvre n'est pas achevée, les bases qui ont été posées permettront d'aller plus loin. Par ailleurs, les **possibilités d'information et de conseil** qui ont été créées devraient éviter que la **mise en œuvre soit chère**. Leur utilisation dépend toutefois encore beaucoup de l'engagement de certains **individus**.

Dans l'ensemble, la LHand est jugée unanimement peu efficace pour atteindre l'égalité en ce qui concerne les **prestations fournies par des particuliers**. Dans les **entretiens avec les personnes handicapées,** celles-ci disent constater des **changements positifs** liés au développement des **technologies de l'information et de la communication (TIC)**. Toutefois, celles qui n'ont pas l'habitude des médias électroniques profitent moins de ces progrès. Dans les **rapports avec les collectivités publiques,** il leur faut parfois savoir s'imposer dans le contact personnel pour être traitées de manière appropriée. En ce qui concerne les **prestations** de **services de la vie quotidienne,** elles parviennent assez bien à faire leurs achats, en dehors des obstacles architectoniques, même si elles continuent à devoir faire appel à l'aide d'accompagnants, des vendeurs ou d'autres clients. Les difficultés restent plus importantes dans le domaine des loisirs, et plusieurs personnes témoignent d'expériences négatives dans le système de santé.

Interventions jugées nécessaires et améliorations proposées par les personnes interrogées
Les interventions jugées nécessaires et les améliorations proposées sont indiquées au Tableau 6.

Tableau 6. Interventions jugées nécessaires et améliorations proposées par les personnes interrogées

	Interventions jugées nécessaires	Améliorations proposées
Information et sensibilisation	**Manque de conscience et de savoir-faire** : les normes d'accessibilité aux TIC existent, les connaissances ont été élaborées, mais elles ne sont pas encore parvenues partout, et de loin, aux responsables de leur application.	**Sensibilisation des responsables de l'informatique** dans les petits cantons et les petites communes.
	Absence du thème de l'accessibilité dans la formation des informaticiens et des concepteurs de sites web.	**Garantir la formation à l'accessibilité pour la conception de sites web.**
Mise en œuvre	**Accessibilité des sites Internet des communes suisses** : selon les études suisses sur l'accessibilité, il y a sur ce point de gros progrès à faire.	**Fixation de délais pour la mise en œuvre.**
	Manque de contrôle de la mise en œuvre : même si tous les échelons de l'Etat et les institutions sont tenus de proposer des informations accessibles, et même quand elles le font, personne ne le contrôle dans la plupart des domaines.	**Amélioration des contrôles.**
		Renforcement de l'obligation d'accessibilité des informations sur Internet pour les prestataires privés : penser notamment aux grandes boutiques Internet.
Lacunes de la protection légale	**Faible protection contre les discriminations pour les prestations fournies par des particuliers** : il est très difficile de prouver des discriminations grossières et, lorsque la preuve est apportée, les indemnisations sont minimes.	**Meilleure diffusion des questions liées aux inégalités et aux discriminations dans le domaine des prestations de services :** les organisations de personnes handicapées supposent que les prestataires privés, mais aussi les publics, ne connaissent pas bien les dispositions de la LHand.
		Obligation d'éliminer les inégalités facilement évitables.
		Protection plus efficace contre les discriminations par un article de la LHand dédié au thème de l'information et de la communication.
	Refus des malades chroniques par les assurances privées : les personnes handicapées sont confrontées à cette problématique surtout avec les assurances complémentaires des caisses-maladie et les assurances d'indemnités journalières en cas de maladie de leur employeur.	**Protection plus efficace contre les discriminations.**

9 Conflits et application du droit

Pour le présent chapitre, nous partons de plusieurs sources : les estimations des organisations de personnes handicapées, des services spécialisés, des experts et des avocats concernant la teneur du droit de l'égalité pour les personnes handicapées et l'efficacité de l'interdiction des inégalités et des discriminations ; les résultats de l'enquête menée auprès des organisations de personnes handicapées et des services spécialisés sur le nombre et le type de conflits relatifs à la LHand ; et, enfin, le recensement des cas judiciaires. Nous pouvons ainsi faire un certain nombre de constats.

■ **Estimations concernant le degré de protection garanti par le droit de l'égalité pour les personnes handicapées** : les organisations et les services spécialisés interrogés sont quasiment unanimes quant à la nécessité d'une loi sur l'égalité pour les handicapés. Seule une petite partie d'entre eux qualifie de suffisante la protection contre les discriminations inscrite dans la Constitution ; la majorité la juge insuffisante. Une courte majorité des personnes interrogées a répondu que les dispositions de la LHand offrent aux personnes handicapées concernées une protection suffisante, tandis qu'un tiers estime que la protection face aux inégalités est plutôt insuffisante. La majorité des sondés se montrent également critiques envers les droits subjectifs et les instruments de résolution de conflits prévus aujourd'hui par la loi ; seul un petit nombre d'entre eux estime que la LHand permet de résoudre de manière satisfaisante la plupart des situations conflictuelles.

L'interdiction des inégalités est jugée globalement bonne pour l'accès aux transports publics et pour la mobilité dans l'espace public, mais les avis sont tout juste positifs pour l'accessibilité aux bâtiments ouverts au public, aux immeubles d'habitation et aux bâtiments à usage professionnel ainsi qu'aux services publics. La protection contre les discriminations est jugée insuffisante pour les prestations fournies par des particuliers. Une grande partie des personnes interrogées considère à ce propos que l'indemnisation prévue par la loi en cas de discrimination par des particuliers n'est pas non plus assez élevée.

■ **Cas de conflit** : globalement, ces dix dernières années, quatre cinquièmes des organisations de personnes handicapées et des services spécialisés ont eu affaire dans leur travail à des conflits liés à une inégalité de traitement ou à des discriminations sur la base de la LHand. Ceux qui ont connu le plus de cas de ce type sont les bureaux de conseil en construction, dont une bonne moitié ont été impliqués souvent, voire très souvent, dans des conflits. Pratiquement toutes les conférences de personnes handicapées se sont aussi trouvées dans des situations conflictuelles, quoique moins fréquemment. Les autres organisations et services actifs dans le vaste champ de l'aide spécialisée ou de l'entraide ont une plus ou moins grande expérience des litiges. Dans le cadre de leurs activités, certains n'y sont que rarement confrontés, voire jamais, en particulier les ligues de santé et les organisations de l'aide aux personnes handicapées, en dehors de l'association faîtière Intégration Handicap. Celles-ci renvoient, pour les cas d'inégalité de traitement et de discrimination, aux organisations plus importantes ou aux services spécialisés, qui sont donc souvent impliqués dans des conflits. Les avocats libéraux ont eux aussi assez peu souvent eu à traiter des cas de conflits (39 consultations rapportées).

Les personnes les plus souvent concernées par les conflits étaient celles présentant un handicap physique, en particulier celles à mobilité réduite, suivies par celles présentant des limitations liées à l'âge (telles que diminution des capacités physiques, psychiques ou intellectuelles), un déficit visuel ou auditif ou un trouble du langage.

■ **Traitement des cas de conflit** : les solutions de loin les plus fréquentes étaient les solutions informelles, n'aboutissant ni à un recours ni à une action en justice, qui sont rapportées par 80 % des

organisations et des services interrogés. Elles sont suivies par les actions et les recours collectifs (60 %). On trouve un peu moins fréquemment une décision rendue par les collectivités publiques (p. ex. un permis de construire) non suivie d'un recours ou d'une action en justice (44 %). Dans 40 % des cas de conflits, les personnes concernées ont introduit un recours ou une action, soit à peine plus que celles qui n'ont rien fait du tout (38 %). Les 39 consultations d'avocats se répartissaient en 19 cas de discrimination par des particuliers et 20 cas d'inégalité de traitement ou de discrimination par les collectivités publiques. Sur les 39 cas, 23 ont débouché sur une procédure judiciaire.

■ **Cas judiciaires** : l'enquête menée auprès de tous les tribunaux fédéraux et cantonaux, ainsi que la recherche complémentaire d'arrêts du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif fédéral dans les banques de données, ont donné **au total 71 cas** où le demandeur se plaignait du non-respect de la LHand et/ou de l'interdiction des discriminations inscrite à l'art. 8, al. 2, Cst. Parmi ces cas, **50** concernent la **LHand**, dont 11 dans lesquels le demandeur faisait valoir aussi une violation de l'**interdiction constitutionnelle des discriminations**, tandis que **19** concernent uniquement cette dernière. Nous avons analysé deux cas traitant des dispositions générales du droit civil afin de montrer comment la protection contre les discriminations fonctionne en dehors du champ d'application de la LHand et de faire une comparaison.

Les procédures judiciaires concernent en grande majorité des actions ou des recours individuels. Mais **douze procédures** avaient été introduites par des organisations faisant usage de leur **qualité pour agir ou pour recourir**. Il s'agit de recours dans le secteur de la construction dans huit cas, dans celui des transports publics dans trois cas et dans celui des prestations fournies par des particuliers dans un cas.

■ **Evaluation des instruments de la LHand pour l'application du droit** : la **gratuité de la procédure** selon la LHand est globalement jugée positive par les organisations de personnes handicapées et les services spécialisés qui se sont exprimés sur ce point ; la plupart estiment qu'elle facilite considérablement l'application. En ce qui concerne la **qualité pour agir des associations** prévue par la LHand (art. 9 LHand ; art. 5 OHand), les sondés ont des réponses différenciées. Ils la jugent utile, surtout dans le secteur de la construction, mais ils se montrent nettement plus réservés en ce qui concerne l'efficacité de la **qualité pour agir des associations** en cas de discrimination par des particuliers. Une grande partie des personnes qui ont répondu ne pensent pas que cette possibilité facilite nettement l'application de l'interdiction des discriminations. Cet avis est certainement lié avant tout aux possibilités de sanction, jugées insuffisantes, et à l'impossibilité de contraindre les particuliers à adapter leurs prestations. L'enquête auprès des organisations de personnes handicapées et des autorités cantonales et municipales a toutefois montré aussi qu'il existe un certain **déficit d'information** en ce qui concerne les instruments d'application : alors que plus de 80 % des organisations et des autorités estimaient que les possibilités d'actions collectives étaient sûrement connues ou assez connues des acteurs dans les secteurs de la construction et des transports publics, ce pourcentage n'était plus que de 60 % à propos du droit de recours collectif pour les prestations fournies par des particuliers.

Les organisations de personnes handicapées et les services spécialisés se montrent critiques envers les instruments qui concernent les rapports de travail à la Confédération. Près de la moitié des sondés ne pensent pas que l'**obligation de justifier par écrit un refus d'embauche** contribue grandement à prouver en justice l'existence d'une discrimination. Plus de la moitié d'entre eux considèrent que la qualité pour agir et pour recourir prévue par la loi sur le personnel de la Confédération pour les rapports de travail est globalement insuffisante.

L'enquête auprès des avocats et les entretiens avec les experts aboutissent à un tableau comparable, de même que l'analyse de la teneur des arrêts des tribunaux. D'un côté, le nombre relativement faible de cas judiciaires relevés (71) semble montrer qu'il est globalement assez difficile de faire appliquer le droit par la voie judiciaire mais, d'un autre côté, les douze actions et recours introduits par des organisations montrent que leur qualité pour agir et pour recourir est un instrument susceptible de faciliter de telles démarches.

■ **Avis sur les problèmes liés à l'application du droit** : du point de vue des organisations de personnes handicapées et des services spécialisés, différents problèmes se posent en pratique lorsqu'il s'agit de faire respecter les droits des personnes lésées. Selon la majorité d'entre eux, le premier obstacle – et l'obstacle majeur – est la longueur des procédures, qui peut dissuader les personnes de se défendre contre les inégalités et les discriminations. En deuxième position vient la grande insécurité juridique, particulièrement marquée dans le secteur de la construction où, selon plus d'un tiers des bureaux de conseil, elle constitue un gros problème. Les organisations et les services spécialisés citent encore deux autres obstacles : le rapport défavorable entre l'investissement nécessaire et le résultat obtenu, et le risque financier que doivent assumer les personnes à revenu modeste qui, si elles perdent, sont contraintes de verser des sommes importantes à leur avocat (et à celui de la partie adverse).

Les experts interrogés critiquent également le respect des droits subjectifs par la voie judiciaire, dont l'utilité leur paraît relative : l'efficacité de la loi dépendrait ainsi davantage des obligations qu'elle impose aux acteurs que de l'application des droits subjectifs qu'elle octroie aux personnes lésées. De plus, ils sont assez unanimes pour dire que de nombreux conflits sont résolus par la voie extra-judiciaire ou, du moins, que les bases légales actuelles permettent de le faire. Mais ils signalent par ailleurs qu'une série d'obstacles économiques, psychologiques et juridiques, relevant du droit matériel ou du droit procédural, compliquent l'accès aux procédures judiciaires. Ils mentionnent notamment le manque de connaissances juridiques et l'imprécision du droit, ainsi que, ici aussi, l'accès difficile à la procédure, le rapport défavorable entre investissement et résultat (en particulier l'indemnité maximale de 5000 francs), la durée de la procédure, les risques financiers et la difficulté de la preuve. Enfin, ils renvoient aux obstacles procéduraux propres à chaque domaine, comme la difficulté liée à l'impossibilité, dans le secteur de la construction, d'intervenir ailleurs qu'au niveau de la procédure d'autorisation, d'autant que les détails déterminants pour l'accessibilité ne sont pas toujours tous visibles dans les plans de dépôt public soumis aux procédures d'autorisation et d'approbation des plans.

Plusieurs améliorations sont proposées : d'une part, créer des mécanismes de conciliation à bas seuil et étendre le droit de recours collectif à l'inégalité de traitement pour les prestations fournies par les collectivités publiques et, d'autre part, introduire des mécanismes d'allégement du fardeau de la preuve et la maxime inquisitoire, deux mesures recommandées par le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) dans une étude menée en parallèle.

10 Jurisprudence

Dans le cadre de la présente évaluation, nous avons **identifié et analysé 71 cas judiciaires**. Etant donné le nombre restreint d'arrêts rendus dans les différents domaines de la LHand (construction, transports publics, formation et formation continue, prestations de services et activité professionnelle), les tribunaux n'ont pour le moment tranché qu'un petit nombre de questions de droit et encore, de manière partielle, laissant les autres en bonne partie sans réponse. On ne sait en particulier pas encore quelle est la portée du principe de proportionnalité, c'est-à-dire de l'équilibre à rechercher entre l'intérêt que la société a à supprimer l'inégalité et d'autres intérêts. Les observations faites dans les divers champs d'application de la LHand nous permettent de résumer la situation comme suit.

Constructions et installations
Sur les neuf cas pris en compte, six concernaient des bâtiments (trois immeubles d'habitation, une station thermale, un centre de loisirs et une chapelle de pèlerinage). Les trois autres cas avaient trait au génie civil (un raccordement à un chemin pour piétons, un séparateur de chaussée et le développement d'un ensemble d'habitation). Dans ces affaires, les tribunaux se sont prononcés sur les questions de droit suivantes :

■ **Rapport entre la LHand et le droit cantonal de la construction** : selon le Tribunal fédéral, la LHand s'applique dans les domaines de compétence des cantons quand le droit cantonal de la construction la rend obligatoire. Et lorsque les dispositions du droit cantonal sont plus favorables aux personnes handicapées que celles de la LHand, ce sont les premières qui s'appliquent.

■ **Application de la LHand aux ensembles d'habitation :** le Tribunal fédéral parvient à la conclusion que la LHand ne s'applique pas à un ensemble d'habitation dont les bâtiments ne sont reliés entre eux que par un garage souterrain commun, disposent chacun de leur propre entrée et de leur propre cage d'escaliers et comprennent moins de huit logements. Dans le cas d'espèce, il estime ainsi que le nombre minimal de logements fixé pour qu'une construction tombe sous le coup de la LHand n'est pas atteint. Un tribunal cantonal a tranché une autre affaire traitant la même question. Il a lui aussi estimé que la construction sur un seul site de deux immeubles collectifs de six logements chacun n'entre pas dans le champ d'application de la LHand, puisqu'elle ne parvient pas au seuil légal de huit logements. La doctrine a critiqué cette jurisprudence, la jugeant peu favorable aux personnes handicapées.

■ **Application de la LHand en cas de transformation partielle :** le Tribunal fédéral est parvenu à la conclusion que lorsqu'une partie d'un bâtiment est transformée, la LHand peut aussi s'appliquer à la partie pour laquelle aucune transformation n'est prévue. Il n'y a cependant obligation d'adapter que s'il existe un lien fonctionnel entre ces deux parties. Cette jurisprudence a elle aussi été jugée trop restrictive par la doctrine.

■ **Principe de proportionnalité** : dans un autre arrêt, la Cour de Mon-Repos a conclu que, dans l'intérêt des personnes aveugles et malvoyantes, il convient de distinguer partout le trottoir de la chaussée de manière claire et uniforme, considérant que seuls de « justes motifs » permettent de déroger à la norme SN 521 500, rendue obligatoire par le droit cantonal de la construction.

■ **Recours à la justice une fois la procédure d'autorisation de construire terminée :** un tribunal cantonal a estimé que, contrairement à l'énoncé univoque de la loi, les productions de la commission des barrières architecturales concernant les adaptations nécessaires doivent être prises en compte également une fois la procédure d'autorisation terminée, si elles ont un lien avec le permis de construire et que les plans qui ont servi à l'octroi du permis n'étaient pas tout à fait corrects. La

question reste de savoir si les organisations peuvent faire usage de leur qualité pour agir également une fois la procédure d'autorisation terminée, ou si cette possibilité est réservée aux particuliers.

■ **Qualité pour recourir des associations hors du champ d'application de la LHand** : enfin, un tribunal a estimé que, sur la base du droit administratif général, les associations ont qualité pour recourir dès que l'accès à un bâtiment est limité ou impossible, peu importe que les recourants fréquentent ou non le bâtiment. Ce tribunal a considéré comme déterminant, en l'espèce, la possibilité que les personnes handicapées représentées par l'organisation soient affectées par les ouvrages contestés.

Transports publics

Sur les trois cas pris en compte dans le domaine des transports, deux concernent la transformation de quais de gare, et une l'acquisition par les CFF de nouvelles rames à deux étages. Les tribunaux n'ont pas, à notre connaissance, tranché d'affaires concernant les autres modes de transport (bus, avion, bateau, installations de transport à câbles).

Dans ces affaires, les tribunaux se sont prononcés sur les questions de droit suivantes :

■ **Proportionnalité de l'adaptation des quais** : dans les deux cas portant sur l'adaptation de quais de gare, le Tribunal administratif fédéral s'est penché sur l'interprétation à donner au principe de proportionnalité. Ses deux arrêts révèlent à quel point est délicate la phase de transition d'une infrastructure ferroviaire inaccessible à une infrastructure adaptée. Dans la première affaire (Walenstadt), l'adaptation de l'infrastructure doit se faire de manière échelonnée étant donné la longue durée de vie des véhicules ferroviaires. Le Tribunal administratif fédéral a donc estimé que pendant la période de transition prévue par la loi, il était licite de proposer des solutions de rechange pour améliorer l'accessibilité. Il a d'autre part souligné que plus on s'approche de la fin de la période transitoire, moins l'argument économique a de poids. Dans la deuxième affaire également (Thörishaus), qui concerne une surélévation partielle de quais très peu fréquentés et d'une importance réduite pour les personnes handicapées, le Tribunal administratif fédéral a rappelé les délais de transition à prendre en compte dans la pesée des intérêts.

■ **Accessibilité partielle des trains** : le Tribunal fédéral a rendu un important arrêt sur l'acquisition de nouveau matériel roulant accessible en partie seulement aux voyageurs handicapés. Il a considéré que, dans les rames à deux étages que les CFF voulaient commander, les compartiments multifonctionnels et la zone de restauration de onze place assises supplémentaires étaient suffisants pour éviter un isolement illicite des personnes en fauteuil roulant. La question se pose maintenant de savoir quelle sera l'influence de cette jurisprudence, dans le cas des CFF, sur l'accessibilité d'autres offres spéciales telles que les compartiments famille, les compartiments silence ou encore les compartiments affaires.

Formation et formation continue

Sur les 29 cas analysés dans ce domaine, dix concernent des formations post-obligatoires ; ils portent tous sur des examens peu adaptés aux personnes handicapées. Les 19 autres cas concernent des questions d'intégration et d'octroi de mesures pédagogiques spécialisées dans l'enseignement de base. Dans ces affaires, les tribunaux se sont prononcés sur les questions de droit suivantes :

■ **Adaptation des modalités d'examen** : la jurisprudence a déjà bien délimité le droit à demander l'adaptation des modalités d'examen. L'étudiant qui respecte son obligation de coopérer a droit à des adaptations formelles garantissant que l'examen puisse se dérouler d'une manière qui ne désavantage pas les porteurs de handicap. Le Tribunal administratif fédéral précise que les mesures

prises pour compenser les désavantages ne doivent en rien diminuer les exigences professionnelles.

■ **Enseignement de base** : cinq décisions de la Cour suprême ont précisé le principe constitutionnel du droit à un enseignement de base suffisant et non discriminatoire. Elles portaient en particulier sur l'intégration, sur le nombre d'heures de mesures pédagogiques spécialisées prises en charge et sur le financement des écoles privées. L'analyse des arrêts rendus dans ce domaine montre que la jurisprudence favorise de plus en plus l'intégration des élèves handicapés.

■ **Droit à des mesures pédagogiques spécialisées** : le Tribunal fédéral, dans un arrêt qui a fait jurisprudence, a estimé que les collectivités publiques étaient tenues de garantir la fourniture des mesures pédagogiques spécialisées nécessaires au bien de l'enfant, et d'en assumer la totalité des coûts. Il a fait savoir qu'une solution générale, reposant sur une réflexion de principe, n'était pas de nature à garantir l'intérêt supérieur de l'enfant, ce qui rend illicite le fait de limiter le nombre d'heures d'assistance allouées à un enfant.

Prestations fournies par les collectivités publiques

Parmi les 24 arrêts analysés, seul un concernait le domaine des prestations proprement dites. Il portait sur l'obligation, dans une procédure judiciaire, de prendre en charge les coûts d'un interprète en langue des signes. Sur neuf cas relevant de questions juridiques en lien avec la migration, huit concernaient les exigences posées en termes d'intégration aux personnes en situation de handicap dans le cadre d'une procédure de naturalisation, et un autre un refus d'autoriser un séjour en vue de préparer un mariage. En outre, dans quatre litiges, les tribunaux ont été amenés à examiner les possibilités de déduire les frais liés à un handicap de la déclaration d'impôt. Nous avons aussi analysé dix cas relevant du droit aux prestations de la sécurité sociale, dont sept soulevaient des questions en lien avec les assurances sociales et trois un éventuel droit aux prestations de l'aide sociale pour les coûts occasionnés par le handicap.

Dans l'ensemble, aucun arrêt, ou presque, n'a été rendu sur le principe de proportionnalité, ce qui laisse un certain flou planer sur l'obligation des collectivités d'adapter leurs prestations. Dans ces affaires, les tribunaux se sont prononcés sur les questions de droit suivantes :

■ **Prise en charge des coûts d'un interprète en langue des signes** : un tribunal cantonal a estimé que dans une procédure judiciaire, les frais supplémentaires découlant de l'engagement d'un interprète en langue des signes ne devaient pas être mis à la charge du recourant, car cela rendrait encore plus difficile l'accès à la justice pour les personnes malentendantes.

■ **Naturalisations** : quelques arrêt rendus dans le domaine de la nationalité précisent l'importance, pour les exigences posées aux candidats à la naturalisation, de l'interdiction constitutionnelle des discriminations. Pour l'essentiel, le Tribunal fédéral a considéré que les capacités concrètes des personnes handicapées devaient être prises en compte au moment d'appliquer les critères de naturalisation prévus par la loi, et qu'il s'agit par conséquent d'adapter les exigences aux possibilités des personnes handicapées et de juger celles-ci de façon raisonnable. Ces principes s'appliquent aussi à d'autres procédures de droit public.

■ **Prise en compte des frais liés à un handicap dans le régime fiscal et les prestations sociales** : les tribunaux se sont par ailleurs aussi intéressés aux distinctions nécessaires en matière d'obligation faite aux autorités, en vertu de la législation sur l'égalité des personnes handicapées, de tenir compte du handicap dans l'exercice de leur fonction. Ils ont été amenés à se prononcer, en droit fiscal par exemple, sur la déductibilité des frais liés à un handicap. Dans plusieurs affaires qui

relevaient du droit de l'aide sociale, ils ont aussi dû trancher les prétentions en matière de prise en charge de frais liés à un handicap.

Prestations fournies par des particuliers

En ce qui concerne les prestations fournies par des particuliers, seuls trois arrêts portaient sur le contenu matériel de l'interdiction des discriminations inscrite dans la LHand. Dans ces affaires, les tribunaux se sont prononcés sur les questions de droit suivantes :

■ **Refus d'accès pour raisons de sécurité** : il n'existe pour l'heure pas de consensus sur la portée de l'interdiction des discriminations en matière d'accès à des prestations fournies par des particuliers. Dans un cas qui lui a été soumis, le Tribunal fédéral a considéré comme déterminant le fait qu'un gérant de cinéma qui avait refusé l'accès à ses salles à une personne en fauteuil roulant l'avait fait pour des raisons de sécurité et non pour rabaisser ce dernier. En l'espèce, peu importait aux yeux de la Cour suprême que l'argument de la sécurité soit fondé ou non, l'absence d'intention de discriminer étant seule déterminante. Cette décision a été critiquée par la doctrine, puisque le Tribunal fédéral réduit la portée de l'art. 6 LHand et de l'art. 2 OHand aux inégalités fondées sur un motif illicite. Ce faisant, non seulement il ignore la teneur de l'art. 2 OHand, qui précise que l'intention de discriminer n'est pas indispensable pour qu'il y ait discrimination, mais il trahit aussi l'esprit de la LHand.

■ **Assurances complémentaires des caisses-maladies** : dans un arrêt portant sur le refus d'une caisse maladie de conclure une assurance complémentaire, le Tribunal fédéral a relevé que la LHand ne prévoyait pas d'obligation de contracter pour les caisses-maladie. De même, il a considéré que l'interdiction de discriminer inscrite à l'art. 6 LHand n'oblige pas les particuliers à prendre des mesures effectives pour éliminer les inégalités de fait ni à s'abstenir de faire des distinctions entre leurs clients. Cet arrêt met en évidence le fait qu'au moment de formuler l'art. 6 LHand et l'art. 2, let. d, OHand, le législateur a tenu à leur conférer une portée limitée, en visant exclusivement les « différences de traitement particulièrement marquées et gravement inégalitaires » de la part des particuliers.

■ **Assurance d'indemnités journalières en cas de maladie :** enfin, il est intéressant de relever un cas dans lequel le Tribunal a eu à se prononcer sur les conditions générales d'une assurance qui prévoyait, pour son assurance d'indemnités journalières en cas de maladie, des prestations réduites pour les personnes atteintes d'une maladie psychique. La Cour suprême a donné raison au recourant, qualifiant la clause en question d'objectivement inhabituelle. Elle souligne ainsi que pour ce qui est du droit à l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie, les preneurs d'assurance atteints d'une maladie psychique doivent être traités de la même manière que ceux atteints d'une maladie physique.

Activité professionnelle

Trois cas ont été analysés dans le domaine de l'activité professionnelle. L'un concernait l'administration fédérale, un autre un canton et un autre encore une entreprise privée. Les recourants contestaient tous un licenciement. Les tribunaux ont examiné ces causes non seulement sous l'angle de la LHand, mais aussi sous celui du devoir d'assistance de l'employeur découlant du droit du travail, et sous celui des égards dus au handicap lors de la résiliation de rapports de travail de droit public. Dans ces affaires, les tribunaux se sont prononcés sur les questions de droit suivantes :

■ **Devoir d'assistance accru de la Confédération et protection contre les licenciements** : selon un arrêt du Tribunal administratif fédéral qui a fait jurisprudence, il découle du principe d'égalité de traitement inscrit dans le droit du travail, en relation avec la LHand, un devoir de protection particulier envers les employés handicapés. En tant qu'employeur, la Confédération a ainsi un devoir

d'assistance accru envers ses employés porteurs d'un handicap. Elle est notamment tenue de prendre des mesures appropriées pour employer et intégrer les personnes handicapées, et de tenir compte de l'ensemble de la situation professionnelle et personnelle de l'employé handicapé au moment de prendre à son sujet des décisions relevant du droit du travail. Si la Confédération, en tant qu'employeur, manque à son devoir d'assistance en congédiant une personne d'une manière qui enfreint le principe de proportionnalité, cette dernière a droit à ce que les rapports de travail soient maintenus.

■ **Licenciement d'un agent de police** : la LHand ne s'applique pas aux rapports de travail cantonaux et communaux. Un arrêt rendu par un tribunal cantonal souligne toutefois l'importance de l'interdiction constitutionnelle des discriminations inscrite à l'art. 8, al. 2, Cst, qui s'applique à tous les rapports de travail de droit public. Le tribunal en question avait en l'espèce reconnu la légalité du congé donné à un policier en raison d'absences répétées pour maladie, qui s'élevaient à 457 jours.

■ **Licenciement par une entreprise privée d'un employé porteur de handicap** : le cas du licenciement d'un employé par une entreprise privée, jugé par un tribunal cantonal, montre bien à quel point la protection contre les licenciements que le droit du travail prévoit pour les employés handicapés est limitée. Un licenciement en raison d'un handicap est en effet admissible lorsque le handicap cause un préjudice considérable à la collaboration au sein de l'entreprise. Les rapports de travail de droit privé, contrairement à ceux de droit public, n'impliquent en effet qu'un devoir d'assistance ordinaire pour éviter les licenciements et ne sont pas soumis à une obligation expresse particulière de protéger les employés handicapés. Contrairement aux employeurs publics, les employeurs privés ne sont notamment pas tenus, pour empêcher un licenciement, de prendre des mesures spécifiques qui aillent au-delà de leur devoir d'assistance et de la protection de la personnalité découlant de l'art. 328 CO.

Résumé

Dans l'ensemble, les tribunaux appliquent avec assurance les dispositions figurant dans la LHand, les dispositions d'autres lois inspirées de cette dernière et l'interdiction constitutionnelle des discriminations. Il y a toutefois des exceptions, et l'arrêt du Tribunal fédéral statuant sur le refus d'accès au cinéma en est une. La pratique plutôt restrictive du Tribunal fédéral en matière de construction d'ensembles d'habitation et de rénovations partielles suscite également des critiques. L'interprétation du principe de proportionnalité soulève elle aussi des problèmes particuliers. D'une part, la question de la pesée des intérêts se pose dans tous les champs d'application de la LHand. D'autre part, à l'approche de la fin du délai de transition que la loi a octroyé pour l'adaptation des bâtiments et des installations ainsi que des véhicules, la thématique des transports publics se révèle particulièrement complexe.

Il sera par ailleurs aussi intéressant de voir comment les autorités chargées d'appliquer le droit prendront en compte les dispositions de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), en vigueur depuis mai 2014, dans leur interprétation du droit de l'égalité des personnes handicapées. Le droit à la formation du degré secondaire II (ou l'obligation de garantir un système de formation intégratif), le droit au travail et à l'emploi, le droit de vivre de façon indépendante ainsi que celui d'accéder aux équipements et services ouverts ou fournis au public y sont d'une importance particulière.

11 Comparaison avec le droit d'autres pays

Etant donné que la LHand ne réglemente pratiquement pas les prestations fournies par des particuliers ni l'activité professionnelle, nous avons sélectionné certains pays et analysé leurs dispositions dans ces domaines. Nous avons retenu les Etats-Unis et la Grande-Bretagne en raison de leur longue expérience en matière de droit de la discrimination, et l'Allemagne, l'Autriche et la France parce que, du fait de leur proximité géographique, ces pays exercent habituellement une influence notable sur l'ordre juridique suisse. Notre étude a montré que les législations de ces pays contiennent des normes plus poussées que celles de la LHand, tant pour ce qui est du droit matériel que pour ce qui est du droit procédural. Les différences résident ainsi pour une part dans la portée des interdictions de la discrimination, dans les droits subjectifs des personnes lésées et dans les sanctions prévues et, pour l'autre, dans la protection juridique, les procédures et les instruments de réalisation de l'égalité.

Prestations fournies par des particuliers

S'agissant des prestations fournies par des particuliers, les droits américain, britannique et français sont plus favorables aux personnes handicapées que la LHand dans les trois domaines suivants :

■ **Obligation de procéder à des aménagements appropriés :** les particuliers sont tenus non seulement de respecter l'interdiction de discriminer, mais aussi de procéder à des aménagements appropriés ou d'adopter des mesures de compensation afin que les personnes en situation de handicap puissent utiliser leurs prestations sans subir d'inconvénients. Cette norme est semblable à celle que la LHand prévoit pour les prestataires publics et les entreprises concessionnaires.

Si le législateur inscrivait dans le droit suisse une norme comparable applicable aux particuliers, ceux-ci ne seraient cependant pas contraints de procéder aux mêmes aménagements que les collectivités. Liberté contractuelle oblige, il faudrait en effet se livrer, dans chaque cas d'espèce, à un examen de la proportionnalité afin de peser les intérêts économiques du fournisseur et ceux des consommateurs en situation de handicap. La taille et la capacité financière de l'entreprise pourraient être l'un des critères applicables : on pourrait ainsi exiger davantage d'aménagements de la part de la grande distribution, comme Aldi, Coop, Migros ou Spar, que de la part d'une petite ou moyenne entreprise, comme un magasin de quartier ou un restaurant.

■ **Droit à une indemnité illimitée et à des aménagements proportionnés :** le droit français réprime pénalement la discrimination ; les droits civils américain et britannique, qui ne fixent pas de limite, octroient des indemnités pouvant atteindre plusieurs milliers voire des dizaines de milliers de dollars ou de livres, donc supérieures au plafond de 5000 francs fixé par la LHand. Lorsque le juge constate qu'une entreprise a omis de réaliser les aménagements appropriés et qu'elle a ainsi enfreint la loi, les victimes peuvent exiger de cette entreprise qu'elle cesse d'agir de façon discriminatoire, comme elles peuvent le faire en droit suisse lorsque la prestation est fournie par une collectivité publique ou par une entreprise concessionnaire. Toutefois, le principe de proportionnalité s'applique tant à la nature qu'au montant de la sanction, c'est-à-dire que celle-ci ne doit pas dépasser ce que l'on peut raisonnablement exiger de l'entreprise.

Le juge devrait aussi, en vertu du droit constitutionnel suisse, respecter les principes contraignants que sont la liberté économique et l'autonomie privée, ce dernier étant inscrit dans le droit privé. Le principe de proportionnalité s'applique par conséquent toujours au cas d'espèce, tant pour calculer le montant de l'indemnité versée en cas de discrimination réprimée par la LHand que pour modifier dans la loi les conséquences juridiques de l'infraction (aussi bien la nature que la sévérité de la sanction).

■ **Allégement procédural grâce à l'accès facilité aux procédures :** les ordres juridiques étrangers que nous avons examinés disposent d'une palette de mécanismes d'allégement de la procédure dont le but est de permettre aux victimes de faire valoir leurs droits plus facilement. En tout premier lieu, ils prévoient **l'allégement du fardeau de la preuve** en se contentant d'exiger que la partie rende vraisemblable l'existence d'une discrimination et en renversant ce fardeau. Il est ainsi plus facile de prouver en justice qu'une entreprise s'est rendue coupable de discrimination. Une telle norme peut faire craindre que des abus soient commis, et que des entreprises privées soient condamnées à tort pour discrimination, mais les pays concernés n'ont pas constaté une telle dérive. Leur cadre juridique est comparable, dans ses grandes lignes, au régime probatoire inscrit dans le droit du travail suisse et dans les dispositions de la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes concernant la vie professionnelle. Autre dispositif essentiel pour aider les victimes à faire valoir leurs droits, **la protection juridique à bas seuil** est particulièrement développée en droit britannique notamment, grâce à un grand nombre de consultations spécialisées dans le domaine de la discrimination, qui proposent des consultations gratuites. Les victimes ont aussi la possibilité, en lieu et place de saisir la justice ou avant de le faire, de s'adresser à des **organes de médiation** qui travaillent gratuitement et sans poser d'exigences de forme particulières. De surcroît, le droit américain et le droit britannique ont instauré des organes de conciliation spécialisés et un **ministère public général doté de compétences d'enquête**, qui a pour tâche d'instruire d'office toute atteinte aux droits.

Activité professionnelle

Tous les pays dont nous avons examiné les ordres juridiques régissent expressément l'exercice d'une activité professionnelle, contrairement à la Suisse. Nous avons retenu quatre aspects qui confèrent une protection étendue contre les discriminations :

■ **Dispositions explicites – interdiction des discriminations et obligation de procéder à des aménagements appropriés :** tous les ordres juridiques examinés interdisent les discriminations et les inégalités de traitement, et cela dans toutes les phases des rapports de travail, y compris la procédure de sélection. Ces interdictions concernant les discriminations tant directes qu'indirectes s'accompagnent de l'obligation de procéder à des aménagements appropriés, en vertu de laquelle les employeurs sont tenus d'adopter les mesures nécessaires pour que leurs employés handicapés puissent réaliser leur travail sans subir de désavantages.

Dans les pays analysés, les exigences légales en matière de protection contre les discriminations sont comparables à celles de la LHand pour les employés de la Confédération, étant donné que le droit du personnel fédéral prévoit, selon la jurisprudence la plus récente du Tribunal administratif fédéral, un devoir d'assistance accru envers les personnes handicapées. A l'inverse, il n'existe en Suisse aucune disposition expresse protégeant contre la discrimination les travailleurs au service d'employeurs privés. Toute modification du droit suisse visant à obliger expressément aussi ces derniers à adopter des mesures plus poussées devrait prendre en considération l'autonomie privée et la liberté contractuelle des entreprises. Il faudrait ainsi examiner dans chaque cas si les intérêts économiques l'emportent sur les intérêts des employés en situation de handicap. Ici aussi, la taille et la capacité financière de l'entreprise pourraient être l'un des critères applicables.

■ **Droits subjectifs et sanctions :** les ordres juridiques étrangers ont instauré une palette de droits subjectifs et de sanctions. Le droit britannique et le droit américain reconnaissent ainsi non seulement le droit à réparation pour tort moral et au versement de dommages-intérêts, mais aussi des indemnités à caractère pénal – des sanctions –, dont le but premier est de dissuader les employeurs de tout acte de discrimination envers les personnes handicapées. Ils ne fixent pas de limites

supérieures à ces indemnités. Par ailleurs, tous les ordres juridiques examinés garantissent le droit de l'employé handicapé à exiger des aménagements appropriés pour éliminer les inégalités. En outre, un droit à la réintégration est inscrit dans les systèmes juridiques britannique et américain. Enfin, la législation allemande octroie aux personnes gravement handicapées le droit d'être invitées à un entretien d'embauche.

Si l'ordre juridique suisse ne prévoit pas explicitement des droits comparables, le code des obligations régit tout de même le droit à des dommages-intérêts et à une réparation pour tort moral, sans toutefois y ajouter le droit à la réintégration. De façon générale, le législateur n'a pas inscrit dans la loi le droit de demander l'élimination d'une inégalité de traitement, sauf s'il s'agit de l'obligation de l'employeur d'adopter des mesures pour protéger la personnalité.

■ **Mesures pour faciliter l'accès à la justice :** selon des études d'impact et l'opinion des spécialistes, les mécanismes à bas seuil des ordres juridiques britannique et américain sont particulièrement efficaces. Ils permettent aux personnes handicapées de s'adresser sans grandes difficultés à un **service de consultation ou à un organe de conciliation ou de médiation**, qui s'emploie à parvenir à un règlement à l'amiable en appliquant une procédure plus rapide et moins formelle que la procédure judiciaire. Selon l'avis des experts et les rapports des ONG, les **tribunaux spécialisés dans les questions de discrimination** – qui possèdent des connaissances spécialisées et jouissent d'une excellente réputation – jouent eux aussi un rôle primordial. Par ailleurs, tous les ordres juridiques examinés prévoient la création d'**antennes internes** afin de renforcer la protection contre les discriminations déjà au sein des entreprises. En outre, il existe, particulièrement en droit allemand et en droit autrichien, **des modalités précises à respecter avant de licencier un employé en situation de handicap**, dont le but est d'éviter de tels licenciements. Enfin, soulignons l'importance des **règles procédurales** qui permettent aux personnes lésées de faire valoir leurs droits plus facilement en justice. A cet égard, les porteurs de handicap accordent une importance particulière aux mécanismes d'allégement du fardeau de la preuve.

Si la LHand ne contient pas de disposition relative à l'application du droit, la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes prévoit elle un mécanisme d'allégement du fardeau de la preuve et le recours à des organes de conciliation.

■ **Les régimes des quotas, une mesure positive :** le droit allemand et le droit autrichien ont instauré un **régime de quotas pour favoriser l'engagement de personnes handicapées**. Ainsi, les entreprises sont contraintes, à partir d'une taille déterminée, de réserver un certain pourcentage de postes aux personnes en situation de handicap. Si elles ne respectent pas ce quota, elles doivent acquitter une taxe compensatoire dans le cadre d'un **système de bonus malus** utilisé pour promouvoir l'intégration des porteurs de handicap et pour compenser les dépenses que les entreprises et les services qui s'engagent davantage dans ce domaine consentent en matière d'intégration.

Le régime des quotas réservés aux personnes handicapées est inconnu en droit suisse, les Chambres fédérales ayant refusé sa mise en place par deux fois, lors de l'adoption de la LHand puis lors de la 6e révision de l'AI.

12 Conclusion générale

Comme l'ont certainement montré les chapitres consacrés aux différents thèmes, il n'est guère possible de donner une évaluation globale de l'efficacité de la loi fédérale sur l'égalité pour les handicapés (LHand) qui soit valable pour tous les domaines. Les objets sur lesquels elle porte et la densité des règles, ainsi que les interactions avec d'autres lois fédérales et avec le droit cantonal (et communal), sont trop hétérogènes. Bien que la LHand soit une loi fédérale, les cantons sont les acteurs déterminants pour son exécution dans de nombreux domaines, raison pour laquelle ils ont été le plus possible pris en compte dans l'évaluation. Il reste la difficulté à distinguer (déjà mentionnée dans la définition de l'objet de l'évaluation) les **effets directs de la LHand** et les **effets indirects** d'autres lois qui s'inspirent parfois, en particulier dans le domaine du droit cantonal, de l'article constitutionnel sur l'égalité.

On peut dire d'emblée que le point décisif n'était pas la question de savoir si les effets étaient directs ou indirects ; l'essentiel est que la **LHand a eu le plus d'impact dans les domaines qu'elle vise** et où elle contient donc les règles concrètes correspondantes. Elle a eu une influence très positive sur la situation des personnes handicapées dans le **domaine important de l'accessibilité physique**. Mais d'**autres barrières restent plus marquées**, par ex. dans l'accès à la formation post-obligatoire, au marché du travail, à la participation à la vie sociale, à l'acceptation par la société et aux prestations de services telles que les offres de loisirs. Il est vrai que ces aspects ne sont traités que de manière rudimentaire dans la LHand. Pour répondre aux questions initiales, l'évaluation a porté sur différents champs : information et sensibilisation, structures et ancrage institutionnel de la mise en œuvre, activités et résultats, application du droit, atteinte des objectifs et effets secondaires. Nous reprendrons ici cette structure thématique comme trame pour résumer les principaux résultats, qui seront suivis d'une analyse récapitulative de la situation actuelle dans chaque domaine.

Information et sensibilisation

Les collectivités publiques et les spécialistes des domaines où les prescriptions formulées sont concrètes (construction et transports publics) **connaissent** assez bien la loi, quoique les autorités en matière de construction dans les communes de petite taille et de taille moyenne ainsi que les maîtres d'ouvrage privés ne soient pas toujours au courant de ces prescriptions. Les problèmes d'information sont plus importants dans les domaines moins densément réglementés ; les prestataires privés, en particulier, ne connaissent pratiquement pas leurs obligations. De plus, les informations sur la LHand n'ont pas encore atteint l'ensemble de la population, ni même les personnes handicapées elles-mêmes et leurs proches. Les entretiens avec les intéressés montrent clairement que ceux-ci ne se sont pas encore approprié l'idée d'égalité des chances. Certains expliquent la difficulté à s'informer par les notions peu parlantes de la LHand.

Toutefois, l'**acceptation** de la loi est dans l'ensemble très élevée chez les acteurs concernés. Les autorités compétentes, à plus de deux tiers, ne jugent pas ses exigences exagérées. En revanche, l'acceptation est moyenne chez les architectes et les professionnels de l'aménagement, voire faible chez les propriétaires immobiliers et les maîtres d'ouvrage. En ce qui concerne les prestations fournies par des particuliers, les domaines de l'hôtellerie et de la restauration, du sport et des loisirs se distinguent par de mauvais scores, de même que les assurances. L'ancrage de l'égalité pour les personnes handicapées n'est pas partout aussi profond, et les **connaissances techniques** correspondantes sont plus ou moins présentes. Sur ce dernier point, les autorités chargées de la formation du degré secondaire II obtiennent les plus mauvaises notes : elles ne sont qu'un tiers à dire qu'elles les possèdent.

Structures et ancrage institutionnel de la mise en œuvre

L'application de la LHand repose sur deux principes : la mise en œuvre d'office dans les structures ordinaires et le recours à la voie judiciaire par les personnes handicapées eux-mêmes ou leurs organisations en cas de conflit. Très peu de ressources supplémentaires ont été allouées pour la promotion de sa mise en œuvre. En dehors du Bureau fédéral pour l'égalité des personnes handicapées (BFEH) et du secteur Egalité de la nouvelle association faîtière Intégration Handicap, pratiquement aucune grande structure décentralisée de **services spécialisés dans l'égalité** n'a été créée et il n'existe quasiment aucune **commission spécialisée** extra-parlementaire. Mais les impulsions amenées par les aides financières du BFEH et de l'Office fédéral des transports, bien que n'étant pas très élevées, ont été réelles.

L'ancrage de la **mise en œuvre de la LHand dans les structures ordinaires** a plus ou moins avancé selon les domaines et les cantons. Il est solide dans la construction et les transports publics. Dans le domaine de la formation, on trouve des actions pionnières, mais la mise en œuvre n'est pas encore systématique. De nombreux offices fédéraux obtiennent de bonnes notes, tandis que les écarts sont importants parmi les villes et les cantons. Les **structures de coopération** des parties prenantes à la mise en œuvre de la LHand restent très cloisonnées par domaines.

Activités et résultats

Les activités de mise en œuvre ont pris la forme de mesures et de projets particuliers, ou bien se sont intégrées aux affaires courantes des structures ordinaires. De ce fait, il est parfois difficile de les distinguer, notamment à cause de l'hétérogénéité des compétences et par conséquent du très petit nombre de données quantitatives relatives à l'avancement de la mise en œuvre. Les activités étudiées dans le cadre de l'évaluation ne constituent donc pas un recensement sûr et définitif.

Au total, de 2004 à 2014, le programme de **promotion des projets de la Confédération, prévue par la Lhand,** a soutenu 323 projets, ce qui représente environ la moitié de ceux qui ont été soumis. Sur les onze années considérées, 16,8 millions de francs ont été versés au titre d'aides financières. 86 % des projets avaient été soumis par les organisations de personnes handicapées, et 14 % par les cantons (dont des hautes écoles spécialisées) et les communes. Trois quarts concernaient des projets d'intégration, et les thèmes les plus fréquents étaient la formation, la culture et la communication.

Bien que les prescriptions de la Confédération ne soient pas très détaillées, plusieurs cantons ont inscrit le thème de l'égalité, sous une forme ou une autre, dans **leurs stratégies de mise en œuvre ou dans leur concept directeur en faveur des personnes handicapées**, les plus avancés étant Neuchâtel, Bâle-Ville et Bâle-Campagne. Les dix premières années de la LHand ont été marquées dans de nombreux domaines par des **travaux de base** comme l'élaboration **de plans de mesures, de normes de mise en œuvre et de normes techniques**, **de lignes directrices, d'instruments et d'outils de travail**, et exceptionnellement aussi de **programmes de mise en œuvre** complets. Des **manuels, des recommandations, des objectifs et des stratégies générales** sont apparus ici et là dans certains domaines précis.

La mise en œuvre au quotidien dans les structures ordinaires a couvert dans le **bâtiment** 12 000 à 15 000 procédures d'autorisation de construire par an, selon les estimations, parmi lesquelles 3000 à 4000 provenaient, sous une forme ou une autre, des bureaux de conseil en construction accessible. Dans les **transports publics**, selon l'Office fédéral des transports, 80 % à 90 % des **systèmes de communication et d'émission de billets** ainsi que 70 % des trains étaient, fin 2014, conformes à la LHand. La majorité des bus avaient été adaptés, ainsi que 70 % des trams. La mise en œuvre est moins avancée en ce qui concerne les **infrastructures de transport** : fin 2014, seules 50 % des

gares, regroupant 70 % du volume de la clientèle, étaient adaptées. C'est pour les arrêts de bus (dont le nombre est estimé à 25 000 pour l'ensemble du pays) que la mise en œuvre a pris le plus de retard. Là où les personnes handicapées ne peuvent pas utiliser seules les transports publics, des **mesures compensatoires** ont parfois été prises, telles que le Call Center Handicap des CFF ou, dans 168 gares d'appui, les assistants de mobilité, qui en 2014 ont fourni de l'aide 350 fois par jour en moyenne. En ce qui concerne la **formation post-obligatoire** du degré secondaire II, le nombre de personnes formées sur le mode intégratif et celui des mesures compensatoires ont augmenté. Il n'existe toutefois pas beaucoup de données quantitatives ni, dans de nombreux autres domaines, de vue d'ensemble des améliorations apportées.

L'**art. 5 de la LHand** oblige les **cantons** à prendre les mesures que requièrent la prévention, la réduction ou l'élimination des inégalités. Mais chaque autorité dépendait pour ce faire des mandats politiques, des compétences conférées et des crédits alloués. Pour ces dix dernières années, l'évaluation constate d'importantes différences dans leur degré d'activité, car on trouve aussi bien des actions proactives d'anticipation que des comportements réactifs de défense. Les actions pionnières étaient fréquemment le fait de certains groupes de personnes à l'intérieur ou à l'extérieur de l'administration, soutenus par le gouvernement du canton concerné. Les conférences régionales de personnes handicapées et les échanges avec elles ont souvent donné des impulsions qui se sont avérées déterminantes.

Les **services compétents de l'administration fédérale** n'ont pas tous eu la même attitude. Sans aucun doute, plusieurs offices ont fait un travail déterminant. Mais, parfois, au sein d'un même office, certaines unités participaient activement à la mise en œuvre, tandis que d'autres freinaient ; des offices ont tenté de déléguer toutes leurs tâches au BFEH. L'attitude envers l'égalité pour les personnes handicapées a toutefois continué à évoluer ces dix dernières années dans tous les offices fédéraux évalués.

Le **monitorage de la mise en œuvre** se limite pour l'instant à une série d'indicateurs relatifs à la situation des personnes handicapées, élaborée par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Les **facteurs de réussite et les obstacles** cités sont très souvent des **individus**, preuve qu'il manque encore à de nombreux endroits un ancrage systématique du thème. Les organisations de personnes handicapées estiment pour la plupart que la LHand n'entraîne pas de **surréglementation**. La moitié des collectivités publiques mentionne comme difficulté le **coût** élevé des adaptations, en particulier dans les transports publics et parfois aussi dans la construction.

Font également partie des activités les **adaptations légales** qu'entraîne la LHand. L'exigence de l'égalité pour les personnes handicapées a été prise en compte dans plusieurs lois fédérales et a permis la ratification de la convention de l'ONU sur les droits des personnes handicapées. Mais les exigences de ces dernières n'ont pas été prises en compte partout pour l'élaboration des lois et leurs révisions. Le BFEH, qui sur ce point pourrait apporter son savoir-faire, n'a pas toujours été impliqué dans les travaux, tant s'en faut. Douze **cantons** ont introduit des **dispositions** obligeant le canton et les communes à prendre des mesures en faveur de l'égalité pour les personnes handicapées **au niveau constitutionnel** ; **cinq cantons** ont introduit des **règles** générales **au niveau de la loi**. Presque tous ont adapté leur législation sur les constructions, mais certains ont aussi supprimé des règles en matière de construction de logements qui étaient plus favorables aux personnes handicapées. La moitié des cantons ont introduit des dispositions dans la législation relative à la formation, six en ont intégré dans le droit du personnel. Dans le domaine des prestations fournies par les services de l'Etat, quatre cantons se sont engagés explicitement à adapter leurs prestations à la

problématique du handicap. Mais, aujourd'hui comme hier, les cantons n'ont pas toujours le réflexe de penser aux personnes handicapées.

Application du droit

Une bonne moitié des organisations et des services spécialisés interrogés estime que les dispositions de la LHand procurent aux personnes handicapées une **protection** suffisante, un tiers une protection plutôt insuffisante. La différence est grande selon le handicap : la protection est jugée très bonne pour les handicaps moteurs et visuels, mais moins pour les difficultés d'apprentissage, les maladies chroniques et surtout les handicaps psychiques. La majorité des sondés se montrent critiques envers les **droits subjectifs et les instruments de résolution des conflits** prévus par la loi : seule une petite partie d'entre eux estime que la LHand permet de résoudre de manière satisfaisante la plupart des conflits. L'interdiction des inégalités est jugée bonne dans l'ensemble pour l'utilisation des transports publics et la mobilité, tandis que les notes sont tout juste positives pour l'accès aux bâtiments ouverts au public, aux immeubles d'habitation et aux bâtiments à usage professionnel ainsi qu'aux services publics. La protection est jugée insuffisante dans le domaine des prestations fournies par des particuliers.

Il n'existe pas de données fiables sur le respect de l'interdiction des inégalités et des discriminations en pratique, mais la fréquence et les thèmes des **conflits** et leur traitement donnent quelques indications : au total, quatre cinquièmes des organisations de personnes handicapées et des services spécialisés ont eu affaire à des cas de conflit autour d'une inégalité de traitement ou de discriminations en lien avec la LHand. Ce sont les bureaux de conseil en construction qui ont le plus d'expérience en la matière. Les conflits portaient souvent sur les transports publics et la construction, mais aussi sur des questions en lien avec la formation ainsi qu'avec les prestations fournies par les services publics et par des particuliers. Ils ont été résolus dans la grande majorité des cas de manière informelle ou par une décision des autorités (en assortissant le permis de construction de charges, p. ex.). Les sondés soulignent toutefois que cette volonté de négocier découle directement de la possibilité de recourir aux voies de droit. Deux cinquièmes des personnes interrogées ont aussi connu des cas où rien n'a été entrepris ; ils concernaient souvent des prestations fournies par des particuliers, pour lesquelles la LHand ne permet aucune modification de la situation.

Il n'y a eu que **71 cas judiciaires**, dont **12 actions ou recours collectifs**. La procédure s'étend parfois sur plusieurs instances. Dans la moitié des cas, le tribunal a admis, en tout ou en partie, les requêtes des personnes handicapées. Les avis étaient unanimes à propos des principaux **obstacles à l'usage des instruments du droit**, qui sont le manque de connaissance des droits subjectifs, la longueur et la complexité fréquentes des procédures malgré la gratuité et le fait qu'il y a souvent trop peu à gagner, notamment pour les prestations fournies par des particuliers. Il manque ici des mécanismes de résolution de conflits simples et informels en amont. Les organisations de personnes handicapées disent hésiter à faire usage des recours collectifs, en raison notamment des conflits d'intérêts avec les milieux donateurs et les bailleurs de fonds publics. Les collectivités publiques, pour leur part, estiment que l'on s'est trop reposé sur les recours et les actions en justice comme mécanismes d'exécution de la LHand, au lieu d'ancrer et de financer de manière adéquate les adaptations structurelles et l'application quotidienne dans les structures régulières. Pourtant, cette approche serait importante, parce que la coopération au quotidien permet souvent de progresser plus rapidement.

Atteinte des objectifs et effets secondaires

La grande majorité des personnes interrogées confirment l'**efficacité** de principe de la LHand, qui constitue pour eux un instrument de travail important. Elles reconnaissent également que, grâce à la loi, il existe aujourd'hui des services et des structures qui se préoccupent de ces questions, et que les demandes des personnes handicapées sont mieux prises en compte qu'il y a quinze ans. Par contre, l'idée d'égalité ne s'impose pas encore dans la politique de la vieillesse, bien que les limitations liées à l'âge entrent aussi dans son champ d'application. **En termes de contenu,** les **lacunes et les problèmes** se situent surtout dans le domaine de la **formation professionnelle**, car la LHand ne garantit pas non plus aux personnes handicapées qu'elles pourront faire une formation correspondant à leurs capacités. Deux tiers des organisations et des services spécialisés et une bonne moitié des collectivités publiques interrogés voient une autre lacune dans le fait que la loi ne règle pas les **rapports de travail privés**.

Aux yeux de nombreux sondés, au-delà de l'amélioration de l'accessibilité physique, la LHand a surtout servi de **signal**, de symbole d'un nouveau départ. Les réserves de ceux qui se montrent globalement positifs se rapportent souvent à l'absence de précisions concrètes et de caractère contraignant. A l'introduction de la loi, on **craignait** d'être confronté à des conséquences économiques majeures et noyé dans un flot de procédures. Mais, dans le secteur de la construction, une bonne planification permet généralement d'éviter les surcoûts, et il n'y a pas eu d'avalanches de procès.

Globalement, l'unanimité règne quant au fait que l'**égalité** pour les personnes handicapées n'est pas encore **réalisée, dans aucun domaine de la vie**, mais beaucoup observent quand même une **évolution positive** sur ces dix dernières années. Celle-ci ne touche pas tous les types de handicaps dans la même mesure ; les personnes souffrant d'un handicap mental, en particulier, ne profitent guère de la LHand. Toujours est-il que, dans de nombreux domaines, la sensibilisation a eu lieu, et que des milieux professionnels et des collectivités publiques se sont pour la première fois confrontés sérieusement au problème.

Pour conclure, nous dirons que les principaux obstacles rencontrés par les personnes handicapées ne concernent généralement plus, aujourd'hui, l'accessibilité architectonique. Ils sont plutôt à rechercher dans l'inégalité des chances pour l'accès à une formation adéquate, à l'activité professionnelle, à la reconnaissance de la part de la société et à la participation à la vie sociale. Or ces domaines sont tout aussi importants pour une vie autonome, avec les chances d'action et de réalisation correspondantes. Une éventuelle révision de la LHand devrait prendre ces aspects en compte. Toutefois, une loi ne peut pas à elle seule atteindre tous ces objectifs. Pour que le changement de paradigme entamé avec la LHand se poursuive et débouche sur une politique en faveur des personnes handicapées apte à assurer l'égalité des chances, l'intégration et la participation, il faut une volonté politique et une stratégie largement soutenue aussi bien par la Confédération que par les cantons et les communes, en collaboration avec tous les intéressés.

Analyse récapitulative de la situation dans les différents domaines

La vue d'ensemble ne permet pas toujours de faire ressortir les grandes différences entre les domaines. La LHand, qui est axée sur l'accessibilité physique et qui régit les domaines de la construction, des installations et des transports publics beaucoup plus concrètement que les autres, a contribué de manière très variable à l'égalité pour les personnes handicapées.

Les cantons, qui pratiquaient depuis longtemps déjà une **politique en faveur des personnes handicapées** au sens strict (institutions pour personnes handicapées, écoles spéciales, etc.), ne l'ont

pas encore systématiquement transformée – même si certains l'ont fait en partie – en une politique globale axée sur l'intégration et l'égalité des chances. Or on s'aperçoit que, sur de nombreux points, l'égalité pour les handicapés, que l'on voyait à l'origine comme un simple complément, modifie les formes de logement, de formation, de travail et de vie plus fondamentalement que ce que l'on pensait au départ, et que l'approche intégrative, fondée sur l'autodétermination et la participation sociale, a multiplié les points de recoupement. Il s'agit maintenant de dépasser les parallélismes, qui dans de nombreux cantons se reflètent aussi dans les structures, en intensifiant la coopération et la coordination et en encourageant les stratégies plus participatives.

Les plus grands progrès, ceux qui ont bénéficié en particulier aux personnes à mobilité réduite ou handicapées sensorielles, ont été sans aucun doute réalisés dans le domaine des **transports publics**, où des délais sont fixés pour l'exécution et où de nombreuses compétences sont réunies au niveau fédéral. Mais les exigences de l'accessibilité vont maintenant de soi aussi pour **les constructions et les installations**, en particulier pour les autorités compétentes en matière de génie civil, chargées de garantir l'accessibilité de l'espace public. Dans ces domaines, un bon bout de chemin a été fait en direction d'une égalité effective pour les personnes handicapées. Mais la mise en œuvre n'est achevée nulle part. Et, à côté des points positifs, des problèmes demeurent. Ils se sont toutefois déplacés : il ne s'agit plus, dans le débat, de parler de craintes ou d'attentes vagues, mais de chercher des solutions à des problèmes concrets. Cette objectivation, avec l'évidence qui l'accompagne, semble étroitement liée au cadre légal clair dans ces deux domaines.

Une évolution a également été constatée dans le domaine de la **formation post-obligatoire du degré secondaire II**. Même si le chemin parcouru y est nettement plus court, les acteurs concernés ont pris d'importantes décisions, parfois sous l'influence indirecte de la LHand : ils ont élaboré des bases, par exemple pour les possibilités d'intégrer concrètement les personnes handicapées, intégré la notion de compensation des inégalités et lancé divers projets pilotes intéressants, qui rassemblent des expériences allant au-delà des simples cas particuliers. L'organisation d'une vaste formation post-obligatoire intégrée en tant que tâche naturelle des structures ordinaires n'en est toutefois qu'à ses débuts. Et il reste des résistances à surmonter, qui s'expliquent peut-être par le fait que des personnes présentant un handicap psychique ou des difficultés d'apprentissage moins visibles pour des profanes peuvent elles aussi profiter des mesures prises dans ce domaine. De plus, il existe des lacunes problématiques à la Transition 1 (passage de l'école obligatoire à une formation post-obligatoire) ainsi que pour les personnes ayant peu de chances sur le marché du travail.

Le **domaine professionnel** reste un casse-tête, ce qui ne peut pas être reproché à la LHand, car elle ne contient pas de dispositions le concernant (sauf à la Confédération). Il ne constituait pas non plus une priorité de l'évaluation. Toutefois, dans le cadre de celle-ci, les personnes concernées comme les experts sont revenus régulièrement sur cette question. Les personnes présentant d'autres handicaps qu'une atteinte de la mobilité ou un déficit sensoriel expliquaient par cette absence de compétence le fait que, dans leur vie, elles ne tiraient aucun profit des efforts accomplis en faveur de l'égalité pour les handicapés. De nombreux experts ont souligné la nécessité d'intervenir dès l'accès à l'emploi. La LHand a plutôt fait ici fonction de signal rappelant que l'égalité doit être encouragée partout, et qu'il ne s'agit pas de réglementer certains domaines spécialisés et d'ignorer d'autres champs importants.

En ce qui concerne les **prestations fournies par les services de l'Etat**, on constate une certaine amélioration de l'accessibilité depuis l'entrée en vigueur de la LHand, mais on ne peut toujours pas dire que la chose va de soi. Pour les **prestations fournies par des particuliers**, la LHand se contente d'interdire toute différence de traitement particulièrement marquée, ce qui, selon la jurisprudence actuelle (un seul cas), présuppose l'intentionnalité. Ce sont le plus souvent les secteurs

également tenus de satisfaire aux conditions architectoniques, comme les magasins et les restaurants, qui sont au courant de ces questions. Selon l'évaluation réalisée, la situation n'a pratiquement pas changé pour les prestations fournies par des particuliers. Après l'activité professionnelle, c'est celui, selon ce qu'ont souvent dit les personnes concernées durant les entretiens, où les dispositions légales tiennent le moins compte des problèmes auxquels elles sont confrontées quotidiennement. Dans la réalité, ce ne sont généralement pas des comportements consciemment discriminatoires qui entraînent l'exclusion, mais des mécanismes plus subtils qui s'avèrent discriminatoires indirectement. Même si un changement facilement réalisable permettrait à une personne handicapée d'utiliser une prestation de service, aucun droit n'obligerait le prestataire à lui faciliter les choses. Il n'y a aucun droit pour la personne lésée d'exiger l'élimination d'une discrimination constatée par le juge ; il n'y a que le versement d'une indemnité de 5000 francs au maximum. Dans la réalité, les personnes handicapées ne peuvent donc pratiquement pas se défendre contre des inégalités touchant les prestations fournies par des particuliers.

En résumé, on constate que la loi sur l'égalité pour les handicapés a eu une influence très positive dans des domaines importants pour ces personnes – l'accès physique aux constructions, aux installations et aux transports publics –, même si l'égalité n'est pas encore atteinte et qu'il y a ici et là des problèmes à résoudre. Dans d'autres domaines, la LHand a donné un signal qui a été bien perçu et dont l'écho s'intensifie, dans celui de la formation post-obligatoire par exemple. Mais dans d'autres, tout aussi importants pour les personnes handicapées, elle n'a pas apporté grand-chose de concret. C'est le cas pour la stigmatisation, qui n'a guère diminué dans la société, c'est le cas aussi pour le domaine très peu réglementé des prestations fournies par des particuliers, et c'est le cas enfin pour l'activité professionnelle, à l'exception de la Confédération, pour laquelle la LHand ne prévoit aucune disposition. Une politique complète en faveur des personnes handicapées devrait aussi traiter de ces problèmes d'accès.

Dans le chapitre suivant, nous récapitulons les domaines où l'évaluation a mis en évidence la nécessité d'intervenir, ainsi que les interventions que l'on peut envisager en vue du développement de la loi sur l'égalité pour les handicapés et de sa mise en œuvre future.

13 Interventions nécessaires et interventions possibles

Les résultats de l'évaluation montrent qu'il est possible d'optimiser l'efficacité de la loi sur l'égalité pour les handicapés. Pour cette évaluation, nous avons tenu compte du fait que la Suisse a ratifié la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées, s'engageant ainsi « à garantir et à promouvoir le plein exercice de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales de toutes les personnes handicapées sans discrimination d'aucune sorte fondée sur le handicap » (art. 4, al. 1). Nous récapitulons ci-dessous les domaines où des interventions sont nécessaires, ainsi que les interventions possibles dans chacun d'entre eux.

13.1 Information et sensibilisation

1 Mesures de sensibilisation de grande portée

La LHand n'a pas pu résoudre à elle seule le problème de la stigmatisation des personnes handicapées par la société, ni faire prendre conscience à celle-ci qu'elles ont droit à l'égalité des chances. La convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées, que la Suisse a ratifiée, exige des Etats qu'ils prennent activement des mesures dans ce domaine.

Il convient d'ancrer dans la conscience de la société, entre autres par la communication, une politique en faveur des personnes handicapées axée sur la participation et l'égalité et luttant contre la stigmatisation.

2 Meilleure connaissance de leurs droits par les intéressés eux-mêmes

Les groupes et les personnes qui ne se considèrent pas comme « handicapés », en particulier, ne connaissent pas toujours leurs droits. L'un des plus méconnus était le droit à des adaptations et à la compensation des désavantages pour les formations post-obligatoires.

Pour combler cette lacune, il faut non seulement des informations directes sortant du cadre des handicaps classiques, mais aussi, pour les professionnels en contact avec les intéressés, une formation continue qui leur permette de donner les conseils adéquats.

3 Sensibilisation et formation des autorités compétentes, des professionnels et des particuliers soumis au droit

Dans chaque domaine, la LHand ne doit pas toujours être appliquée uniquement par les spécialistes ; elle doit aussi l'être d'office. Or les instances compétentes ne sont parfois pas du tout conscientes de cette obligation. De plus, pour rendre plus concrets les contenus de la loi, il faut des connaissances techniques que ces autorités ne possèdent pas a priori. Ce manque de connaissances peut être problématique aussi dans d'autres milieux professionnels concernés, ainsi que chez les particuliers soumis au droit comme les prestataires de services et les entreprises formatrices.

Un travail d'information ciblé et axé sur la pratique est requis ici. Il est important que l'étude de la problématique devienne obligatoire dans les formations spécialisées comme dans la formation continue.

4 Réflexion sur les notions

Les notions employées dans la LHand sont difficiles à comprendre. Les définitions d'« inégalité » et de « discrimination » que l'on trouve dans la LHand ne sont pas les mêmes que celles qui figurent dans la Constitution, ce qui peut être dérangeant. Même la notion de « handicap » de la LHand, pourtant bien définie, ne s'est pas encore imposée.

La convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées peut aider à simplifier et à préciser les notions juridiques. Il devrait en outre exister une version de la LHand formulée dans un langage simple.

13.2 Ancrage structurel et application du droit

5 Intégration de la LHand dans une stratégie globale de politique en faveur des personnes handicapées

L'interdiction des inégalités et des discriminations, de même que les mesures de promotion figurant dans la LHand, ne suffisent pas à elles seules à éliminer les obstacles structurels qui empêchent les personnes handicapées de participer à la vie sociale de manière autonome, avec les mêmes droits que les autres, d'entretenir des contacts sociaux, de suivre une formation initiale ou de se perfectionner, d'exercer une activité lucrative et d'accéder à des prestations de l'Etat ou à des biens et des prestations fournis par des particuliers. Il manque pour le changement de paradigme souhaité une stratégie globale cohérente, intégrant les dispositions de la LHand.

Une stratégie globale devrait fixer des objectifs concrets dans tous les domaines de la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées, et définir des délais et des mesures organisationnelles pour l'atteinte de ces objectifs. Elle devrait aider à résoudre les problèmes communs à plusieurs domaines. Il serait également judicieux d'analyser en détail les possibilités d'inclure dans d'autres lois des dispositions visant à promouvoir l'égalité pour les personnes handicapées.

6 Renforcement des structures d'exécution dans les cantons et les villes

La LHand oblige les cantons à prendre dans leur domaine d'activité des mesures visant à promouvoir l'égalité pour les personnes handicapées, et la mise en œuvre de la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées leur amènera de nouvelles tâches de coordination et de conseil. Or il n'existe que peu de services spécialisés dans l'égalité et les autorités compétentes n'ont souvent pas désigné de responsables.

Obligation de définir les responsabilités, acquisition des connaissances techniques nécessaires, et création d'organes de coordination et de services spécialisés.

7 Mise en place d'antennes dans les établissements de formation et les entreprises

Dans le domaine des formations post-obligatoires, il manque des antennes pour les personnes handicapées au sein des établissements de formation. La LHand ne peut pas en proposer dans les entreprises, car elle ne s'applique pas au domaine professionnel (en dehors de la Confédération). Comme le montre la comparaison avec le droit d'autres pays, de nombreux pays obligent à mettre en place des antennes dans les entreprises et les collectivités publiques.

Il est important que les établissements de formation et les entreprises définissent leurs compétences internes pour ces questions, et mettent en place des antennes pour soutenir les personnes en formation et les employés handicapés.

8 Renforcement des instruments pouvant apporter des améliorations structurelles

L'application de la LHand repose sur deux principes : la mise en œuvre d'office dans les structures ordinaires et le recours à la voie judiciaire par les personnes handicapées eux-mêmes ou leurs organisations en cas de conflit. Très peu de ressources supplémentaires ont été allouées pour la promotion de sa mise en œuvre. En même temps, le nombre relativement faible de cas judiciaires

montre que les arrêts des tribunaux ne constituent pas, de fait, la seule voie possible pour faire avancer l'application de la LHand.

Il paraît approprié de développer les structures d'exécution spécifiques, non limitées aux cas de conflits, en renforçant le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées, en étudiant la mise en place d'un organe de médiation spécialisé qui puisse traiter les problèmes systématiques mis en lumière par les recours, et de créer une commission fédérale extra-parlementaire pour l'égalité des personnes handicapées dans laquelle les personnes directement concernées seraient représentées de la manière qui convient.

9 Simplification de l'accès au droit pour les personnes handicapées et amélioration des instruments d'application

Malgré la gratuité de la procédure, les personnes handicapées trouvent souvent trop difficile et trop long, mais aussi trop peu payant, d'entamer une procédure judiciaire pour faire reconnaître leurs droits. Le droit d'action et de recours collectifs n'est pas valable dans tous les domaines de la LHand et les organisations de personnes handicapées hésitent à en faire usage en raison de conflits d'intérêts avec leurs bailleurs de fonds.

L'accès au droit peut être grandement facilité par des services spécialisés ou des organes de médiation à bas seuil, ainsi que par des organes de conciliation spécialisés et des procédures de médiation. L'extension du droit d'action et de recours collectifs à tous les domaines de la LHand et l'introduction d'un droit similaire pour les collectivités publiques faciliteraient les choses. Une autre possibilité serait d'alléger le fardeau de la preuve et d'ancrer dans la LHand la maxime inquisitoire.

10 Correction des effets pervers dans le droit des assurances sociales et le droit des assurances privées

Les assurances d'indemnités journalières en cas de maladie conclues par les employeurs refusent souvent les malades chroniques et les personnes handicapées, et augmentent les primes d'assurance pour l'ensemble de l'entreprise quand celle-ci emploie du personnel ayant fréquemment besoin d'arrêts maladie. Les coûts retombent sur les employeurs qui ne licencient pas les personnes ayant des problèmes de santé. Si l'on ne corrige pas ces effets pervers, il sera difficile d'améliorer l'intégration des personnes handicapées sur le marché du travail.

Ces effets pervers doivent être supprimés dans le droit des assurances sociales et le droit des assurances privées.

13.3 Améliorations de la mise en œuvre

11 Mise en place d'un monitorage et de contrôles de l'exécution contraignants

Ce n'est que si l'on met en place un monitorage permettant de surveiller en permanence l'exécution de la LHand qu'il sera possible de définir, dans une stratégie globale, des objectifs concrets pouvant être contrôlés par des indicateurs mesurables. De plus, il manque dans plusieurs domaines des contrôles de la mise en œuvre concrète.

Les interventions nécessaires sont ici la mise en place d'un monitorage de l'exécution de la LHand, les contrôles contraignants de l'accessibilité dans le cadre des procédures d'autorisation de construire et les contrôles systématiques à la réception des constructions et, enfin, le contrôle des mesures prises pour les transports publics et pour les sites Internet.

12 Résolution des difficultés rencontrées pour adapter les infrastructures des transports publics dans les délais impartis

Bien que des délais impératifs aient été fixés, les ressources nécessaires n'ont pas été fournies pour réaliser les adaptations architectoniques prévues pour les infrastructures. Même si le financement est garanti, l'adaptation complète ne sera plus réalisable d'ici fin 2023 pour des raisons logistiques. De plus, il reste le problème technique lié à l'impossibilité d'adapter environ 150 gares situées sur une courbe.

Il est urgent de résoudre les problèmes de financement, pour lesquels la Confédération et l'Office fédéral des transports (OFT), en particulier, doivent être sollicités. L'OFT a aussi comme tâche de piloter plus activement la mise en œuvre de la LHand pour les transports ferroviaires, de façon que les délais soient respectés. Par ailleurs, les autorités cantonales et communales responsables du génie civil doivent faire en sorte d'accélérer nettement l'adaptation des arrêts de bus.

13 Passage non assuré de la scolarité obligatoire à une formation post-obligatoire du degré secondaire II

Selon les avis concordants des professionnels impliqués, la situation des jeunes handicapés qui ont besoin d'aide pour le choix de leur profession ou sa préparation est aujourd'hui difficile, ce qui compromet l'égalité pour l'accès à une formation post-obligatoire. Même s'il existe dans quelques cantons des offres transitoires de pédagogie spécialisée, on ne sait pas très bien quelles sont les offres ouvertes aux jeunes handicapés qui ont suivi une scolarité intégrée. Les offres transitoires ordinaires ne sont souvent pas adaptées à leurs besoins. Les services d'orientation professionnelle, en particulier ceux de l'AI, sont dépassés par ces bouleversements. Les possibilités de stage d'information professionnelle ne sont pas suffisantes et la recherche de places d'apprentissage est nettement plus difficile pour les jeunes handicapés. Les entreprises formatrices qui en emploient ne sont pas assez soutenues et elles font rarement appel aux mesures prévues pour ces jeunes dans la loi sur la formation professionnelle. De nombreux établissements de formation dans le domaine post-obligatoire connaissent mal les possibilités d'adaptation et les mesures de compensation des désavantages. En matière de formation, la situation est particulièrement difficile pour les personnes que l'AI juge inemployables sur le marché du travail primaire et pour lesquelles elle ne finance par conséquent qu'une seule année de formation. Les possibilités d'améliorer la situation sont les suivantes :

13.1 Orientation professionnelle adaptée aux besoins, possibilités de stages d'information professionnelle et offres transitoires

La scolarité intégrative ne doit pas s'arrêter avec la scolarité obligatoire. Tous les acteurs impliqués dans le passage de la scolarité obligatoire à une formation post-obligatoire doivent être capables d'accomplir leur nouvelle mission sur ce point. Il est important que les entreprises formatrices y participent aussi.

13.2 Mise en œuvre systématique des mesures de compensation des désavantages

Dans le domaine de la formation professionnelle, il s'agit d'appliquer les recommandations de la Conférence suisse des offices de la formation professionnelle (CSFP). Les autorités cantonales responsables du degré secondaire supérieur doivent élaborer des lignes directrices similaires là où elles n'existent pas encore. Il convient également de former les directions scolaires, les enseignants et les formateurs dans les entreprises formatrices.

13.3 Soutien adapté aux besoins pour les entreprises formatrices

Des offres de soutien à bas seuil destinées aux entreprises formatrices les inciteront à embaucher des jeunes ayant besoin d'une assistance supplémentaire.

13.4 Programme fédéral en faveur de l'égalité des chances pour les personnes handicapées dans les formations post-obligatoires

L'intégration des jeunes handicapés dans le domaine des formations post-obligatoires est un défi important sur le chemin vers l'égalité pour les personnes handicapées et un pas décisif en vue de leur insertion future sur le marché du travail et d'une vie autonome. En raison de la structure fédéraliste du système de formation, les échanges à propos des mesures efficaces et des obstacles ne se font pas automatiquement. Dans une telle situation, un programme fédéral promet de donner le coup d'envoi d'un processus d'apprentissage systématique et, par des moyens supplémentaires, le courage de s'engager dans de nouvelles voies. Des programmes similaires en faveur de l'égalité des chances ont été des catalyseurs importants pour l'égalité entre femmes et hommes dans les hautes écoles.

13.4 Lacunes de la protection juridique

14 Promotion de l'adaptation des bâtiments existants

L'obligation d'adapter les bâtiments existants de façon à les rendre accessibles aux personnes handicapées est limitée aux rénovations et aux transformations soumises à autorisation. En cas de transformation partielle, elle ne concerne que les parties transformées.

Le projet de recherche que mène actuellement Pro Infirmis pourrait donner un coup d'envoi à l'adaptation des bâtiments existants. Comme pour les transports publics, il serait judicieux en outre de fixer un délai d'exécution pour l'adaptation adéquate des bâtiments ouverts au public et de ceux abritant plus de 50 postes de travail.

15 Création de davantage de logements accessibles sans obstacles

En ce qui concerne la construction de logements, la LHand n'a pas amené de grandes améliorations pour les personnes à mobilité réduite. Le seuil qu'elle définit est élevé et, d'après la jurisprudence, la loi n'a pratiquement pas d'effet sur les ensembles d'habitation. En outre, la LHand ne garantit explicitement que l'accessibilité des logements, mais pas l'adaptation de ceux-ci aux besoins des personnes handicapées.

La possibilité d'adapter les logements doit être ancrée explicitement dans la LHand, comme elle l'est dans la norme SIA 500. Cette adaptation peut être neutre en termes de coûts dans les constructions neuves. Mais comme les conditions architectoniques sont très différentes d'une région à l'autre, il faut se demander aussi s'il ne vaudrait pas mieux fixer, plutôt qu'un seuil précis, un pourcentage de logements accessibles que chaque canton pourrait atteindre à sa manière.

16 Règlement en faveur de la mobilité des personnes qui ne peuvent pas atteindre par elles-mêmes les arrêts des transports publics

La meilleure accessibilité des transports publics exigée dans la LHand vise les personnes capables d'atteindre les arrêts par elles-mêmes. Toutefois, comme la mise en œuvre n'est pas encore achevée, les entreprises de transports publics ont mis en place un bon nombre de services de transport dont bénéficient aussi les personnes handicapées qui ne peuvent pas se rendre seules à un arrêt. Mais une fois que les transports publics seront accessibles, ces ressources disparaîtront. La LHand ne précise pas qui est compétent pour la mobilité des personnes insuffisamment autonomes pour atteindre seules les transports publics, ni quel droit à la mobilité leur est reconnu.

Il faut ancrer dans la LHand le droit à la mobilité en tant que tel. Il sera possible ensuite de définir les compétences et l'offre de prestations.

17 Promotion insuffisante de l'égalité pour les personnes handicapées dans l'activité professionnelle

Les problèmes que rencontrent les personnes handicapées sur le marché du travail sont déterminants pour leur capacité à mener une vie autonome. Comme la LHand ne s'applique pas à l'activité professionnelle (sauf à la Confédération), elle ne permet pas de résoudre ces problèmes. A la différence de la Suisse, tous les pays dont la législation a été étudiée ont adopté des règles visant l'égalité dans ce domaine ; ils ont ancré dans leur droit l'interdiction des inégalités et des discriminations ainsi que l'obligation d'effectuer des aménagements appropriés pour le personnel handicapé. Outre le droit à la réparation morale et à la réparation du dommage, tous prévoient également un droit à l'élimination des inégalités. Le droit allemand et le droit autrichien fixent en outre des quotas pour l'emploi de personnes handicapées dans les entreprises à partir d'une certaine taille. En ratifiant la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées, la Suisse s'est engagée à garantir et à promouvoir le droit de ces personnes à travailler (art. 27).

Le champ d'application de la LHand doit être étendu à l'économie privée ainsi qu'aux emplois cantonaux et communaux. Il est nécessaire aussi d'ancrer dans la loi le droit à l'abstention et à l'élimination des inégalités. Les dispositions légales devraient obliger les employeurs à prendre des mesures individuelles appropriées, dont une bonne partie pourraient être payées par l'AI ou l'assurance-accidents. Il faut également envisager d'obliger les entreprises, à partir d'une certaine taille, à prendre des mesures d'encouragement et de leur imposer un quota d'employés handicapés (système de bonus-malus). De plus, les cantons et les communes devraient élaborer un droit du personnel comparable à la LHand, obligeant les collectivités publiques et les entreprises de droit public à embaucher davantage de personnes handicapées et à renforcer les mesures d'intégration.

18 Protection insuffisante pour les prestations fournies par des particuliers

La LHand ne permet aujourd'hui de réprimer que les formes particulièrement marquées de discrimination, ainsi que la dépréciation et la marginalisation intentionnelles. Or de nombreuses inégalités auxquelles les personnes handicapées sont exposées au quotidien ne sont ainsi pas prises en compte. La comparaison de la législation a montré que les dispositions légales vont plus loin dans tous les pays étudiés.

Le premier point est d'interdire les inégalités envers les personnes handicapées pour les prestations fournies par des particuliers. Ce principe est ancré dans la loi de tous les autres pays étudiés. L'obligation de faire des adaptations raisonnablement exigibles garantit que de petites dépenses seront faites pour que les personnes handicapées puissent solliciter des prestations de services. L'indemnité maximum prévue actuellement – 5000 francs – pour les discriminations concernant les prestations fournies par des particuliers n'est pas dissuasive et elle est très basse en comparaison avec les autres pays ; elle pourrait être nettement augmentée. Un point presque encore plus important serait d'introduire un droit à l'élimination d'une discrimination, dans le respect du principe de proportionnalité.

19 Renforcement de l'obligation de l'accessibilité de l'information sur Internet

Selon les études suisses d'accessibilité, de nombreux sites Internet des communes suisses ne sont pas encore accessibles après dix ans de LHand. Le manque d'accessibilité des grandes entreprises privées d'information est également critiqué.

Ancrer des délais pour la mise en œuvre de l'accessibilité des sites Internet cantonaux et communaux oblige aussi les collectivités publiques et les entreprises concessionnaires, aux deux niveaux, à les respecter. Il serait souhaitable également de renforcer cette obligation pour les entreprises privées d'information comme les médias et les grandes boutiques Internet, ou de les inciter à s'y engager par elles-mêmes.

13.5 Qui fait quoi ?

Dans le tableau ci-dessous, nous indiquons de manière résumée les possibilités d'action des différents acteurs. Pour simplifier, quand les cantons et les communes sont cités comme acteurs, nous n'indiquons pas à chaque fois les conférences intercantonales, ni l'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses, bien que, par leur rôle de conseil et d'accompagnement, elles aient tout à fait la capacité de faire évoluer la situation.

Interventions possibles	Acteurs	Adaptation de la loi nécessaire ?
INFORMATION ET SENSIBILISATION		
1 Mesures de sensibilisation de grande portée	Confédération, cantons, organisations de handicapés et associations spécialisées	non
2 Meilleure connaissance de leurs droits par les intéressés eux-mêmes	Confédération, cantons, organisations de handicapés et associations spécialisées	non
3 Sensibilisation et formation des autorités compétentes, des professionnels et des particuliers soumis au droit	Services publics responsables et autorités compétentes en matière de formation aux niveaux fédéral, cantonal et communal	non
4 Réflexion sur les notions	Confédération	oui
ANCRAGE STRUCTUREL ET APPLICATION DU DROIT		
5 Intégration de la LHand dans une stratégie globale de politique en faveur des personnes handicapées	Confédération, cantons et villes	éventuellement
6 Renforcement des structures d'exécution dans les cantons et les villes	Cantons et villes	éventuellement
7 Mise en place d'antennes dans les établissements de formation et les entreprises	Autorités compétentes en matière de formation, services publics responsables	non
8 Renforcement des instruments pouvant apporter des améliorations structurelles		
8.1 Renforcement du Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH)	Confédération	éventuellement
8.2 Création d'un organe de médiation spécifique	Confédération	oui
8.3 Création d'une commission extra-parlementaire	Confédération	éventuellement
9 Simplification de l'accès au droit pour les personnes handicapées et amélioration des instruments d'application		
9.1 Création de possibilités de conciliation à bas seuil	Confédération	oui
9.2 Extension du droit d'action et de recours collectifs à tous les domaines de la LHand et introduction d'un droit similaire pour les collectivités publiques	Confédération	oui
9.3 Examen des mécanismes d'allégement du fardeau de la preuve	Confédération	oui
10 Correction des effets pervers dans le droit des assurances sociales et le droit des assurances privées	Confédération	oui
AMÉLIORATIONS DE LA MISE EN ŒUVRE		
11 Renforcement du controlling et contrôles		
11.1 Mise en place d'un monitorage de l'exécution de la LHand	Confédération, cantons	non
11.2 Contrôles contraignants de l'accessibilité dans le cadre des procédures d'autorisation de construire	Cantons	éventuellement

11.3 Contrôles systématiques à la réception des constructions, dans les transports publics et pour les sites Internet	Services publics responsables, services spécialisés	non
12 Exécution dans les délais de l'adaptation des infrastructures dans les transports publics		non
12.1 Pilotage actif par l'Office fédéral des transports (OFT)	Confédération	non
12.2 Résolution des problèmes de financement	Confédération, cantons	non
12.3 Nette accélération de l'adaptation des arrêts de bus	Autorités compétentes en matière de génie civil	non
13 Garantie du passage à une formation post-obligatoire		
13.1 Orientation professionnelle adaptée aux besoins, possibilités de stages d'information professionnelle et offres transitoires	Autorités cantonales compétentes en matière de formation et d'orientation professionnelles, AI, entreprises formatrices	non
13.2 Mise en œuvre systématique des mesures de compensation des désavantages	Autorités cantonales compétentes en matière de formation, écoles, entreprises formatrices	non
13.3 Soutien adapté aux besoins pour les entreprises formatrices	Autorités cantonales compétentes en matière de formation	non
13.3 Programme fédéral en faveur de l'égalité des chances	Confédération	non
LACUNES DE LA PROTECTION JURIDIQUE		
14 Promotion de l'adaptation au handicap des bâtiments existants		
14.1 Promotion de l'adaptation des bâtiments existants	Services et associations spécialisés, Confédération et cantons	non
14.2 Délai pour l'adaptation adéquate des bâtiments ouverts au public et des bâtiments abritant plus de 50 postes de travail dans le respect du principe de proportionnalité	Confédération, cantons et communes pour leurs propres bâtiments	oui
15 Règlement permettant la création de davantage de logements accessibles sans obstacles		
15.1 Ancrage explicite dans la LHand de la possibilité d'adapter les logements	Confédération	oui
15.2 **Amélioration de la réglementation relative au logement**	Confédération, cantons	oui
16 Clarification du droit à la mobilité pour les personnes qui ne peuvent pas atteindre par elles-mêmes les arrêts des transports publics		
16.1 Règlement explicite dans la LHand	Confédération	oui
16.2 Définition des compétences et garantie des offres	Confédération, cantons, communes	éventuellement
17 Promotion de l'égalité pour les personnes handicapées dans la vie professionnelle		
17.1 Extension du champ d'application et des dispositions dans le domaine de l'activité professionnelle	Confédération, cantons, communes, entreprises, labels sociaux, associations d'employeurs et de salariés	oui
17.2 Développement des dispositions légales dans les cantons et les communes	Cantons et communes	oui
18 Amélioration de la protection dans le domaine des prestations fournies par des particuliers		
18.1 Interdiction des inégalités envers les personnes handicapées pour les prestations fournies par des particuliers	Confédération	oui
18.2 Obligation de procéder aux adaptations raisonnablement exigibles	Confédération	oui
18.3 Indemnité plus élevée et droit à des adaptations respectant le principe de proportionnalité en cas de discrimination	Confédération	oui
19 Renforcement de l'obligation de l'accessibilité de l'information sur Internet		
19.1 Délai de mise en œuvre pour les cantons et les communes	Cantons et communes	éventuellement
19.2 Renforcement de l'obligation pour les grands fournisseurs d'accès Internet privés ou engagement volontaire de leur part	Confédération, entreprises, labels sociaux, associations d'employeurs et de salariés	facultatif non, obligatoire oui