

Initiative populaire « Droits égaux pour les personnes handicapées »

L'initiative « Droits égaux pour les personnes handicapées » sera soumise à votation le 18 mai prochain. Elle réclame en faveur des handicapés le droit constitutionnel d'accéder librement aux constructions et aux équipements destinés au public et demande que le législateur définisse des mesures visant à éliminer et à corriger les inégalités existantes. Le Conseil fédéral et le Parlement la rejettent en raison de ses très lourdes conséquences financières et de l'insécurité juridique considérable qu'elle créerait. Sous la forme d'une « loi sur l'égalité pour les handicapés », le Gouvernement lui a opposé un contre-projet indirect qui satisfait les principales requêtes des personnes handicapées. Les exigences de l'initiative qui vont au-delà de cette loi sont tout à fait excessives: leur concrétisation se traduirait par une vague de dépenses insupportable et institutionnaliserait en Suisse les poursuites judiciaires à l'américaine.

Dossier: Loi sur l'égalité pour les handicapés O1 a

Non à une initiative aux conséquences imprévisibles et coûteuses

Le Conseil fédéral et le Parlement rejettent l'initiative

Brigitte Lengwiler

L'initiative « Droits égaux pour les personnes handicapées » a été déposée en juin 1999 munie de 120'455 signatures valables. Depuis cette date, la situation a beaucoup changé en faveur des handicapés. Toutes ces dernières années, le souci de réduire les difficultés (partant les inégalités) dont souffrent ces personnes a marqué maints débats politiques en Suisse. Avec beaucoup de bonne volonté, le législateur a donné suite aux revendications considérées comme primordiales par les handicapés. C'est ainsi que l'interdiction de discrimination exigée par les auteurs de l'initiative a fait son entrée dans la nouvelle Constitution fédérale (depuis le 1^{er} janvier 2001). Par ailleurs, le Conseil fédéral a proposé en guise de contre-projet indirect une loi sur l'égalité pour les handicapés qui satisfait aux principales demandes de l'initiative. Cette loi a été mise sous vote lors de la session d'hiver 2002 et entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2004, personne n'envisageant de lancer le référendum contre ce texte.

Initiative maintenue malgré tout

Malgré les importantes améliorations apportées par la loi sur l'égalité pour les handicapés (abrégiée ci-dessous « loi sur l'égalité »), les organisations d'aide aux personnes handicapées ont décidé en janvier 2003 de maintenir leur initiative. Ce texte sera soumis à votation le 18 mai 2003 en compagnie de huit autres objets. Les initiants reprochent au contre-projet indirect de ne pas aller assez loin. Ils lui font grief de ne pas rendre obligatoire la transformation des bâtiments, installations et équipements existants. Le Parlement, disent-ils, s'est montré « mesquin » à l'égard des revendications des handicapés. Il ne faut donc à leurs yeux pas retirer l'initiative, afin de maintenir une pression propice à toute amélioration future de la loi sur l'égalité. De plus, inscrire le libre accès aux constructions et installations dans la Constitution ne pourrait avoir qu'une heureuse influence sur le reste de la législation fédérale comme sur les législations cantonales.

Etapes du débat sur l'égalité

1995: initiative parlementaire Suter

Exigence d'un complément à la Constitution fédérale : l'article 4 instituant l'égalité pour les handicapés.

1999: adoption de la nouvelle Constitution fédérale

Le 18 avril, le peuple et les cantons acceptent la nouvelle Constitution fédérale. Désormais l'article 8 Cst interdit expressément toute discrimination à l'égard des personnes souffrant d'une déficience corporelle, mentale ou psychique.

1998: lancement de l'initiative populaire « Droits égaux pour les personnes handicapées »

L'initiative exige que la Constitution fédérale soit complétée à trois titres : interdiction de discriminer, mandat pour le législateur de prendre des mesures visant à éliminer ou à corriger les inégalités frappant les personnes handicapées, droit d'accéder librement aux constructions, installations et prestations destinés au public.

2000: message fédéral

En décembre 2000, le Conseil fédéral adopte le message relatif à l'initiative "Droits égaux pour les personnes handicapées" et au projet de loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (loi sur l'égalité pour les handicapés). Le Gouvernement rejette l'initiative, à laquelle il oppose un contre-projet indirect sous la forme de cette loi.

La loi sur l'égalité pour les handicapés au Parlement

Lors de la session d'hiver 2002, l'initiative a été refusée au Conseil national par 170 voix contre 70 et au Conseil des Etats par 37 voix contre 6. Les deux Chambres ont adopté à de larges majorités le contre-projet indirect du Conseil fédéral : la loi sur l'égalité pour les handicapés. Par rapport au projet initial, la version définitive de cette loi tient très largement compte des exigences des organisations d'aide aux personnes handicapées.

Si le Conseil fédéral et le Parlement, l'UDC, les Libéraux, la majorité des radicaux et du PDC ainsi que les associations économiques rejettent l'initiative, force est de constater que les requêtes des handicapés sont tout de même prises très au sérieux par le monde économique et politique. D'ores et déjà le contre-projet indirect permet de satisfaire la plupart des revendications des handicapés. D'ailleurs cette loi sur l'égalité imposera déjà des contraintes d'adaptation considérables aux pouvoirs publics et aux particuliers. Mais les exigences de l'initiative outrepassant celles de la loi auraient des conséquences financières incalculables et créeraient de graves incertitudes juridiques.

Teneur de l'initiative

L'initiative « droits égaux pour les personnes handicapées » comporte les trois volets suivants :

- > Interdiction de discriminer : personne ne doit subir de discrimination, en particulier du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique.
- > Obligation faite au législateur de définir des mesures visant à éliminer et à corriger les inégalités existantes. Ce que le texte entend par « correction » des inégalités demeure obscur.
- > Libre accès garanti : la Constitution doit garantir l'accès des personnes handicapées à tous les bâtiments, installations et prestations destinés au public. Les bâtiments existants doivent aussi être adaptés. De plus, les prestataires de services publics et privés sont tenus d'offrir des aménagements favorables aux handicapés. Le seul élément modérateur de l'initiative est le critère « économiquement supportable ».

Si l'interdiction de discriminer fait déjà partie intégrante du droit constitutionnel actuel, les deux autres exigences de l'initiative vont en revanche bien au-delà des dispositions de la loi sur l'égalité.

La loi sur l'égalité pour les handicapés

Cette loi est un texte d'application de l'article 8 Cst. Elle a pour but de prévenir, de réduire ou d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées. Elle crée les conditions propres à faciliter leur 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. Le texte de loi énumère de nombreuses mesures destinées à éliminer ou atténuer les inégalités actuelles subies par les handicapés. Il apporte les améliorations que voici :

1. Droit d'accès aux constructions et installations ouvertes au public ayant reçu une autorisation de construire ou de rénover après l'entrée en vigueur de la loi.

IP « Droits égaux pour les personnes handicapées »

Déposée le 1 juin 1999

Art. 4^{bis} (nouveau)

¹Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de sa langue, de son âge, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ou du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique.

² La loi pourvoit à l'égalité de droit pour les personnes handicapées. Elle prévoit des mesures en vue de l'élimination et de la correction des inégalités existantes.

³L'accès aux constructions et aux installations ou le recours à des équipements et à des prestations destinés au public sont garantis dans la mesure où ils sont économiquement supportables.

2. Droit d'accès aux équipements de transports publics (constructions, installations, systèmes de communication, systèmes d'émission de billets et véhicules). Les délais d'adaptation prévus sont de 20 ans pour les constructions, installations et véhicules et de 10 ans pour les systèmes de communication et d'émission de billets.
3. Droit d'accès aux habitations collectives de plus de huit logements ayant reçu une autorisation de construire ou de rénover après l'entrée en vigueur de la loi.
4. Droit d'accès aux bâtiments de plus de 50 places de travail.
5. Droit d'accès aux prestations accessibles au public.
6. L'interdiction de discriminer s'applique également aux particuliers fournissant des prestations au public. Lorsqu'elle violée, une action en indemnisation est possible.
7. Les personnes handicapées ne doivent pas voir leur droit à la formation et au perfectionnement entravé par les inégalités dont ils souffrent.
8. Garantie de droits subjectifs en matière de constructions, d'équipements ou de véhicules, ainsi qu'en matière de prestations au public fournies par des particuliers ou par les pouvoirs publics.

9. Qualité pour agir et recourir des organisations d'aide aux personnes handicapées.
10. En sa qualité d'employeur, la Confédération joue un rôle pilote et utilise tous les moyens dont elle dispose pour assurer aux handicapés les mêmes chances qu'aux personnes valides.
11. La Confédération peut mettre sur pied des programmes destinés à améliorer l'intégration des personnes handicapées dans les domaines de la formation, de l'activité professionnelle, du logement, du transport des personnes, de la culture et du sport.
12. La Confédération peut conduire ou soutenir des projets pilotes de durée limitée qui visent à favoriser l'intégration professionnelle des handicapés.
13. Le Conseil fédéral crée un Bureau de l'égalité pour les personnes handicapées.
14. Les dispositions relatives aux cantons font obligation à ceux-ci de veiller à ce que les enfants et les adolescents handicapés bénéficient d'un enseignement de base et d'encourager leur intégration dans l'école régulière par des formes de scolarisation adéquates, pour autant que « cela soit possible et que cela serve leur bien ».
15. Des aides financières de la Confédération sont prévues ou possibles, en particulier pour les transports publics, les programmes d'intégration et les expériences pilotes.

Cette liste donne un bon aperçu des nombreuses améliorations concrètes que la loi sur l'égalité apportera aux personnes handicapées. Le législateur a largement fait droit à leurs requêtes et a prévu des réglementations qui ménagent tous les intéressés. Les privés, les entreprises et les pouvoirs publics sont disposés à accepter les contraintes d'adaptation considérables que leur imposera la loi. L'affirmation du comité d'initiative selon laquelle « la loi ne fait dans l'ensemble que bétonner le statu quo » est contraire à la vérité. Le Comité ne fait aucun cas des améliorations spectaculaires que la nouvelle loi offre aux handicapés. Aller au-delà de ce qu'elle prévoit mettrait trop durement à contribution les mécanismes de solidarité importants qui existent déjà à ce chapitre dans notre société.

La position du Conseil fédéral et du Parlement

Le Conseil fédéral et le Parlement rejettent l'initiative et retiennent la loi sur l'égalité pour satisfaire aux exigences essentielles des handicapés. Le Conseil national a refusé l'initiative par 170 voix contre 70 et le Conseil des Etats par 37 voix contre 6. Les deux Chambres ont fait en revanche très bon accueil à la loi.

Le Conseil fédéral repousse l'initiative parce qu'elle impose des obligations d'une portée très difficile à évaluer. Cette imprévisibilité crée une insécurité juridique qualifiée de « difficilement supportable » pour les propriétaires et les prestataires de service, qu'il s'agisse de particuliers ou de collectivités publiques. L'initiative aurait aussi des « conséquences financières très élevées » pour un très grand nombre de particuliers, de sociétés ou d'organisations privées, ainsi que pour les collectivités publiques (communes, cantons, Confédération).

Les différences entre l'initiative et la loi

L'initiative et la loi poursuivent un objectif très similaire. Les différences entre l'une et l'autre résident dans l'absence de délais transitoires qui caractérise l'initiative et dans le caractère absolu de ses exigences :

- > *Egalité*: alors que la loi sur l'égalité entend éliminer ou réduire les inégalités à l'aide de mesures dont elle dresse l'inventaire, l'initiative n'exige pas seulement l'élimination, mais aussi la « correction des inégalités existantes », sans préciser ce qu'il faut entendre par là.
- > *Accès aux transports publics*. La loi sur l'égalité garantit l'accès intégral des handicapés aux constructions, installations et véhicules des transports publics dans un délai de 20 ans. Pour les systèmes de communication et d'émission de billets, le délai d'adaptation a été fixé à dix ans. Comme ces adaptations entraîneront des coûts très élevés, la Confédération prévoit des aides financières. Sont exclus du champ d'application de la loi les télésièges et télécabines de petite capacité. L'initiative, par contre, réclame la possibilité pour les handicapés d'accéder immédiatement à tous les moyens de transports sans exception.
- > *Accès aux constructions et installations*. La loi nuance l'obligation d'adapter. Par exemple, elle n'exige le libre accès que dans les constructions nouvelles ou rénovées, dans les habitations collectives de plus de huit logements et dans les immeubles comptant plus de 50 places de travail. L'initiative impose au contraire une obligation générale s'appliquant à tous les bâtiments publics : anciens, présents et à venir. Elle ne prévoit pas d'exception, ne serait-ce que pour des bâtiments protégés.
- > *Prestations de particuliers*. La loi sur l'égalité interdit à ce titre tout comportement discriminatoire lié à un handicap. L'initiative va bien plus loin puisqu'elle demande aussi aux particuliers de garantir l'accès

des personnes handicapées à leurs prestations destinées au public.

- > *Prestations des pouvoirs publics.* La Confédération, les cantons et les communes doivent offrir des prestations de service adaptées aux besoins des personnes handicapées. Sur ce point l'initiative et la loi ont la même exigence.
- > *Droits.* La loi prévoit une double possibilité de recours, à savoir un droit de recours subjectif et un droit de recours des organisations en matière d'accès à des constructions, des équipements et des véhicules, ainsi qu'un droit d'agir en réparation en cas de discrimination par un prestataire privé. Les procédures sont gratuites. L'initiative, en revanche, ancre un droit subjectif au niveau constitutionnel, à charge pour les tribunaux d'appliquer et d'interpréter la Constitution.
- > *Sécurité juridique.* La loi sur l'égalité précise de nombreux points délicats, tels que la notion du handicap ou de la discrimination, et définit à quelles conditions l'accès aux constructions et prestations doit être garanti. De son côté, l'initiative confie tout le fardeau de l'interprétation aux tribunaux. Il appartiendra donc au juge de trancher dans chaque cas. Une telle imprécision promet des dérives judiciaires à l'américaine.
- > *Coûts.* La loi sur l'égalité permet de mieux prévoir et calculer les coûts d'adaptation. L'initiative, par contre, entraînera des coûts supplémentaires astronomiques, supérieurs de quatre fois au moins à ceux qui découleront de la loi.

Une loi progressiste et raisonnable

La loi sur l'égalité offre une formule de rechange raisonnable à l'initiative. Elle prend en considération les revendications essentielles des personnes handicapées et régleme de manière très différenciée les obligations imposées aux particuliers, aux collectivités publiques et aux entreprises publiques en matière d'adaptation.

Une initiative aux conséquences incalculables

Une adaptation immédiate et générale des transports publics, des logements et des prestations de particuliers aux besoins des personnes handicapées provoquerait une soudaine marée de coûts supplémentaires qui représenteraient des milliards de francs. Le Conseil fédéral évalue le coût de l'initiative à 4 milliards de francs pour les seuls transports publics, soit quatre fois plus que les frais d'adaptation imposés par la loi sur l'égalité (1 milliard). Les coûts pour l'adaptation des

immeubles d'habitation et des bâtiments, tant publics que privés, représenteraient des milliards supplémentaires. L'initiative aurait des conséquences financières particulièrement onéreuses du fait de l'absence de délais transitoires et de dérogations, en raison de la marge d'interprétation qu'elle offre aux tribunaux et enfin parce qu'elle exige aussi la transformation des bâtiments existants. De plus, alors que la loi permet à la Confédération d'accorder une aide aux entreprises de transports publics en vue de financer une partie des coûts résultant de l'adaptation, aucun soutien financier n'est prévu pour l'économie privée. Les PME et les propriétaires privés devraient donc régler eux-mêmes la totalité des frais de transformation.

Une insécurité juridique annonciatrice d'un droit prétorien à l'américaine

L'initiative est formulée en termes généraux et manque de précision. Qu'entend-elle au juste par discrimination ? En quoi consistent les constructions destinées au public ? Quelle forme d'accès faut-il garantir aux personnes handicapées ? A partir de quand l'accès garanti est-il reconnu comme tel et n'y a-t-il plus discrimination ? Qui peut introduire un recours ? Toutes ces interrogations créent une insécurité juridique importante. Les entreprises, les employeurs et les propriétaires d'immeubles devraient vivre dans la crainte de plaintes en discrimination déposées par des handicapés défendus par des professionnels. La mise en application concrète de l'initiative serait confiée aux tribunaux. Ceux-ci auraient à déterminer dans chaque cas si une mesure d'adaptation est «économiquement supportable». On verrait s'installer en Suisse un système de décrets jurisprudentiels très discutables, dans le plus pur style américain. Dans son message, le Conseil fédéral porte d'ailleurs une appréciation négative sur la mise en œuvre par les tribunaux de prétentions juridiques fondées directement sur la Constitution

La loi sur l'égalité : fondement d'une politique solidaire et constructive

Avec sa loi sur l'égalité, le Conseil fédéral oppose à l'initiative un contre-projet de grande portée. Ce texte complète très largement la politique suivie jusqu'ici à l'égard des handicapés. Pour récapituler, disons que les piliers de cette politique sont aujourd'hui l'interdiction de discriminer, ancrée dans la Constitution fédérale, la loi sur l'égalité pour les handicapés, et enfin (ne l'oublions pas) le riche arsenal de mesures prévu par l'assurance invalidité. L'AI est une assurance populaire qui assume des tâches bien plus étendues que le versement de rentes destinées à compenser

la perte de salaire. Même les personnes non actives, comme les handicapés de naissance ou les handicapés précoces, ont droit à ses prestations. Cette institution sociale accorde une très grande importance à l'intégration professionnelle des invalides. Elle fournit aussi de précieuses prestations aux handicapés : aides médicales, mise à disposition de moyens auxiliaires ou contributions à des écoles spécialisées et des programmes de rééducation, subsides d'exploitation ou de construction à des institutions spécialisées, etc.

Enfin on rappellera que d'importantes améliorations ont été apportées ces dernières années sur une base volontaire à la condition des personnes handicapées, principalement dans le secteur des transports publics. La loi sur l'égalité accorde certes un délai de 20 ans pour permettre aux transports publics de s'adapter intégralement aux besoins des handicapés. L'Office fédéral des transports a cependant prévu de mettre sur pied en dix ans un réseau de transports publics répondant déjà dans une large mesure à ces besoins.

De leur côté, les transports publics zurichois ont décidé de consacrer à cette tâche des efforts et des investissements importants. Elles attribueront à leur projet « Mobil plus » quelque 310 millions de francs qui devraient, en 10 ans, garantir aux handicapés l'accès au réseau des transports publics.

Le parlement genevois débattrà ces prochains mois d'un projet de loi visant notamment à créer de nouvelles place de travail pour les handicapés et à améliorer la loi sur les constructions, afin de faciliter l'accès aux lieux publics. Dans ce domaine, c'est le canton de Neuchâtel qui possède la législation la plus précise en ce qui concerne l'accès aux constructions.

Enfin, en matière de formation, le canton de Saint-Gall pousse le plus à l'intégration, puisqu'il a posé le principe de la subsidiarité des classes spéciales. Le Valais poursuit aussi une expérience d'intégration poussée des handicapés dans le cursus scolaire normal.

Commentaire

Les personnes handicapées se heurtent chaque jour à des difficultés de toute sorte. Loin d'être indifférents à leurs problèmes, la population, le monde politique, et l'administration publique et l'économie soutiennent volontiers les mesures susceptibles de faciliter leur existence. L'interdiction de discriminer ancrée dans la Constitution, ainsi que la nouvelle loi sur l'égalité pour les handicapés, forment aujourd'hui le fondement d'une politique très solidaire et constructive à l'égard des handicapés. La loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2004 et apportera de nombreuses améliorations dans les années à venir.

L'initiative est en revanche extrême. Elle impose sans délai des contraintes d'adaptation aux propriétaires et prestataires privés, ainsi qu'à la Confédération, aux cantons et aux communes. Elle entraînerait des coûts de transformation nettement supérieurs à ceux qui découleront de la loi sur l'égalité. Elle créerait l'insécurité juridique : dans tous les domaines, on courrait le risque d'un déferlement de plaintes et de pénibles procédures judiciaires. Refuser l'initiative, c'est refuser un texte excessif et ses conséquences financièrement insupportables. C'est aussi refuser l'américanisation de notre système judiciaire.

BL