



**Le Conseil d'Etat**

3041-2025

Département fédéral de l'intérieur (DFI)  
Madame Elisabeth Baume-Schneider  
Conseillère fédérale  
Inselgasse 1  
3003 Berne

**Concerne : contre-projet indirect à l'initiative pour l'inclusion : procédure de consultation**

Madame la Conseillère fédérale,

Nous avons pris connaissance avec intérêt du contre-projet cité sous rubrique et vous remercions de recueillir l'avis des cantons.

Nous saluons le travail accompli et partageons les principaux objectifs du Conseil fédéral, à savoir de saisir l'opportunité de ce chantier législatif pour moderniser notre législation en matière d'inclusion, afin de mieux prendre en considération des droits consacrés dans la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH).

Toutefois, à l'instar de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), nous regrettons de ne pouvoir approuver le contre-projet dans sa version actuelle. Vous trouverez en annexe les points critiques identifiés dans ce projet et des propositions concrètes pour en faciliter son acceptation.

En vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez à notre prise de position, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

Michèle Righetti-El Zayadi

Le président :

Thierry Apothéloz

## **A. Commentaires relatifs à la loi fédérale sur l'inclusion des personnes handicapées (loi sur l'inclusion)**

Nous mesurons la complexité inhérente à la nécessité de réunir, au sein d'une même loi, une réponse à l'initiative sur l'inclusion ainsi qu'à la motion CSSS-N 24.3003. Nous comprenons aussi la difficulté de coordonner ces travaux avec ceux, lancés déjà en 2023, visant à réviser la loi sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand).

Néanmoins, nous pensons que le Conseil fédéral devrait saisir l'opportunité offerte par cette initiative et aborder de manière coordonnée l'ensemble de ces chantiers. Notre pays a été questionné sur son absence de stratégie de mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), absence de stratégie en partie due à la répartition des rôles entre les cantons et la Confédération. En faisant le choix d'un contre-projet indirect, le Conseil fédéral écarte la voie d'une modification constitutionnelle. Or, cette voie aurait précisément permis de repenser l'ensemble de l'architecture législative en matière d'inclusion pour aboutir à une législation plus claire et cohérente. Nous regrettons ainsi que le Conseil fédéral ait écarté la voie du contre-projet direct.

En outre, nous regrettons que le Conseil fédéral ne propose aucune mesure visant à corriger les impacts négatifs de sa politique de mise en œuvre de l'art. 74 de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité, malgré les constats contenus dans le rapport du 31 mai 2023 du Contrôle fédéral des finances (CDF-22624). En effet, la pratique de subventionnement en la matière de l'Office fédéral des assurances sociales, avec des montants qui ne tiennent pas compte de l'évolution des besoins et des charges depuis deux décennies, contraint de plus en plus souvent les cantons à devoir pallier l'insuffisance de ressources des associations ou fondations privées, ce qui génère un enchevêtrement de compétences qui met ces entités en difficulté et menace leurs prestations. L'absence de toute mention de ce problème dans le contre-projet indirect et la documentation jointe est à notre sens une lacune importante.

### 1. Champ d'application personnel et matériel

L'initiative vise une mise en œuvre de la CDPH entrée en vigueur en 2014. C'est pourquoi elle s'applique à tous les domaines de la CDPH et concerne toutes les personnes en situation de handicap, soit plus de 20% de la population suisse. Au contraire, les dispositions de la loi sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI), reprises dans le contre-projet, se limitent à la question du logement des personnes invalides, soit environ 6% de la population suisse. En revanche, la LHand, dont la révision a déjà fait l'objet d'un message transmis aux Chambres fédérales, concerne toutes les personnes en situation de handicap ainsi qu'un large nombre de domaines d'application.

De notre point de vue, la loi sur l'inclusion, qui se revendique une loi-cadre et une stratégie de mise en œuvre de la CDPH, ne rend pas justice à cette double ambition. En effet, s'agissant de son champ d'application matériel, elle se concentre sur le logement et reste trop imprécise sur les autres domaines de la vie. Certes, les articles 1 à 3 fixent des buts, objets et objectifs larges (l'inclusion, la participation à la société, le respect des différences et l'acceptation des personnes concernées, mais aussi choisir et gérer sa propre vie, jouir d'autonomie). Mais ces objectifs ne sont ensuite pas développés et la loi ne propose aucune mesure ni moyen pour les atteindre, à l'exception de ceux concernant le logement et les

institutions. Vu les nombreuses recommandations de l'ONU et les fortes attentes du public, illustrées par le succès de l'initiative populaire, nous estimons qu'une loi-cadre sur l'inclusion ne peut se borner à traiter uniquement ces aspects et devrait proposer des mesures dans l'ensemble des domaines.

Quant à son champ d'application personnel, le projet n'indique pas clairement s'il concerne l'ensemble des personnes en situation de handicap, ou s'il se borne à traiter la question des personnes invalides. Le fait que la loi se fonde sur l'art. 112b de la Constitution fédérale semble attester l'ambition restreinte du projet de loi. Nous estimons au contraire qu'une loi-cadre sur l'inclusion, si elle doit servir d'instrument de mise en œuvre de la CDPH, doit viser l'inclusion de l'ensemble des personnes en situation de handicap, indépendamment de leur invalidité au sens de l'art. 8 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales.

A défaut, la plupart des buts et des objectifs larges décrits dans la loi, qui doivent viser toutes les personnes en situation de handicap, devraient plutôt trouver leur place dans la LHand. A l'inverse, la modernisation de la LIPPI ne doit viser que les prestations destinées aux personnes invalides et elle pourrait donc soit rester séparée, soit être incluse dans une loi regroupant toutes les lois précitées avec des sections spéciales ne concernant que les personnes invalides, si tant est qu'un champ d'application différencié soit praticable. En effet et à titre d'exemple, la LHand traite des constructions et des obstacles, que l'on retrouve à l'art. 4 al. 3 du projet soumis à consultation.

## 2. Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

Il est reconnu que la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine du handicap présente une certaine complexité. Un contre-projet direct aurait fourni l'opportunité de clarifier cette répartition. A l'inverse, le contre-projet indirect soumis à consultation soulève des incertitudes accrues car il ne clarifie pas suffisamment cette répartition, aussi bien dans le domaine de l'inclusion que dans celui du logement, où ces deux compétences interviennent sans délimitation clairement définie. Plusieurs dispositions de la loi prévoient que « la Confédération et les cantons, dans le cadre de leurs compétences », favorisent l'inclusion des personnes concernées, en particulier dans le domaine du logement. Malheureusement, la loi ne prévoit aucune mesure concrète que la Confédération pourrait mettre en œuvre pour atteindre ce but. S'agissant des compétences cantonales, le projet semble entraîner la disparition d'une responsabilité importante que leur confie actuellement l'art. 2 de la LIPPI (voir ci-après point 3). Autrement dit, loin de préciser les compétences entre les cantons et la Confédération, le projet de loi risque d'aggraver les ambiguïtés existantes.

A l'inverse, une clarification des tâches irait également dans le sens des recommandations de l'ONU auxquelles la Suisse devra répondre jusqu'en 2028.

## 3. Modernisation de la LIPPI

Nous saluons la volonté de la Confédération de moderniser la LIPPI. Nous relevons toutefois des manques importants dans le projet de loi s'agissant de la reprise et modernisation des dispositions de la LIPPI :

a. L'actuel art. 2 LIPPI oblige chaque canton à garantir que les personnes invalides domiciliées sur son territoire ont à leur disposition des institutions répondant adéquatement à leurs besoins. Or, cette obligation des cantons ne se retrouve plus dans le projet de loi sur l'inclusion. En effet, bien que l'art. 4 al. 1 et 2 prétende fonder une responsabilité de l'Etat à garantir certaines prestations, cette responsabilité incombe de manière indiscriminée à la Confédération et aux cantons. Cette nouvelle formulation dissout les responsabilités

cantoniales en matière d'institutions et représente ainsi un recul par rapport à celle figurant aujourd'hui à l'art. 2 LIPPI.

Nous sommes de l'avis que cette responsabilité de chaque canton, à l'égard des personnes vivant sur leur territoire, doit être maintenue dans la nouvelle législation. En outre, cette responsabilité devrait être complétée par celle de garantir non seulement les prestations en institutions, mais aussi les prestations ambulatoires ou à domicile. Nous relevons à ce propos que l'art. 4 al. 5 dans sa formulation, diminue la portée de l'art. 112c de la Constitution fédérale, en indiquant que les cantons sont libres de pourvoir à l'aide et aux soins à domicile – ce qui peut signifier qu'ils sont également libres de ne pas y pourvoir.

b. Si nous saluons et partageons largement l'objectif de la Confédération de garantir un libre choix du logement et des prestations y reliées, ce libre choix devrait à notre sens aussi inclure une notion de proportionnalité afin de prendre en compte les finances publiques fédérales et cantonales et ne pas promettre ce qu'on ne pourra peut-être pas délivrer.

c. Nous relevons un détail : le titre de la section 3 ne correspond pas entièrement à son contenu, qui aborde également la notion de logement en institution. Par ailleurs, ce titre reprend celui de l'art. 5, ce qui peut prêter à confusion.

d. La liste des institutions pouvant être reconnues, présente à l'art. 6 al. 2, devrait aussi inclure les prestations d'accompagnement socio-éducatif à domicile ainsi que les centres de formation adaptés. En outre, le projet devrait proposer une définition précise des prestations ambulatoires, évoquées à l'art. 4, al. 4 sans être clairement définies.

e. Nous observons que le projet de loi reprend à son art. 7, en les enrichissant quelque peu, les conditions de reconnaissance des institutions figurant aujourd'hui à l'art. 5 LIPPI. A ce propos, nous saluons l'ajout de la lettre c, mais aurions préféré une formulation évoquant non seulement les besoins mais aussi le projet de vie des personnes concernées, de manière à mieux tenir compte des droits ancrés dans la CDPH.

f. De même, nous estimons qu'il est important que l'art. 7 let. f soit scindé de manière à isoler dans une lettre spécifique l'obligation, pour l'institution, de :

« garantir aux personnes concernées une protection contre les abus, notamment sexuels, et les mauvais traitements, en portant une attention particulière aux enfants ainsi qu'aux femmes ».

Actuellement, ce point n'est qu'incidemment mentionné en fin de la lettre f. Or, il se distingue notamment des droits de la personnalité mentionnés à la lettre f dans le sens où des abus sexuels relèvent du domaine pénal et revêtent ainsi une importance justifiant l'ajout d'une lettre séparée.

En outre, ce positionnement incident en fin d'article s'est avéré insuffisant en pratique. En effet, la question de la protection contre les abus n'est actuellement pas traitée de manière adéquate et doit impérativement l'être dans le cadre de la révision en 2025, conformément aux obligations découlant de la CDPH et à la lumière des statistiques françaises sur les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes. Ces données ont démontré que les femmes ont été victimes d'agressions sexuelles de la part de trois catégories de personnes : d'autres résidents, le personnel et les visiteurs. Or, il est vraisemblable que cette problématique concerne tout autant les institutions pour personnes en situation de handicap en Suisse. Néanmoins, à ce jour, aucun dispositif spécifique et systématique n'a été mis en place pour réduire ces risques, mais surtout, aucune avancée ne pourra être attendue sans l'introduction d'une disposition expresse à cet effet.

Enfin, la même problématique se posera dans le cadre du développement du logement autonome avec prestations ambulatoires. Il conviendra donc que la Confédération et les cantons intègrent aussi cette exigence de protection dans la mise en œuvre de ces nouvelles formes d'accompagnement.

g. Nous recommandons l'ajout du terme « régulier » au contrôle prévu à l'art. 8 al. 1, afin de garantir une amélioration tangible des conditions pour les personnes en situation de handicap.

Ce point nous paraît d'autant plus important que les moyens financiers nécessaires à un véritable libre choix de logement hors institution ne sont pas encore garantis.

h. En pratique, le retrait de reconnaissance s'avère très difficile pour des raisons que vous pouvez aisément imaginer. Il serait donc recommandé de préciser à l'art. 8 al. 3 que, si les conditions de reconnaissance ne sont pas respectées, le canton compétent peut prévoir un régime de sanctions pouvant aller jusqu'au retrait partiel ou total de la reconnaissance donnant droit à l'exploitation d'un établissement.

i. L'art. 7 let. h propose de remplacer la notion actuelle de « rémunération » des personnes invalides travaillant en atelier, par celle de « salaire convenable ». Bien que nous comprenions et partagions l'intention louable de valoriser l'activité des personnes concernées, nous estimons que cette formulation peut prêter à confusion.

En effet, dans le cadre de la jurisprudence et de la doctrine développées ces dernières années, la notion de rémunération convenable s'est progressivement rapprochée de celle d'un gain suffisant pour permettre à la personne de vivre décemment. S'agissant toutefois de personnes bénéficiaires de rentes partielles ou complètes de l'assurance-invalidité et, dans la plupart des cas, de prestations complémentaires, la rémunération des activités déployées en emploi accompagné ne peut pas avoir la même conséquence. En effet, si les emplois adaptés et accompagnés remplissent une mission sociale essentielle qui est d'offrir à des personnes en situation de handicap un cadre professionnel valorisant et inclusif, en tenant compte de leurs besoins spécifiques, il est toutefois important de souligner que ces postes se distinguent fondamentalement de l'emploi ordinaire. Ils ne comportent ni les mêmes devoirs, ni les mêmes contraintes, ni les mêmes responsabilités, ni les mêmes exigences en termes de productivité et de continuité.

Dans ce contexte, la différenciation salariale n'a pas pour but de dévaloriser ces activités, mais de reconnaître la spécificité de l'emploi accompagné et adapté, et d'assurer un équilibre juste entre inclusion, soutien et équité envers l'ensemble des travailleurs.

La rémunération du travail accompagné doit ainsi prendre dûment en considération l'apport économique mais aussi le besoin d'accompagnement en emploi. En outre, le droit aux prestations sociales, en particulier à la rente AI et aux prestations complémentaires, doit également être pris en considération et la rémunération accordée dans ces emplois ne doit pas fragiliser ce droit. Nous ne doutons pas que ce ne soit pas l'intention du Conseil fédéral. Nous l'invitons donc à revoir cette formulation de manière à lever toute ambiguïté à ce propos.

Il convient dans tous les cas que le Conseil fédéral précise que la rémunération de ces personnes échappe aux minimaux fixés par les conventions collectives de travail, les contrats-types de travail ou les salaires minimaux prévus dans le droit cantonal.

A défaut, cela pourrait évidemment avoir de graves conséquences sur l'emploi actuel et futur des personnes en situation de handicap.

j. Enfin, s'agissant de l'art. 10 al. 4 qui reprend l'actuel art. 8 LIPPI, il devrait à notre sens toucher autant les subventions de fonctionnement que les subventions d'investissement. Dans les deux cas en effet, il importe que le droit cantonal précise les droits et conditions liées à ces droits, afin d'assurer une égalité de traitement.

#### 4. Mise en œuvre de la loi

Le projet de loi ne prévoit aucune obligation, pour la Confédération, de mettre en œuvre les bases nécessaires à la réalisation des objectifs de la loi. En effet, seuls les cantons sont visés à l'art. 11 al. 1.

Si la Confédération est certes mentionnée aux al. 3 et 4, il s'agit uniquement des mesures déjà prévues par la présente loi et donc celles en lien avec le logement puisqu'aucune autre mesure n'est présente.

Or, nous estimons que tant la Confédération que les cantons doivent mettre en œuvre l'inclusion, tel que cela ressort de la CDPH et des nombreuses recommandations de l'ONU rendues en 2022.

#### 5. Plans d'action cantonaux

a. La loi prévoit que seuls les cantons doivent adopter des plans d'action. Or, nous sommes d'avis que la Confédération devrait également adopter de tels plans. Ainsi, nous pensons qu'une coordination de ces plans d'action doit à tout le moins s'effectuer.

b. Nous estimons qu'une loi-cadre ne devrait pas se limiter à prévoir un plan d'action dans seulement deux domaines, alors que la CDPH, en vigueur depuis onze ans, couvre un spectre de domaines beaucoup plus large. Cela aurait aussi pour effet de limiter et ralentir l'élan actuel des cantons.

Tous les domaines ne peuvent certes pas être traités en même temps. Cependant, la Confédération ne doit pas non plus les limiter exhaustivement dans une loi qui ne sera pas modifiée dans un avenir proche.

#### 6. Participation des personnes en situation de handicap aux domaines les concernant

En tant que loi-cadre et afin de mettre en œuvre la CDPH, il manque une obligation de consultation systématique des personnes concernées. En effet, cette notion n'est liée qu'au logement et au travail alors qu'elle devrait être présente dans tous les domaines concernant les personnes en situation de handicap.

Par ailleurs, cette obligation n'est pas uniquement utile pour les personnes concernées. Elle peut aussi et souvent éviter des frais supplémentaires supérieurs à ce qui aurait été dépensé si les préoccupations des personnes concernées avaient été prises en compte à temps dans les processus de décision.

#### 7. Droits subjectifs

Si les droits de recours des organisations sont prévus contre les décisions de reconnaissance des institutions, il devrait en être de même pour les autres domaines de la loi. En effet, nous estimons que des droits similaires à ceux prévus par la LHand doivent être instaurés. A défaut, la mise en œuvre de la loi deviendrait aléatoire. Dans ce cadre, il est également nécessaire de prévoir un allègement du fardeau de la preuve pour les personnes concernées.

Ces aspects nous questionnent ainsi à nouveau sur une fusion potentielle d'une partie, voire de la totalité, avec la LHand.

## **B. Commentaires relatifs à la révision partielle de la loi sur l'assurance-invalidité (LAI)**

Nous soutenons globalement les modifications proposées à la LAI. Toutefois, dans le cadre des objectifs de la loi sur l'inclusion, nous estimons que d'autres ajustements devraient également être envisagés dans le contre-projet à l'initiative. Cela apparaît d'autant plus nécessaire que la loi sur l'inclusion définit principalement des objectifs généraux, sans entrer dans les détails, à l'exception du domaine du logement.

Nous regrettons par ailleurs, comme indiqué en introduction, que le Conseil fédéral ne propose aucune mesure visant à corriger les impacts négatifs de sa politique de mise en œuvre de l'art. 74 de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité, malgré les constats contenus dans le rapport du 31 mai 2023 du Contrôle fédéral des finances (CDF-22624).

### 8. Moyens auxiliaires

Nous soutenons la modification proposée relative au retrait de la subsidiarité pour les procédures d'adjudications lors de l'achat de moyens auxiliaires.

Néanmoins, nous ne comprenons pas si cette possibilité de faire baisser les prix aura effectivement et concrètement pour conséquence d'élargir l'octroi de ces moyens auxiliaires. Si c'est le cas, nous pensons qu'il faudrait l'expliquer plus précisément et donner des garanties budgétaires.

En outre, nous estimons que le plafond pour les services de tiers, notamment ceux concernant l'interprétation en langue des signes, devrait être relevé pour permettre un véritable exercice de la profession. En effet, il est aujourd'hui insuffisant dans de tels cas.

Enfin, l'accès aux appareils auditifs dans le domaine de l'AVS et l'AI pourrait être élargi en abaissant le seuil de financement de tels appareils et en permettant aux personnes concernées de mieux comprendre les différents produits disponibles et leur coût.

### 9. Étendue de la contribution d'assistance

Nous saluons et partageons la volonté de la Confédération d'élargir la contribution d'assistance de l'AI aux personnes dont la capacité d'exercice des droits civils est restreinte.

a. Toutefois, selon notre compréhension, l'élargissement proposé semble difficilement applicable dans la pratique, dans la mesure où les personnes concernées devraient devenir des employeurs pour en bénéficier. Or, cette situation requiert des compétences spécifiques et génère une charge administrative importante, peu compatibles avec une capacité d'exercice des droits civils limitée. Il conviendrait donc soit de supprimer cette obligation pour ces personnes, soit de permettre à des proches de les représenter ou de pouvoir s'y substituer en qualité d'employeurs.

b. Un certain nombre de personnes souffrant d'un handicap psychique ne disposent pas de rente AI. En l'absence de cette rente, nous comprenons qu'elles n'ont pas droit à l'allocation pour impotent destinée à l'accompagnement dans les actes ordinaires de la vie, et ne remplissent donc pas l'une des conditions pour bénéficier de la contribution d'assistance.

Or, il est essentiel que ces personnes puissent recevoir une aide minimale permettant leur maintien dans un cadre de vie autonome. Un octroi en temps utile permettrait en outre d'éviter que ces personnes se retrouvent dans la nécessité de solliciter ultérieurement une rente AI.

A ces fins, il nous semble important de supprimer la condition du droit à la rente présente à l'art. 42 al. 3, deuxième phrase, LAI ou de trouver une autre solution qui laisse une marge de manœuvre à l'AI pour pouvoir entrer en matière.

c. Dans le même sens, il semble que les personnes adultes sourdes et malentendantes n'ont pas toujours droit à une allocation pour impotent, ce qui ne leur permet pas toujours d'obtenir une contribution d'assistance.

Étant donné leurs besoins, il nous semble approprié de remédier à cette restriction certainement non souhaitée.

d. La difficulté à recruter des assistantes et des assistants, ainsi que leurs absences fréquentes, doit justifier que l'emploi de membres de la famille et de proches puisse être autorisé, tout en encadrant ce droit par voie réglementaire afin d'éviter des abus.

Pour les mêmes raisons, il serait également pertinent d'envisager un élargissement du cercle des employeurs au-delà des personnes physiques.

e. L'instrument d'évaluation des besoins FAKT, présent dans la circulaire sur la contribution d'assistance, semble avoir été conçu avec un biais visant principalement le handicap physique. Cet instrument devrait ainsi être reformulé afin qu'il soit adapté à tous les handicaps reconnus depuis, tels que les handicaps sensoriels et cognitifs.

#### 10. Projets-pilotes

Nous soutenons l'élargissement des projets-pilotes permettant de favoriser le logement autonome.

Dans ce cadre, nous relevons simplement qu'il faudrait impliquer les offices AI lors de leur autorisation et de leur planification.

\* \* \*