



Berne, le 24 septembre 2021

---

## **Possibilités de reconnaissance juridique des langues des signes suisses**

Rapport du Conseil fédéral  
donnant suite aux postulats 19.3668 Rytz Re-  
gula, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano et 19.3684  
Reynard du 19 juin 2019

---

## Synthèses

### **Synthèses en langue des signes et en langue facile à lire**

Une synthèse de ce rapport est disponible sur le site du Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées dans les trois langues de signes suisses ([www.edi.admin.ch/bfeh](http://www.edi.admin.ch/bfeh) > Vidéos en langue de signes > Reconnaissance des langues des signes suisses) et en langue facile à lire ([www.edi.admin.ch/bfeh](http://www.edi.admin.ch/bfeh) > Informations en langue facile à lire > Reconnaissance des langues des signes suisses).

## Synthèse

Le Conseil fédéral présente ce rapport en réponse aux postulats Rytz 19.3668, Lohr 19.3670, Romano 19.3672 et Reynard 19.3684 « Possibilités de reconnaissance juridique des langues des signes suisses et mesures concrètes de mise en œuvre pour une pleine participation » déposés le 19 juin 2019. Ces quatre postulats identiques demandent tout d'abord au Conseil fédéral de mettre en évidence les possibilités de reconnaissance juridique des langues des signes et d'estimer la place de la Suisse en comparaison internationale en la matière. Ils demandent ensuite que soient exposées les mesures concrètes qui permettraient d'améliorer encore l'égalité des chances des personnes sourdes dans les domaines des soins, de la formation et de la participation au marché du travail. Le présent rapport a été rédigé sous la conduite du Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH) avec la participation des services fédéraux concernés, de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, de divers experts et de la Fédération suisse des sourds (SGB-FSS). Il met l'accent sur la question de la reconnaissance des trois langues des signes suisses. À cette fin, il replace le sujet dans un contexte historique, politique et juridique étendu. Les chapitres 2 et 3 apportent un éclairage sur l'histoire et la situation actuelle des sourds en Suisse, et livrent un aperçu des efforts de reconnaissance de la langue des signes consentis dans le contexte international. Ils montrent qu'au cours des dernières décennies, le désir des personnes sourdes de voir leur langue et leur culture reconnues au plan juridique s'est considérablement renforcé et a été de plus en plus souvent exprimé parallèlement aux demandes de droits concrets. La Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées est à ce jour le seul accord international qui mentionne explicitement la langue des signes et exige des États parties qu'ils la reconnaissent. La grande majorité des États membres du Conseil de l'Europe ont reconnu une ou plusieurs langues des signes au plan constitutionnel ou législatif, mais les formes de reconnaissance et les droits qui y sont associés varient beaucoup d'un pays à l'autre. La Suisse fait partie des pays qui n'ont inscrit la reconnaissance explicite de la langue des signes ni dans leur constitution ni dans leur droit. Les constitutions des cantons de Zurich et de Genève, qui mentionnent la langue des signes dans le cadre de la liberté de la langue et des droits des personnes handicapées, font figure d'exception. Des interventions demandant la reconnaissance légale de la langue des signes ont été déposées dans plusieurs cantons. Le chapitre 4 présente les nombreuses mesures prises par la Confédération et par les cantons pour encourager l'utilisation de la langue des signes. L'assurance-invalidité soutient l'intégration professionnelle des personnes sourdes et malentendantes, notamment en finançant le recours à des interprètes en langue des signes. Le droit sur l'égalité pour les handicapés impose aux autorités fédérales de tenir compte des besoins des personnes sourdes ou malentendantes et de rendre les informations importantes accessibles en langue des signes ou de prendre en charge les frais d'interprètes lors des contacts avec les autorités. Les cantons sont également tenus de veiller à ce que les enfants et adolescents malentendants ainsi que leur proche entourage puissent apprendre une technique de communication adaptées à ce handicap. Cela inclut la possibilité d'apprendre la langue des signes. La Confédération dispose également d'un certain nombre d'instruments destinés au financement de projets. Le Conseil fédéral voit en particulier des possibilités de développer le cadre existant dans les domaines de la formation et de la promotion des formes d'enseignement bilingues par le renforcement de la coordination avec et entre les

cantons. Le chapitre 5 présente plusieurs possibilités s'offrant à la Suisse de reconnaître les langues des signes pratiquées historiquement sur son territoire plus explicitement qu'elle ne l'a fait jusqu'ici. Il examine différentes options sur la voie du droit international et du droit national et met en lumière les avantages et les inconvénients des unes et des autres :

- une reconnaissance dans le cadre des accords du Conseil de l'Europe ;
- une reconnaissance dans le cadre de la liberté de la langue ;
- une reconnaissance en tant que langues nationales ; une reconnaissance en tant que langues (semi-)officielles de la Confédération ;
- une reconnaissance en tant que langues à promouvoir.

Le Conseil fédéral dresse ici un état des lieux à l'intention du Parlement. Il reconnaît ainsi le besoin des personnes sourdes de voir leur langue reconnue et protégée mais également de jouir elles-mêmes de l'estime de la société. Il souligne toutefois aussi que la reconnaissance juridique explicite des langues des signes suisses ne constitue pas une condition impérative pour continuer à encourager et améliorer la participation des personnes sourdes et malentendantes à la vie de la société. Les approches existantes peuvent en effet être développées dans le sens d'une meilleure visibilité et d'une véritable reconnaissance de la langue et de la culture des personnes sourdes. Les réglementations et les mesures en vigueur, et en particulier le rapport du Conseil fédéral sur la politique en faveur des personnes handicapées, offrent à cet égard un cadre approprié. Le Conseil fédéral estime qu'un plan d'action supplémentaire visant exclusivement les personnes atteintes de surdité n'est pas opportun. Il y a en revanche lieu de vérifier de manière suivie que les mesures existantes permettent de soutenir efficacement et de manière adéquate l'accès au marché du travail et aux soins. Le Conseil fédéral entend également poursuivre et développer le dialogue avec les organisations de sourds.

## Table des matières

<b>Synthèses</b> .....	<b>2</b>
Synthèses en langue des signes et en langue facile à lire.....	2
Synthèse.....	3
<b>1 Contexte</b> .....	<b>7</b>
1.1 Teneur et traitement des postulats .....	7
1.2 Méthode et structure du rapport .....	8
<b>2 Histoire et situation des personnes sourdes en Suisse</b> .....	<b>8</b>
2.1 Les langues des signes et la communauté sourde.....	8
2.2 De l'oppression à la revendication d'une reconnaissance linguistique et culturelle .....	11
<b>3 Évolution internationale</b> .....	<b>15</b>
3.1 Tendances générales.....	15
3.2 Efforts de reconnaissance au plan international.....	16
3.2.1 La Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées .....	16
3.2.2 Accords du Conseil de l'Europe .....	17
3.3 État d'avancement de la reconnaissance au niveau des États.....	19
3.4 Conclusion intermédiaire .....	24
<b>4 Mesures existantes et approches pour la suite</b> .....	<b>24</b>
4.1 Le point des approches adoptées jusqu'ici et de leur développement dans le cadre de la politique en faveur des personnes handicapées du Conseil fédéral .....	25
4.2 Régime linguistique et encouragement de la culture.....	27
4.3 Facilitation de la communication et de la participation sociale et culturelle .....	30
4.4 Accès à l'enseignement bilingue .....	34
4.5 Égalité d'accès au marché du travail.....	36
4.6 Accès sans entrave aux soins de santé .....	39
4.7 Conclusion intermédiaire .....	41
<b>5 Possibilités et effets d'une reconnaissance juridique des langues des signes</b> .....	<b>42</b>
5.1 Droit international .....	42
5.1.1 Possibilité de reconnaissance dans le cadre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales .....	42
5.1.2 Possibilité de reconnaissance dans le cadre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires .....	43

5.2	Droit national .....	45
5.2.1	Possibilité de reconnaissance dans le cadre de la liberté de la langue...	45
5.2.2	Possibilité de reconnaissance en tant que langues nationales .....	45
5.2.3	Possibilité de reconnaissance en tant que langues (semi-)officielles de la Confédération .....	46
5.2.4	Possibilité de reconnaissance en tant que langues à promouvoir .....	49
<b>6</b>	<b>Conclusions</b> .....	<b>51</b>
	<b>Abréviations</b> .....	<b>54</b>

# 1 Contexte

## 1.1 Teneur et traitement des postulats

Les quatre postulats identiques Rytz 19.3668, Lohr 19.3670, Romano 19.3672 et Reynard 19.3684 « Possibilités de reconnaissance juridique des langues des signes suisses et mesures concrètes de mise en œuvre pour une pleine participation » ont été déposés le 19 juin 2019. Leur teneur est la suivante :

*« Le Conseil fédéral est chargé de présenter dans un rapport les possibilités de reconnaissance juridique des trois langues des signes suisses. En particulier, il convient d'analyser si la reconnaissance juridique en tant que langue semi-officielle ou langue d'une minorité culturelle est possible afin de protéger et de promouvoir les langues des signes et la culture des sourds. Il faut élaborer des mesures concrètes de mise en œuvre à l'aide d'un plan d'action au sens de la CDPH de l'ONU afin de parvenir à une participation pleine et entière des personnes sourdes et malentendantes, sans exclusion et sans obstacles.*

- 1. Quelle est la place de la Suisse en comparaison internationale ?*
- 2. Où le Conseil fédéral voit-il des points faibles et des possibilités d'amélioration dans le rapport « Politique en faveur des personnes handicapées » afin d'éviter toute discrimination à l'encontre des sourds et malentendants ?*
- 3. Comment la Confédération et les cantons peuvent-ils garantir que la langue des signes soit proposée aux enfants sourds et à leurs familles dans l'éducation de la petite enfance et que l'enseignement (professionnel) bilingue, c'est-à-dire l'acquisition simultanée de la langue des signes et de la langue parlée et écrite, soit considéré comme un droit fondamental ?*
- 4. Comment le Conseil fédéral peut-il garantir que les personnes sourdes participent sur un pied d'égalité au marché du travail ?*
- 5. Que fait le Conseil fédéral pour garantir l'accessibilité des sourds aux soins de santé ? »*

Les quatre postulats sont assortis du même développement :

*« Environ 10 000 sourds et un million de malentendants vivent en Suisse. Pour les sourds, la langue des signes est la langue maternelle, clef de leur développement social, cognitif et émotionnel. Trois langues des signes régionales sont utilisées: langue des signes française, Deutschweizer Gebärdensprache, lingua dei segni italiana.*

*Les sourds sont désavantagés de façon disproportionnée en raison d'obstacles à la communication. Les compétences en lecture et en écriture sont notamment plus faibles en raison d'une éducation bilingue insuffisante en langue des signes. Ainsi, les personnes sourdes sont trois fois plus touchées par le chômage et ont moins de possibilités de carrière. Le rapport sur la politique nationale en faveur des personnes handicapées fait état de résultats positifs (par ex. participation politique, TV publique). Contrairement à la mention explicite de la CDPH, la reconnaissance de la langue*

*des signes et la promotion de la culture des sourds n'y sont toutefois pas mentionnées. »*

Le 21 août 2019, le Conseil fédéral a demandé l'acceptation des quatre postulats. Le Conseil national les a adoptés le 27 septembre 2019. Le présent rapport a été élaboré en réponse au mandat parlementaire.

## **1.2 Méthode et structure du rapport**

L'élaboration du présent rapport relève du Département fédéral de l'intérieur (DFI). Au sein du DFI, elle a été confiée au Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH). Ce dernier a bénéficié pour cela du soutien d'un groupe d'accompagnement dans lequel étaient représentés les services fédéraux intéressés (Office fédéral de la culture, Office fédéral des assurances sociales, Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation, Direction du droit international public, Office fédéral de la justice). La Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique a été associée à la démarche par l'intermédiaire de son centre de compétence en la matière, le Centre suisse de pédagogie spécialisée. Le BFEH a également entretenu des échanges étroits avec la Fédération suisse des sourds (SGB-FSS) ainsi qu'avec divers experts de la pédagogie spécialisée, de la linguistique et du droit.

Les requêtes des quatre postulats sont de deux natures. Ils demandent d'une part au Conseil fédéral de mettre en évidence les possibilités de reconnaissance juridique des langues des signes et d'estimer la place de la Suisse en comparaison internationale en la matière, et d'autre part d'exposer les mesures concrètes qui permettraient d'améliorer encore l'égalité des chances des personnes sourdes dans les domaines des soins, de la formation et de la participation au marché du travail.

Le présent rapport met l'accent sur la question de la reconnaissance des trois langues des signes suisses. À cette fin, il dresse un large état des lieux et replace le sujet dans un contexte historique, politique et juridique étendu (ch. 2 à 4). L'objectif est de présenter les formes de reconnaissance possibles ainsi que leurs avantages et inconvénients respectifs (ch. 5). L'état des lieux comprend également un aperçu des mesures par lesquelles la Confédération et les cantons permettent et soutiennent l'utilisation de la langue des signes et la participation sociale des personnes sourdes et malentendantes (ch. 4). Conformément au mandat, l'accent est mis sur la formation, l'emploi et les soins.

## **2 Histoire et situation des personnes sourdes en Suisse**

Quelque 10 000 personnes sourdes de naissance vivent aujourd'hui en Suisse. Pour beaucoup d'entre elles, la première langue (langue maternelle) est la langue des signes. Elles forment au sein de la société suisse une communauté linguistique variée avec sa propre histoire, ses valeurs culturelles, ses traditions et ses institutions.

### **2.1 Les langues des signes et la communauté sourde**

De mémoire d'être humain, les personnes sourdes et malentendantes ont toujours utilisé les signes comme première langue naturelle. Les études linguistiques et



neurophysiologiques des soixante dernières années établissent que les langues des signes sont des langues à part entière avec leur propre structure linguistique<sup>1</sup>. À la différence des langues orales, les langues des signes sont visuelles. Ceux qui signent pensent en images et, pour ainsi dire, avec leurs yeux<sup>2</sup>. On signe avec les mains, les bras et la posture, mais les expressions faciales sont aussi importantes. Les langues des signes n'ont pas de mode écrit : les utilisateurs emploient la langue écrite de leur région. Pour de nombreuses personnes sourdes, celle-ci reste une deuxième langue. Les sourds et les malentendants n'apprennent pas une langue étrangère parlée ou écrite de la même manière que les personnes entendantes. On a récemment développé, principalement à des fins éducatives, des formes de communication qui intègrent des signes et des gestes tout en étant fortement axées sur la langue orale (par ex. langue parlée complétée LPC, *Lautsprachbegeitende Gebärden* LBG). Elles sont souvent considérées comme un moyen de communication auxiliaire.

Il existe un grand nombre de langues et de dialectes des signes dans le monde, parfois apparentés. Les régions linguistiques se recoupent souvent pour ce qui est des langues des signes, sans que cela soit forcément le cas des langues orales. Il existe des pays plurilingues, comme la Suisse ou la Belgique, qui connaissent des langues des signes régionales. La langue des signes constitue le socle de la culture des sourds. Celle-ci se caractérise par des conventions linguistiques et comportementales (par ex. l'humour, la tradition du récit) et des formes de sociabilité (par ex. les rituels de salutation) qui lui sont propres, ainsi que par une vie associative et culturelle très ramifiée. Les Signes Internationaux (SI) ou l'*American Sign Language* (ASL, langue des signes américaine) sont souvent utilisés pour les échanges au-delà des frontières linguistiques. Comme les langues parlées et écrites, les langues des signes nationales ont connu au fil du temps une certaine standardisation. Les organismes nationaux de formation et de recherche ont joué un rôle important dans cette évolution. Des efforts sont désormais également déployés pour définir les compétences en langue des signes de manière contraignante selon un cadre de référence commun.

Pour de nombreuses personnes nées sourdes, la langue des signes est la première langue dans laquelle elles peuvent s'exprimer librement et d'une manière authentique. Le droit et les possibilités réelles d'apprendre et d'utiliser la langue des signes dès le plus jeune âge influencent considérablement les possibilités de développement cognitif, émotionnel et social et le bien-être individuel. De nombreux sourds sont plurilingues (bilingues), ce qui signifie qu'ils parlent également une ou plusieurs langues écrites ou parlées. Comme dans la population entendant, les compétences linguistiques varient d'une personne à l'autre, notamment en fonction du moment de la perte auditive, de la socialisation et du parcours de vie. Pour une personne sourde, la langue des signes est également une porte d'entrée vers la langue des entendants. Elle facilite l'accès au langage écrit et oral et favorise la compréhension des contenus écrits ou oraux. Apprendre et pratiquer la langue des signes est donc une condition importante pour que les personnes sourdes puissent communiquer dans le monde des entendants et participer à la vie sociale et culturelle.

---

<sup>1</sup> Penny Boyes Braem, *Einführung in die Gebärdensprache und ihre Erforschung*, 2<sup>e</sup> édition, Hambourg 1992

<sup>2</sup> Cf. Johanna Krapf, *Augenmenschen. Gehörlose erzählen aus ihrem Leben*, Zürich 2015.

Il existe trois langues des signes autochtones en Suisse. En Suisse romande, on utilise la langue des signes française (LSF), en Suisse alémanique la *Deutschschweizer Gebärdensprache* (langue des signes suisse allemande, DSGS) et en Suisse italienne la *Lingua italiana dei segni* (langue des signes italienne, LIS). Ces trois langues connaissent des dialectes régionaux, auxquels s'ajoutent encore d'autres langues des signes apportées par les migrants, comme la langue des signes allemande. Le nombre d'utilisateurs des trois langues des signes suisses n'est pas connu avec précision. Selon les estimations, la Suisse compte quelque 10 000 personnes sourdes de naissance, soit environ 0,1 % de la population, et les membres de la communauté étendue de la langue des signes serait deux fois plus nombreux, ce qui représente quelque 20 000 personnes<sup>3</sup>. Il s'agit par exemple de proches qui utilisent la langue des signes comme deuxième langue ou d'enfants entendants d'adultes sourds (aussi appelés CODA pour *children of deaf adults*). Environ 90 % des enfants nés sourds sont venus au monde dans un environnement familial entendant. En retour, 90 % des enfants de parents sourds sont entendants.

La Suisse compte en outre environ un million de personnes atteintes de surdité légère à grave. De plus, quelque 57 000 personnes souffrent de déficience auditive et visuelle ou « surdicécité ». La majorité de ces personnes sont orientées vers la langue orale. On ne sait pas combien de personnes utilisent une forme tactile de la langue des signes et dépendent du soutien d'assistants ou d'interprètes spécialement formés<sup>4</sup>.

La majorité entendant de la société a longtemps considéré la surdité exclusivement comme une forme de déficience physico-sensorielle constituant un handicap pour la communication de tous les jours. D'un point de vue médical, la surdité est définie principalement par la perte d'audition. La capacité à comprendre la langue est également prise en compte en tant que composante sociale. Techniquement, on parle de surdité à partir d'un degré de déficience auditive de 100 % dans l'audiogramme vocal ou d'un seuil d'audibilité de 120 décibels (dB), et de déficience auditive profonde approchant la surdité à partir d'un seuil d'audibilité corrigée de 90 dB dans la plage de fréquences comprise entre 500 et 4000 Herz (Hz)<sup>5</sup>. La perception de certains sons et

---

<sup>3</sup> Les données chiffrées sont le fruit d'une estimation de la Fédération suisse des sourds SGB-FSS ; voir Fédération suisse des sourds, *Factsheet* Surdité et langue des signes, URL : [https://www.sgb-fss.ch/wp-content/uploads/2016/03/20161010\\_SGB\\_Factsheet\\_fr.pdf](https://www.sgb-fss.ch/wp-content/uploads/2016/03/20161010_SGB_Factsheet_fr.pdf) (consulté le 5. 7. 2021). Les langues principales de la population sont recueillies dans le cadre du relevé structurel de l'Office fédéral de la statistique. Les personnes interrogées peuvent indiquer jusqu'à trois langues principales. Pour les années 2015-2018, sur une population résidente de 6 967 815 personnes âgées de 15 ans au moins, un total cumulé de 1621 personnes indiquent une langue des signes comme langue principale ; 1124 vivent dans la région linguistique allemande et 494 dans la région linguistique française ; les données manquent pour les régions linguistiques italienne et romanche. En raison de la méthode de relevé et du petit nombre de cas, les résultats sont entachés d'incertitude. Voir aussi : Office fédéral de la statistique, Actualités OFS, D mos 2/2019, Diversités et visibilités, URL : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/langues-religions/langues.assetdetail.9586525.html> (consulté le 5. 7. 2021).

<sup>4</sup> Renseignement de l'Union centrale suisse pour le bien des aveugles, plus particulièrement de son Service spécialisé en surdic c t , du 17 décembre 2020.   ce propos, voir aussi la réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Schneider Sch ttel 19.4535 « Où sont les enfants sourds-aveugles et les enfants malentendants et malvoyants ? ».

<sup>5</sup> Cf. Circulaire sur l'invalidité et l'impotence dans l'assurance-invalidité (CIIAI),  tat au 1<sup>er</sup> janvier 2021, ch. 8056.1.

de certains bruits est alors encore possible, mais pas la compréhension du langage sans moyens auxiliaires. Ces définitions médicales déterminent encore fortement l'approche de la surdité et de la malentendance adoptée dans le domaine de la sécurité sociale. On s'efforce d'améliorer la compréhension de la langue orale et les chances d'intégration sociale et professionnelle par le biais d'appareils auditifs, d'implants cochléaires et de mesures d'éducation spécialisée, par exemple.

Les personnes touchées par une perte d'audition utilisent quant à elles les termes « sourd », « malentendant », « en situation de handicap auditif » ou « déficient auditif » de manière très différente. La manière dont elles se considèrent est avant tout une question d'identité personnelle. Les personnes qui estiment faire partie de la communauté de la langue des signes ne sont pas nécessairement sourdes au sens médical du terme. Parmi elles, certaines ont une audition résiduelle et d'autres utilisent des appareils auditifs. Il existe aussi des personnes qui ont perdu l'audition au cours de leur vie et qui évoluent principalement dans le monde des entendants. Le facteur décisif est finalement l'appartenance subjective à la communauté de la langue des signes et à sa culture. La surdité ne représente pas nécessairement un déficit ou une limitation pour les personnes concernées. Elles se considèrent souvent plutôt comme faisant partie d'une minorité linguistique et culturelle, étroitement liée à une différence physique. La langue des signes et la culture des sourds leur procurent un sentiment d'appartenance et d'identité<sup>6</sup>.

## 2.2 De l'oppression à la revendication d'une reconnaissance linguistique et culturelle

Les personnes sourdes et malentendantes ont longtemps été discriminées et marginalisées par la société entendante majoritaire. Jusqu'à la fin du Moyen Âge, elles étaient considérées comme inéducables<sup>7</sup>. Il a fallu attendre le siècle des Lumières pour que l'éducation des sourds se développe dans toute l'Europe. L'instruction et l'intégration des « sourds-muets », comme on appelait les personnes sourdes à l'époque, sont devenues un objectif important de la politique sociale et éducative.

En Suisse, les débuts de l'éducation des sourds remontent à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Après 1800, des pensionnats pour sourds sont créés dans toutes les régions du pays. Au départ, l'enseignement repose sur une méthode d'apprentissage mixte associant langue des signes et langue orale. Il y a alors aussi des enseignants sourds. À partir des années 1860, la « méthode allemande », qui prône l'usage exclusif de la langue orale, s'impose cependant peu à peu. En 1880, le « Congrès de Milan pour l'amélioration du sort des sourds-muets » – un congrès international réunissant des spécialistes de l'enseignement pour les sourds – scelle la disgrâce de la langue des signes. Les écoles pour sourds de toute l'Europe la bannissent dès lors de l'enseignement et

---

<sup>6</sup> En anglais, pour exprimer cette appartenance, on utilise le mot « *Deaf* », avec la majuscule, et la désignation « *Deafhood* » ou « *Sign Language People* ». En français, le qualificatif « Sourd(e) » peut également être écrit avec une majuscule. Cf. Harlan Lane, *Die Maske der Barmherzigkeit. Unterdrückung von Sprache und Kultur der Gehörlosengemeinschaft*, Hambourg 1994.

<sup>7</sup> À partir d'ici, sauf indication contraire, on se réfère à : Rebecca Hesse, Alan Canonica, Mirjam Janett, Martin Lengwiler, Florian Rudin (ci-après Hesse et al.), *Aus erster Hand. Gehörlose, Gebärdensprache und Gehörlosenpädagogik in der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert*, Zurich 2020.

interdisent aux jeunes sourds de communiquer de cette manière. Elles s'efforcent en contrepartie d'enseigner la langue orale aux élèves sourds<sup>8</sup>. On entend « démutiser » les enfants en leur prodiguant des cours intensifs de diction. L'accent mis sur la langue orale s'accompagne d'un discrédit et d'une dévalorisation durables de la langue des signes. Jusqu'à la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, les signes sont considérés par les experts comme une forme de communication primitive et inférieure. Les familles des enfants sourds se heurtent elles aussi souvent à la méfiance.

C'est à partir des années 1960 que la plupart des écoles pour sourds de Suisse se sont lentement éloignées de l'oralisme pur. Les signes ont d'abord été tolérés dans la cour de récréation ou pendant les loisirs. Plus tard, les approches du bilinguisme ou de la langue parlée complétée ont été adoptées dans les écoles enfantines et dans l'enseignement scolaire. Certaines écoles sont cependant restées fidèles à l'enseignement de la langue orale jusque dans les années 1990. Comme le montrent de récentes études, l'accent mis unilatéralement sur l'enseignement de la langue orale et l'adaptation forcée au monde des entendants ont considérablement nui à la formation et aux perspectives professionnelles des personnes sourdes. Un oralisme strict et des exigences irréalistes ont mis à l'épreuve les élèves comme les enseignants. L'enseignement de la langue orale a pris une grande importance, au détriment de la culture générale et des possibilités d'évolution professionnelle. En raison des préjugés, les jeunes sourds ont été sous-estimés dans leurs capacités et limités dans leurs choix professionnels. Cette tendance a même été renforcée par l'avènement de l'assurance-invalidité (AI), créée en 1960, qui visait une intégration professionnelle rapide. Conséquence de cette évolution, les personnes sourdes ont été largement exclues de l'essor de l'éducation au sortir de la seconde guerre mondiale. Les obstacles qui en ont découlé, en particulier dans l'accès aux filières de formation tertiaire, se font encore sentir aujourd'hui<sup>9</sup>.

Jusque dans les années 1960, les punitions faisaient partie intégrante de l'éducation et venaient également sanctionner le non-respect de l'obligation d'utiliser la langue orale. Les enfants et les adolescents sourds et malentendants ont également été victimes de violences et d'abus sexuels dans les pensionnats. Ils n'avaient pratiquement aucune possibilité de se défendre ou de demander de l'aide, notamment en raison de leur difficulté à communiquer. À l'extrême, s'ils se rebellaient contre les professionnels et les autorités, ils couraient le risque d'être placés dans un service psychiatrique. Les jeunes femmes sourdes qui cherchaient à échapper au contrôle qui leur était imposé ou s'exposaient à des relations jugées non souhaitables pour elles ont également été victimes de stérilisations forcées<sup>10</sup>.

Ces dernières années, le monde politique et le public se sont longuement penchés sur les aspects problématiques du système suisse d'aide sociale. Avec la loi fédérale

---

<sup>8</sup> Benno Caramore, *Die Gebärdensprache in der schweizerischen Gehörlosenpädagogik*, Hambourg 1990

<sup>9</sup> Hesse et al., *loc. cit.*, pp. 74 et 261

<sup>10</sup> *Ibid.* ; Vera Blaser, Matthias Ruoss, « Gitter am Kopf und Loch im Herzen ». *Lebenswelten ehemaliger Schülerinnen und Schüler der Taubstummengaststätte St. Gallen, 1930er bis 1950er Jahre*, in : Marion Schmidt, Anja Werner (éd.), *Zwischen Fremdbestimmung und Autonomie. Neue Impulse zur Gehörlosengeschichte in Deutschland, Österreich und der Schweiz*, Bielefeld 2019, pp. 83-119

du 30 septembre 2016 sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (RS 211.223.13), le Parlement a adopté une série de mesures visant à reconnaître et à réparer l'injustice faite aux victimes de ces mesures et de ces placements. Dans la mesure où elles ont subi des atteintes à leur intégrité, les personnes sourdes ou malentendantes font également partie des victimes des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux, et à ce titre, elles ont en particulier droit à la contribution de solidarité. Le grand public commence sans doute tout juste à prendre conscience du fait que l'injustice et les souffrances infligées aux sourds et aux malentendants dans le passé résultent également de la dévalorisation de la langue des signes.

Malgré leur caractère restrictif, les écoles pour sourds ont joué un rôle important dans la diffusion de la langue des signes. Depuis leur création, elles ont été l'un des rares endroits où les enfants et adolescents sourds pouvaient entrer en contact les uns avec les autres et communiquer par signes, même à la dérobée. Les « fêtes nationales des sourds-muets » et les associations de sourds ont également joué un rôle important dans l'affirmation de soi des personnes sourdes. Une organisation faïtière nationale, la Fédération suisse des sourds, a vu le jour en 1946<sup>11</sup>.

Les rapports entre les organisations de sourds et les associations de professionnels entendants ont longtemps été tendus et caractérisés par la dépendance des premières vis-à-vis des secondes. Dans les années 1980, la Fédération suisse des sourds commence à plaider résolument pour la reconnaissance de la langue des signes, pour son encouragement et pour la recherche dans ce domaine, notamment sous l'impulsion du mouvement international des sourds. La prise en compte de la langue des signes dans l'enseignement prodigué par les écoles pour sourds est l'une de ses premières revendications, formulée en 1982 sous la forme de « 10 thèses ». C'est aussi à cette période que la Fédération suisse des sourds commence à organiser des cours de langue des signes avec le soutien de l'AI et que les premières formations d'interprètes et d'enseignants en langue des signes sont mises en place. 1985 voit la création de la fondation Procom, qui fournit depuis lors des services d'interprétation et de relais téléphoniques. L'étude scientifique des langues des signes suisses démarre également au milieu des années 1980<sup>12</sup>. Parallèlement, de nouvelles formes d'échange et d'expression culturelle se développent : journées des sourds, forums de communication, théâtre en signes, pantomime ou « *deaf slams* », par exemple. En 1981, les chaînes nationales de télévision se mettent à diffuser des programmes en langue des signes et à élargir l'offre de programmes sous-titrés<sup>13</sup>. Au cours des décennies suivantes, l'avènement du web, du courrier électronique, des

---

<sup>11</sup> Cf. Barbara Häne, Katrin Müller, Anina Zahn, *Zeichen setzen. 75 Jahre Schweizerischer Gehörlosenbund*, Zürich 2021 ; Michael Gebhard, *Hören lernen – hörbehindert bleiben. Die Geschichte von Gehörlosen- und Schwerhörigenorganisationen in den letzten 200 Jahren*, Baden 2007. Entre 1987 et 2006, l'association faïtière était dotée d'une structure régionalisée. En 2006, les trois sections ont fusionné pour former l'actuelle Fédération suisse des sourds SGB-FSS.

<sup>12</sup> Viviane Alexandra Blatter, « *Für die Sonderschulung beginnt mit der Einführung der IV eine völlig neue Epoche* ». *Entwicklungen der Deutschschweizer Gehörlosenpädagogik 1960-1991, unveröffentlichte Masterarbeit Universität Basel*, Bâle, 2018 ; Penny Boyes Braem, Tobias Haug, Patty Shores, *Gebärdenspracharbeit in der Schweiz: Rückblick und Ausblick*, in : *Das Zeichen. Zeitschrift für Sprache und Kultur Gehörloser*, 90, 2012, pp. 58-74

<sup>13</sup> La SRF a proposé l'émission « Sehen statt Hören » (SRF) de 1981 à 1998, tandis que l'émission « Écoutez-Voir », rebaptisée « Signes », est diffusée depuis 1982.

SMS et des médias sociaux étend considérablement les possibilités de communication.

Le mouvement des années 1980 se traduit également par des revendications politiques. En 1993, la Fédération suisse des sourds dépose au Parlement une pétition demandant une amélioration des conditions de vie des personnes sourdes et la reconnaissance des langues des signes nationales dans le cadre d'une loi fédérale<sup>14</sup>. En 1994, après avoir entendu une délégation de personnes sourdes, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national dépose un postulat invitant le Conseil fédéral à reconnaître et à encourager la langue des signes pour l'intégration des sourds et des malentendants<sup>15</sup>. Si ce postulat n'a pas porté immédiatement ses fruits, s'agissant de la reconnaissance juridique, il a cependant contribué à sensibiliser le monde politique aux aspirations des sourds. En 2000, le Conseil fédéral s'est exprimé au sujet de la reconnaissance de la langue des signes. Il constate à cette occasion que si la Confédération ne reconnaît pas la langue des signes comme langue nationale ou langue officielle, elle reconnaît le droit des malentendants et des sourds à voir la langue des signes encouragée<sup>16</sup>. L'avant-projet de loi sur les langues de 2001 comprend une disposition visant à répondre aux attentes des malentendants et des malvoyants en matière de langue et de communication qui remonte au postulat de 1994. Cette disposition a finalement été incluse dans la loi du 13 décembre 2002 sur l'égalité pour les handicapés (LHand, RS 151.3) sur proposition de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) du Conseil des États<sup>17</sup>.

Depuis le début de ce siècle, la communauté sourde de Suisse se positionne de plus en plus comme une minorité linguistique et sociale. Alors que la langue des signes avait longtemps été considérée comme un outil facilitant l'apprentissage de la langue orale, elle devient alors l'élément-clé de l'identité d'un groupe spécifique. Cette nouvelle confiance a cependant été rapidement remise en question. D'abord, la pression en faveur de l'intégration scolaire dans les classes ordinaires s'est accrue, avec pour conséquence que les enfants sourds ont été de plus en plus scolarisés dans un environnement entendant. La diffusion rapide des implants cochléaires, ensuite, a renforcé la focalisation sur la langue orale. En 2006 déjà, 80 % des enfants nés sourds étaient implantés. Aujourd'hui, cette proportion est encore bien plus élevée. Ce contexte a généré de nouveaux conflits entre professionnels entendants, associations de parents et organisations de sourds, qui se sont cependant atténués avec le temps<sup>18</sup>. L'approche bilingue a finalement évolué vers un modèle satisfaisant dans lequel

---

<sup>14</sup> Pétition 94.2027 « Reconnaissance de la langue des signes » déposée par la Fédération suisse des sourds le 18 juin 1993

<sup>15</sup> Postulat CSEC-CN 94.3227 « Reconnaissance du langage gestuel » du 27 mai 1994 ; BO 1994 N, p. 1875 s. ; BO 1994, p. 1349-1351

<sup>16</sup> Question ordinaire Hassler 00.1066 « Reconnaissance de la langue des signes », réponse du Conseil fédéral du 6 septembre 2000

<sup>17</sup> Voir à ce sujet : Avant-projet de loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques, projet mis en consultation [2001], art. 20 ; Groupe de travail paritaire de la Confédération et des cantons pour la préparation de la loi sur les langues, Commentaires sur la genèse et la portée de l'avant-projet de la loi sur les langues (LLC), 29 mars 2001, pp. 19, 33s. ; Conseil des États, Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique, 13/14 août 2001, p. 31 s (00.094).

<sup>18</sup> Braem, Haug, Shores, *loc. cit.*

on encourage l'apprentissage des enfants et des adolescents à la fois en langue des signes et en langue orale, dans sa forme parlée ou écrite<sup>19</sup>. Le fait que l'approche bilingue constitue aussi bien la clé de l'inclusion sociale que celle du bien-être et de la résilience des personnes sourdes n'est actuellement plus contesté. Cette approche leur permet à la fois de faire partie de leur communauté et de prendre part à la société entendante majoritaire. Les experts consultés dans le cadre du présent rapport s'accordent à dire que l'implantation généralisée des enfants n'arrêtera guère la tendance aux formes d'enseignement bilingues.

Aujourd'hui, les sourds de Suisse et leurs organisations militent activement pour une participation pleine et égale à la vie sociale et politique. Ils soulignent l'importance de la langue des signes pour l'identité individuelle et collective. Après des décennies d'oppression, la reconnaissance des langues des signes nationales représente pour eux la garantie du droit d'apprendre et de pratiquer leur propre langue et renforce leur statut de minorité linguistique et culturelle. Cette reconnaissance est aussi pour eux l'élément-clé d'une inclusion réussie et d'une amélioration de la qualité de vie. De nombreuses personnes sourdes espèrent donc qu'elle se traduira par des améliorations concrètes – par exemple en matière d'accès à la formation et au marché du travail ou de prise en charge des services d'interprétation<sup>20</sup>.

## 3 Évolution internationale

### 3.1 Tendances générales

Ces dernières années, de nombreux États ont reconnu légalement une ou plusieurs langues des signes. La question de la reconnaissance de la langue des signes s'est également invitée dans les échanges entourant certains accords internationaux. Les communautés nationales de sourds, qui se positionnent de plus en plus comme des minorités linguistiques et culturelles et revendiquent des droits à ce titre, constituent un moteur important de cette évolution.

Au plan international, les thématiques relatives à la langue des signes ont longtemps été examinées en lien avec les questions d'égalité des personnes handicapées. L'identification traditionnelle de la surdité avec le handicap était aussi le reflet du mode de pensée du mouvement des handicapés entendants. Ce n'est que tout récemment que la communauté sourde est parvenue à affirmer plus fortement son identité propre. Les recherches récentes sur la reconnaissance des langues des signes ont mis en évidence les caractéristiques communes que la situation des sourds présente à la fois avec la situation des personnes handicapées et avec celle d'autres minorités linguistiques. Les personnes sourdes rencontrent au quotidien des obstacles et des inégalités qui leur compliquent l'accès au monde des entendants, une configuration qui les rapproche des personnes handicapées. En tant que membres d'une minorité linguistique et culturelle, ils revendiquent toutefois aussi

---

<sup>19</sup> François Grosjean, *Le droit de l'enfant sourd à grandir bilingue* (2001), URL : [https://www.francoisgrosjean.ch/the\\_right\\_fr.html](https://www.francoisgrosjean.ch/the_right_fr.html) (consulté le 5. 7. 2021)

<sup>20</sup> Cf. aperçu des préoccupations des personnes sourdes dans le *Rapport alternatif de la Fédération Suisse des Sourds SGB-FSS sur la situation des personnes sourdes et malentendantes en Suisse* du 22 février 2018, URL : [https://www.sgb-fss.ch/wp-content/uploads/2015/06/sgb-fss\\_Parallelbericht-f.pdf](https://www.sgb-fss.ch/wp-content/uploads/2015/06/sgb-fss_Parallelbericht-f.pdf) (consulté le 5. 7. 2021).

le droit à la protection et au soutien de leur langue et de leur culture, ainsi que le droit à la formation scolaire et professionnelle dans leur propre langue<sup>21</sup>.

La tension entre ces deux approches se reflète dans les orientations prises par les différents États en matière de reconnaissance de la langue des signes. Certains États reconnaissent *explicitement* la langue des signes comme une langue. Cette reconnaissance intervient le plus souvent dans le cadre d'une loi sur les langues, parfois aussi en lien avec la reconnaissance d'autres langues minoritaires. Elle peut impliquer la reconnaissance de la langue des signes comme une langue d'enseignement, mais ce n'est pas forcément le cas. D'autres États tiennent *implicitement* compte de la langue des signes dans le cadre de la législation sur l'égalité des personnes handicapées ou sur la sécurité sociale. C'est notamment le cas lorsque les autorités sont tenues de proposer leurs informations en langue des signes ou que les services d'interprétation sont pris en charge. On s'aperçoit toutefois à y regarder de plus près qu'il n'est pas toujours aisé de distinguer clairement ces deux orientations<sup>22</sup>.

## 3.2 Efforts de reconnaissance au plan international

Depuis le début de ce siècle, la question de la reconnaissance de la langue des signes est également prise en compte dans le cadre d'accords multinationaux sur les droits humains. Ce sont la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées et, dans une certaine mesure, les accords du Conseil de l'Europe qui offrent les meilleures perspectives pour les efforts de reconnaissance des personnes sourdes.

### 3.2.1 La Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées

La Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) a été conclue par l'Assemblée générale de l'ONU le 13 décembre 2006 et ratifiée par la Suisse en 2014 (RS 0.109). Elle compte aujourd'hui 175 États signataires. Cette Convention est le premier accord international portant sur les droits des personnes handicapées. Elle reconnaît le handicap comme faisant partie de la diversité humaine et se distancie d'une vision du handicap axée sur le déficit. La CDPH est également le premier et jusqu'ici le seul accord international qui exige explicitement des États parties qu'ils reconnaissent et favorisent l'utilisation de la langue des signes. La Fédération mondiale des sourds a participé à l'élaboration de la Convention et la soutient expressément<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Maartje De Meulder, Joseph J. Murray, *Buttering their bread on both sides? The recognition of sign languages and the aspirations of deaf communities*, in : *Language Problems & Language Planning*, 41, 2017, pp. 136-158 ; Anne C. Uhlig, *Ethnographie der Gehörlosen. Kultur – Kommunikation – Gemeinschaft*, Bielefeld 2012, p. 363

<sup>22</sup> Maartje De Meulder, *The Legal Recognition of Sign Languages*, in : *Sign Languages Studies*, 15, 2015, pp. 498-506

<sup>23</sup> World Federation of the Deaf, *Complementary or diametrically opposed: Situation Deaf Communities within 'disability' vs. 'cultural and linguistic minority' constructs: Position Paper*, URL : <http://wfdeaf.org/news/resources/wfd-position-paper-complementary-diametrically-opposed-situation-deaf-communities-within-disability-vs-cultural-linguistic-minority-constructs/> (consulté le 5. 7. 2020)



La CDPH contient un vaste catalogue de principes et d'engagements des États parties qui ne seront pas détaillés ici<sup>24</sup>. Tous les engagements incluent les personnes sourdes et malentendantes. En divers endroits, elle aborde aussi spécifiquement la communication en langue des signes. La Convention prévoit une interdiction générale des discriminations (art. 5) et exige des États parties qu'ils traitent la langue parlée et la langue des signes de manière égale (art. 2). Elle les engage en outre à assurer aux personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, l'accès aux technologies de l'information et de la communication (art. 9) et à accepter et faciliter le recours à la langue des signes pour les échanges avec les autorités (art. 21). Elle énonce aussi l'obligation de faciliter l'apprentissage de la langue des signes et la promotion de l'identité linguistique des personnes. Il s'agit notamment de garantir l'accès à l'enseignement et à la formation en langue des signes et d'employer des enseignants qui ont une qualification en langue des signes (art. 24). Enfin, la Convention prévoit en divers endroits que les États parties reconnaissent et soutiennent la langue des signes et la culture des sourds (art. 21 let. e et art. 30 ch. 4).

La CDPH contient essentiellement des dispositions programmatiques, autrement dit des objectifs que les États parties doivent mettre en œuvre progressivement et dans la mesure de leurs moyens. Cela s'applique également à la reconnaissance – au sens étroit du terme – de la langue des signes. L'obligation d'accepter et de faciliter le recours à la langue des signes (art. 21) et le droit des personnes handicapées à la reconnaissance et au soutien de leur identité culturelle et linguistique spécifique, y compris les langues des signes et la culture des sourds (art. 30 (4)), sont de nature générale. Les États parties disposent dès lors d'une grande latitude pour déterminer dans le détail le type de reconnaissance choisi et ses effets.

### 3.2.2 Accords du Conseil de l'Europe

Plusieurs accords du Conseil de l'Europe visent à protéger et à soutenir les minorités nationales ou les langues minoritaires, sans toutefois mentionner expressément la langue des signes ou la communauté sourde.

La *Convention-cadre du 1<sup>er</sup> février 1995 pour la protection des minorités nationales* (RS 0.441.1) vise à assurer la protection des droits et des libertés des personnes appartenant à des minorités nationales. En font notamment partie la protection contre la discrimination (art. 4), la promotion des conditions propres à permettre aux minorités de conserver et de développer leur culture (art. 5), la garantie de la liberté de la langue (art. 10) et la promotion de la connaissance de la culture des minorités nationales reconnues dans les domaines de l'éducation et de la recherche (art. 12). Le droit d'apprendre la langue de sa propre minorité y est expressément mentionné (art. 14). La Convention-cadre se concentre sur la protection des droits individuels des personnes appartenant à une minorité nationale (et non sur la protection d'une

---

<sup>24</sup> Cf. 12.100 Message du 19 décembre 2012 portant approbation de la Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées, FF 2013 601 ; Premier rapport du Gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (29 juin 2016), URL : <https://www.edi.admin.ch/edi/fr/home/fachstellen/bfeh/droit/international0/uebereinkommen-der-uno-ueber-die-rechte-von-menschen-mit-behinde/staaten-bericht.html> (consulté le 5. 7. 2021).

communauté linguistique en tant que telle)<sup>25</sup>. Un suivi périodique de l'application de la Convention-cadre est prévu sous la forme de rapports étatiques.

La Convention-cadre elle-même ne contient pas de définition de la minorité nationale. Lors de sa ratification, la Suisse a donc formulé une déclaration interprétative. Il en ressort que la Suisse protège sur son territoire les groupes de personnes numériquement inférieurs au restant de la population du pays ou d'un canton, qui sont de nationalité suisse, qui entretiennent des liens anciens, solides et durables avec la Suisse et qui sont animés de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue. Sont à ce jour reconnus en Suisse comme minorités nationales les minorités linguistiques nationales, les membres de la communauté juive et les Yéniches, Sintés et Manouches.

Les principaux objectifs de la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires* du 5 novembre 1992 (RS 0.441.2) sont de nature linguistique et culturelle. L'objectif principal de ce texte est la protection et la promotion de la diversité linguistique, qui représente un élément central de la vie culturelle européenne. La Charte s'appuie sur un ensemble d'objectifs et de principes visant à reconnaître et à promouvoir les langues régionales ou minoritaires reconnues (partie II). Les États signataires s'engagent à prendre une série de mesures d'encouragement de ces langues dans les domaines de l'enseignement, de la justice, de l'administration, des médias, de la culture et de l'économie (partie III). La Charte prévoit également un suivi périodique de son application sous la forme de rapports étatiques.

La Suisse, qui a ratifié la Charte en 1997, reconnaît comme langues régionales ou minoritaires les quatre langues nationales dans les régions où elles sont minoritaires, l'italien et le romanche comme langues officielles moins répandues, et le yiddish et le yéniche comme langues minoritaires sans territoire<sup>26</sup>. En 2018, le francoprovençal et le franc-comtois ont également été reconnus comme des langues minoritaires à part entière par la voie des rapports étatiques<sup>27</sup>.

À ce jour, aucun État signataire n'a reconnu une ou plusieurs langues des signes en vertu de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ou de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Le Conseil de l'Europe s'est néanmoins penché à plusieurs reprises sur la reconnaissance des langues des signes européennes depuis le début de ce siècle : des rapports de recherche incluant également des recommandations sur la promotion des langues des signes ont été produits sous sa conduite en 2005, 2008 et 2019<sup>28</sup>. Le Centre européen pour les

---

<sup>25</sup> De la même manière, l'art. 27 du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (Pacte II, RS 0.103.2) prévoit que les personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ne peuvent être privées du droit d'avoir leur propre vie culturelle, de pratiquer leur propre religion ou d'employer leur propre langue. Selon l'art. 30 de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (RS 0.107), un enfant appartenant à une minorité ethnique, religieuse ou linguistique ne peut être privé du droit d'avoir sa propre vie culturelle, de professer et de pratiquer sa propre religion ou d'employer sa propre langue en commun avec les autres membres de son groupe.

<sup>26</sup> 96.098 Message concernant la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, 25 novembre 1996, FF 1997 1105, ch. 255 ; Rapport périodique relatif à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Deuxième rapport de la Suisse, Berne 2002, p. 16 s.

<sup>27</sup> Rapport périodique relatif à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Septième rapport de la Suisse, 7 décembre 2018, p. 13 s.

<sup>28</sup> Eeva Tupi, *Sign Language Rights in the Framework of the Council of Europe and its Member States*, Publication of the Ministry of Foreign Affairs of Finland, 2019 ; Verena Krausneker, *The*

langues vivantes de Graz, cofinancé par le Conseil de l'Europe, a également mené plusieurs projets de recherche et organisé plusieurs rencontres consacrées à la recherche sur la langue des signes.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté en 2001, 2003 et 2018 des recommandations relatives à la reconnaissance et à l'encouragement des langues des signes dans le cadre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires<sup>29</sup>. Le Comité des Ministres n'a cependant pas donné suite à la recommandation de 2003 d'ajouter un protocole additionnel à la Charte portant sur la prise en compte des langues des signes, donnant plutôt la priorité aux efforts visant à améliorer l'accessibilité<sup>30</sup>. En 2019, en réponse à une autre recommandation, le Comité des Ministres a déclaré que la Charte n'avait pas été élaborée afin d'assurer la protection des langues des signes et que cette protection ne faisait dès lors pas partie du mandat de son Comité d'experts<sup>31</sup>. À l'heure actuelle, une mise en œuvre rapide dans le cadre d'un protocole additionnel pourrait se révéler assez difficile, notamment pour des raisons financières. À ce jour, la Finlande est le seul État signataire à faire le point de la reconnaissance et de l'encouragement de la langue des signes dans le cadre de ses rapports périodiques relatifs à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

### 3.3 État d'avancement de la reconnaissance au niveau des États

Ces dernières années, la reconnaissance juridique de la langue des signes au niveau des États a gagné du terrain. Selon un état des lieux de 2019, 33 des 47 États membres du Conseil de l'Europe reconnaissent une ou plusieurs langues des signes au plan constitutionnel ou législatif. C'est le cas de tous les États membres de l'Union européenne, à l'exception des Pays-Bas et de l'Italie. La Suisse n'est pas non plus comptée dans les pays qui reconnaissent officiellement leur(s) langue(s) des signes<sup>32</sup>. Le Parlement européen a déjà adopté des résolutions non contraignantes relatives à l'encouragement de la langue des signes en 1988 et en 1998<sup>33</sup>. Des États extra-européens tels que la Nouvelle-Zélande ont également reconnu la ou les langues des signes pratiquées historiquement sur leur territoire. Aux États-Unis, l'*American sign language* n'est pas reconnu au niveau fédéral, mais il l'est dans la plupart des États<sup>34</sup>.

---

*protection and promotion of sign languages and the rights of their users in Council of Europe member states: needs analysis*, Strasbourg 2009 ; Nina Timmermans, *The Status of Sign Languages in Europe*, Strasbourg 2005

<sup>29</sup> Cf. recommandations 1492 (2001), 1598 (2003) et 2143 (2018) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

<sup>30</sup> Réponse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à la recommandation 1598 (2003) de l'Assemblée parlementaire

<sup>31</sup> Protéger et promouvoir les langues des signes en Europe. Recommandation 2143 (2018) de l'Assemblée parlementaire, CM/AS(2019)Rec2143-final

<sup>32</sup> Tupi, *loc. cit.*

<sup>33</sup> Résolutions du 17 juin 1988 sur le langage gestuel à l'usage des sourds (JO C 187 du 18.7.1988, p. 236) et du 18 novembre 1998 sur le langage gestuel (JO C 379 du 7.12.1998, p. 66), cf. Mark Wheatley, Annika Pabsch, *Sign Language Legislation in the European Union*, 2<sup>e</sup> édition, Bruxelles 2012, p. 31 s.

<sup>34</sup> Rachel L. McKee, Victoria Manning, *Implementing Recognition in New Zealand Sign Language: 2006-2018*, in : Rachel L. McKee, Maartje De Meulder, Joseph J. Murray (éd.), *The Legal Recognition of Sign Languages. Advocacy and Outcome Around the World*, Blue Ridge Summit

Selon une enquête de 2017 sur la législation en matière de formation, 25 des 39 États européens étudiés disposent de lois spéciales ou de programmes d'études pour l'enseignement bilingue. Neuf États réglementent la formation professionnelle et la formation postobligatoire des enseignants en langue des signes et cinq reconnaissent le droit à des services d'interprétation dans le cadre de l'école obligatoire. De manière générale, on constate que les pays qui reconnaissent juridiquement la langue des signes sont également plus susceptibles de prévoir des mesures dans le domaine de la formation<sup>35</sup>.

Les formes et les modalités de la reconnaissance, et les effets juridiques et matériels qui y sont associés, varient toutefois considérablement d'un pays à l'autre. Cela vaut non seulement pour les tendances générales (voir ch. 3.1), mais aussi pour le niveau normatif et les formes de réglementation. Les pays qui reconnaissent la ou les langues des signes nationales dans leur constitution ne sont pas très nombreux (en Europe, il s'agit de l'Autriche, de la Finlande, de la Hongrie et du Portugal). Dans la plupart des cas, la reconnaissance s'inscrit dans le cadre de la législation sur les langues ou sur l'égalité des personnes handicapées. Certains États disposent d'une loi spéciale sur la langue des signes. La grande diversité des solutions ne facilite pas la comparaison : les actes concernés se différencient en effet considérablement, aussi bien du point de vue de leur position au sein de l'ordre juridique et du régime linguistique que de celui de leurs effets concrets. Analyser en profondeur les différences et les similitudes des options choisies nécessiterait de comparer l'intégration des actes au sein du cadre législatif en matière sociale et éducative sous l'angle juridique.

Afin de faire un point rapide de l'état d'avancement de la reconnaissance au niveau des États, nous allons examiner brièvement la situation dans sept pays : les pays voisins de la Suisse et quelques États offrant des éléments de comparaison intéressants. L'accent est à chaque fois mis sur le statut et le degré de reconnaissance de la ou des langues des signes ; les aspects liés au droit social et de la formation ne sont pas systématiquement pris en compte.

- *Allemagne* : la loi fondamentale (*Grundgesetz*) de la République fédérale d'Allemagne ne se prononce pas sur la langue de l'État. La langue officielle est définie dans le droit administratif. La langue des signes allemande (*Deutsche Gebärdensprache*, DGS) est reconnue comme une langue à part entière depuis 2002 par le truchement de l'art. 6 de la loi sur l'égalité des personnes handicapées (*Gesetz über die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen*). La langue parlée complétée est également reconnue comme une forme de communication dans la langue allemande. Les personnes souffrant de troubles de l'audition et de l'élocution ont le droit d'utiliser la DGS, la langue parlée complétée ou tout autre moyen de communication approprié. Les personnes sourdes ont droit à des services d'interprétation gratuits pour leurs échanges avec les autorités. Ce droit est précisé dans le droit social. Les lois sur la

---

PA 2019, pp. 224-237 ; Joseph J. Murray, *American Sign Language Legislation in the USA*, in : *ibid.*, pp. 119-128

<sup>35</sup> Verena Krausneker, Dominik Garber, Mireille Audeoud, Claudia Becker, Darina Tarcsiová, *Legal Foundations Supporting the Use of Sign Languages in Schools in Europe*, in : Katja Reuter, *UNCRPD Implementation in Europe – A Deaf Perspective*. Article 24, Bruxelles 2017, pp. 68-85

formation des länder prévoient également un droit aux aides à la communication et à la traduction. Cinq länder disposent de plans d'études pour l'enseignement de la langue des signes<sup>36</sup>.

- *Autriche* : selon la constitution autrichienne (*Bundes-Verfassungsgesetz*, B-VG), l'allemand est la langue nationale officielle, la « langue d'État ». Les droits des minorités linguistiques autochtones reconnues (groupes ethniques) sont réservés. La constitution reconnaît la langue des signes autrichienne (*Österreichische Gebärdensprache*, ÖGS) comme une langue à part entière depuis 2005. L'amendement constitutionnel a été adopté en même temps que la loi sur l'égalité des personnes handicapées. La reconnaissance de l'ÖGS fait l'objet d'une réserve légale et n'a pas d'effet juridique direct. *De facto*, l'encouragement de la langue des signes a commencé avant l'introduction de l'amendement constitutionnel. Des services d'interprétation existent depuis les années 1990 ; des informations et des émissions de télévision sont également accessibles aux sourds. Depuis 1998, la langue des signes autrichienne peut être utilisée devant les tribunaux. En 2014, le Parlement a refusé d'élever l'ÖGS au rang de langue d'enseignement. Un plan d'études – tous niveaux et pluridisciplinaire – pour l'enseignement de l'ÖGS existe toutefois depuis 2021<sup>37</sup>.
- *France* : aux termes de la constitution, la langue de la République est le français. Les langues régionales bénéficient d'une certaine protection depuis les années 1950. S'agissant du sujet qui nous intéresse, c'est essentiellement la législation en matière sociale et éducative qui est déterminante. La loi n°91-73 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales de 1991 prévoyait pour la première fois la liberté de choix entre une communication bilingue et une communication orale dans l'enseignement, mais elle est restée pratiquement lettre morte. La loi n°2005-102 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées de 2005, en liaison avec le code de l'éducation (312-9-1), reconnaît la langue de signes française comme une langue à part entière. Les élèves sourds ont le droit de choisir la langue des signes française comme matière enseignée et comme épreuve aux examens. Des programmes tous niveaux d'enseignement de la langue des signes ont été élaborés jusqu'en 2009. La loi pour l'égalité de 2005 consacre également le droit à des aides à la communication et à des services d'interprétation gratuits devant les tribunaux, lors des examens de conduite et dans les contacts avec les autorités. Elle prévoit en outre l'encouragement de la diffusion de la langue des signes française dans l'administration et

---

<sup>36</sup> Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen du 27 avril 2002 (Bundesgesetzblatt I, p. 1467) : § 6 Gebärdensprache und andere Kommunikationshilfen ; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (ed.), *Rechtliche Stellung der Gebärdensprache in den europäischen Staaten* (Sachstand WD 10 - 3000 - 002/20), Berlin 2020, p. 28 s. ; *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten*, Corinna Rüffer et al. (Deutscher Bundestag, Drucksache 19/1660) ; De-Sign Bilingual. *Developing & Documenting Sign Bilingual Best Practice in School*, URL: <https://map-designbilingual.univie.ac.at/legal.php?l=en> (consulté le 5. 7. 2021)

<sup>37</sup> Franz Dotter, Helene Jarmer, Lukas Huber, *Die Relikte von Oralismus und Behindertendiskriminierung in Österreich*, in : Schmidt, Werner, *loc. cit.*, pp. 373-421 ; Franz Dotter, Verena Krausneker, Helene Jarmer, Lukas Huber, *Austrian Sign Language: Recognition Achieved but Discrimination Continues*, in : McKee, De Meulder, Murray, *loc. cit.*, pp. 209-223

des modalités d'accès des personnes sourdes aux services téléphoniques d'urgence<sup>38</sup>.

- *Italie* : la constitution de l'État ne mentionne pas de langue nationale ou de langue officielle, mais garantit les droits des minorités (linguistiques). La langue officielle est réglementée à l'échelon législatif. La loi sur l'égalité des personnes handicapées de 1992 (*Legge-quadro 104/1992 per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*) autorise l'utilisation de la langue des signes italienne (LIS) dans l'enseignement et dans les contacts avec les autorités. Deux tentatives de reconnaissance de la langue des signes italienne comme langue minoritaire, en 2012 et en 2018, n'ont pas passé le cap des délibérations parlementaires. Le projet de 2018 comprenait, outre une reconnaissance déclaratoire, des dispositions sur la prévention et la réhabilitation, ainsi que sur le soutien à l'accessibilité et à l'accès aux services d'assistance et d'interprétation. Il était prévu que la mise en œuvre de la future loi soit neutre au plan budgétaire. Ces dernières années, parallèlement au processus politique national, plusieurs gouvernements régionaux ont reconnu la langue des signes italienne dans leurs domaines de compétence<sup>39</sup>.
- *Belgique* : les langues nationales sont le français, le néerlandais et l'allemand. À l'exception de la région bruxelloise, les trois communautés sont organisées selon le principe de territorialité. La Belgique connaît deux langues des signes : la langue des signes de Belgique francophone (LSFB) et le *Vlaamse Gebarentaal* (langue des signes flamande, VGT). Dans la région germanophone, on utilise la LSFB avec les mouvements des lèvres de l'allemand. Des services d'interprétation et des cours de langue dans les deux langues sont offerts depuis les années 1990. La LSFB et le VGT ont été reconnus par décret par les parlements des communautés en 2003 pour la première et 2006 pour le second. Il existe une commission consultative pour chaque communauté linguistique. Les décrets de 2003 et 2006 prévoient également un certain nombre de mesures de soutien dans le cadre des budgets existants (notamment recherche, financement de projets, financement d'un centre de langues). Suite au décret de 2003, des formes d'enseignement bilingues en LSFB ont été introduites. Depuis 2009, il existe des programmes d'études pour plusieurs niveaux scolaires. Le VGT est également enseigné dans certaines écoles<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, art. 75-78, URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000809647/2020-09-23/> (consulté le 5. 7. 2021) ; Yann Cantin, Florence Encrevé, Marie-Thérèse L'Huillier, *The Societal and Political Recognition of French Sign Language (LSF) in France: 1970-2018*, in : McKee, De Meulder, Murray, *loc. cit.*, pp. 145-158 ; De-Sign Bilingual. *Developing & Documenting Sign Bilingual Best Practice in School*, URL : <https://map-designbilingual.univie.ac.at/legal.php?l=de> (consulté le 5. 7. 2021)

<sup>39</sup> Carlo Geraci, Humberto Insolera, *The 'Language Issue': The Struggle and Path to the Recognition of LIS*, in : McKee, De Meulder, Murray, *loc. cit.*, pp. 176-190

<sup>40</sup> Maartje De Meulder, Thierry Hasenne, *A Belgian Compromise? Recognising French-Belgian Sign Language and Flemish Sign Language*, in : McKee, De Meulder, Murray, *loc. cit.*, pp. 284-300 ; De-Sign Bilingual. *Developing & Documenting Sign Bilingual Best Practice in School*, URL : <https://map-designbilingual.univie.ac.at/legal.php?l=en> (consulté le 5. 7. 2021)

- *Grande-Bretagne (Écosse)* : l'anglais britannique est considéré de par le droit coutumier comme la langue nationale du Royaume-Uni. Les langues minoritaires que sont le gallois et le gaélique sont légalement reconnues depuis 1993 et 2015. La loi sur l'égalité des personnes handicapées de 2010 (*Equality Act 2010*) prévoit diverses mesures d'amélioration de l'accessibilité (par ex. l'accès aux services d'interprétation). Après plusieurs tentatives infructueuses pour faire reconnaître la langue des signes britannique (*British sign language*, BSL) au parlement du Royaume-Uni, le parlement écossais a adopté en 2015 une loi sur la langue des signes (*British Sign Language Scotland Act 2015*). La loi ne contient pas de reconnaissance formelle et ne prévoit pas de fonds supplémentaires. Elle oblige toutefois le gouvernement à soutenir la langue des signes britannique et à faciliter son utilisation. Il est prévu qu'un plan d'action national soit élaboré et mis en œuvre en coopération avec la communauté sourde en l'espace de six ans. Les institutions étatiques sont en outre tenues d'élaborer leurs propres plans d'action. Le premier plan d'action national (2017-2023) prévoit en particulier des améliorations dans l'accès aux informations officielles, l'encouragement de l'éducation précoce, le soutien aux jeunes sourds dans le domaine de la formation et la promotion de la participation politique. La langue des signes britannique n'est pas reconnue légalement comme une langue d'enseignement. Il existe cependant un plan d'études pour les enfants sourds qui peut être utilisé dans l'ensemble du Royaume-Uni<sup>41</sup>.
- *Islande* : l'Islande dispose d'une loi sur les langues depuis 2011. La langue des signes islandaise (ITM), utilisée par 1000 à 1500 personnes, est approuvée comme langue première des enfants sourds dans l'enseignement spécialisé depuis 1999 déjà. Selon la loi 61/2011 sur le statut de la langue islandaise et de la langue des signes islandaise, l'islandais est la langue nationale et la langue officielle. La langue des signes islandaise est reconnue comme la langue première des personnes sourdes (tout comme le braille pour les personnes souffrant d'un handicap visuel). Toute personne qui dépend de la langue des signes a le droit d'apprendre et d'utiliser la langue des signes islandaise. En vertu de la loi de 2011, le gouvernement est tenu de soutenir la diffusion et l'acquisition de la langue ainsi que la culture et la formation des personnes sourdes. Il existe en outre un droit à des services d'interprétation au tribunal, et les services publics doivent être accessibles en langue des signes islandaise. Il n'y a pas de budget pour la mise en œuvre de la loi<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> British Sign Language (Scotland) Act 2015, URL : <https://www.legislation.gov.uk/asp/2015/11/contents> (consulté le 5. 7. 2021) ; Lilian Lawson, Franke McLean, Rachel O'Neill, Rob Wilks, *Recognising British Sign Language in Scotland*, in : McKee, De Meulder, Murray, *loc. cit.*, pp. 67-81 ; De-Sign Bilingual. *Developing & Documenting Sign Bilingual Best Practice in School*, URL : <https://map-designbilingual.univie.ac.at/legal.php?l=en> (consulté le 5. 7. 2021)

<sup>42</sup> No 61/2011 Act on the Status of the Icelandic language and Icelandic Sign language, 7<sup>th</sup> June 2011, URL : <https://www.government.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/frettir2015/Thyding-log-um-stodu-islenskrar-tungu-og-islensks-taknmals-desember-2015.pdf> (consulté le 5. 7. 2021) ; Valgerdur Stefánsdóttir, Ari Páll Kristinsson, Júlía G. Hreinsdóttir, *The Legal Recognition of Icelandic Sign Language: Meeting Deaf People's Expectations*, in : McKee, De Meulder, Murray, *loc. cit.*, pp. 238-253



### 3.4 Conclusion intermédiaire

Comme le montre ce bref aperçu, on observe depuis le début de ce siècle une tendance claire à reconnaître expressément la ou les langues des signes. On voit émerger, parallèlement aux demandes portant sur des droits concrets, le souhait croissant d'une reconnaissance formelle. Au cours des vingt dernières années, la plupart des pays européens ont reconnu juridiquement, sous une forme ou une autre, la ou les langues des signes pratiquées historiquement sur leur territoire. C'est aussi le cas de pays multilingues qui connaissent plusieurs langues des signes régionales. La plupart du temps, la reconnaissance naît de la pression politique exercée par les organisations de sourds. La CDPH a encore accéléré ce mouvement par le biais de l'obligation de reconnaître et de promouvoir l'identité linguistique et culturelle de la communauté sourde.

Le tableau est toutefois plus nuancé qu'il n'y paraît à première vue. Ce qui apparaît assez vite, c'est qu'il n'y a pas de compréhension uniforme de ce qu'est la reconnaissance : déterminer précisément quel statut et quels droits lui sont associés n'est pas toujours aisé. La forme juridique donnée à cette reconnaissance est le fruit de processus politiques et porte l'empreinte des traditions institutionnelles de chaque État. On trouve les formules correspondantes à l'échelon constitutionnel, à l'échelon légal ou dans le droit relatif à l'égalité des personnes handicapées ou à la formation. Les différences portent non seulement sur les formes mais aussi sur les effets. La plupart des pays ont déjà mis en place de longue date des mesures sociales destinées à faciliter l'accès des sourds et des malentendants à la société entendante. Souvent, seule une analyse approfondie permet d'identifier les revendications supplémentaires à l'origine d'une reconnaissance explicite.

L'observation des processus en cours dans les sept pays choisis montre que la reconnaissance juridique est souvent, au départ, un acte déclaratoire. Le fait qu'elle conduise ensuite à des améliorations effectives, notamment dans le domaine de la formation, dépend de la volonté politique de la mettre en œuvre, de l'adoption de dispositions d'application opérantes et des ressources disponibles. L'expérience montre que cette étape nécessite souvent des efforts politiques supplémentaires de la part de la communauté sourde. Le bénéfice pour le groupe cible est le plus clair dans les pays qui associent à la reconnaissance formelle des instruments de mise en œuvre de nature participative. Il peut s'agir de la mise en place d'organes de consultation ou de l'élaboration de plans d'action. La comparaison par pays montre cependant aussi qu'en raison de l'oppression subie par les personnes sourdes à travers l'histoire, la reconnaissance juridique des langues des signes revêt une importance symbolique de taille pour les communautés sourdes. Elle traduit pour elles la reconnaissance et l'estime de leur identité propre et la clé de leur participation à droits égaux à une société diversifiée.

## 4 Mesures existantes et approches pour la suite

Si les trois langues des signes suisses ne bénéficient pour l'heure pas d'une reconnaissance juridique explicite au plan fédéral, la Confédération et les cantons soutiennent l'utilisation de la langue des signes par de nombreuses mesures. On peut donc tout à fait dire qu'il s'agit ici d'une reconnaissance implicite dans laquelle s'exprime une pleine considération de la langue et de la culture des sourds. L'inventaire qui



suit livre d'abord un aperçu des approches adoptées jusqu'à présent en lien avec la surdité et la langue des signes et montre comment celles-ci sont prises en compte et développées dans le rapport du Conseil fédéral de 2018 intitulé « Politique en faveur des personnes handicapées ». Il aborde ensuite différents axes thématiques.

#### **4.1 Le point des approches adoptées jusqu'ici et de leur développement dans le cadre de la politique en faveur des personnes handicapées du Conseil fédéral**

Le traitement des questions relatives à la surdité et à la langue des signes au plan fédéral a jusqu'ici donné lieu pour l'essentiel à deux approches :

- une approche relevant du droit des assurances sociales, qui considère la surdité avant tout comme un déficit qu'il convient de combler par des mesures médicales et professionnelles, des moyens auxiliaires ou des prestations fournies par des tiers ;
- une approche inspirée du droit de l'égalité, qui considère la surdité sous l'angle du désavantage que celle-ci représente dans une société constituée de personnes entendant. L'égalité d'accès à la société est alors au cœur de cette approche, et les inégalités qui compliquent l'accès à l'information, à la formation ou au marché du travail sont autant d'obstacles qui doivent être levés par des mesures appropriées. Le rôle de la langue des signes dans l'identité des personnes sourdes est ici peu mis en avant.

Historiquement, la première approche a longtemps dominé. L'AI était – et reste – le moteur de cette vision des choses, avec ses mesures visant à améliorer individuellement la participation à la société des personnes concernées ainsi que leurs perspectives professionnelles. Au fil du temps, cette première approche a été complétée par la deuxième, qui mise davantage sur l'amélioration globale des conditions sociales et l'élimination des discriminations et des obstacles. C'est cette orientation qui a été choisie pour la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand) et, au niveau international, pour la CDPH.

Aux termes de l'art. 2, al. 1, LHand, une personne sourde est considérée comme une personne handicapée, même si cela ne correspond pas ou pas entièrement à l'image qu'elle se fait d'elle-même. Les dispositions de la loi s'appliquent donc lorsque des personnes, en raison de leur surdité, font face à des inégalités, par exemple en matière d'accès à l'information et aux services. Comme nous le verrons en détail un peu plus loin, la loi sur l'égalité pour les handicapés crée des conditions propres à améliorer la participation des personnes handicapées à des pans essentiels de la vie de la société.

Avec son rapport sur la politique en faveur des personnes handicapées de 2018, le Conseil fédéral a franchi une étape supplémentaire sur le chemin visant à faire de la politique relative aux personnes handicapées une tâche transversale et de coordination incombant aux instances de tous les échelons de l'État fédéral et, par là, à soutenir encore davantage l'égalité des personnes handicapées dans les champs d'action définis. Ce rapport donne un aperçu de la situation actuelle, des développements en

cours et des défis à venir ; il identifie aussi les priorités pour les années qui suivent<sup>43</sup>.

Le Conseil fédéral y définit trois domaines dans lesquels des impulsions doivent être données : « égalité et travail », « autonomie », et « accessibilité et numérisation ». Ce faisant, il inscrit le renforcement de l'égalité pour les personnes handicapées dans une perspective globale. Il évite ainsi de définir des thèmes et des mesures s'adressant exclusivement à certains groupes cibles, préconisant plutôt des mesures destinées à améliorer globalement les possibilités de participation, dans les domaines politique, du marché du travail ou de l'accès aux services. Cette approche permet d'atteindre l'effet le plus large possible. La diversité des inégalités qui frappent les personnes handicapées mais aussi de leurs attentes est prise en compte dans la mise en œuvre. Cet objectif ne peut être atteint qu'en fixant des priorités et en trouvant un équilibre satisfaisant entre des attentes multiples.

Les priorités définies incluent des mesures qui revêtent une importance particulière pour les personnes sourdes ou malentendantes. Il s'agit, entre autres, de mesures visant à améliorer l'accessibilité des informations et des services et à encourager une communication sans obstacle (ch. 4.2.3 du rapport). Il est notamment prévu de tenir mieux compte, dans la communication de la Confédération, des besoins des personnes malentendantes ou présentant des difficultés d'apprentissage, mais aussi de fournir davantage d'informations en langue des signes et en langue facile à lire, en particulier des informations relatives aux droits politiques ou à d'importants thèmes en lien avec la santé.

Le champ d'action « Accessibilité des prestations et institutions destinées à la collectivité », qui s'inscrit dans le programme prioritaire « Autonomie » (ch. 4.2.2 du rapport), revêt également une importance particulière pour les personnes sourdes ou malentendantes. L'objectif est d'améliorer l'accessibilité des services et des institutions de sorte que les personnes avec handicap puissent participer de manière autonome à tous les domaines importants de la vie. Le premier programme pluriannuel 2018-2021 est axé sur l'amélioration de la coordination et de la mise en réseau des acteurs impliqués. L'élaboration du programme suivant pour la période postérieure à 2023 sera l'occasion de revoir et, au besoin, d'ajuster les priorités.

Si le rapport du Conseil fédéral sur la politique en faveur des personnes handicapées n'aborde que ponctuellement les préoccupations des différents groupes cibles, c'est en raison de son but. Il doit en effet constituer un cadre général en vue d'améliorer la coordination et la coopération à tous les niveaux et de développer encore les mesures et les activités existantes. Cela n'empêche pas que des mesures concernant spécifiquement les personnes sourdes et malentendantes soient approfondies dans les thèmes prioritaires actuels et futurs. De plus, le rapport définit des thèmes prioritaires dans des domaines pour lesquels la Confédération dispose de moyens d'action concrets. Ce n'est par exemple pas le cas du domaine de l'instruction publique, qui relève de la compétence des cantons (voir ch. 4.4).

---

<sup>43</sup> Politique en faveur des personnes handicapées. Rapport du Conseil fédéral du 9 mai 2018, p. 53 s. <https://www.edi.admin.ch/edi/fr/home/fachstellen/bfeh/politique-nationale-du-handicap.html> (consulté le 5. 7. 2021)

## 4.2 Régime linguistique et encouragement de la culture

Aujourd'hui, les langues des signes suisses ne jouissent pas d'une reconnaissance juridique expresse à l'échelon fédéral. Le régime linguistique de la Confédération n'accorde pas de statut particulier à la langue des signes, hormis la garantie de la liberté de la langue et de la non-discrimination, qui relève des droits fondamentaux. L'accès aux autorités et aux informations de la Confédération est facilité en premier lieu par le droit sur l'égalité des personnes handicapées (voir ch. 4.3). Divers instruments de promotion linguistique et culturelle permettent en outre de soutenir des projets dans le domaine de la langue des signes et de la culture des sourds.

La garantie de la liberté de la langue énoncée par la Constitution fédérale (art. 18 Cst., RS 101) s'applique aux langues des signes comme à d'autres langues<sup>44</sup>. La liberté de la langue inclut le droit de s'exprimer dans la langue de son choix, en particulier dans sa langue première. L'objet principal de cette liberté est le libre choix de la langue utilisée dans la communication privée. Dans les relations entre les particuliers et l'État, en revanche, la liberté de la langue peut être restreinte, notamment par la définition de langues officielles. La liberté de la langue n'inclut pas le droit de communiquer avec les autorités dans la langue de son choix ou d'être informé dans une langue donnée<sup>45</sup>. La dimension de droit fondamental que revêt le droit suisse des langues s'exprime également dans l'interdiction de toute discrimination du fait de la langue (art. 8, al. 2, Cst.), ainsi que dans le droit de toute personne à être informée, dans une langue qu'elle comprend, des raisons d'une privation de liberté et de ses droits, ou des accusations portées contre elle (art. 31, al. 2, et art. 32, al. 2, Cst.).

La Constitution fédérale et la loi du 5 octobre 2007 sur les langues (LLC, RS 441.1) définissent l'allemand, le français, l'italien et le romanche comme les langues nationales et officielles de la Suisse. Le romanche n'est toutefois langue officielle que dans les rapports avec les personnes de cette langue. Les cantons déterminent leurs langues officielles en tenant compte du principe de territorialité (art. 4 et 70 Cst.). L'art. 6, al. 5, LLC prévoit que dans leurs rapports avec les personnes ne maîtrisant aucune des langues officielles, les autorités fédérales emploient dans la mesure du possible une langue comprise d'elles. En principe, cela inclut également les langues des signes. Le droit de communiquer avec les autorités fédérales en langue des signes résulte aussi de l'art. 11 de l'ordonnance du 19 novembre 2003 sur l'égalité pour les handicapés (OHand, RS 151.31).

La Constitution et la loi prévoient également des mesures visant à encourager la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques. De son côté, la Confédération accorde des aides financières aux cantons plurilingues que sont Berne, Fribourg, les Grisons et le Valais pour leur permettre d'exécuter leurs tâches particulières liées à cette spécificité, ainsi qu'aux cantons des Grisons et du Tessin pour qu'ils soutiennent les mesures de sauvegarde et de promotion des langues ro-

---

<sup>44</sup> Cf. Premier rapport du Gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées du 29 Juin 2016, *loc. cit.*, chiffre 117.

<sup>45</sup> Martina Caroni, Angela Hefti, *Kommentar zu Artikel 18 BV*, in : Bernhard Waldmann, Eva Maria Belser, Astrid Epiney, *Basler Kommentar Bundesverfassung*, Bâle 2015, pp. 393-407 ; 96.091 Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 1

manche et italienne. D'autres mesures de soutien concernent les langues nationales dans l'enseignement (art. 16, let. a et b, LLC ; art. 9 et 10 de l'ordonnance du 4 juin 2010 sur les langues [OLang, RS 441.11]), ou la langue première des enfants et adolescents issus de la migration (art. 16, let. c, LLC ; art. 11 OLang). En application de l'art. 17 LLC, la Confédération et les cantons soutiennent aussi la recherche sur le multilinguisme. Ils le font en ce moment dans le cadre d'un mandat de l'Institut du plurilinguisme, le centre de compétence en la matière de l'Université et de la Haute école pédagogique de Fribourg. Une extension de ce mandat à des projets de recherche sur le thème « langues des signes/langues nationales » serait en principe possible. Par ailleurs, il est prévu d'accorder des aides financières à des organisations d'importance nationale pour des activités encourageant la compréhension (art. 18 LLC ; art. 14 OLang). Bien que ce volet vise en premier lieu les langues nationales, les objectifs sont formulés de manière relativement ouverte, de sorte qu'un soutien à ce titre profitant aux langues des signes n'est pas exclu d'emblée.

En application de l'art. 14, al. 3, LHand, la Confédération peut, parallèlement aux cantons dans le domaine de l'éducation, soutenir des organisations et des institutions d'importance nationale qui s'occupent de problèmes de langage et de compréhension rencontrés par les handicapés de la parole, de l'ouïe ou de la vue. Cette disposition de l'avant-projet de la loi sur les langues a été incluse dans la LHand par le Parlement en 2004 (voir ch. 2.2). C'est à ce titre que depuis 2004, le BFEH a soutenu quinze projets d'organisations ayant un lien direct avec la langue des signes, pour un montant total de 1'484'500 francs<sup>46</sup>.

D'autres possibilités de soutien existent dans le domaine de l'encouragement de la culture. L'Office fédéral de la culture finance également des projets culturels issus de la culture des sourds par le biais du soutien au renforcement de la participation culturelle (ordonnance du DFI du 29 octobre 2020 instituant un régime d'encouragement relatif à la participation culturelle, RS 442.130). Cependant, seuls quelques projets spécifiquement axés sur la participation culturelle des personnes sourdes ont été soumis jusqu'ici. Ces dernières années, ce soutien a par exemple profité à plusieurs projets de théâtre (*Schauspielseminar für Gehörlose*, Oltner Schauspielschule, 2018-2021 ; *Méthode pour le travail performatif avec des malentendants et à l'aide de la langue des signes* : « *Au-dessus de tes moyens* », Association Movo, 2016). La définition de l'activité culturelle sur laquelle repose cet instrument de soutien est très large, de sorte que d'autres propositions de promotion de la culture des sourds (histoires, traditions, humour, etc.) peuvent être prises en compte. Il est de toute évidence judicieux de faire encore mieux connaître les possibilités de soutien existantes.

La culture des sourds fait partie du patrimoine culturel immatériel de la Suisse au sens large. En adhérant à la Convention de l'UNESCO pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (RS 0.440.6) en 2008, la Suisse s'est engagée à dresser et à mettre à jour périodiquement un inventaire national de ses traditions vivantes, soulignant ainsi l'importance de ce patrimoine culturel. L'inventaire comprend actuellement

---

<sup>46</sup> Plusieurs autres projets – non recensés ici – visant à améliorer l'intégration sociale des personnes sourdes ont été soutenus en application des art. 16 et 17 LHand. Pour les aides financières du BFEH : <https://www.edi.admin.ch/edi/fr/home/fachstellen/bfeh/aides-financieres.html> (consulté le 5. 7. 2021).

199 entrées<sup>47</sup>. Il est à noter que l'Autriche a intégré sa langue des signes dans son inventaire national en 2013, suivie par l'Allemagne en 2020. La Confédération coordonne l'actualisation de la liste, qui s'effectue à intervalle de cinq ans, tandis que les cantons se chargent d'identifier leurs traditions vivantes. Ils peuvent également recueillir à cette fin les propositions de la population. Un groupe de pilotage discute de ces propositions et en fait une sélection. Une inscription sur la liste du patrimoine culturel immatériel a un caractère symbolique ; les instances porteuses des biens culturels inscrits ne peuvent tirer aucun droit d'une inscription.

Les efforts visant à obtenir une reconnaissance explicite de la langue des signes sont plus avancés au niveau cantonal qu'au niveau fédéral. Deux cantons reconnaissent la langue des signes dans leur constitution. L'art. 12 de la Constitution du canton de *Zürich* de 2005 affirme que la liberté de la langue comprend l'utilisation de la langue des signes. L'art. 16 de la Constitution du canton de *Genève* de 2012 reconnaît la langue des signes comme faisant partie des droits des personnes handicapées. Ces deux dispositions constitutionnelles ont été ajoutées à l'occasion d'une révision totale<sup>48</sup>. Selon la Fédération suisse des sourds, la réglementation zurichoise n'a pas encore eu d'effets directs. Dans le canton de Genève, notamment par application de la disposition constitutionnelle susmentionnée, les débats du Grand Conseil sont diffusés en direct sur Internet avec sous-titres et interprétation en langue des signes depuis 2020.

L'initiative populaire pour une égalité des handicapés au plan cantonal, déposée en 2017 dans le canton de *Bâle-Ville*, prévoyait notamment que les personnes handicapées aient droit, sur la base de l'égalité avec les autres, à la reconnaissance et au soutien de leur identité culturelle et linguistique spécifique, y compris la langue des signes et la culture sourde<sup>49</sup>. Cette initiative a depuis été retirée au profit du contre-projet de loi sur les droits des personnes handicapées. Cette loi est entrée en vigueur au début de 2021. Le traitement d'une initiative populaire identique dans le canton de *Bâle-Campagne* est en cours.

Le 9 février 2021, le Grand Conseil du canton de *Vaud* a accepté de transmettre une initiative parlementaire demandant une révision partielle de la Constitution cantonale. Il s'agit de reconnaître la langue des signes française moyennant l'ajout d'un nouvel alinéa à l'art. 61 de la Constitution cantonale (intégration des personnes handicapées). Les personnes malentendantes, sourdes ou privées de l'usage de la parole doivent ainsi obtenir le droit de recourir à la langue des signes française dans leurs

---

<sup>47</sup> L'inventaire des traditions vivantes en Suisse est disponible à l'adresse : [www.lebendige-traditionen.ch](http://www.lebendige-traditionen.ch) (consulté le 5. 7. 2021).

<sup>48</sup> Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005, Zürcher Gesetzessammlung, LS 101 ; Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012, Recueil systématique genevois, A 2 00

<sup>49</sup> Ratschlag und Bericht des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt betreffend die kantonale Volksinitiative « Für eine kantonale Behindertengleichstellung » und Gegenvorschlag für ein Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtgesetz, BRG), 14 juin 2018. La teneur du § 9a, al. 2, de l'article constitutionnel proposé à l'origine était la suivante : « *Menschen mit Behinderung haben gleichberechtigt mit anderen Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprache und der Kultur der Gehörlosen* », ce qui peut se traduire par « Les personnes handicapées ont droit, sur la base de l'égalité avec les autres, à la reconnaissance et au soutien de leur identité culturelle et linguistique propre, langue des signes et culture sourde comprises. ».

relations avec les administrations et services relevant de l'État<sup>50</sup>. En mai 2021, le Conseil d'État du canton de *Fribourg* s'est opposé à la reconnaissance de la langue des signes en tant que langue officielle au plan constitutionnel, mais il entend faire examiner la question de la reconnaissance de la langue des signes au sens large lors de l'élaboration du prochain plan de mesures relatif à la politique de la personne en situation de handicap<sup>51</sup>. Dans les cantons de *Berne* et du *Tessin*, des interventions parlementaires demandant la reconnaissance juridique de la langue des signes ou du moins des clarifications à ce sujet sont pendantes<sup>52</sup>. Dans le canton de *Neuchâtel*, la reconnaissance de la langue des signes est prévue par le projet de loi sur l'inclusion et l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap<sup>53</sup>. Dans le canton de *Zurich*, la reconnaissance de la langue des signes et la promotion de l'enseignement bilingue font partie des demandes des organisations de personnes handicapées pour un plan d'action cantonal de mise en œuvre la CDPH<sup>54</sup>.

### 4.3 Facilitation de la communication et de la participation sociale et culturelle

Faciliter l'accès à l'information et la communication avec la société entendante constitue à ce jour l'un des principaux axes de la politique en faveur des personnes handicapées. Il s'agit notamment de rendre les canaux de communication et les informations importantes accessibles selon le principe des deux sens, de fournir des interprètes en langue des signes en cas de besoin et de garantir leur financement. Ces objectifs découlent en particulier de l'interdiction générale de la discrimination (art. 8 Cst.) et, tout au moins au niveau fédéral, des dispositions de la LHand.

Cette dernière prévoit l'élimination des inégalités de droit et de fait et, en particulier, l'amélioration de l'accès aux constructions et installations accessibles au public, aux transports publics, aux bâtiments privés à partir d'une certaine taille, aux prestations accessibles au public ainsi qu'à la formation professionnelle. L'art. 14, al. 1, LHand oblige les autorités à prendre en considération les besoins spécifiques des handicapés de la parole, de l'ouïe ou de la vue. Il s'agit en particulier de rendre les informations accessibles en langue des signes (par ex. sous forme de vidéoclips). Conformément à l'art. 11 OHand, les services de l'administration fédérale doivent, sur demande d'une personne handicapée de la parole, de l'ouïe ou de la vue, prendre les mesures nécessaires pour que les responsables du dossier de cette personne puissent

---

<sup>50</sup> Décision du Grand Conseil du canton de Vaud, 9 février 2021, initiative 19\_INI\_017 Porchet, « Un signe pour les personnes sourdes », 6 juin 2019. L'alinéa 3 proposé, destiné à compléter l'article 61 de la Constitution vaudoise, a la teneur suivante : « (1) La langue des signes française est reconnue. (2) Les personnes malentendantes, sourdes ou privées de l'usage de la parole ont le droit de recourir à la langue des signes française dans leurs relations avec les administrations et services relevant de l'État. ».

<sup>51</sup> Réponse du Conseil d'État du canton de Fribourg à la question Senti Julia / Kubski Grégoire – Soutien aux personnes sourdes et reconnaissance de la langue des signes, 17 mai 2021

<sup>52</sup> Canton de Berne : Motion 161-2019 Hamadouli « Für eine amtliche Anerkennung der Gebärdensprache », 11 juin 2019 ; canton du Tessin : Mozione 1436 Gruppo PS « Per il riconoscimento ufficiale della lingua dei segni e dei diritti di informazione / comunicazione dei disabili », 17 septembre 2019

<sup>53</sup> Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur l'inclusion et sur l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap (LIncA), 22 février 2021, en particulier l'art. 5, al. 3, let. d, du projet de loi

<sup>54</sup> Behindertenkonferenz Kanton Zürich, « Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention im Kanton Zürich: Top-Prioritäten aus der Perspektive von Menschen mit Behinderung », mai 2020

communiquer avec elle. En vertu de cette disposition, l'administration fédérale prend en charge les frais de retranscription ou d'interprétation en langue des signes lors de contacts avec les autorités, de manifestations, etc.

Ces dernières années, l'administration fédérale propose de plus en plus d'informations importantes sous forme de vidéos en langue des signes. Depuis 2017, la Chancellerie fédérale publie par exemple des vidéos explicatives en langue des signes sur les élections et les votations fédérales. Dans le cadre de la crise du COVID-19, l'Office fédéral de la santé publique a également diffusé de nombreux vidéoclips afin de rendre les informations relatives à la santé rapidement disponibles en langue des signes.

En 2020, l'association eCH a publié la norme d'accessibilité eCH-0059 3.0, qui s'adresse aux autorités et organismes publics à tous les échelons de la Confédération, aux entreprises liées à la Confédération et aux autres collectivités publiques. La norme prévoit que les informations et prestations portant sur des domaines importants de l'existence soient proposées sous forme de vidéos en langue des signes. On entend par là des informations sur la vie et sur la santé, sur l'exercice des droits politiques et personnels, sur la prévention de la violence et la promotion de la santé, sur l'exercice des droits et des devoirs, ainsi que sur des sujets intéressant spécifiquement les groupes auxquels ces vidéos s'adressent (par ex. l'égalité ou l'AI). La mise en œuvre de la norme eCH-0059 3.0 par la Confédération est actuellement à l'étude.

D'autres dispositions légales concernent l'accès aux émissions télévisées et aux films. L'art. 14, al. 4, LHand énonce que la Confédération peut soutenir les mesures prises pour rendre les émissions télévisées accessibles aux handicapés de l'ouïe et de la vue. La loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV, RS 784.40) oblige également la SSR et les diffuseurs de programmes de télévision régionaux titulaires d'une concession à fournir des prestations en faveur des personnes handicapées (art. 7, al. 3 et 4, et art. 24, al. 3, LRTV). Selon l'art. 7, al. 6, de l'ordonnance du 9 mars 2007 sur la radio et la télévision (ORTV, RS 784.401), l'étendue des prestations fournies par la SSR est définie dans un accord conclu entre la SSR et les associations de handicapés concernées. L'accord de 2017 en vigueur prévoit une augmentation progressive de la proportion de programmes télévisés sous-titrés dans toutes les régions linguistiques, qui doit passer de 50 à 80 % d'ici à 2022, offre en ligne comprise. Depuis 2019, les programmes diffusés aux heures de grande audience et à partir du dimanche midi sont sous-titrés. Les principales éditions du téléjournal sont traduites en langue des signes. Les diffuseurs de programmes de télévision régionaux titulaires d'une concession sont tenus de sous-titrer leur principale émission d'information quotidienne, les frais correspondants étant aussi financés par la redevance de radio-télévision. Selon l'art. 65 de l'ordonnance du DFI du 21 avril 2016 sur l'encouragement du cinéma (OECin, RS 443.113), les films réalisés avec l'aide financière de la Confédération doivent être sous-titrés dans la langue originale et dans une autre langue nationale. Les films tournés ou synchronisés dans une langue nationale doivent de plus être disponibles en audiodescription dans au moins une autre langue nationale.

La loi sur l'égalité pour les handicapés ne s'applique aux cantons, aux communes et aux entreprises titulaires d'une concession que dans la mesure où ils accomplissent des tâches fédérales (art. 3, let. e, LHand). En vertu de l'art. 8 Cst., les cantons et les communes sont toutefois tenus d'offrir un accès égalitaire à leurs services, ce qui implique qu'ils prennent en charge les frais d'interprétation dans les limites du principe de proportionnalité. Cela vaut également pour les procédures devant les autorités cantonales<sup>55</sup>. Les cantons peuvent en outre édicter des mesures plus favorables aux personnes handicapées (art. 4 LHand)<sup>56</sup>.

Plusieurs lois et projets de loi cantonaux prévoient des mesures pour faciliter l'accès à l'information et des moyens de communication simplifiant la participation des personnes sourdes ou malentendantes. Selon la loi de 2017 sur la personne en situation de handicap du canton de *Fribourg*, l'État encourage le développement et l'utilisation de moyens de communication et d'information adaptés aux compétences et aux besoins des personnes en situation de handicap. L'accès à des informations personnalisées est également assuré<sup>57</sup>. La loi de 2019 sur les droits des personnes handicapées du canton de *Bâle-Ville* contient des dispositions visant à faciliter l'accès à l'information et à la justice et à promouvoir une culture inclusive. Les personnes handicapées ont également la possibilité d'apprendre une technique de communication adaptée à leur handicap<sup>58</sup>. La loi sur les droits et l'inclusion des personnes en situation de handicap du canton du *Valais*, révisée en mai 2021, précise que les autorités communiquent avec les personnes en situation de handicap d'une manière compréhensible pour elles et fournissent les aides nécessaires, notamment l'interprétation en langue des signes. Une proposition adressée au Conseil constitutionnel demande également que les personnes en situation de handicap aient le droit d'obtenir des informations et de communiquer sous une forme adaptée à leurs besoins et à leurs capacités. Dans ce contexte, il est fait explicitement référence à la langue des signes<sup>59</sup>.

Plusieurs cantons (par ex. Berne, Lucerne) et villes (par ex. Berne, Saint-Gall, Uster, Zurich) fournissent certaines informations en langue des signes ou prennent en charge les frais d'interprétation pour les contacts avec les autorités. Le canton de Genève est le premier et jusqu'à présent le seul canton à diffuser les débats du Grand Conseil avec sous-titres et interprétation en langue des signes.

Les particuliers qui fournissent des prestations au public ne peuvent pas non plus discriminer les personnes handicapées (art. 6 LHand). L'expérience montre toutefois que l'application de ce principe dans la pratique se heurte à plusieurs obstacles<sup>60</sup>. C'est ce que confirme notamment une nouvelle étude de la fondation « Accès pour tous », qui a examiné l'accessibilité des boutiques en ligne. Il en ressort que seul

---

<sup>55</sup> Cf. jugement du Tribunal cantonal bernois du 26 novembre 2013, ZK 13 551. Dans le cadre d'une procédure de divorce où l'une des parties était sourde, le tribunal a décidé que l'État devait prendre en charge les frais d'interprétation en langue des signes.

<sup>56</sup> Markus Schefer, Caroline Hess-Klein, *Behindertengleichstellungsrecht*, Berne 2014, p. 263 s.

<sup>57</sup> Loi sur la personne en situation de handicap (LPSH) du 12 octobre 2017, Recueil systématique RSF 10.4

<sup>58</sup> Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtgesetz, BRG), 18 septembre 2019, Systematische Gesetzessammlung 140.500

<sup>59</sup> Loi sur les droits et l'inclusion des personnes en situation de handicap, art. 35c, Recueil systématique 850.6 ; Rapport présenté au Bureau de la Constituante du canton du Valais. Commission 2 Droits fondamentaux et sociaux, société civile, 17 février 2020, proposition B 12.4

<sup>60</sup> Schefer, Hess-Klein, *loc. cit.*, pp. 296-308



un peu moins d'un quart des boutiques en ligne testées sont utilisables à très utilisables par des personnes handicapées<sup>61</sup>. Pour les personnes sourdes, c'est surtout le fait que les fournisseurs privés de prestations accessibles au public ne soient pas tenus de proposer leurs informations également sous une forme visuelle ni, au besoin, de prendre en charge les frais d'interprétation qui pose problème. En effet, la loi sur l'égalité pour les handicapés n'impose pas la prise en charge des coûts lorsque ceux-ci sont comparativement élevés. Ces dernières années, certains organismes de promotion culturelle publics et privés se sont donc mis à indemniser également ces coûts, pour des manifestations culturelles, au titre de la compensation des inégalités.

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), s'appuyant sur l'art. 74 de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI, RS 831.20), soutient les prestations qui ne sont pas couvertes par les mesures individuelles de l'AI. Il existe actuellement des contrats avec 23 organisations faitières d'aide privée aux personnes handicapées qui favorisent l'inclusion sociale des personnes sourdes ou malentendantes. Les aides financières sont utilisées pour soutenir des prestations dans les domaines du conseil social et juridique, des cours de formation ainsi que du travail de fond, d'information et de communication. Une grande partie de ces 23 organisations fournissent des prestations destinées à des personnes souffrant de différents handicaps. Six organisations proposent des services qui s'adressent spécifiquement aux personnes sourdes et malentendantes<sup>62</sup>. Les aides financières prévues pour ces six organisations s'élèvent à environ 9,5 millions de francs par an pour la période contractuelle 2020-2023<sup>63</sup>. Le décompte par catégorie de services ne permet pas de connaître précisément la part de ces fonds utilisée pour la promotion de la langue des signes au sens strict. Les prestations financées comprennent également les missions d'interprétation à l'occasion de rendez-vous médicaux, de courses personnelles, de contacts importants, etc. En 2019, l'OFAS a indemnisé les prestations de la fondation Procom pour plus de deux millions de francs<sup>64</sup>. Il n'existe toutefois aucun droit légal à ces prestations. La disponibilité des interprètes dépend également des capacités. Les personnes qui ne relèvent pas de l'AI (au sens de l'art. 74 LAI) peuvent bénéficier des prestations de Procom, mais celles-ci ne sont alors pas subventionnées par l'AI.

Les organisations de sourds soulignent que les options de prise en charge actuelles ne couvrent pas tous les besoins. Parce que les coûts ne sont pas toujours remboursés ou que les interprètes sont temporairement trop peu nombreux, les personnes

---

<sup>61</sup> Manu Heim, Andreas Uebelbacher, Sylvia Winkelmann-Ackermann, *Étude suisse sur l'accessibilité des boutiques en ligne. Une étude d'« Accès pour tous » sur l'accessibilité des boutiques en ligne en Suisse en 2020*, Zurich 2020

<sup>62</sup> Association suisse de parents d'enfants déficients auditifs (ASPEDA), pro audito Suisse, Fédération suisse des sourds (SGB-FSS), forum écoute, Hörbehindertenverband Schweiz (Sonos), Procom

<sup>63</sup> Données de l'Office fédéral des assurances sociales

<sup>64</sup> Données de l'Office fédéral des assurances sociales. En 2019, la fondation Procom a assuré un total de 10 706 missions d'interprétation (21 735 heures) en Suisse alémanique, 6226 missions (12 617 heures) en Suisse romande et 983 missions (2144 heures) en Suisse italienne. L'utilisation en Suisse alémanique et en Suisse romande est restée constante au cours des dernières années, tandis que l'utilisation en Suisse italienne a augmenté de manière significative. Procom propose également un service de relais par téléphone, sms et vidéo dans les trois langues des signes et s'occupe des pages Teletext pour les personnes sourdes et malentendantes ; cf. Rapport annuel 2019 de Procom, URL : <https://www.procom-deaf.ch/de/Publikationen.aspx> (consulté le 5. 7. 2021).

sourdes sont parfois empêchées de participer à la vie sociale et culturelle comme les autres. Toutefois, il n'existe pas de données plausibilisées et robustes sur l'ampleur des besoins en prestations d'interprétation non satisfaits. En l'état actuel des connaissances, il est donc difficile de quantifier de manière fiable ce différentiel et ses implications en termes de coûts. Au vu des questions encore en suspens, il convient de continuer à suivre cette thématique dans le cadre du rapport du Conseil fédéral sur la politique en faveur des personnes handicapées. Le champ d'action « Accessibilité des prestations et institutions destinées à la collectivité » à l'enseigne du programme « Autonomie » constitue à cet effet un cadre ad hoc.

L'évolution technologique et la numérisation offrent sans cesse de nouveaux moyens de faciliter la communication. Les logiciels modernes de reconnaissance vocale permettent de convertir le langage parlé en langage écrit (sous-titres) en temps réel. Des dispositifs permettant de traduire le langage parlé ou écrit en signes (et vice versa) sont en cours de développement. Des essais ont déjà eu lieu avec des applications pour téléphones mobiles et des personnages virtuels (avatars). Toutefois, la technologie de l'avatar est complexe et n'est pas encore aboutie. Elle intéresse également les Chemins de fer fédéraux suisses, qui procèdent actuellement à des tests en vue de compléter visuellement les annonces par haut-parleur. Il est important de préciser que comme d'autres approches, ces essais n'ont pas pour objectif de rendre la langue des signes superflue. Il s'agit plutôt de réduire la dépendance des personnes sourdes aux services d'interprétation dans certaines situations et de renforcer leur autonomie.

#### **4.4 Accès à l'enseignement bilingue**

Pour que les personnes sourdes puissent apprendre et pratiquer la langue des signes dès leur plus jeune âge, elles doivent avoir accès à un enseignement bilingue, de l'encouragement précoce au degré secondaire II. Les cours sont alors donnés aux enfants et aux adolescents à la fois en langue des signes et en langue orale, dans sa forme parlée ou écrite. Il faut pour cela une communauté linguistique d'enfants du même âge et des enseignants compétents en langue des signes. Les enseignants sourds peuvent simultanément jouer le rôle de modèles positifs. Les élèves entendants doivent eux aussi avoir la possibilité d'apprendre la langue des signes. Intégrer l'enseignement en langue des signes dans le fonctionnement de l'école ordinaire nécessite une adaptation de l'organisation scolaire. On peut par exemple définir des écoles spécialisées qui travaillent en étroite collaboration avec des centres de pédagogie spécialisée. La création d'offres d'enseignement séparatif, exclusivement destinées aux enfants et adolescents sourds, sert moins bien l'objectif visé et devrait être évitée.

En Suisse, l'instruction publique est du ressort des cantons. Depuis la réforme de la péréquation financière de 2008, cela vaut aussi pour l'enseignement destiné aux enfants et adolescents handicapés (art. 62, al. 3, Cst.). Depuis lors, les cantons pourvoient également à la formation d'interprètes et de spécialistes en langue des signes<sup>65</sup>. L'obligation de faciliter l'apprentissage de la langue des signes résultant de

---

<sup>65</sup> Pour la Suisse alémanique, la formation en question se déroule aujourd'hui à la Haute école intercantonale de pédagogie spécialisée à Zurich (*Hochschule für Heilpädagogik*). Pareille offre de

l'art. 24, al. 3, de la CDPH s'adresse donc en premier lieu aux cantons. L'art. 20, al. 3, LHand impose aux cantons de veiller à ce que les enfants et les adolescents qui ont des difficultés de perception ou d'articulation ainsi que leur proche entourage puissent apprendre une technique de communication adaptées à ces difficultés. Cela inclut également la possibilité pour les enfants et adolescents sourds et leurs proches d'apprendre la langue des signes. Le concordat sur la pédagogie spécialisée, auquel adhèrent aujourd'hui seize cantons, met en application le mandat de formation conféré par la Constitution et engage les cantons à collaborer<sup>66</sup>. La Confédération peut, comme le prévoit l'art. 14, al. 3, LHand, soutenir les efforts des cantons pour encourager l'utilisation de la langue des signes et de la langue orale dans la formation scolaire et professionnelle des personnes handicapées de la parole et de l'ouïe. Elle n'a toutefois pas tiré parti de cette possibilité jusqu'à présent. En vertu des art. 54 et 55 de la loi du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr, RS 412.10), la Confédération peut également subventionner les mesures destinées à la formation professionnelle des personnes handicapées.

Aujourd'hui, il n'y a pas en Suisse d'offre globale d'enseignement bilingue couvrant tous les degrés de la scolarité. Les possibilités dans le domaine du conseil aux parents d'enfants sourds et dans celui de l'encouragement précoce sont elles aussi lacunaires. Selon le Centre suisse de pédagogie spécialisée et les associations dans le domaine de l'éducation des sourds, il n'y a pas encore d'inventaire national des offres d'enseignement bilingue. De même, il n'y pas de normes minimales contraignantes, de programmes d'études et de moyens pédagogiques pour un enseignement bilingue tous degrés.

Les offres d'enseignement du degré primaire axées sur le bilinguisme sont aujourd'hui concentrées dans un certain nombre d'établissements pédagogiques et centres de compétences (par ex. Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif à Münchenbuchsee, *Zentrum für Gehör und Sprache* à Zurich, *Oberstufe für Gehörlöse und Hörbehinderte Sek3* à Zurich, Institut St-Joseph à Fribourg). L'enseignement y est souvent combiné avec la langue orale. La majorité des enfants et adolescents sourds et malentendants sont intégrés dans des classes ordinaires, en particulier au degré secondaire I, tout en bénéficiant d'un accompagnement ambulatoire. Plusieurs centres travaillent ensemble à l'élaboration d'un plan d'études pour l'enseignement (bilingue) de la langue des signes, en collaboration avec la Haute école intercantonale de pédagogie spécialisée. Ce plan d'études devrait être présenté au public en septembre 2021.

À Zurich, la *Berufsfachschule für Lernende mit Hör- und Kommunikationsbehinderung* dispense aux jeunes sourds et malentendants une formation professionnelle initiale, les prépare à la maturité professionnelle et les soutient dans leur formation postobligatoire. Il n'est en revanche pas encore possible, en Suisse, de passer sa maturité tout ou partie en langue des signes. En application de l'art. 16 LAI, les élèves et

---

formation fait aujourd'hui défaut en Suisse romande et en Suisse italienne. L'Université de Genève met actuellement sur pied une nouvelle filière. Des formations pour les traducteurs sourds sont également en cours d'élaboration.

<sup>66</sup> Accord intercantonal du 25 octobre 2007 sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée et commentaire des dispositions, URL : [https://www.edk.ch/fr/themes/pedagogie-specialisee?set\\_language=fr](https://www.edk.ch/fr/themes/pedagogie-specialisee?set_language=fr) (consulté le 5. 7. 2021)

les étudiants sourds et malentendants du degré secondaire II et du degré tertiaire ont droit à des mesures d'ordre professionnel, pour autant que leur formation réponde à leurs aptitudes. Le financement des prestations d'interprétation en fait partie.

Pendant longtemps, les enseignants en langue des signes ne bénéficiaient d'aucune reconnaissance professionnelle en Suisse. En avril 2021, le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation a officiellement reconnu la profession d'enseignant de langue des signes. Les enseignants qui maîtrisent la langue des signes jouent un rôle important dans l'intégration scolaire et sociale des enfants et des adolescents sourds.

La mise en place d'un programme complet d'enseignement bilingue pour les sourds est une entreprise exigeante en termes de pédagogie, de personnel et d'organisation, qui nécessite une étroite coordination et la mise en réseau des acteurs impliqués. De toute évidence, le potentiel de développement de la Suisse en la matière n'est pas épuisé, y compris en comparaison avec d'autres pays. La responsabilité de l'instruction publique et de sa mise en œuvre incombe aux cantons. La Confédération ne peut que soutenir les développements en cours. Le rapport du Conseil fédéral sur la politique en faveur des personnes handicapées, avec ses champs d'action, constitue à cet égard un cadre propice. La première étape d'un tel processus devrait consister à établir un dialogue structuré entre les acteurs concernés (Confédération, cantons, conférences intercantionales, établissements de formation, organismes spécialisés et organisations d'entraide). Dans un second temps, on peut envisager de mieux coordonner les offres existantes par le biais d'un inventaire et de développer ensemble de bonnes pratiques pour un enseignement bilingue. Pour ce qui est de l'encouragement précoce, le Conseil fédéral tiendra également compte de la situation et des besoins des enfants à besoins spécifiques (y compris les enfants sourds) lorsqu'il répondra à la motion Eymann 18.3834 « Soutien linguistique précoce ».

#### 4.5 Égalité d'accès au marché du travail

L'Office fédéral de la statistique publie régulièrement des données sur la situation des personnes handicapées sur le marché du travail. Le nombre de personnes interrogées étant la plupart du temps faible, il n'est pas possible de procéder à des évaluations spécifiques pour des groupes particuliers tels que les personnes sourdes ou malentendantes<sup>67</sup>. L'impression qui se dégage toutefois d'études diverses mais non représentatives, c'est que la situation des personnes sourdes ou malentendantes sur le front de l'emploi a connu une certaine amélioration. Pendant des décennies, le choix professionnel de ces personnes s'est limité à des emplois peu qualifiés. Leurs perspectives d'évolution professionnelle étaient également moins bonnes. De plus, en raison de la précarité de leurs conditions de travail, elles étaient plus fréquemment touchées par le chômage, tout au moins jusqu'à un passé récent<sup>68</sup>. De nouvelles enquêtes montrent cependant qu'aujourd'hui, les sourds et les malentendants ont un

---

<sup>67</sup> Office fédéral de la statistique, Égalité pour les personnes handicapées, URL : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/egalite-personnes-handicapees.html> (consulté le 5. 7. 2021)

<sup>68</sup> Blaser, Ruoss, *loc. cit.* ; Mireille Audeoud, Peter Lienhard, *Mittendrin – und doch immer wieder draussen. Forschungsbericht zur beruflichen und sozialen Integration junger hörgeschädigter Erwachsener*, Lucerne 2006, p. 57. À ce propos, voir aussi l'interpellation Cassis 11.3900 « Insertion professionnelle des sourds. Des efforts à faire ».

niveau de formation équivalent à celui des entendants. Le niveau des salaires semble également comparable, avec une tendance des femmes sourdes à gagner moins. Des inégalités subsistent toutefois en ce qui concerne les possibilités de formation postobligatoire et d'évolution professionnelle. Il arrive souvent que les personnes sourdes ou malentendantes soient employées à un niveau inférieur à leurs qualifications et qu'elles n'entrent pas en ligne de compte pour un avancement<sup>69</sup>. De leur côté, les jeunes sourds se heurtent déjà à des obstacles au moment du choix d'une profession, par exemple parce que leurs envies professionnelles ne sont pas prises suffisamment au sérieux ou que leur potentiel est sous-évalué<sup>70</sup>.

La Suisse a un marché du travail libéral. La LHand ne s'applique qu'aux rapports de travail régis par la loi sur le personnel de la Confédération. Les autres rapports de travail de droit public sont soumis à l'interdiction générale de discrimination (art. 8 Cst.). Dans le cas de rapports de travail de droit privé, une personne sourde ou malentendante n'est protégée qu'au titre du devoir général de protection et d'assistance de l'employeur, comme tout autre salarié d'ailleurs.

L'accès des personnes sourdes au monde du travail est aujourd'hui facilité et soutenu par la Confédération de diverses manières. Il importe de distinguer trois types de mesures : les mesures de l'AI, qui concernent essentiellement la situation professionnelle des individus, les mesures relevant du droit du personnel de la Confédération et les mesures visant à améliorer le cadre général en matière d'emploi et à favoriser un environnement de travail inclusif.

L'AI soutient le rétablissement et le maintien de la capacité de gain des personnes handicapées par une série de mesures de réadaptation. Celles-ci comprennent des mesures médicales, l'octroi de moyens auxiliaires, des mesures de détection et d'intervention précoces, des mesures de réinsertion, des mesures professionnelles et des indemnités journalières versées au titre de prestations accessoires. Ce n'est que lorsqu'une réadaptation professionnelle n'est plus envisageable que l'AI verse une rente partielle ou complète en remplacement du revenu. L'accent sur la réadaptation mis par l'AI s'est encore renforcé avec les dernières révisions de l'AI et le projet de développement continu de l'AI (entrée en vigueur prévue pour 2022).

Les personnes sourdes et malentendantes perçoivent rarement une rente AI. En 2019, elles représentaient 0,5 % des bénéficiaires de rentes AI en Suisse. Cette proportion pourrait toutefois être légèrement sous-évaluée car les atteintes fonctionnelles combinées ne sont pas enregistrées de manière différenciée pour la statistique. Les prestations dont les sourds et les malentendants bénéficient le plus souvent sont les mesures professionnelles et médicales et les moyens auxiliaires tels que les appareils auditifs ou les processeurs audio.

La prise en charge des coûts d'interprétation en langue des signes revêt ici une importance particulière. Cette mesure vise à permettre et favoriser la communication dans le domaine de la formation initiale ou postobligatoire, au travail et, dans une

---

<sup>69</sup> Anina Hille, Brigitte Roos, Felix Seidel, Yvonne Seiler Zimmermann, Gabrielle Wanzenried, *Studie zur Arbeitsmarktsituation von gehörlosen und hörbehinderten Personen in der Schweiz*, Lucerne 2020, p. 28 s., 56 s.

<sup>70</sup> Audeoud, Lienhard, *loc. cit.*, pp. 54, 87, 90

moindre mesure, dans les rapports sociaux non professionnels. La LAI fait la distinction entre la prise en charge des services de tiers dont l'assuré a besoin en lieu et place d'un moyen auxiliaire pour exercer d'une activité lucrative (art. 21<sup>ter</sup>, al. 2, LAI et art. 9 de l'ordonnance du DFI du 29 novembre 1976 concernant la remise de moyens auxiliaires par l'assurance-invalidité [OMAI, RS 831.232.51]), et les prestations liées à des mesures d'ordre professionnel, en particulier dans le domaine de la formation professionnelle initiale ou postobligatoire (art. 15 à 18 LAI). Si le remboursement des services de tiers est actuellement limité à 1793 francs par mois, la garantie de prise en charge accordée par l'AI pour les autres mesures est définie individuellement par les offices AI. En 2019, l'OFAS a remboursé à la fondation Procom 1,635 million de francs pour des services de tiers (moyens auxiliaires) et 1,212 million de francs pour des mesures de réadaptation professionnelle<sup>71</sup>. La convention tarifaire passée avec Procom, qui repose sur l'art. 74 LAI, constitue un cas à part. En vertu de cette disposition, des fonds sont disponibles à titre subsidiaire pour les prestations d'interprétation qui ne sont pas couvertes par les mesures individuelles de l'AI (voir ch. 4.3).

Les organisations de sourds ont signalé à plusieurs reprises que les offices AI ne soutenaient pas suffisamment les jeunes dans le choix d'une profession et que le remboursement mensuel des frais d'interprétation dans le cadre de l'activité lucrative ne couvrait pas les besoins. Ces positions sont connues des services compétents. L'expérience montre qu'avec l'art. 16 LAI, les offices AI disposent d'une palette d'instruments suffisamment large pour tenir compte des inclinations et des aptitudes individuelles des assurés au moment d'envisager des mesures de soutien dans le domaine de la formation professionnelle initiale et postobligatoire<sup>72</sup>. Ils disposent de toute évidence d'une certaine marge d'appréciation en la matière. En l'état actuel des données disponibles, il est cependant difficile d'évaluer dans quelle mesure des inégalités se produisent ponctuellement. En 2020, en réaction aux critiques, l'OFAS a enquêté sur la pratique de remboursement des prestations d'interprétation. Il est apparu qu'à l'exception de certains cas individuels, les indications des fournisseurs de prestations ne permettaient pas de plausibiliser le besoin. C'est pourquoi aucune autre mesure n'a été prise à ce moment-là. La motion 21.3452 « Services fournis par des tiers dans le domaine de l'assurance-invalidité. Modèle de remboursement », déposée le 25 mars 2021 par la Commission de la sécurité sociale et de la santé du Conseil national, charge le Conseil fédéral d'adapter l'art. 9 OMAI afin que les remboursements mensuels des services fournis par des tiers puissent être calculés de manière flexible sous forme de contingent annuel. Le Conseil fédéral propose d'accepter la motion. En tant que premier conseil, le Conseil national a adopté la motion le 16 juin 2021.

Hors domaine AI, les moyens d'action de la Confédération sont limités. Le droit sur l'égalité pour les handicapés prévoit des mesures en faveur de l'embauche et de l'emploi des personnes handicapées dans l'administration fédérale (art. 13 LHand,

---

<sup>71</sup> Données de l'Office fédéral des assurances sociales reposant sur les numéros NIF de Procom

<sup>72</sup> Office fédéral des assurances sociales, Circulaire sur les mesures de réadaptation d'ordre professionnel (CMRP), état au 1<sup>er</sup> janvier 2020, ch. 3010 ss. Voir aussi à ce propos l'arrêt du Tribunal fédéral du 3 juillet 2020, 8C\_257/2020, qui affirme le droit au remboursement de l'interprétation en langue des signes pour une formation continue requise par l'entreprise.

art. 12 à 15 OHand). Il s'agit notamment de mesures d'adaptation de l'environnement professionnel aux besoins des employés handicapés (adaptation du poste et des horaires de travail, possibilités de perfectionnement professionnel) et de la désignation d'un délégué à l'intégration des personnes handicapées. Une personne handicapée qui a des raisons de penser que sa candidature n'a pas été retenue à cause de son handicap peut exiger de l'employeur, de la Confédération en l'occurrence, qu'il indique par écrit les motifs pour lesquels elle n'a pas été engagée. La mise en œuvre de ces mesures est coordonnée par l'Office fédéral du personnel. Le Conseil fédéral fixe également des objectifs relatifs à la proportion de personnel handicapé dans l'administration fédérale. Les valeurs cibles stratégiques ont été relevées à 1,5 %-2,5 % pour la période 2020-2023, contre 1,0 %-2,0 % pour la période précédente. Entre 2015 et 2020, la proportion de personnel handicapé s'est établie à environ 1,5 % (2020 : 1,3 %). Le type de handicap ne faisant pas l'objet d'un enregistrement statistique, il n'est pas possible de se prononcer sur le nombre de personnes malentendantes ou sourdes actuellement employées dans l'administration fédérale.

La Confédération peut, en application des art. 16 et 17 LHand, mettre en œuvre des programmes et des projets pilotes destinés à améliorer l'intégration des personnes handicapées. En 2018, le BFEH a lancé le programme « Égalité et travail ». Ce programme, qui s'adresse aux organisations de personnes handicapées, aux entreprises et aux représentants du patronat et des salariés, vise à compléter les mesures individuelles de l'AI. Il s'articule en quatre champs d'action : le développement des connaissances sur les mesures en faveur de l'égalité et sur leurs effets, la mise en œuvre de ces mesures, la mise en forme et la diffusion d'informations, la mise en réseau des acteurs au sein de l'administration fédérale et en dehors de celle-ci. Le programme vise avant tout à améliorer le cadre de travail général des personnes handicapées. L'objectif premier est de développer des mesures permettant aux entreprises de rendre leur environnement de travail plus inclusif. Les personnes handicapées ne sont pas les seules à en bénéficier. Certaines activités du programme ont déjà été menées à bien, notamment l'analyse des effets des mesures en faveur de l'égalité, la réalisation d'un état des lieux des mesures prises au sein de l'administration fédérale et des entreprises liées à la Confédération, et l'orientation ciblée des aides financières du BFEH sur des projets dans le domaine du travail. Il peut s'agir ici à la fois de projets pilotes qui développent de nouvelles approches de l'inclusion professionnelle et les mettent en pratique, et de projets de recherche qui évaluent les mesures existantes en se fondant sur des faits établis. Aucun projet exclusivement destiné aux personnes sourdes et malentendantes ne bénéficie actuellement de ces aides financières. Les activités du programme s'attaquent toutefois aussi aux obstacles qui touchent spécifiquement ces personnes. Il est à noter qu'il existe un échange régulier avec la Fédération suisse des sourds sur le thème du travail.

#### **4.6 Accès sans entrave aux soins de santé**

En Suisse, chacun a accès à des soins de qualité dans le cadre de l'assurance obligatoire des soins (AOS). Cependant, les personnes sourdes et malentendantes constatent régulièrement que les fournisseurs de prestations et les professionnels de la santé ne sont ni préparés ni équipés de manière optimale pour répondre à leurs besoins. Les connaissances et la sensibilité requises font souvent défaut, ou des informations importantes ne sont pas accessibles sous une forme adaptée. Or une



communication réussie est une condition préalable indispensable à un traitement de qualité et à un consentement éclairé. Les personnes sourdes ont absolument besoin d'interprètes pour leurs rendez-vous médicaux, mais aussi en cas d'urgence. Si des services d'accueil ou des centres de santé spécialisés pour les sourds existent déjà en Autriche ou en France, ce n'est pas encore le cas en Suisse. Un service ambulatoire spécifiquement conçu pour répondre aux besoins des patients sourds (Boulevard Santé) a récemment ouvert à Lausanne. Les Hôpitaux Universitaires de Genève (HUG) et le Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV) mettent également en œuvre des programmes de sensibilisation depuis un certain temps déjà. À l'Hôpital universitaire de Bâle, une déléguée aux personnes handicapées s'occupe également des demandes des personnes sourdes<sup>73</sup>.

Le droit à l'égalité d'accès aux services de l'assurance obligatoire des soins est incontesté. Il ne doit pas y avoir de discrimination dans cette assurance. L'assureur ne peut ni refuser une personne ni assortir son admission de réserves. Les obstacles qui entravent encore l'accès aux prestations doivent être supprimés. Il s'agit ici au premier chef de rendre les structures ordinaires accessibles aux personnes handicapées et aux personnes ayant des besoins particuliers. Il incombe aux cantons de coordonner les planifications hospitalières (art. 39, al. 2, de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie, LAMal, RS 832.10). Les fournisseurs de prestations sont responsables de la qualité de leurs services, ce qui passe aussi par la sensibilisation du personnel de santé. Dans le secteur ambulatoire, le fait que les prestations relèvent majoritairement de prestataires privés complique la donne. Il importe ici de mettre en place des incitations propres à rapprocher l'objectif d'une participation sur un pied d'égalité.

Parmi les obstacles entravant l'accès des personnes sourdes aux soins de santé figurent en particulier les modalités du remboursement des frais d'interprétation en lien avec les analyses et les traitements médicaux. Le remboursement des frais d'interprétation en lien avec la psychothérapie est lui aussi problématique. Cette prise en charge n'est pas explicitement réglementée au plan juridique, car les interprètes ne sont pas considérés comme des fournisseurs de prestations au sens de l'art. 35 LAMal. La Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) recommande par conséquent, dans le domaine stationnaire des hôpitaux, d'imputer aux prestations prises en charge par l'AOS les coûts des services de traduction et d'interprétation nécessaires à la réalisation d'un traitement approprié et, ainsi, de les intégrer au calcul des forfaits par cas. Il revient ensuite aux partenaires tarifaires d'appliquer cette recommandation. Dans le domaine ambulatoire également, qui n'est pas financé par les cantons, les partenaires tarifaires peuvent intégrer aux tarifs les coûts des prestations d'interprétation indispensables<sup>74</sup>. Il faudra maintenant voir dans

---

<sup>73</sup> Cf. Tatjana Binggeli, Christiane Hohenstein, *Deaf Patients' Access to Health Services in Switzerland*, in : Hohenstein C., Lévy-Tödter M. (éd.), *Multilingual Healthcare*, Wiesbaden 2020, pp. 333-347 ; Chastonay, Oriane et al., *Les Sourds : une population vulnérable méconnue des professionnels de la santé*, in : *Swiss Medical Forum*, n°2018/38, pp. 769-774 ; Pierre Cole, Odile Cantero, *Stigmatisation des Sourds dans les soins de santé, l'exemple de la santé mentale*, in : *Revue médicale Suisse*, N° 461, 11 février 2015, pp. 398-400.

<sup>74</sup> Office fédéral de la santé publique, Fiche d'information « Financement par l'assurance obligatoire des soins (AOS) des interprètes en langue des signes dans le domaine de la santé », 27 janvier 2021, URL : <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/gesundheitsliche-chancengleichheit/interkulturelles-dolmetschen/Wissensgrundlagen-interkulturelles-Dolmetschen.html> (consulté le 5. 7. 2021)



quelle mesure la recommandation de la CDS sera suivie d'effet et améliorera l'accès effectif aux soins.

Dans sa version 3.0, la norme d'accessibilité eCH-0059 prévoit que les informations en ligne portant sur des domaines importants de l'existence soient également proposées sous forme de vidéos en langue des signes et en langue facile à lire (voir ch. 4.3). On entend par là des informations ayant des conséquences sur la vie et la santé (par ex. le comportement à adopter en cas d'urgence, la sécurité publique, etc.) et des informations sur la prévention de la violence et la promotion de la santé. Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, l'Office fédéral de la santé publique a aussi publié des informations importantes sous forme de vidéos en langue des signes.

Dans le droit en matière de télécommunications, le service universel de base inclut également certains services destinés aux personnes handicapées afin d'améliorer leur participation à la vie sociale. Il comprend notamment un service d'appels d'urgence : aux termes de l'art. 15, al. 1, let. e et f, de l'ordonnance du 9 mars 2007 sur les services de télécommunication (OST, RS 784.101.1), le service universel comprend la mise à disposition, 24 heures sur 24, d'un service de transcription traitant également les appels d'urgence et d'un service de relais SMS, ainsi que, à certaines heures, d'un service de relais par vidéo-téléphonie. Ces services sont actuellement assurés par la Fondation Procom. Il existe également un service d'annuaire et de commutation pour les malvoyants et les personnes à mobilité réduite. L'extension des heures d'exploitation du service de relais par vidéo-téléphonie et une application d'appel d'urgence ont été examinées en 2020 à l'occasion de la révision de l'OST. Il est ressorti des évaluations qu'un changement pendant la période de concession en cours n'est pas justifié. En revanche, il importe d'examiner la nécessité et l'adéquation des services destinés aux personnes handicapées à l'expiration de la concession actuelle des services de base, fin 2022. Six motions identiques intitulées « Numérisation et développement des appels d'urgence suisses » et déposées le 3 mars 2021 (21.3063, 21.3064, 21.3065, 21.3066, 21.3067, 21.3068) chargent le Conseil fédéral d'examiner et d'adapter si nécessaire les bases légales permettant le développement et la numérisation des appels d'urgence. Un accès sans obstacle doit en particulier être offert. Le Conseil fédéral propose d'accepter la motion et le Conseil national, en sa qualité de conseil prioritaire, a adopté ces motions le 18 juin 2021.

#### **4.7 Conclusion intermédiaire**

La Confédération et les cantons facilitent et soutiennent l'utilisation de la langue des signes par un grand nombre de réglementations et de mesures, même si cela n'implique pas une reconnaissance légale explicite. Dans son rapport de 2018 sur la politique en faveur des personnes handicapées, le Conseil fédéral a délibérément évité de focaliser son attention sur l'un ou l'autre handicap. Les programmes en cours de promotion de l'indépendance, d'un environnement de travail inclusif et de l'accessibilité portent sur des thématiques transversales, ce dont bénéficient également – mais pas exclusivement – les personnes sourdes ou malentendantes. Les thématiques spécifiques qui peuvent être abordées dans le cadre de la suite donnée au rapport du Conseil fédéral sur la politique en faveur des personnes handicapées concernent le domaine de l'enseignement bilingue ainsi que la prise en charge des services d'interprétation, notamment dans le domaine des soins. L'objectif principal est de réévaluer et, au besoin, d'optimiser les mesures existantes. L'état des lieux dressé ici

montre toutefois que les approches existantes n'ont jusqu'à présent contribué que marginalement à faire avancer l'identité de minorité linguistique et culturelle de la communauté sourde. Elles mettent davantage l'accent sur l'accès des personnes sourdes à la société majoritaire entendante que sur la promotion de la langue des signes et de la culture sourde en elle-même et pour elle-même. Les actuels instruments d'encouragement linguistique et culturel sont plutôt peu spécifiques et ne sont guère utilisés.

## **5 Possibilités et effets d'une reconnaissance juridique des langues des signes**

La Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) exige des États parties qu'ils reconnaissent et favorisent les langues des signes et la culture des sourds (art. 21 (e), et art. 30 (4)). Elle ne précise toutefois pas sous quelle forme cela doit se faire ni quels effets concrets doivent être associés à la reconnaissance juridique. Comme le montre l'aperçu du ch. 3.3, la voie empruntée varie sensiblement d'un pays à l'autre. Dans le cas de la Suisse aussi, une telle reconnaissance doit s'intégrer dans le régime juridique et linguistique existant. Il s'agit pour cela, comme demandé par les postulats, de faire le tour des différentes possibilités qui s'offrent à elle et de procéder à une première appréciation<sup>75</sup>. C'est ce qui est proposé ci-dessous.

### **5.1 Droit international**

#### **5.1.1 Possibilité de reconnaissance dans le cadre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales**

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (RS 0.441.1), ratifiée par la Suisse en 1998, vise à garantir et à protéger les droits et les libertés des personnes appartenant à des minorités nationales et prévoit à cette fin un certain nombre d'obligations. À ce jour, aucun État partie n'a reconnu la communauté sourde comme une minorité nationale au sens de la Convention-cadre. Cela vaut également pour les États qui reconnaissent une ou plusieurs langues des signes dans leur constitution ou leur législation (voir ch. 3.3).

Selon la déclaration interprétative qu'elle a formulée lors de la ratification de la Convention-cadre, la Suisse peut reconnaître en tant que minorités nationales les groupes de personnes qui :

- sont numériquement inférieurs au restant de la population du pays ou d'un canton ;
- sont de nationalité suisse ;
- entretiennent des liens anciens, solides et durables avec la Suisse ;
- sont animés de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue.

---

<sup>75</sup> À ce propos, voir aussi Kurt Pärli avec la collaboration de Tarek Naguib, *Bref compte rendu : évaluation d'une reconnaissance des langues des signes suisses et des personnes sourdes en tant que minorité en Suisse avec droits étendus en matière de protection et de promotion*, Berne, août 2018.

Ces critères étant cumulatifs, ils doivent tous être remplis, comme l'a précisé le Conseil fédéral en juin 2018 lors de l'examen de la demande de reconnaissance des Roms suisses en tant que minorité nationale.

La Convention-cadre ne prévoit pas de procédure contraignante pour la reconnaissance en tant que minorité nationale. Selon la pratique développée à l'occasion de la tentative de faire reconnaître les Roms suisses, la présentation d'une demande fondée et documentée par la minorité concernée est une condition préalable à l'examen par le Conseil fédéral et l'administration fédérale.

La communauté sourde de Suisse n'a pas déposé de demande de reconnaissance en tant que minorité nationale. C'est pourquoi il ne revient pas au présent rapport d'examiner en détail si les conditions d'une telle reconnaissance sont remplies. La reconnaissance de la communauté sourde par la Suisse dans le cadre de la Convention-cadre créerait un précédent, d'autant que le sujet n'a jusqu'ici été abordé ni au plan national ni au sein du Conseil de l'Europe, en lien avec la Convention-cadre.

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est essentiellement de nature programmatrice. Une reconnaissance en tant que minorité nationale n'a pas d'effets directs, en dehors de l'obligation de rendre régulièrement rapport, et ne fonde pas des droits directement applicables et justiciables. Dans le cas des Yéniches et des Sintés/Manouches, reconnus par la Suisse comme minorité nationale lors de la ratification de la Convention-cadre en 1998, la loi fédérale du 7 octobre 1994 concernant la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » a constitué la base des mesures de soutien visant à assurer et à améliorer les conditions de vie et à préserver l'identité culturelle de ces populations<sup>76</sup>. Les dispositions de la loi ont été intégrées dans la loi du 11 décembre 2009 sur l'encouragement de la culture (LEC, RS 442.1). Selon l'art. 17 LEC, la Confédération peut prendre des mesures pour promouvoir les cultures yéniche et manouche et rendre possible le mode de vie nomade.

La reconnaissance de la communauté sourde en tant que minorité nationale aurait une portée symbolique et pourrait apporter un appui supplémentaire aux revendications politiques des sourds. Mais sans mesures d'accompagnement, les effets risquent de rester limités. La Convention-cadre protège au premier chef les droits individuels des membres d'une minorité nationale et ne va pas tellement au-delà des garanties juridiques du droit national. On peut donc douter que les droits des sourds, par exemple en matière de formation ou d'accès au marché du travail, soient mieux mis en œuvre par ce biais.

### **5.1.2 Possibilité de reconnaissance dans le cadre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires**

La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (RS 0.441.2), ratifiée par la Suisse en 1997, vise à protéger et à promouvoir la diversité linguistique, mais pas les minorités linguistiques elles-mêmes. L'accent est mis sur la dimension culturelle et sur l'utilisation et la promotion de ces langues dans tous les domaines de la

---

<sup>76</sup> RO 1996 3040

vie. La Charte comprend un ensemble d'objectifs et de principes ainsi qu'un catalogue de mesures d'encouragement selon un « système à la carte » : les États parties déterminent eux-mêmes le statut de protection qu'ils souhaitent accorder aux différentes langues (voir ch. 3.2.2).

Au sens de la Charte, les langues régionales ou minoritaires sont des langues qui sont pratiquées traditionnellement sur un territoire d'un État par des ressortissants de cet État constituant un groupe numériquement inférieur au reste de la population et qui sont différentes de la (des) langue(s) officielle(s) de cet État (art. 1(a)). La Charte s'applique également aux langues dépourvues de territoire (art. 1(c)). Les dialectes des langues officielles et les langues des migrants ne sont en revanche pas considérées comme des langues régionales ou minoritaires.

Comme indiqué plus haut, aucun État signataire n'a pour l'instant reconnu une ou plusieurs langues des signes en vertu de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a déclaré en 2019 que la protection des langues des signes ne faisait partie ni de l'objectif initial de la Charte, ni du mandat du Comité d'experts<sup>77</sup>. Une reconnaissance des langues des signes par analogie avec d'autres langues n'est donc pour l'heure pas possible. La Finlande est à ce jour le seul État partie à considérer sa langue des signes dans ses rapports, ce qui a avant tout une portée symbolique.

Tout comme la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires a un caractère fortement programmatoire. Elle ne fonde pas de droits individuels ou collectifs des personnes utilisant une langue régionale ou minoritaire.

La prise en compte des langues des signes dans le cadre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires n'est possible que par le biais d'un protocole additionnel qui reste à créer. De plus, la reconnaissance des trois langues des signes suisses aurait avant tout une valeur symbolique. Sans une inscription dans le droit national, on peut douter, comme dans le cas de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, que des améliorations réelles pour les personnes sourdes puissent être obtenues par ce biais. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires visant davantage à préserver les langues régionales ou minoritaires (et non les utilisateurs) que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, de nouvelles mesures à cette enseigne paraissent toutefois plus indiquées. Ce point de vue reflète également l'opinion dominante au sein du Conseil de l'Europe.

La Suisse accorde une certaine place à ce sujet dans ce cadre, dans la mesure où le rapport relatif à la mise en œuvre des deux accords – il s'agit pour la première fois d'un rapport groupé pour ces deux objets – qui sera adopté par le Conseil fédéral en automne 2021 abordera également la discussion actuelle sur la reconnaissance et l'encouragement des langues des signes suisses.

---

<sup>77</sup> CM/AS(2019)Rec2143-final

## 5.2 Droit national

### 5.2.1 Possibilité de reconnaissance dans le cadre de la liberté de la langue

Le canton de Zurich est aujourd'hui le seul canton à reconnaître explicitement la langue des signes dans le cadre de la liberté de la langue garantie au plan constitutionnel<sup>78</sup>. Comme il est incontesté que ce droit fondamental qu'est la liberté de la langue (art. 18 Cst.) s'applique également aux langues des signes, la mention zurichoise a avant tout une portée déclaratoire.

Sur le fond, il serait possible de compléter l'art. 18 Cst. de la même manière. La liberté de la langue ayant la dimension d'un droit fondamental, un tel ajout devrait être formulé de manière à inclure toutes les langues des signes, mais aussi à ne pas discriminer les locuteurs d'autres langues<sup>79</sup>. Comme le montre le cas du canton de Zurich, l'effet serait avant tout déclaratoire, c'est-à-dire qu'il resterait sans effet juridique supplémentaire. Cette option ne convient donc guère à l'objectif visé, qui est d'apporter de nouvelles améliorations aux politiques linguistique et en matière de formation. Le mandat de promotion résultant de la CDPH ne serait pas non plus mis en œuvre au-delà des dispositions et mesures existantes.

Une mention explicite des langues des signes dans le cadre de la liberté de la langue nécessite une révision partielle de la Constitution fédérale et donc un vote du peuple et des cantons. Les obstacles politiques sont par conséquent considérables, au regard de l'effet attendu.

### 5.2.2 Possibilité de reconnaissance en tant que langues nationales

Les langues nationales de la Suisse sont désignées à l'art. 4 Cst. L'affirmation du quadrilinguisme en tant que caractéristique identitaire de la Suisse a une portée déclaratoire forte. L'art. 4 Cst. définit les communautés linguistiques dont l'existence doit être protégée et encouragée et reconnaît leur égalité en droits. Il détermine également la représentation appropriée des régions linguistiques au sein du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et de l'administration fédérale<sup>80</sup>.

Une reconnaissance explicite des langues des signes suisses dans le cadre de l'art. 4 Cst. nécessiterait une révision partielle de la Constitution fédérale et le vote du peuple et des cantons. Or les obstacles à une révision constitutionnelle sont notoirement élevés dans le système politique suisse. En outre, modifier la Constitution sur un point central de l'identité culturelle du pays ne se ferait pas sans un large débat. Il n'est pas exclu qu'une extension de l'art. 4 Cst. soulève d'autres questions, par exemple con-

---

<sup>78</sup> La teneur de l'art. 12 est la suivante : « *Die Sprachfreiheit umfasst auch die Gebärdensprache.* », ce qui peut se traduire par « La liberté de la langue s'étend à la langue des signes. ». La Constitution du canton de Genève reconnaît la langue des signes comme faisant partie des droits des personnes handicapées (voir ch. 4.2).

<sup>79</sup> Cf. Walter Kälin, *Initiatives des deux Bâle en faveur des personnes porteuses d'un handicap. Bref avis de droit sur la compatibilité avec le droit supérieur*, Centre suisse de compétence pour les droits humains, Berne, 30 novembre 2015, p. 6 s. (en allemand).

<sup>80</sup> Martina Caroni, *Kommentar zu Artikel 4 BV*, in : Bernhard Waldmann, Eva Maria Belser, Astrid Epiney, *Basler Kommentar Bundesverfassung*, Bâle 2015, pp. 80-85, ch. 9 ss. ; Eva Maria Belser, Bernhard Waldmann, *Kommentar zu Artikel 70 BV*, in : *ibid.*, pp. 1201-1219, ch. 15

cernant le statut de l'anglais ou d'autres langues de migrants, d'autant que la communauté de la langue des signes, bien qu'ancienne, ne constitue qu'un petit groupe linguistique.

Au plan juridique, certains estiment qu'une interprétation extensive de l'art. 4 Cst. permettrait déjà de considérer que les trois langues des signes suisses sont contenues (subsumées) dans les langues nationales reconnues. L'argumentation à l'appui de cette thèse consiste à dire que la Constitution se fonde sur une définition large et générale de la langue nationale, et qu'une limitation aux formes orales et écrites de la langue constituerait une discrimination au sens de l'art. 8 Cst.<sup>81</sup>.

Une interprétation aussi large de l'art. 4 Cst. soulève des questions de fond qui n'ont pas encore trouvé réponse. La question qui se pose d'abord est de savoir quelle est réellement la marge d'interprétation sur ce point. À ce jour, ni la jurisprudence ni la doctrine juridique ne se sont prononcées de manière circonstanciée sur la question de l'inclusion des trois langues des signes suisses dans les langues nationales. Une partie de la doctrine souligne que l'art. 4 Cst. n'a pas vocation à refléter la réalité du quadrilinguisme dans la société suisse<sup>82</sup>. À cette objection juridique s'ajoute l'argument linguistique selon lequel une inclusion dans les langues parlées et écrites reconnues ne rendrait pas justice au caractère de langue indépendante de la langue des signes ni à l'identité de minorité linguistique et culturelle de la communauté sourde. En outre, la subsomption d'une langue des sourds à la langue majoritaire à laquelle elle correspond pourrait desservir l'objectif visé. Conformément à la volonté du législateur, les mesures d'encouragement de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques se limitent aujourd'hui à la forme standard des différentes langues. Les dialectes ne sont par exemple pas encouragés par la Confédération<sup>83</sup>. Enfin, le statut de langue d'enseignement serait difficile à obtenir pour la langue des signes par ce seul biais. Et une interprétation extensive de la Constitution ne permettrait pas forcément de satisfaire d'autres revendications visant à améliorer la situation des personnes sourdes.

La reconnaissance des langues des signes suisses en tant que langues nationales est en définitive une question politique qui bute sur les obstacles inhérents à une révision de la Constitution. L'effet symbolique serait important, sans qu'il soit possible pour autant de préjuger des droits concrets et des améliorations réelles qu'une telle reconnaissance induirait. Pour ce qui est des informations officielles et du domaine scolaire, par exemple, c'est la langue officielle ou la langue d'enseignement qui est déterminante.

### **5.2.3 Possibilité de reconnaissance en tant que langues (semi-)officielles de la Confédération**

Les langues officielles sont celles utilisées pour les rapports avec les autorités et par les autorités elles-mêmes. Selon l'art. 70, al. 1, Cst., les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien. Le romanche a le statut de langue

---

<sup>81</sup> Pärli, *loc. cit.*, pp. 16, 17, 24

<sup>82</sup> Caroni, *Kommentar zu Artikel 4 BV, loc. cit.*, ch. 5

<sup>83</sup> Belser, Waldmann, *Kommentar zu Artikel 70 BV, loc. cit.*, ch. 7

semi-officielle : il n'est une langue officielle que pour les rapports avec les personnes de langue romanche. Les autorités fédérales utilisent les langues officielles dans leur forme standard (art. 5 LLC), le rumantsch grischun dans le cas du romanche. Selon l'interprétation qui prévaut aujourd'hui, l'art. 70 Cst. ne s'applique à aucune autre langue, pas même aux dialectes ou aux langues reconnues dépourvues de territoire<sup>84</sup>.

Le champ d'application des langues officielles de la Confédération est précisé à l'art. 4 LLC ; il comprend l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral, l'administration fédérale, les tribunaux fédéraux et les commissions extraparlimentaires de la Confédération. L'utilisation des langues officielles s'applique aux domaines et rapports suivants :

- les rapports avec les autorités fédérales (art. 6 LLC) ;
- les délibérations des chambres fédérales et de leurs commissions (art. 8 LLC) ;
- les travaux du Conseil fédéral et de l'administration fédérale (art. 9 LLC) ;
- les publications officielles (art. 10 et 11 LLC) ;
- les avis à la population, inscriptions et pièces d'identité (art. 12 LLC) ;
- les traités internationaux (art. 13 LLC).

S'agissant de la question qui nous occupe, le statut de langue semi-officielle du romanche est particulièrement intéressant. Aux termes de la loi sur les langues, l'usage du romanche est limité à des situations de communication bien précises :

- Les personnes de langue romanche peuvent s'adresser aux autorités fédérales dans un de leurs idiomes ou en rumantsch grischun. Ces autorités leur répondent en rumantsch grischun (art. 6, al. 3, LLC).
- Les textes d'une importance particulière ainsi que la documentation sur les votations et les élections fédérales sont également publiés en romanche. La Chancellerie fédérale désigne ces textes, après avoir consulté la Chancellerie d'État du canton des Grisons et les services fédéraux concernés (art. 11 LLC, art. 3 OLang).
- Les autorités fédérales rédigent les avis à la population dans la langue officielle locale (art. 12, al. 1, LLC).

Les quatre langues officielles sont également utilisées par les autorités fédérales pour :

- leur matériel imprimé, les pages d'accueil de leurs sites Internet, les inscriptions figurant sur leurs bâtiments (art. 12, al. 2, LLC) ;
- le libellé des pièces d'identité personnelles (art. 12, al. 3, LLC) ;
- les formulaires destinés au public (art. 12, al. 4, LLC).

---

<sup>84</sup> Belser, Waldmann, *Kommentar zu Artikel 70 BV, loc. cit.*, ch. 6 s.

La Chancellerie fédérale dispose d'un service de traduction en rumantsch grischun équivalant actuellement à un taux d'occupation à 60 %. D'autres traductions sont attribuées par mandat, notamment en collaboration avec la Chancellerie d'État du canton des Grisons.

La reconnaissance des trois langues des signes suisses comme des langues officielles à part entière n'est probablement ni réaliste, compte tenu notamment de l'obstacle que représente une révision de la Constitution, ni compatible avec l'objectif d'une gestion administrative efficace. À lui seul, le coût de la traduction en langue des signes serait disproportionné par rapport à la taille du groupe d'utilisateurs de cet idiome. De plus, l'absence d'une forme écrite de la langue des signes poserait de nombreux problèmes, notamment pour ce qui est des publications officielles (actes, procès-verbaux) ou de l'édiction d'actes juridiques (décisions, arrêts). À notre connaissance, aucun État n'a encore reconnu une ou plusieurs langues des signes comme langue(s) officielle(s) à part entière. Cela vaut également pour les cantons de Zurich et de Genève, qui mentionnent la langue des signes dans leur constitution (voir ch. 3.3 et 4.2).

Il serait en revanche possible de reconnaître les trois langues des signes suisses comme des langues semi-officielles, par analogie avec le romanche. Cette solution nécessiterait elle aussi de franchir l'obstacle d'une révision de la Constitution. Comme pour le romanche, le champ d'application pourrait être réglementé de manière différenciée aux plans constitutionnel et législatif<sup>85</sup>. La spécificité de la langue des signes pourrait ainsi être prise en compte sans discriminer d'autres groupes linguistiques. Il s'agirait, au moment de reformuler le champ d'application, de trouver une solution répondant aux besoins des sourds, tout en étant acceptable d'un point de vue pratique.

Il faut toutefois tenir compte du fait que le droit sur l'égalité pour les handicapés et le droit sur les langues prévoient déjà des mesures pour permettre et faciliter les échanges entre les personnes sourdes et les autorités fédérales. Comme expliqué au ch. 4.2, les autorités fédérales prennent en charge les frais d'interprétation lors de contacts avec les autorités, de manifestations, etc. en application de l'art. 14 LHand et de l'art. 11 OHand. Il s'agit donc *de facto* d'un droit légal. Il va également de soi que si une personne sourde était élue membre de l'Assemblée fédérale, du Conseil fédéral, d'un tribunal fédéral ou d'une commission extraparlamentaire, les moyens de communication nécessaires seraient mis à sa disposition<sup>86</sup>. Le développement de l'offre d'informations importantes de la Confédération en langue des signes comme les explications relatives aux élections et aux votations est prévu et même en partie déjà réalisé. On examine également l'intérêt pour l'administration fédérale de se doter à l'avenir de compétences en langue des signes. L'offre peut être encore étendue (par ex. à d'autres conférences de presse du Conseil fédéral ou aux délibérations des Chambres), en application de l'art. 8 Cst. ou de l'art. 14, al. 1, LHand, ce qui doit de toute évidence se faire en étroite concertation avec des représentants des groupes cibles.

---

<sup>85</sup> Pärli, *loc. cit.*, p. 20

<sup>86</sup> Cf. art. 8 et 9 LLC.



La question de savoir si le statut de langue semi-officielle apporterait des améliorations pour les personnes sourdes et malentendantes par rapport aux mesures visant à faciliter l'accès à l'administration fédérale en vigueur jusqu'ici dépend principalement de l'aménagement concret de la réglementation correspondante et de la mobilisation de ressources supplémentaires pour sa mise en œuvre. Au vu de l'obstacle que représente une révision de la Constitution et des efforts de facilitation de l'accès déployés actuellement, force est de supposer que le bénéfice supplémentaire réel serait plutôt limité.

#### **5.2.4 Possibilité de reconnaissance en tant que langues à promouvoir**

Une autre option consiste à reconnaître les trois langues des signes suisses comme des langues à promouvoir. Il s'agirait alors d'associer une reconnaissance déclaratoire à des mesures d'encouragement concrètes. La portée symbolique de cette solution serait évidemment plus limitée que celle d'une reconnaissance comme langue nationale ou comme langue semi-officielle, mais elle aurait pour avantage de combiner judicieusement reconnaissance et mesures de promotion et de pouvoir être mise en œuvre sans modification de la Constitution.

Comme souligné ailleurs, de nombreuses mesures facilitent et encouragent d'ores et déjà l'utilisation de la langue des signes et la communication entre sourds et entendants. Personne ne conteste que ces mesures puissent être développées dans divers domaines. En principe, le cadre juridique devrait permettre la réalisation des droits des personnes sourdes à accéder à tous les domaines de l'existence. Il existe cependant des lacunes en ce qui concerne l'encouragement et l'amélioration de la visibilité de la culture des sourds et de la langue des signes en tant que langue à part entière. Un soutien plus ciblé pourrait par exemple être accordé pour des cours de langue pour sourds et entendants, des échanges culturels entre le monde des sourds et celui des entendants, des formats culturels spécifiques, des traductions d'œuvres culturelles et scientifiques de la langue des signes vers la langue orale, écrite ou parlée, et vice versa. De telles mesures auraient moins à voir avec l'accès des personnes sourdes à la société entendante qu'avec la langue et la culture des sourds eux-mêmes. Elles présenteraient en outre l'avantage de rendre visible le fait que les sourds, en tant que minorité linguistique et culturelle, font partie de la société suisse.

La reconnaissance des langues des signes suisses en tant que langues à promouvoir pourrait s'inscrire dans la Constitution ou dans la législation. Dans le premier cas, le constituant serait libre de définir le cadre dans lequel s'inscrit ce soutien. Et dans le second cas, ce cadre serait limité aux compétences fédérales actuelles. Cette limitation aurait par exemple pour conséquence l'absence de mesures dans le domaine de l'instruction publique.

Les approches suivantes sont envisageables pour inscrire dans le droit des mesures de promotion supplémentaires :

- *Inscription dans le cadre de la loi sur les langues* : la section 3 de la loi sur les langues prévoit un certain nombre de mesures destinées à promouvoir la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques. Une option consisterait à compléter ces dispositions par des mesures de promotion des langues des signes suisses. La loi sur les langues se fonde sur les art. 4,

18 et 70 de la Constitution. L'inscription de mesures supplémentaires dans ce cadre exige une interprétation large de la notion de communauté linguistique mentionnée à l'art. 70, al. 3, Cst., article selon lequel la Confédération et les cantons encouragent la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques<sup>87</sup>. L'art. 16, al. 1, LLC permet d'ores et déjà de favoriser la connaissance par les allophones de leur première langue ; cette disposition se fonde toutefois sur la compétence de la Confédération dans le domaine du séjour et de l'établissement des étrangers (art. 121, al. 1, Cst.). Une disposition d'encouragement dans la loi sur les langues pourrait également reposer sur l'art. 8, al. 4, Cst., à l'instar de l'art. 14 LHand.

- *Inscription dans le cadre de la loi sur l'encouragement de la culture* : une autre option consisterait à inclure une disposition ad hoc dans la loi sur l'encouragement de la culture (LEC). L'art. 69, al. 2, Cst. précise que la Confédération peut promouvoir les activités culturelles présentant un intérêt national. La question de savoir dans quelle mesure l'encouragement de la langue des signes et de la culture sourde présente un intérêt national est affaire d'appréciation politique<sup>88</sup>.
- *Inscription dans le cadre de la loi sur l'égalité pour les handicapés* : il est également envisageable d'étendre le cadre de soutien plutôt limité résultant de l'art. 14, al. 3, LHand et de l'art. 16 OHand à d'autres aspects linguistiques et culturels. L'inconvénient serait que cette réglementation étendue resterait cantonnée au droit sur l'égalité pour les handicapés.
- *Inscription dans le cadre d'une loi spécifique à la langue des signes* : ce sont principalement des pays d'Europe du Nord et anglo-saxons qui disposent de lois spéciales sur la langue des signes. Les domaines réglementés et la position de ces actes dans l'ordre juridique varient sensiblement d'un pays à l'autre (voir ch. 3.3). Une variante minimale pourrait associer une reconnaissance déclaratoire à des mesures de soutien concrètes. Une variante maximale pourrait être conçue comme une véritable loi-cadre, dans laquelle on intégrerait même les dispositions pertinentes de la LHand, de la LAI et d'autres lois spéciales. L'étendue de la réglementation et sa constitutionnalité devraient être examinées en profondeur dans un cas comme dans l'autre. Il faut s'attendre à ce qu'une loi-cadre, en particulier, constitue une entreprise législative exigeante, sans nécessairement se traduire par une valeur ajoutée.

Les avantages et les inconvénients des différentes approches dépendent beaucoup des priorités et des orientations définies. Lors de la préparation du présent rapport, le BFEH a eu des discussions nourries avec des représentants de la Fédération suisse des sourds et d'autres organisations qui ont mis en évidence toute la diversité des attentes que les personnes sourdes placent dans la reconnaissance des langues

---

<sup>87</sup> Voir aussi, dans le même sens : 91.019 Message concernant la révision de l'article constitutionnel sur les langues (art. 116 Cst.), FF 1991 II 326.

<sup>88</sup> La LEC contient une disposition qui permet à la Confédération de prendre des mesures pour promouvoir les cultures yéniche et manouche et pour rendre possible le mode de vie nomade (art. 17 LEC). Cet article n'a toutefois pas pour but premier d'encourager une langue, mais de permettre un mode de vie (cf. ch. 5.1.1).

des signes suisses. Une grande partie de ces attentes concernent l'amélioration de l'accès à l'information, à la formation, à l'emploi, aux soins, etc. Cet aspect a déjà été présenté dans le détail au ch. 4. Pour ce qui est des attentes dans le domaine de la promotion de la langue et de la culture des sourds, les points de vue sont moins faciles à cerner.

## 6 Conclusions

La langue des signes est une langue à part entière, de valeur égale à celle de la langue orale. La langue et la culture sourdes font partie intégrante d'une Suisse ouverte et diversifiée, tout en contribuant à enrichir ce qu'elle est. Le Conseil fédéral reconnaît les réalisations accomplies au quotidien par les personnes sourdes en dépit des nombreux obstacles ; il reconnaît également leur besoin de voir leur langue reconnue et encouragée, mais aussi de jouir elles-mêmes de l'estime de la société, compte tenu en particulier des souffrances et des discriminations subies parce que leur langue a été réprimée pendant des décennies.

En ratifiant la CDPH de l'ONU, la Suisse s'est engagée à reconnaître et à soutenir la langue des signes et la culture des sourds sous une forme appropriée. Elle est l'un des pays d'Europe qui n'a pas encore reconnu explicitement les langues des signes nationales au plan constitutionnel ou légal. Les tentatives de reconnaissance légale menées à l'étranger et à l'échelon cantonal montrent toutefois que cette forme de reconnaissance ne constitue pas en elle-même le remède absolu à toutes les difficultés et les inégalités auxquelles les sourds et les malentendants font quotidiennement face. Ainsi que l'établit le présent rapport, la Confédération et les cantons facilitent et encouragent déjà l'utilisation de la langue des signes par de nombreuses réglementations et mesures. Ces efforts visent à permettre aux personnes sourdes ou malentendantes de participer à la société sur la base de l'égalité avec les autres. Même si elles ne s'accompagnent pas d'une reconnaissance légale explicite des langues des signes suisses, les réglementations et les mesures existantes sont l'expression de la reconnaissance et de l'estime de la langue et de la culture sourdes.

Ce rapport présente plusieurs possibilités s'offrant à la Suisse de reconnaître les langues des signes pratiquées historiquement sur son territoire plus explicitement qu'elle ne l'a fait jusqu'ici. Il examine des variantes s'inscrivant dans le droit international comme dans le droit national. Il pose également la question de savoir quels objectifs une reconnaissance peut et doit permettre d'atteindre. S'agit-il principalement d'un acte déclaratoire ou la reconnaissance doit-elle également élargir le cadre des droits et des aménagements concrets ?

La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et, dans une moindre mesure, la Convention-cadre pour la protection des minorités pourraient offrir un cadre possible pour une reconnaissance à l'enseigne du droit international. Une reconnaissance des langues des signes suisses et de la communauté sourde dans le cadre de ces accords soulève cependant diverses questions. Sans mesures d'accompagnement dans le droit national, la reconnaissance resterait déclaratoire et ne fonderait pas des droits légaux supplémentaires. De plus, le cas échéant, la Suisse jouerait un rôle de pionnier au sein du Conseil de l'Europe, puisqu'aucun État signataire n'a encore reconnu une ou plusieurs langues des signes nationales par ce biais.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a récemment déclaré que la reconnaissance dans le cadre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ne serait possible que par le biais d'un protocole additionnel qui reste à créer. Les discussions relatives à un tel protocole additionnel pourraient durer un certain temps. La Suisse fait une place à ce sujet dans ce cadre, dans la mesure où le rapport concernant la mise en œuvre des deux accords – il s'agit pour la première fois d'un rapport groupé pour ces deux objets – qui sera adopté par le Conseil fédéral en automne 2021 abordera également la discussion actuelle sur la reconnaissance et l'encouragement des langues des signes suisses.

Une reconnaissance des langues des signes suisses en tant que langues nationale ou langues semi-officielles passe par une révision partielle de la Constitution fédérale. Une telle reconnaissance aurait une valeur symbolique forte, mais les obstacles politiques seraient considérables, en particulier parce que le quadrilinguisme constitue un pilier de l'identité de la Suisse. Le bénéfice réel d'une telle reconnaissance dépend essentiellement des droits et avantages supplémentaires qui en résulteraient. Rappelons ici que le droit actuel prévoit déjà des mesures visant à rendre les informations importantes accessibles en langue des signes et à favoriser la communication avec les autorités fédérales. L'intensification des efforts visant à faciliter la participation des personnes sourdes ou malentendantes à la vie publique et politique peut également intervenir dans le cadre juridique existant.

Une autre option consiste à reconnaître les langues des signes comme des langues à promouvoir. Il est vrai que divers moyens d'encouragement existent déjà aujourd'hui dans le cadre de la loi sur l'égalité pour les handicapés ou de la loi sur l'encouragement de la culture. L'étendue du soutien s'inscrivant dans ce cadre est cependant limitée et ces moyens d'encouragement ont été peu utilisés jusqu'ici, probablement aussi parce qu'on ignore souvent leur existence. Des améliorations dans les domaines de la communication et de la coordination peuvent contribuer à ce qu'on en tire un meilleur parti. Les options envisageables pour le développement des réglementations et mesures existantes devraient être étudiées dans le cadre d'un dialogue structuré avec les organisations de sourds. Une reconnaissance explicite des langues des signes suisses en tant que langues à promouvoir aurait l'avantage, par rapport aux autres options examinées, de pouvoir être mise en œuvre sans révision de la Constitution.

Dans le présent rapport, le Conseil fédéral analyse la situation à l'intention du Parlement et détaille plusieurs possibilités de reconnaissance juridique des langues des signes suisses. Il y souligne toutefois aussi que la reconnaissance juridique explicite des langues des signes suisses ne constitue pas une condition impérative pour continuer à encourager et à améliorer la participation des personnes sourdes et malentendantes à la vie de la société. Les approches existantes peuvent en effet être développées dans le sens d'une meilleure visibilité et d'une véritable reconnaissance de la langue et de la culture des personnes sourdes. Cela s'applique en particulier aux domaines de la formation, du marché du travail et des soins mentionnés dans les postulats. Les mesures juridiques et politiques en vigueur, et en particulier le rapport du Conseil fédéral sur la politique en faveur des personnes handicapées, offrent à cet égard un cadre approprié. Le Conseil fédéral estime en revanche qu'un plan d'action

supplémentaire visant exclusivement les personnes atteintes de surdité n'est pas opportun.

Le développement des approches existantes passe de toute évidence en priorité par le renforcement de l'enseignement bilingue. La Suisse reconnaît le droit des enfants et des adolescents sourds d'apprendre la langue des signes comme première langue et de la cultiver activement à l'âge adulte. L'art. 20 LHand, qui s'adresse aux cantons, donne la direction. Le Conseil fédéral est prêt à faire tout ce qui est possible aujourd'hui, à promouvoir activement le dialogue entre les acteurs concernés (Confédération, cantons, conférences intercantionales, établissements de formation, organismes spécialisés et organisations d'entraide, etc.) et à mieux faire connaître les possibilités de soutien existantes. Autre point important : le financement des prestations d'interprétation. Un accès suffisant aux prestations d'interprètes qualifiés est une condition importante pour que les personnes sourdes puissent participer sur un pied d'égalité au marché du travail et bénéficier des mêmes soins que le reste de la population. Les services fédéraux concernés évaluent donc régulièrement si les mesures existantes sont appropriées et efficaces.

Le Conseil fédéral tient tout particulièrement à ce que les efforts visant à améliorer les conditions de vie des personnes sourdes puissent être poursuivis, en particulier dans les domaines de la formation et de la culture. Il charge donc le Département fédéral de l'intérieur, dans le cadre de la suite à donner à son rapport sur la politique en faveur des personnes handicapées après 2023, d'établir un dialogue structuré avec les représentants de la communauté sourde, les services fédéraux et cantonaux et les autres acteurs concernés et d'évaluer en détail les possibilités d'amélioration pointées dans le présent rapport.

## Abréviations

AI	Assurance-invalidité
AOS	Assurance obligatoire des soins
ASL	<i>American sign language</i> (langue des signes américaine)
BFEH	Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées
BSL	<i>British sign language</i> (langue des signes britannique)
CDPH	Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (RS 0.109)
Cst.	Constitution fédérale (RS 101)
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DGS	<i>Deutsche Gebärdensprache</i> (langue des signes allemande)
DSGS	<i>Deutschschweizer Gebärdensprache</i> (langue des signes suisse allemande)
FF	Feuille fédérale
ITM	Langue des signes islandaise ( <i>íslenskt táknmál</i> )
LAI	Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (RS 831.20)
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance-maladie (RS 832.10)
LEC	Loi sur l'encouragement de la culture (RS 442.1)
LHand	Loi sur l'égalité pour les personnes handicapées (RS 153.1)
LIS	<i>Lingua italiana dei segni</i> (langue des signes italienne)
LLC	Loi sur les langues (RS 441.1)
LRTV	Loi fédérale sur la radio et la télévision (RS 784.40)
LSF	Langue des signes française
LSFB	Langue des signes de Belgique francophone
OECin	Ordonnance du DFI sur l'encouragement du cinéma (RS 443.113)
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OHand	Ordonnance sur l'égalité pour les handicapés (RS 153.11)
OLang	Ordonnance sur les langues (RS 441.11)
OMAI	Ordonnance du DFI concernant la remise de moyens auxiliaires par l'assurance-invalidité (RS 831.232.51)
ORTV	Ordonnance sur la radio et la télévision (RS 784.401)
ÖGS	<i>Österreichische Gebärdensprache</i> (langue des signes autrichienne)
OST	Ordonnance sur les services de télécommunication (RS 784.101.1)
RO	Recueil officiel
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SI	Signes internationaux
SSR	Société suisse de radiodiffusion et télévision
VGT	Langue des signes flamande ( <i>Vlaamse Gebarentaal</i> )