

Projet de loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (Loi sur les handicapés, Lhand)

Procédure de consultation

Prise de position de la Commission fédérale pour les questions féminines (12 septembre 2000)

I. Remarques de principe

Le projet de loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées sert d'une part à appliquer l'art. 8, al. 4 de la Constitution fédérale qui prévoit l'élimination des inégalités frappant les handicapés, et d'autre part il constitue un contre-projet indirect à l'initiative populaire «Droits égaux pour les personnes handicapées». L'intégration des personnes handicapées peut s'effectuer de différentes manières. Tout d'abord, il est possible de créer pour les personnes handicapées des conditions de vie comparables à celles des personnes non handicapées, cela en tenant compte de la situation personnelle des handicapés.

Conformément à cette intention, toute intervention de l'Etat visera directement la personne handicapée et le législateur essaiera d'améliorer ou de remédier à sa situation personnelle (par exemple en versant des rentes qui compensent la perte de gain due au handicap, en créant des écoles spécialisées, en favorisant la réinsertion professionnelle, etc.). En Suisse, cette possibilité existe par le truchement des assurances sociales, notamment de l'assurance invalidité et de la prévoyance professionnelle. Comme l'a démontré l'étude «Rollenfixierung in der Invalidenversicherung» de Katerina Baumann et Margareta Lauterburg menée dans le cadre du Programme national de recherche 35, dans la pratique, les femmes sont désavantagées malgré les mesures formelles prises pour rétablir l'égalité.

Cette approche par l'intermédiaire des assurances sociales ne suffit toutefois pas à remplir le mandat de l'art. 8, al. 4. Cst. Il faut y ajouter des mesures dont la finalité est de diminuer les obstacles et les contingences environnementales que subissent les personnes handicapées. Dans ce cas, les mesures prises par la Confédération et les cantons visent plutôt la société et l'environnement qu'elle a créé. Ces mesures doivent contribuer à placer tous les membres de la société sur un pied d'égalité et à tenir compte de leurs besoins spécifiques.

Le présent projet de loi s'est fixé cette seconde option comme objectif. Il s'inscrit dans le cadre d'une politique globale destinée à éliminer les inégalités frappant les personnes handicapées, tout en visant plus particulièrement les domaines d'actualité que sont les transports publics et l'accès aux bâtiments et à diverses constructions. Se fondant sur les droits fondamentaux, il définit quelques principes de base qui serviront à établir une réelle égalité entre les handicapés et les personnes non handicapées. Il détermine le cadre pour l'élaboration future d'une politique en faveur des personnes handicapées et pour l'avènement d'une prise de conscience générale.

La Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF) soutient les éléments qui sont le fer de lance de ce projet de loi. Elle se réjouit également qu'il tienne compte des besoins spécifiques des femmes handicapées. Car, aujourd'hui encore, les prestations et les capacités des femmes dans tous les domaines continuent d'être sous-estimées et elles sont toujours victimes de stéréotypes liés à leur sexe qui les cantonnent dans des rôles immuables. Or les femmes handicapées sont doublement discriminées car elles subissent en outre les préjugés de leur entourage par rapport à la population handicapée en général. Compte tenu de la portée de cette double discrimination, la CFQF est d'avis qu'il faut mentionner les besoins spécifiques des femmes handicapées dans l'art. 1 (But). La CFQF approuve toutefois la solution proposée actuellement de mentionner ces besoins dans l'art. 4, al. 1. En effet, cet article stipule que la Confédération et les cantons doivent prendre les mesures que requièrent la prévention, l'élimination ou la compensation des inégalités qui frappent les personnes handicapées.

La CFQF œuvre pour que cet article soit interprété largement. Elle aimerait ainsi que tous les domaines importants de l'existence (vie active, politique, assurances sociales, famille, culture) soient englobés dans les mesures prises par la Confédération et les cantons pour éliminer les in-

égalités qui frappent les personnes, et particulièrement les femmes, handicapées.

II. Commentaires sur les articles

1. Mesures de la Confédération et des cantons (art. 4)

L'article 4 (al. 1) s'adresse à la Confédération et aux cantons et les charge de prendre les mesures nécessaires pour éliminer ou compenser les inégalités.

La CFQF se réjouit du fait que les besoins spécifiques des femmes handicapées aient été pris en compte. Le fait de mentionner les besoins spécifiques des femmes handicapées implique la reconnaissance que ces femmes sont doublement défavorisées dans la quasi-totalité des domaines de la vie. Dans le domaine de la vie active, la loi constitue une certaine protection juridique permettant de placer les femmes et les hommes sur un pied d'égalité. Toutefois, les femmes handicapées sont aussi doublement discriminées dans de nombreux autres domaines de la vie quotidienne et elles ne bénéficient pas d'une protection juridique. L'article 4 de la Lhand comble cette lacune.

La CFQF demande le maintien de la mention des besoins spécifiques des femmes handicapées dans l'art. 4, al. 1.

2. Mesures dans le domaine du personnel (art. 6)

L'art. 6 s'adresse à la Confédération en sa qualité d'employeur et l'enjoint à s'ériger en modèle. Il lui impose notamment, lors de l'engagement de son personnel, de donner la priorité aux candidats handicapés si ces derniers présentent des qualifications équivalentes à celles d'autres candidats non handicapés. Cette obligation vaut jusqu'à ce que le nombre des employés handicapés représente une proportion appropriée de l'ensemble du personnel. Cette proportion est calculée par rapport au pourcentage total des handicapés dans la population globale. **La CFQF**



approuve cette obligation imposée à la Confédération agissant en sa qualité d'employeur. Elle pose simultanément la question de savoir pourquoi cette obligation de prendre des mesures pour intégrer les handicapés dans le domaine du recrutement de personnel ne concerne que la Confédération. Pour que l'intégration des personnes handicapées se réalise pleinement dans le domaine de la vie active, qui revêt une importance primordiale dans notre société, il faudrait que les cantons et les employeurs du secteur privé soient aussi liés par cette obligation.

On rétorquera à cela que l'art. 8, al. 4 Cst. s'adresse aussi bien au législateur cantonal que fédéral. Tous deux seraient ainsi autorisés pour agir chacun dans leur domaine de compétences respectif. En outre, la doctrine et la pratique nous enseigneraient qu'une garantie juridique fédérale du droit fédéral ne suffit pas pour conférer de nouvelles compétences fédérales. Dans le domaine du travail, l'art. 110 Cst. sert de base juridique au législateur fédéral. Et l'on ne pourrait pas déduire de cette base qu'il y a une obligation pour les employeurs privés à prendre des mesures pour favoriser l'intégration des handicapés au sein du personnel.

La CFQF remet en question ces arguments. Premièrement, les employeurs privés ne doivent pas seulement agir conformément à l'article 110 Cst., ils doivent aussi respecter l'article 122 Cst. Deuxièmement la CFQF serait favorable à ce que le législateur fédéral accorde aux employeurs (publics) cantonaux et communaux des compétences pour pouvoir édicter des mesures appropriées pour garantir une protection efficace du droit fondamental¹. On pourrait ainsi éviter que des règles de droit fondamental perdent leur efficacité. Le système fédéraliste de la Suisse ne doit pas entraîner une disparité dans l'application des droits fondamentaux selon les cantons. La CFQF propose donc une argumentation similaire à celle exposée par le Conseil fédéral dans son message concernant la loi sur l'égalité de traitement.

3. Programmes visant l'intégration des personnes handicapées (art. 9)

L'art. 9 habilite la Confédération à mettre sur pied des programmes visant à améliorer l'intégration des personnes handicapées. La loi (Lhand) couvre tous les domaines dans lesquels la Confédération est compétente sur le plan matériel. L'al. 2 comporte une énumération des domaines principaux, qui n'est toutefois pas exhaustive, pour déterminer quels sont les domaines qui entrent en ligne de compte pour l'élaboration de programmes d'intégration. A notre avis, on pourrait élargir la portée de cet article en mentionnant des

programmes visant l'intégration des filles et des femmes handicapées.

En conséquence, la CFQF préconise que l'al. 2 soit complété dans ce sens.

4. Information et conseil (art. 10)

L'art. 10 sert de base juridique pour habiliter la Confédération à élaborer une politique d'information et de conseil en faveur des personnes handicapées. Pour pouvoir réaliser l'intégration des personnes handicapées dans la société, il est indispensable de sensibiliser la population aux problèmes et aux difficultés que ces personnes rencontrent quotidiennement. Se contenter d'édicter des lois ne suffit pas pour que cette intégration s'opère réellement. Il est donc nécessaire d'aider le public à prendre conscience de la situation et à l'accepter pour que les personnes handicapées puissent enfin bénéficier du même traitement que les personnes non handicapées.

La CFQF demande que la politique d'information et de consultation qui sera élaborée par la Confédération en faveur des personnes handicapées tienne compte de la situation particulièrement difficile (double discrimination) des femmes handicapées.

5. Droits subjectifs (art. 5a, art. 6a)

Le projet de loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées propose de compléter l'art. 5 (Inégalité dans l'accès aux constructions et aux prestations) et l'art. 6 (Mesures dans le domaine du personnel) en ajoutant deux nouveaux articles 5a et 6a qui prévoient de conférer des droits subjectifs aux personnes concernées. Nanties du droit de recourir et d'intenter une action juridique, les personnes handicapées pourraient obtenir gain de cause en faisant respecter la loi en vigueur dont l'application est souvent lacunaire.

La CFQF demande que les droits subjectifs prévus dans les articles 5a et 6a soient reconnus et inclus dans la Lhand. Lorsqu'on accorde des droits à des personnes et que celles-ci ne disposent pas des moyens nécessaires pour les faire respecter, ces droits perdent de leur efficacité.

6. Modifications du droit en vigueur

6.1 Loi sur l'assurance-chômage du 25 juin 1982, art. 13, al. 2bis

Contrairement à la loi sur l'AVS, la loi sur l'assurance-chômage ne comporte pas de règlement pour comptabiliser dans la période de cotisation les bonifications pour tâches d'assistance (temps consacré à la prise en charge de proches). Elle ne connaît qu'une bonification pour tâches éducatives (art. 13, al. 2bis LACI). Les

tâches d'assistance non rétribuées représentent toutefois une prestation économique indéniable. C'est pourquoi les personnes qui s'y consacrent et qui ne peuvent donc pas entreprendre une activité rétribuée ne devraient pas être défavorisées par rapport à d'autres travailleurs. En comblant cette lacune la réglementation éloignerait le danger d'un effet dissuasif, à savoir que certaines personnes seraient amenées à renoncer à prendre en charge des proches handicapés.

Pour combler cette lacune deux possibilités sont envisageables:

a) la modification de l'art. 13, al. 2bis LACI, modification aux termes de laquelle le temps consacré à des tâches d'assistance est expressément assimilé à celui consacré à des tâches éducatives;

b) une meilleure interprétation de l'art. 14, al. 2 LACI et de la notion «d'autres raisons semblables». La nouvelle interprétation de cette notion engloberait sous l'art. 14, al. 2 LACI les personnes qui sont contraintes de rester à l'écart de la vie professionnelle pendant une période prolongée parce qu'elles doivent prendre en charge des proches qui ont besoin d'assistance. Ces personnes seront libérées des conditions relatives à la période de cotisation lorsqu'elles se voient obligées, à la fin de la période de prise en charge, d'exercer une activité lucrative, ou d'étendre celle-ci, en raison de la perte de leur soutien.

La CFQF préconise la proposition a), à savoir la modification de l'art. 13, al. 2bis LACI aux termes de laquelle le temps consacré à des tâches d'assistance est expressément assimilé à celui consacré à des tâches éducatives. Ce sont notamment des raisons de sécurité juridique et de transparence qui déterminent cette position. La CFQF estime par ailleurs qu'il est inconvenant d'effectuer un détour par l'art. 14, al. 2 LACI en modifiant l'interprétation de la notion «d'autres raisons».

La CFQF attire cependant l'attention sur le fait que l'art. 13, al. 2bis LACI ne prévoit la bonification du temps consacré à des tâches éducatives et, nouvellement, à des tâches d'assistance que si, après cette période éducative ou d'assistance, la personne concernée est obligée, pour des raisons financières, d'exercer une activité lucrative. Cette disposition constitue une discrimination sexuelle indirecte. En conséquence, la CFQF demande que, dans ce domaine, une autre solution non discriminatoire soit trouvée. Le plus simple serait de biffer la mention des raisons financières dans l'art. 13, al. 2bis LACI.

Traduction: Martine Chaponnière

Note

¹ Cf. aussi J.-P. Müller, *Éléments pour une théorie suisse de droit fondamental*, 1982, p. 127.

