



Rapport explicatif

accompagnant l'avant-projet de révision partielle de la loi sur les droits et l'intégration des personnes handicapées

Préambule

La Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) a été adoptée le 13 décembre 2006 et est entrée en vigueur pour la Suisse le 15 mai 2014. En la ratifiant, la Suisse s'est engagée à garantir les droits accordés par ladite Convention et à remplir les obligations correspondantes. Les cantons sont également tenus de mettre en œuvre la CDPH dans le cadre de leurs compétences.

Afin de répondre aux exigences de la CDPH, une révision de la loi sur l'intégration des personnes handicapées du 31 janvier 1991 est devenue nécessaire. Parallèlement, le canton veut remplir son mandat légal prévu à l'art. 8 al. 4 Cst.

Un groupe d'accompagnement, composé des représentants des institutions et des organisations valaisannes ainsi que du service de l'action sociale, a été créé. Le 11 novembre 2019, l'Office de coordination des institutions sociales a invité toutes les personnes handicapées intéressées à un World Café. Cet événement a permis d'identifier les besoins et expériences des personnes concernées dans les différents domaines thématiques et de formuler des premières recommandations.

A cette fin, le canton, en collaboration avec la Faculté de droit de l'Université de Bâle, a entamé la révision partielle de la loi de 1991. Le rapport de l'Université de Bâle « Projet de loi avec commentaires » du 1^{er} juillet 2020 sert de base au présent rapport et fournit des indications complémentaires. Le rapport explicatif s'appuie sur les conclusions de la Faculté de droit de l'Université de Bâle.

1. Les principales modifications de l'avant-projet

1.1. Introduction d'un nouveau chapitre 5A : Droits des personnes handicapées

L'essentiel des modifications proposées concerne l'introduction d'un nouveau chapitre sur les droits des personnes handicapées. Dans sa forme actuelle, la loi se concentre sur les obligations d'agir de l'Etat. Le nouveau chapitre 5A sur les droits individuels reprends cet instrument de la CDPH et de la Constitution fédérale (en particulier l'art. 8 al. 2) et le concrétise. Comme l'accent sera mis à l'avenir sur les droits des personnes handicapées, il convient de l'indiquer dans le titre de la loi. Dans ce chapitre seront insérées les normes centrales sur les droits des personnes handicapées ainsi que leur mise en œuvre et leur application. Il s'agit de dispositions sur l'interdiction des inégalités et sur les mesures d'encouragement. De même, les exigences générales en matière d'accessibilité et de communication sont également réglées à cet endroit, puisqu'il s'agit d'une question transversale. Enfin, la loi précise la signification du principe de proportionnalité. Afin de faciliter l'exécution des prétentions juridiques, la loi prévoit deux nouvelles mesures procédurales centrales : un allègement du fardeau de la preuve et la gratuité des mesures liées aux droits des personnes handicapées.

1.2. Modifications au chapitre 6

En raison des exigences de la CDPH, des propositions sont également formulées en vue d'un changement des structures organisationnelles en vue de l'application des droits à l'égalité des personnes handicapées.

Par conséquent, le nom de « l'office de coordination des institutions sociales » est changé en « office de coordination des questions du handicap ».

L'office sera désormais également chargé de coordonner le développement et la mise en œuvre des droits à l'égalité des personnes handicapées.

Cela permet de mener une politique cantonale cohérente en matière de handicap, d'introduire et de développer des stratégies pour la mise en œuvre et le développement de la législation sur le handicap, de soutenir le département dans la formulation des objectifs de mise en œuvre et de garantir ainsi une application uniforme des dispositions de la Convention, de la législation fédérale et cantonale sur le handicap et du monitoring périodique.

En outre, la réorganisation des dispositions organisationnelles de la loi exige que l'office soit renforcé au niveau opérationnel par la création d'un "centre de conseil pour les droits des personnes handicapées". Sa tâche consiste à coordonner, planifier et contrôler la mise en œuvre de la législation sur le handicap.

1.3. Adaptation de l'article énonçant le but

L'article énonçant le but de la loi dans sa teneur actuelle ne fait référence qu'à la promotion de l'intégration des personnes handicapées et aux compétences de l'Etat dans ce domaine. Afin d'adapter cette disposition aux principes de la CDPH, elle sera complétée en ce qui concerne les droits des personnes handicapées.

1.4. Adaptation de la terminologie

La loi actuelle sur l'intégration des personnes handicapées requiert une adaptation de la terminologie utilisée aujourd'hui. Au lieu de « behinderten Menschen », le terme « Menschen mit Behinderungen » sera privilégié. Dans la version française en revanche, la terminologie « personne handicapée » est conservée, comme dans la CDPH, dans la loi fédérale sur l'égalité pour les handicapés et comme utilisé par exemple, par Inclusion Handicap.

1.5. Autres modifications du contenu

Parallèlement à ces modifications qui sont proposées dans le rapport de l'Université de Bâle, un certain nombre d'adaptations du contenu sont également nécessaires. La Confédération s'est retirée, en 2008, du financement des institutions pour personnes handicapées et les cantons sont désormais seuls compétents. Certaines adaptations sont dès lors nécessaires.

2. Commentaires article par article par modifications proposées par l'Université de Bâle

Article 1 But

L'article actuel faisait exclusivement référence à la promotion de l'intégration des personnes handicapées et à l'action de l'État en la matière. Afin d'adapter cette disposition aux principes de la CDPH, elle est complétée en ce qui concerne les droits des personnes handicapées.

Selon le nouvel alinéa 1, la loi a pour but de concrétiser les droits des personnes handicapées dans tous les domaines de l'État et de la société, et de favoriser leur intégration dans la société.

D'une part, le canton est tenu de protéger les personnes handicapées dans l'exercice de leurs droits fondamentaux et des droits de l'homme contre les inégalités spécifiques pouvant émaner des destinataires de la loi (obligations négatives). D'autre part, la loi prévoit l'obligation positive de concrétiser les droits des personnes handicapées dans tous les domaines de l'existence et tous les domaines sectoriels où le canton a la compétence législative.

L'actuel alinéa 2 de la loi est repris, en intégrant désormais la perspective de la législation internationale.

Article 2 Définition

Le terme handicap fait l'objet d'une toute nouvelle interprétation. Le handicap n'est plus perçu comme une « déficience », mais comme le résultat de barrières sociales et sociétales. Le terme handicap inclut donc également les déficiences dues à l'âge.

L'alinéa 2 décrit ce qu'on entend par inégalité.

Chapitre 5A

Article 35a Destinataires

Cet article définit le champ d'application de la loi. Il désigne les organes visés et destinataires des dispositions cantonales sur les droits des personnes handicapées. L'obligation concerne en premier lieu le canton et les communes ainsi que les organes assumant des tâches publiques cantonales ou communales. La réglementation s'aligne sur l'art. 35 Cst. Par ailleurs, les prestataires privés de services accessibles au public sont également tenus de remplir les obligations de la CDPH.

Article 35b Interdiction des inégalités et aménagements raisonnables

L'alinéa 1 décrit l'objet et l'étendue de l'interdiction des inégalités et retient que toute inégalité directe ou indirecte de personnes handicapées est interdite. Elle ne peut se faire sans raison impérieuse.

Lorsqu'aucun aménagement raisonnable n'est pris, cela équivaut à une discrimination. L'alinéa 2 contraint les services soumis à la loi, en vertu de l'art. 35a al. 2, à apporter les aménagements raisonnables afin de prévenir, de supprimer ou de réduire les discriminations des personnes handicapées.

Article 35c Accessibilité et communication

L'accès aux prestations fournies par l'État ou des particuliers et destinées au public, ainsi que la possibilité de communiquer avec les services responsables en la matière, sont des conditions fondamentales pour la réalisation des droits des personnes handicapées. En tant que thèmes transversaux, ils s'étendent à tous les domaines de la vie privée et sociétale et à l'administration publique.

L'alinéa 1 inscrit dans la loi le principe de l'accessibilité à toutes les prestations des organismes mentionnés à l'art. 35a.

L'alinéa 2 concrétise l'accessibilité concernant la communication. Les organismes soumis à la loi doivent communiquer avec les personnes handicapées d'une manière aisément compréhensible pour elles. Les prestations nécessaires de soutien et d'assistance doivent être fournies. Il s'agit par exemple du droit à des interprètes en langue des signes, à des documents compréhensibles dans un langage simple ou à des explications orales concernant les décisions, jugements ou autres documents de l'État.

Article 35d Proportionnalité

Le principe de proportionnalité doit être pris en compte lors de la mise en œuvre des droits des personnes handicapées. Les droits des personnes handicapées ancrés dans le droit international, fédéral et cantonal n'ont pas de valeur absolue et ne garantissent des droits exécutoires que si cela ne restreint pas de manière disproportionnée des intérêts opposés. Si, par exemple, le bénéfice escompté pour les personnes handicapées est disproportionné par rapport à l'effort économique que cela implique, à la protection de la nature ou des monuments ou à la sécurité du trafic ou de l'exploitation, l'inégalité ne doit pas être éliminée. Les intérêts à prendre en compte pour structurer la pesée des intérêts sont précisés dans l'ordonnance.

Article 35e Droits subjectifs

Dans cet article, les droits subjectifs, absents dans la loi actuelle, sont ancrés sur le plan cantonal. Cela garantit une plus grande sécurité du droit pour les personnes concernées et pour les autorités.

L'application de ces droits n'est admissible que dans le cadre de la proportionnalité. Dans les autres cas, des mesures de substitution doivent être ordonnées, pour atténuer l'inégalité (alinéa 2).

Article 35f Allègement du fardeau de la preuve

Les inégalités fondées sur le handicap sont souvent difficiles à prouver. Pour l'application effective des droits subjectifs des personnes handicapées, un allègement du fardeau de la preuve est désormais introduit à l'instar de la réglementation fédérale de la LEg. Ainsi, une inégalité est présumée, si une partie la rend vraisemblable.

Article 35g Coûts

Comme les personnes handicapées sont souvent financièrement plus faibles, la gratuité des procédures de l'application du droit des personnes handicapées est une condition essentielle pour la réalisation effective des droits.

Si une personne se comporte de manière téméraire ou témoigne de légèreté, des frais de procédure pourront lui être imputés (alinéa 2).

Modification du chapitre 6

Article 36a Priorités

La mise en œuvre par les cantons de la CDPH est un processus à long terme. Au vu de l'ampleur thématique des modifications liées à la mise en œuvre des obligations concernant le droit à l'égalité des personnes handicapées et pour garantir une mise en œuvre cohérente et permanente, la responsabilité stratégique est conférée au Conseil d'État en tant qu'organe cantonal supérieur d'exécution. Il doit, à intervalles réguliers, fixer des objectifs, élaborer des priorités stratégiques et contrôler périodiquement leur réalisation.

Article 36b Plans de mesures

Il est nécessaire de concrétiser à l'aide de quelles mesures les objectifs et priorités fixés par le Conseil d'Etat doivent être atteints, afin d'assurer la mise en œuvre de la loi. Ces mesures couvrent une grande partie des activités de l'administration publique. L'office et les départements sont responsables de définir les mesures, avec le soutien du nouveau centre de conseil à créer.

Article 36c Centre de conseil pour les droits de personnes handicapées

Un centre de conseil pour les droits des personnes handicapées doit être mis sur pied dans le canton du Valais. Il est intégré à l'office de coordination des questions du handicap. Il agit comme un centre de conseil en lien avec les droits des personnes handicapées. Il accompagne et coordonne la mise en œuvre de la présente loi et des dispositions des lois spéciales sur les droits des personnes handicapées dans le canton et les communes.

Les questions relatives à l'égalité des personnes handicapées sont souvent d'une énorme complexité, aussi bien du point de vue pratique que juridique. Un centre de conseil doit garantir, pour un thème transversal aussi vaste que le droit à l'égalité des personnes handicapées, que les connaissances nécessaires sont réunies dans l'administration cantonale et que les tâches de tous les domaines de l'existence et de tous les thèmes transversaux des départements soient traitées.

Article 36d Tâches du centre de conseil

Il est en premier lieu un centre de conseil pour les questions relatives à la mise en œuvre et à l'exécution de la Convention. Il agit comme un service de conseil et de contact pour toute l'administration et tous les organismes s'occupant du droit à l'égalité des personnes handicapées, ainsi que pour les personnes handicapées et leurs organisations. Il doit fournir une aide en cas de problèmes de communication et offrir un soutien dans les démarches administratives.

Il conseille l'administration et tous les organes visés par la loi sur les questions de mise en œuvre. Il soutient les départements dans l'établissement des plans de mesures.

Périodiquement, il établit un rapport sur ses activités à l'office à l'attention du département.

Article 36e Recommandations

Le centre de conseil dispose de l'instrument de la recommandation comme moyen pour assumer ses tâches. Ce dernier peut adresser cette recommandation à tous les organes soumis à la présente loi.

Article 36f Informations du centre de conseil

Afin de garantir la coordination, le centre de conseil doit être informé aussi tôt que possible des projets législatifs ou d'autres projets, processus et décisions importants pour les personnes handicapées.

Modification de l'article 37 : Commission pour les personnes handicapées

La mise en place d'un monitoring en Suisse, selon le Rapport du Conseil fédéral sur la politique en faveur des personnes handicapées du 9 mai 2018, doit se faire de manière pragmatique et progressive. Les cantons sont tenus de désigner ou de créer un dispositif de monitoring indépendant sur le plan cantonal.

Les modifications de l'art. 37 créent la base légale nécessaire à l'exécution d'un monitoring cantonal par l'office de coordination des questions du handicap confié à la commission cantonale pour les personnes handicapées la tâche de prendre position sur le monitoring.

Avec la commission cantonale déjà existante pour les personnes handicapées, le canton dispose d'un organe consultatif qui, en collaboration avec les personnes handicapées et leurs organisations, conseille actuellement le Conseil d'État dans les questions relatives au droit des personnes handicapées. Elle conseille notamment le Département en charge des affaires sociales dans l'élaboration des documents nécessaires à l'application de la loi sur l'intégration des personnes handicapées et dans la planification des mesures générales destinées aux personnes handicapées.

Jusqu'à ce jour, le travail de la commission comprend la formulation de recommandations, l'engagement pour des projets, des actions et des campagnes. Avec le transfert de l'évaluation du monitoring selon l'art. 33 al. 2 CDPH, la Commission gagne en importance. Elle se voit confier la responsabilité de surveiller la mise en œuvre des droits des personnes handicapées.

3. Commentaires article par article des autres modifications

Tous les articles Modification de la terminologie¹

L'appellation « behinderte Menschen » ne correspond plus aux standards actuels. Elle est remplacée dans toute la loi par le terme « Menschen mit Behinderungen ».

Article 4 alinéa 7 Rôle de l'Etat du Valais

Une base légale est créée dans la loi pour la conclusion de mandats de prestations avec les institutions, comme cela se fait déjà en pratique aujourd'hui sur la base de la loi sur les subventions.

Article 5 Principe et article 15 alinéa 2 Secteur privé

Les organisations doivent également pouvoir être subventionnées et non uniquement les institutions.

Article 8 Mesures spéciales

La loi sur l'enseignement spécialisé, qui règle ce domaine, est en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2016.

¹ NDT Cette remarque vaut uniquement pour la version allemande

Il est donc fait référence à cette loi et les passages superflus sont supprimés.

Article 16 alinéas 1 et 3 Collectivités

Les collectivités doivent également proposer des places de formation.

Le travail à domicile ne répond plus aux exigences actuelles.

Article 18 Principe

Les habitations appropriées sont remplacées par diverses formes de logement.

Article 19 alinéas 2 et 4 Logement pour personnes handicapées

L'aide financière n'est accordée qu'en cas de transformation.

Depuis 1993, l'accessibilité des nouveaux bâtiments est vérifiée. Les demandes de construction sont systématiquement soumises pour examen par le secrétariat cantonal des constructions à l'Office de coordination des institutions sociales. Le Conseil d'Etat a mandé une organisation, Procap, pour effectuer la vérification.

Il n'est plus nécessaire de tenir à jour une liste des appartements adaptés.

Articles 27 et 28 A propos des subventions aux investissements

En raison de la réforme de la péréquation et de la répartition des tâches (RPT), la Confédération s'est retirée du subventionnement des institutions. Depuis lors, le taux de subvention de 75% est appliqué. A l'art. 27, la mention « peut » est ajoutée.

Les nouveaux alinéas permettent au canton d'acquérir des terrains par le biais du Fonds FIGI et de les mettre à disposition des institutions spécialisées pour la création de nouvelles places.

Le canton peut accorder des cautionnements ou des prêts aux institutions pour la construction.

Article 39 Autorité de recours

Toutes les décisions (aussi du Service de l'action sociale et de l'Office de coordination des institutions sociales) doivent pouvoir être attaquées.

Article 40 Dispositions d'application

Actuellement, l'application n'est plus régie par un décret du Grand Conseil mais par une ordonnance du Conseil d'Etat.

4. Incidences financières

La création d'un centre de conseil pour les droits des personnes handicapées génère des coûts salariaux à la hauteur d'un équivalent plein-temps.

Sion, septembre 2020