

Les droits des handicapés américains : loi pour les Américains avec un handicap (ADA)

Azar HADADIAN¹ et Linda DUNCAN MALONE²

La Loi pour les Américains avec un Handicap constitue sans doute la législation la plus importante de ce siècle en ce qui concerne les handicaps. C'est une compilation d'une série de lois qui garantissent à présent des services et une protection aux citoyens Américains pendant toute leur vie.

Dans cet article, nous allons donner un bref aperçu de l'élaboration de la loi, citer les titres de la loi, signaler les problèmes d'application et pour finir donner quelques conclusions sur l'importance de cette loi et son application dans l'avenir.

Les droits des handicapés d'Amérique : La Loi pour les Américains avec un Handicap

« Sur l'ensemble de notre territoire, des mamans donnent naissance à des enfants handicapés. C'est pourquoi je veux dédier la Loi pour les Américains avec un Handicap à ces bébés, à la prochaine génération d'enfants et à leurs parents. En promulguant cette loi, nous, en tant que société, pouvons affirmer que chaque enfant avec un handicap aura la possibilité de développer au maximum ses potentialités pour vivre une vie digne, productrice et prospère au sein de la société... Les portes sont ouvertes et les barrières tombent » (Harkin, 1990).

CES PAROLES prononcées par le sénateur américain Tom Harkin, promoteur de la Loi pour les Américains avec un Handicap, au moment de son entrée en vigueur, montrent le changement de philosophie des Américains envers les citoyens avec un handicap. Bien des personnes ont estimé que c'était la loi la plus importante depuis la Loi sur les Droits Civils du

début des années 1960. La Loi pour les Américains avec un Handicap constitue clairement le dernier chapitre d'une série de dispositions législatives résultant de luttes menées pendant toute leur vie par des Américains pour empêcher la discrimination contre les 43 millions de personnes avec un handicap que compte la nation. Turnbull (1993) note que cette Loi, ajoutée à d'autres lois sur les handicaps réalise le contrat social prôné par Rousseau et les philosophes des Lumières.

Pour mettre en évidence l'importance de cette nouvelle Loi, nous allons brièvement citer l'évolution des législations précédentes, énumérer les dispositions contenues dans la Loi et évoquer les problèmes liés à son application, nous ferons ensuite quelques remarques de conclusion.

Les législations qui ont conduit à la Loi pour les Américains avec un Handicap

Autrefois les personnes avec un handicap étaient simplement exclues ou isolées. Les écoles pouvaient exclure des élèves lorsqu'il était prou-

1 Professeur à l'Université de Ball State, Muncie, Indiana, USA.

2 Professeur à l'Université de Ball State, Muncie, Indiana, USA.

LES DROITS DES HANDICAPÉS AMÉRICAINS (ADA)

vé que ceux-ci ne pouvaient pas suivre le programme ou lorsque le handicap pouvait poser des problèmes aux enseignants ou aux autres enfants, ou encore lorsque l'école n'avait pas les moyens de fournir les services nécessaires. Même lorsque les écoles fournissaient un enseignement spécialisé, cela se passait souvent dans des locaux distincts où les élèves étaient séparés de leurs camarades. Il y eut des protestations de la part des parents, des éducateurs, des défenseurs des personnes handicapées et de ces personnes elles-mêmes. La Loi sur la Réadaptation de 1973 a été la première loi visant à changer le statut de ceux qui vivent avec un handicap. L'objectif de la section 504 de cette loi a été de lutter contre la discrimination de tout individu "qualifié différemment" en raison de son seul handicap. La section 504 s'appliquait à tout organisme public ou privé recevant des fonds fédéraux.

En 1975, une autre loi importante a été mise en vigueur par le Président Ford, signataire de la Loi sur l'Éducation de tous les Enfants Handicapés. Cette loi a garanti aux élèves le droit à une éducation publique, gratuite, dans l'environnement le plus ouvert possible. Cette loi a affirmé qu'aucun enfant, n'était trop handicapé pour pouvoir bénéficier d'une éducation. Bien plus, il a été précisé que chaque enfant devait recevoir une éducation spéciale et les services appropriés (comme les thérapies leur permettant de bénéficier de l'éducation prévue). Ces services devaient être fournis dans les mêmes lieux que ceux fréquentés par les enfants du même âge, chaque fois que possible. Cette législation a connu plusieurs amendements, mais les dispositions de base n'ont pas été changées. En 1990 le titre de la Loi a été changé. Elle est devenue "La loi des Individus avec un Handicap" et elle a été étendue à de nouvelles catégories de services.

Dans la même année, lorsque cette Loi pour les Américains avec un Handicap a été votée, l'obligation de fournir les services et de lutter contre la discrimination est entrée dans le secteur public de la vie américaine. Ajoutée aux législa-

tions précédentes, la Loi pour les Américains avec un Handicap est un engagement à fournir les soutiens et services nécessaires sur toute la vie des personnes avec un handicap (Turnball, 1993). Cette Loi est allée au-delà de la non-discrimination par les organismes ou entreprises qui reçoivent des fonds publics ; la non-discrimination est devenue la règle, qu'il y ait ou non financement public. Cette loi vise à empêcher toute discrimination envers des personnes "qualifiées autrement" en raison de leur handicap. Est considérée comme handicapée "toute personne qui a une déficience physique ou mentale limitant substantiellement une ou plusieurs activités de la vie, qui a un certificat attestant cette déficience ou qui est considérée comme ayant cette déficience". La définition englobe la santé physique, les déficiences psychologiques, les problèmes survenus dans le passé mais qui n'existent plus dans le présent, ou les personnes traitées comme si elles étaient handicapées. Les activités courantes de la vie vont de respirer à apprendre à se suffire à soi-même. La définition est large et inclue bien des personnes qui n'avaient ni aide ni protection de l'état avant cette Loi.

Le champ d'application de la Loi pour les Américains avec un Handicap

La Loi comporte cinq grands titres ce qui ouvre des possibilités aux personnes avec un handicap dans chacun des domaines suivants :

Titre 1 - L'emploi

Titre 2 - Les services publics

Titre 3 - Les locaux recevant du public

Titre 4 - Les télécommunications

Titre 5 - Diverses dispositions

Chacun de ces titres sera repris plus bas.

L'emploi : Tout employeur ayant plus de 15 employés est soumis à une interdiction de discrimination en cas d'embauche ou de promotion. Les entreprises ayant plus de 25 employés doivent remplir cette exigence en Juillet 1992. Les petites entreprises, celles qui ont entre 15 et 24

employés, ont deux années supplémentaires pour remplir les conditions prévues dans la Loi. Cette Loi protège les personnes contre les questions ou actions indiscrettes lors des entretiens, de la formation, en cours d'emploi ou à l'occasion d'une promotion. Il est demandé aux employeurs de faire des "adaptations raisonnables". Ceci peut inclure l'environnement de travail, l'adaptation du poste ou des modifications dans la définition de poste. Mais cependant les employeurs sont protégés contre "les charges indues", définies par le Congrès comme étant "des actions particulièrement compliquées ou impliquant des dépenses importantes".

Les Services Publics : Selon les dispositions contenues dans ce Titre, aucune personne avec un handicap ne peut se voir refuser l'accès à des programmes, des services ou des activités faites par un service public, en raison de son handicap. Les transports publics sont compris dans ces dispositions. Dans le domaine des transports, le Congrès a exigé que toutes les formes de transport soient accessibles avant Juillet 2010. Au fur et à mesure que les entreprises de transport emploient de nouveaux véhicules, ceux-ci doivent être accessibles aux personnes avec un handicap. En outre, les autorités chargées du transport, doivent fournir des moyens de transport adéquats lorsque les personnes ne peuvent pas utiliser les services existants.

Les locaux recevant du public : Sous ce titre de la Loi la plupart des locaux recevant du public sont concernés, que ce soient les restaurants, les théâtres, les hôtels, les services médicaux, les magasins, les bibliothèques, les centres de jour ou les établissements éducatifs. Tous les bâtiments nouveaux doivent être conçus et construits de telle sorte qu'ils soient accessibles aux personnes avec un handicap. Lorsque c'est possible, il faut éliminer les barrières architecturales des bâtiments anciens. Il faut en outre que dans ces bâtiments, des dispositifs spéciaux soient prévus pour les personnes ayant des troubles visuels ou auditifs.

Les Télécommunications : Les dispositions prévues sous ce titre doivent prévenir toute discrimination contre les mal-entendants. Les entreprises de télécommunications qui fournissent des services au public en général doivent fournir un réseau intra et inter-états de relais pour les personnes qui utilisent des terminaux non vocaux. En outre, les annonces publiques financées par l'état doivent être sous-titrées.

Dispositions diverses : Sous ce titre des informations complémentaires concernant les différents aspects de la Loi sont fournies aux personnes concernées, y compris les relations entre cette loi et les autres lois.

Application

Les questions concernant l'application de cette loi portent sur la participation des intéressés à son élaboration, sur les objectifs de la loi, sur l'entrée en vigueur et la mise en conformité, sur l'évaluation de l'efficacité de la Loi.

La participation des intéressés

Bien que la Loi pour les Américains avec un Handicap soit la dernière loi concernant les personnes avec un handicap, le concept de non-discrimination n'est pas nouveau. Les administrations fédérales et les donneurs d'ouvrage ont du se mettre en conformité avec ce concept dès 1973, lorsque la conférence du Congrès des États-Unis a rédigé et voté la loi sur la Réadaptation. La nouvelle Loi a étendu les protections des lois précédentes aux personnes avec un handicap dans l'ensemble des 50 états.

La participation active des personnes avec un handicap à l'élaboration de la Loi a ouvert une ère nouvelle dans le travail du législateur. Les analyses montrent que les intéressés ont joué un rôle actif pour élaborer une loi qui leur soit utile dans la pratique. Lorsqu'on examine les Titres de la loi on voit que les personnes avec un handicap étaient présentes à tous les niveaux de la décision. Par exemple, en ce qui concerne le Titre I

La Commission pour l'Égalité des Chances dans l'Emploi a eu 835 commentaires écrits sur la réglementation proposée. La Commission a aussi entendu les commentaires de plus de 2.400 représentants des différents groupes d'intérêt. Pour le Titre II, le Ministère de la Justice a fait des consultations publiques à travers tout le pays et a accumulé plus de 10.000 pages de commentaires écrits. Contrairement à ce qui se passe pour beaucoup de lois, les personnes avec un handicap et leurs représentants ont apporté une contribution capitale à l'élaboration de cette loi.

De même, les personnes avec un handicap et les associations qui les défendent, se sont fait entendre pour le Titre III, concernant les locaux publics. Ils ont par exemple fait remarquer que les utilisateurs de fauteuils roulants devraient pouvoir choisir leur place dans toutes les catégories de prix et ne devraient pas être séparés de leur compagnon qui utilise une "place normale".

Une main d'œuvre non encore utilisée

Ce n'est pas tout le monde qui veut employer une personne avec un handicap. La peur, le manque d'information au sujet des hommes et des femmes avec un handicap sont fréquemment évoqués. Mais cette Loi fait tomber les barrières que bien des personnes ont cherché à maintenir. La loi non seulement reconnaît l'égalité du statut des personnes avec un handicap, mais vise à promouvoir une main d'œuvre non encore utilisée. Le Bureau de Recensement des États-Unis a signalé que dans les années 1980 le pourcentage d'hommes avec un handicap employés à plein temps a baissé de sept pour cent. En outre, les femmes avec un handicap gagnaient 30 % de moins que les femmes non handicapées et en 1988 leur salaire a encore baissé de 8 %. Lorsqu'on examine ces données en les comparant aux importantes dépenses faites dans le secteur, elles sont à la fois surprenantes et troublantes. Selon un rapport rédigé par Meers (1992), durant la dernière décennie les fonds publics ont été affectés davantage au maintien des compétences qu'à

la formation professionnelle.

Une étude faite par le Ministère du Travail fait ressortir un rétrécissement du marché du travail dû à des changements sociaux, économiques et politiques (par ex. plus d'emplois de femmes, une armée de réserve plus réduite, la retraite précoce des ouvriers qualifiés, etc.) (Geber 1990). Le chômage des personnes avec un handicap qualifiées prises dans ce rétrécissement du marché du travail en Amérique en a amené plus d'une à chercher à bénéficier d'une ressource non encore utilisée, ces personnes qui veulent travailler malgré leur handicap. Le fait que des personnes avec un handicap fassent partie de la main d'œuvre peut avoir une grande importance dans l'économie d'un pays comme les États-Unis qui veut être compétitif sur les marchés internationaux.

Les normes d'application

Le Congrès des États-Unis a précisé qu'il souhaitait que la loi comporte des règles précises et qu'elle soit en vigueur un an après le vote. Les règles édictés dans la Loi sont modulées selon les régulations mises en place par les dernières lois (la section 504 amendée de la Loi sur la Réadaptation de 1973). Ces règles sont donc connues des organismes chargés de la mise en œuvre de la Loi.

Les règles prévues par la Loi couvrent en principe tous les domaines de la vie quotidienne. Sont compris des appareils de télécommunication pour les mal-entendants, des marquages au sol ou à bonne hauteur pour les mal-voyants, des escaliers, des largeurs de paliers, des rampes, des ascenseurs, des portes, des lavabos, des salles de repos, des signalisations, des parkings, des machines automatiques à bonne hauteur, des places dans les restaurants, des caisses dans les supermarchés et même de nouvelles formules mathématiques pour calculer combien de temps les portes des ascenseurs doivent rester ouvertes pour permettre aux personnes en fauteuil roulant d'entrer et de sortir. Si certains pensent que ces

règles sont trop rigoureuses, le gouvernement Fédéral insiste quant à lui pour que l'application en soit faite sous peine d'infraction à la loi.

Afin de garantir l'application de la loi, plus de 33.000 juridictions ont été chargées de l'application des règles prévues par la Loi (et ce nombre augmente si on ajoute le secteur privé). Huit organismes principaux ont été chargés de la mise en œuvre, ce sont : les Ministères de l'Agriculture, de l'Éducation, de la Santé et des Affaires Sociales, du Logement et de l'Aménagement du Territoire, des Affaires Intérieures, de la Justice, du Travail et des Transports.

Des instructions détaillées ont été données sur la manière dont les organismes responsables doivent prendre des mesures pour la mise en œuvre de la Loi. Il est donc peu probable que les administrations chargées de la régulation puissent éviter les procédures de mise en œuvre sous prétexte de manque de précisions (Bishop et Jones, 1993).

Malgré toutes les instructions données concernant l'application de la Loi pour les Américains avec un Handicap, certaines questions sont toujours posées par les employeurs : faut-il s'attendre à une plus faible productivité ou à un plus grand absentéisme de la part d'un employé handicapé ? Peuvent-ils être poursuivis en justice s'ils refusent d'embaucher un candidat avec un handicap ? Peut-il y avoir un danger pour eux-mêmes ou pour les collègues de travail ? Les personnes avec un handicap seront-elles acceptées par l'encadrement non-handicapé ? etc... (Geber, 1990).

Pour répondre à ces préoccupations, on a pu identifier trois domaines où il peut y avoir des obstacles à l'application de la Loi. Le premier domaine est celui des organismes chargés de la mise en œuvre : comment les personnels de ces organismes feront-ils face à leurs responsabilités dans l'étude des cas individuels ?

Le second domaine de difficultés potentielles vient de l'interprétation de concepts comme "les

adaptations raisonnables", les "charges indues", les "limites substantielles" et les "individus qualifiés". Il est trop tôt pour se faire une opinion sur la manière dont ces concepts, qui sont au cœur de la Loi, sont interprétés. Il est vraisemblable qu'ils seront précisés par les tribunaux à l'occasion de litiges. Ce processus est déjà en cours.

Troisièmement, il peut y avoir un manque de communication entre les organismes chargés de la mise en œuvre. Bien que le Ministère de la Justice ait été désigné comme autorité suprême pour la mise en œuvre de la Loi, certaines questions se posent sur l'étendue exacte de leur pouvoir (par ex. : le pouvoir de veto par rapport aux autres ministères) (Bishop et Jones, 1993).

Conclusion

La Loi pour les Américains avec un Handicap a été promulguée pour éliminer les discriminations. Malgré les obstacles potentiels, la Loi permettra d'opérer des changements radicaux dans la vie des personnes avec un handicap. On peut être certain que la Loi sera un moyen d'éliminer les barrières concernant l'emploi que la plupart des personnes avec un handicap ont connues. Les problèmes qui demeurent devront être résolus par les tribunaux ou grâce à un changement des mentalités des employeurs au fur et à mesure que des personnes handicapées mieux éduquées et mieux formées vont faire partie de leur main d'œuvre.

Même s'il est encore trop tôt pour juger de la réussite de l'application de la Loi, on peut se baser sur les modèles d'évaluation des politiques précédentes pour estimer les résultats futurs. Bishop et Jones (1993) ont cité des sources d'évaluation des politiques portant sur les Droits Civils. On peut se servir de 5 critères principaux pour évaluation de la Loi pour les Américains avec un Handicap. Ces critères sont :

- 1) des objectifs politiques précis ;
- 2) des normes d'application précises ;
- 3) la désignation des organismes responsables ;
- 4) l'implication et le soutien des intéressés ;

5) les procédures de mise en œuvre (Bullock & Lamb, 1984).

Il faudra gérer minutieusement ces cinq éléments dans les années qui viennent.

L'avenir des personnes avec un handicap en Amérique n'a jamais été plus prometteur. Nous sommes enfin, à l'approche de la fin de ce siècle, en train de commencer à réaliser et à comprendre l'importance de l'insertion et de l'égalité de traitement des personnes avec un handicap.

Texte traduit de l'anglais

Bibliographie

- **P.C. Bishop & J.J. Jr Augustus :**
L'application de la Loi pour les Américains avec un Handicap de 1990 : une évaluation des éléments de réussite. Revue de l'Administration Publique n° 55, (2), 121-128 (1993).
- **B. Geber :**
La personne handicapée prête, volontaire et capable. Training, 22, 12, 29-36 (1990).
- **G.D. Meers :**
Se préparer pour le prochain siècle. In Teaching Exceptional Children, 55, (4), 36-39 (1992).
- **H.R. III Turnball :**
Une éducation adaptée gratuite : la loi et les enfants avec un handicap. Denver, Co : Love Publishing Company (1993).
- **Université d'État de New York & Le Ministère de l'Éducation Nationale et les Services de Formation et d'Éducation pour les Personnes avec un Handicap :**
La Loi pour les Américains avec un handicap : questions et réponses pour les administrateurs de l'éducation (1993).