

Monsieur le Conseiller fédéral  
Hans-Rudolf Merz  
Chef du Département fédéral des finances  
Bernernhof/Bundesgasse 3  
3003 Berne

Zurich, le 14 février 2005

## **Prise de position sur le rapport final de l'organisation de projet concernant la législation d'exécution RPT**

Monsieur le Conseiller fédéral  
Mesdames, Messieurs

Les organisations faïtières de l'aide privée aux handicapés et de l'entraide vous remercient de l'occasion qui leur est offerte de se prononcer sur la législation d'exécution relative à la RPT. Dans une première partie, nous vous faisons connaître notre opinion générale sur certaines modifications proposées dans le domaine de la sécurité sociale concernant le chiffre 4.9.ss. du rapport (question 1), ainsi que sur les dispositions transitoires à l'échelon de la Constitution (question 5). Dans une deuxième partie (annexe), nous prenons position de façon approfondie au sujet des modifications de la LF sur l'assurance-invalidité (LAI), de la LF sur les institutions destinées à l'intégration sociale des personnes invalides (LISI), ainsi que de la LF sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC). Les questions 2-4 ne donnent lieu à aucune remarque du point de vue des personnes handicapées et de leurs organisations.

### **Remarques préalables**

Aussi bien durant les délibérations parlementaires sur le 1<sup>er</sup> projet concernant la RPT que durant la campagne précédant la votation, vous-même et votre prédécesseur, M. le CF Villiger, avez fait, en votre qualité de chefs responsables de votre département, des promesses réitérées à l'égard des personnes handicapées et de leurs organisations qu'il s'agit à présent d'honorer lors de la mise en œuvre de la RPT:

La cantonalisation ne doit pas entraîner de réduction des prestations, ne serait-ce qualitativement. Cette exigence, posée par des membres de l'ensemble des partis politiques, a également été régulièrement soulignée par les gouvernements cantonaux.

### **La législation d'exécution proposée doit être à la hauteur de ces promesses!**

Pour les personnes handicapées et leurs organisations, ces engagements, en complément aux bases constitutionnelles, ont valeur contraignante en ce qui concerne la garantie de la qualité de ces prestations essentielles pour les personnes handicapées. Ces prestations doivent être maintenues et étendues dans les mêmes proportions non seulement durant la

période transitoire prévue pour certaines d'entre elles, mais également par la suite. D'autre part, elles doivent être fournies selon des modèles intégratifs. Afin d'éviter que ne soient élaborés 26 systèmes différents, nous attendons des cantons qu'ils fassent preuve d'une étroite collaboration dans les domaines de la formation scolaire spéciale, des institutions pour personnes handicapées et de la formation du personnel spécialisé. Les Conférences des directeurs cantonaux (CDIP et CDAS) ont un rôle central à jouer dans la mise en œuvre. Dans l'optique de trouver des solutions optimales, celles-ci doivent coopérer avec les milieux des personnes handicapées et leurs organisations. Il convient, notamment lors des travaux de remaniement et d'adaptation de la CIIS, mais aussi dans d'autres domaines, de rechercher la coordination et la coopération.

***Nécessité d'agir de la part des cantons:***

***Collaboration institutionnalisée des Conférences des directeurs et des différents cantons avec les organisations d'aide aux personnes handicapées et d'entraide, ainsi qu'avec les associations de parents et les associations spécialisées***

Nous partons par ailleurs du principe que la Confédération déclare la CIIS comme ayant force obligatoire générale au sens de l'article 48a Cst. au cas où tous les cantons n'y auraient pas adhéré au moment de l'entrée en vigueur de la RPT.

## **1<sup>re</sup> partie: Modifications de la loi dans le domaine de la sécurité sociale**

### **4.9. Sécurité sociale**

#### **4.9.1. Prestations individuelles de l'AVS**

Nous partons du principe que, malgré l'allègement de la charge des cantons en matière de financement, la contribution des pouvoirs publics doit continuer à correspondre au 20% des dépenses annuelles.

#### **4.9.2. Soutien aux mesures d'aide aux personnes âgées, y compris l'aide et les soins à domicile**

Les personnes handicapées et les organisations qui les soutiennent attendent que les prestations d'aide et de soins à domicile (Spitex) se maintiennent au moins au niveau actuel malgré leur cantonalisation partielle, et que leur financement ne soit pas répercuté sur l'assurance-maladie. Pour les personnes handicapées, il est d'une importance majeure que les prestations Spitex soient maintenues et fournies selon des modalités adaptées à leurs besoins et à leurs capacités financières.

#### **4.9.3. Prestations individuelles de l'AI**

Certaines des modifications de la loi proposées sont en contradiction avec la 5<sup>e</sup> révision de la LAI déjà en cours. Il s'agit d'éviter, d'une part, que ne se produisent des chevauchements et, d'autre part, que des modifications matérielles de la loi ne compromettent la révision fondamentale de l'AI à venir.

*Nos remarques et propositions relatives à certains articles de la LAI figurent dans la deuxième partie de la présente consultation.*

## Article 78 Contributions de la Confédération

Avec la RPT, la Confédération acquiert une compétence exclusive en matière de contributions à l'AVS et à l'AI. Selon l'énoncé de l'acte modificateur unique, il est prévu que la contribution de la Confédération à l'AI ne soit fixée qu'au moment de l'entrée en vigueur de la RPT. Nous attendons que la Confédération ne profite pas de la RPT comme opportunité de se retirer, ne serait-ce que partiellement, du financement de l'AI. Là aussi, nous renvoyons à la 5<sup>e</sup> révision de la LAI dont le contenu a également pour objet le financement de ce système social essentiel. C'est pourquoi le financement de l'AI doit être impérativement pris en mains dans le cadre de cette révision.

### **4.9.4. Subventions pour la construction et l'exploitation de homes, d'ateliers et de centres de jour**

La LISI a pour but d'éviter que la cantonalisation des compétences en matière de financement des institutions du secteur résidentiel pour personnes handicapées ne génère pas trop de disparités entre les cantons. L'intention est louable, même si le projet de loi laisse transparaître que la marge de manœuvre de la Confédération en ce qui concerne l'application des articles 112b et 197 ch. 4 Cst. est assez étroite.

La loi proposée entend satisfaire aux déclarations des défenseurs du projet RPT, émises à l'échelon fédéral et cantonal lors des débats parlementaires et durant la campagne précédant la votation, selon lesquelles la loi-cadre n'est pas censée programmer une réduction des prestations, ni d'un point de vue qualitatif ni quantitatif, resp. que le niveau actuel des prestations fournies, qui est en règle générale satisfaisant, doit être conservé. C'est en fonction de ces propos-là que le projet de loi doit être jugé. D'évidentes bonnes intentions de la part de l'organisation de projet ressortent surtout du commentaire concernant le projet de loi; en revanche, les interprétations de certains articles qui y figurent ne coïncident quelquefois pas avec leur énoncé.

*Nos remarques et propositions concernant les différents articles de la LISI figurent dans la deuxième partie de la présente consultation.*

### **4.9.5. Soutien de l'aide aux invalides**

En supprimant l'art. 74 al. 1 let. d LAI, disparaît un article de la loi n'ayant pas de lien direct avec la RPT. Pour justifier cette suppression, on renvoie à la nouvelle loi sur la formation professionnelle (LFPr), entrée en vigueur le 1.1.2004 et réglant dorénavant également les professions du domaine social, ainsi qu'à la révision partielle de la loi sur les hautes écoles spécialisées (LHES) qui, elle aussi, inclut à présent le domaine social.

*Nos remarques à ce propos figurent ci-après sous chiffre 4.9.6.*

#### 4.9.6. Subventions aux organismes formant des spécialistes dans le domaine social

L'application de la LFPr dans les professions sociales suscite de grandes difficultés. Les associations actives dans le domaine social doivent en effet créer de nouvelles structures afin de pouvoir accomplir leurs nouvelles tâches, en analogie à celles remplies depuis des années par les associations de branche pour les professions manuelles et industrielles. Les associations ne disposent pas de fonds destinés au développement et à la surveillance des professions selon la LFPr. Une nouvelle réglementation doit être trouvée dans ce domaine. Etant donné que le domaine social est financé dans une large mesure par les pouvoirs publics, il en résulte que la Confédération et/ou les cantons sont tenus de (co-)financer les formations, ou que les cantons mettent à disposition des institutions des fonds destinés au domaine de la formation. Or, il s'agit là d'un changement de système au niveau du mode de financement des institutions sociales, dont les concepts cantonaux en faveur des personnes handicapées et en faveur de la formation scolaire spéciale doivent tenir compte.

##### ***Nécessité d'agir de la part des cantons:***

***Prise en compte du financement de cursus de formations destinés au personnel spécialisé lors de l'élaboration des concepts cantonaux en faveur des personnes handicapées et en faveur de la formation scolaire spéciale au sens de l'article 197 chiffre 2 et 4 Cst.***

Cette cantonalisation est en outre problématique lorsqu'elle concerne également certains perfectionnements destinés à qualifier le personnel spécialisé dans l'accomplissement de tâches spécifiques au domaine de l'aide aux personnes handicapées (perfectionnements qui aujourd'hui sont fournis en grande partie par les organisations faïtières de l'aide privée aux handicapés): il s'agit par exemple de perfectionnements dans les domaines de la communication assistée, des séances de basse vision pour les handicapés visuels, de l'interprétation en langue des signes, etc. Etant donné qu'il s'agit là de perfectionnements très spécifiques, suivis généralement par un nombre relativement restreint de personnes, que ces cursus ne sont pratiquement pas proposés par les centres de formation habituels et que leur financement serait de façon générale menacé en cas de retrait de l'AI (avec des conséquences fâcheuses pour les personnes concernées), nous demandons que l'AI se charge du maintien de leur financement.

*D'autres remarques, ainsi qu'une proposition concernant l'article 74 LAI figurent dans la deuxième partie de la présente consultation.*

#### 4.9.7. Formation scolaire spéciale

La disposition transitoire relative à la formation scolaire spéciale (art 119 ch. 2 Cst.) stipule que les cantons doivent assumer, dès l'entrée en vigueur de la RPT, les prestations actuelles de l'AI en matière de formation scolaire spéciale au minimum pendant trois ans, resp. jusqu'à ce qu'ils disposent de leur propre stratégie en faveur de la formation scolaire spéciale, qui doit être approuvée.

Après l'entrée en vigueur de la RPT, les cantons seront donc tenus de prévoir les prestations que fournirait l'AI dans le domaine de la formation scolaire spéciale (subventions à la construction et à l'exploitation, contribution aux frais d'école et aux frais de pension, prestations d'éducation précoce, mesures pédagogique-thérapeutiques, frais de transports) et de les garantir. S'y ajoutent les prestations déjà fournies aujourd'hui par les cantons en faveur de la formation scolaire spéciale. D'autre part, les cantons devront également examiner le droit des enfants concernés à une formation scolaire spéciale au sens de la loi sur l'AI actuellement en vigueur, et ils devront en outre reprendre les dispositions de l'AI relatives à l'accès aux écoles spéciales et à la qualification du personnel. Ce règlement transitoire laisse ainsi le temps aux cantons d'élaborer de nouveaux règlements se basant fondamentalement sur l'idée d'une approche scolaire intégrative.

***Nécessité d'agir de la part des cantons:***

***Garantie du droit à la formation scolaire spéciale ainsi que des prestations y relatives au sens de l'AI durant la période transitoire***

Une grande importance est accordée à la CIIS dans le but de garantir la collaboration intercantonale. Or, la CIIS ne contient guère de disposition matérielle qui définit l'objet de la collaboration intercantonale dans le domaine de la formation scolaire spéciale. La CIIS sera un instrument important ayant la compétence d'obliger les cantons à collaborer entre eux dans ce domaine. Un élément de la CIIS concerne l'harmonisation des offres cantonales entre elles, à savoir une planification commune selon les besoins qui doit également être mise en œuvre en ce qui concerne la formation scolaire spéciale.

Etant donné que la CDIP constitue la conférence des directeurs compétente pour toutes les questions ayant trait à la formation, il est nécessaire que la coordination entre la CDIP et la CIIS soit garantie. La CIIS stipule les organes de liaison existant déjà actuellement, qui remplissent une fonction de coordination essentielle pour le secteur des homes. Ou cet organe de liaison doit couvrir également le secteur des centres de jour et des écoles spéciales, ou de nouveaux organes de liaison spécifiques doivent être créés. Il est par ailleurs nécessaire d'assurer que les contributions des personnes ayant devoir d'entretien soient acceptables pour les familles concernées.

La CIIS prévoit des directives-cadre concernant les exigences de qualité. Celle-ci doivent être élaborées de manière définitive, notamment pour le domaine de la formation scolaire spéciale. Les associations spécialisées et les organisations d'aide aux personnes handicapées doivent être associées à ce processus.

***Nécessité d'agir de la part des cantons:***

***Adaptation de la CIIS aux besoins spécifiques de la formation scolaire spéciale, en y associant les organisations d'aide aux personnes handicapées et les associations spécialisées***

#### **4.9.8. Prestations complémentaires**

Les nouvelles bases constitutionnelles ne répondent pas à la question de savoir comment doit s'opérer en détails la répartition des tâches entre la Confédération et

les cantons dans le domaine des prestations complémentaires. La solution développée par le Conseil fédéral, prévoyant que la Confédération conserve sa compétence de garantir le minimum vital (et qu'elle en assume également la plus grande partie du financement), tandis que les cantons sont dotés de la compétence de régler (et de financer) le remboursement des frais de home ainsi que des frais de maladie et d'invalidité, n'est pas impérative au sens de cet article de la Constitution. Compte tenu des discussions menées durant la phase précédant la votation sur la RPT, nous ne souhaitons néanmoins plus remettre fondamentalement en question la solution choisie.

Les organisations d'aide aux personnes handicapées sont toutefois très inquiètes de voir la cantonalisation partielle dans le domaine des prestations complémentaires entraîner des réductions au niveau de la protection d'assurance - acquise durant les années passées - en faveur des résident(e)s de homes, ainsi qu'au niveau du remboursement des frais de maladie et d'invalidité et, au final, de voir la nouvelle conception de la loi pousser progressivement les bénéficiaires de rentes AVS et AI dans une dépendance par rapport à l'aide sociale. C'est pourquoi nous approuvons expressément l'ensemble des dispositions qui sont de nature à fixer un standard minimum dans ces domaines à l'échelon national. Les représentants cantonaux ont assuré, à des occasions très diverses au cours de la période précédant la votation sur la RPT, ne pas avoir l'intention de réduire les prestations en faveur des personnes qui, en raison d'une invalidité, dépendent de soins (prodigués en ambulatoire ou dans un home). Nous partons donc du principe que de tels standards minimaux devraient en conséquence être acceptés par les cantons.

La LPC doit toujours continuer d'avoir pour but de fournir à une personne qui, en raison de son âge, du décès de son soutien ou encore de son invalidité, ne dispose pas de ressources garantissant le minimum vital et qui doit assumer des frais supplémentaires dus à son état de santé, les moyens de mener une **vie humaine digne** et d'éviter qu'elle ne devienne dépendante de l'aide sociale: ce principe doit s'appliquer aussi bien aux personnes capables de vivre hors institution qu'à celles qui doivent séjourner dans un home. Il convient toujours, dans la mesure du possible, de traiter ces deux groupes de personnes de façon égalitaire.

Enfin, la nouvelle **structure de la loi** est convaincante grâce à sa clarté et sa compréhensibilité. A cet égard, nous pouvons entièrement soutenir le projet.

*Nos remarques concernant les différents articles de la LPC figurent dans la 2<sup>e</sup> partie de la présente consultation.*

## Dispositions transitoires

Il règne toujours une certaine confusion sur la manière dont les dispositions transitoires sont censées être appliquées selon l'article 197 chiffre 4 Cst.: que faut-il entendre par "prestations actuelles de l'assurance-invalidité"? Les réponses fournies jusqu'ici par la direction du projet sont en effet assez vagues: existe-t-il une sorte de garantie des droits acquis pour l'institution? Les dispositions essentielles contenues dans la RAI et dans les circulaires de l'OFAS sont-elles déclarées contraignantes? Il est indispensable que, dans le cadre d'une disposition transitoire édictée par la Confédération, ces prestations soient clairement définies. Du point de vue des personnes handicapées et des organisations qui les

soutiennent, il apparaît dès lors clairement que le **règlement concernant la période transitoire ne doit pas être délégué aux cantons.**

Afin d'assurer la continuité et la sécurité juridique pendant la période transitoire, nous présentons les propositions suivantes:

**Propositions:**

- 1. Les bases régissant l'octroi des "prestations actuelles de l'assurance-invalidité" doivent être déterminées dans une disposition transitoire relative à la LISI.**
- 2. Ce règlement transitoire doit garantir que toute institution financée par l'AI perçoit la subvention à l'exploitation conformément aux prescriptions fédérales valables au moment de l'entrée en vigueur de la RPT. Cela signifie que p. ex. les contrats TAEP en cours sont renouvelés et que les directives édictées par l'OFAS moyennant les circulaires sont reprises.**

En conclusion, nous espérons que nos remarques générales et nos propositions relatives aux différents articles de la loi seront prises en considération lors de l'élaboration du message adressé au Parlement. Nous comptons en outre sur le fait que les cantons prennent au sérieux la nécessité d'action telle que nous l'avons exposée, conformément à ce qu'ils avaient affirmé à maintes reprises durant les débats politiques. Par la mise en œuvre d'une collaboration constructive à tous les échelons étatiques et par le concours des personnes handicapées et de leurs organisations au niveau national et cantonal, il est possible de veiller à ce que, dans le secteur très sensible de la sécurité sociale, la qualité de vie des personnes handicapées soit maintenue et encore améliorée.

Veillez agréer, M. le Conseiller fédéral, Mesdames, Messieurs, nos salutations les meilleures.

CONFERENCE DES ORGANISATIONS  
FAITIERES DE L'AIDE PRIVEE AUX  
HANDICAPES  
Le secrétaire :

Thomas Bickel, secrétaire central FSIH

**Annexe**

2<sup>e</sup> partie de la consultation: commentaire et propositions concernant la LAI, la LISI et la LPC

Prise de position sur le rapport final de l'organisation de projet concernant la législation d'exécution RPT

## Remarques et propositions concernant certaines lois du domaine de la sécurité sociale

### 1. LF sur l'assurance-invalidité (LAI)

#### Article 14 al. 1a

Il n'est pas contesté ici que les mesures pédago-thérapeutiques fassent dorénavant partie du domaine de compétence des cantons. Mais le fait que le Conseil fédéral profite en plus de l'occasion pour éliminer une partie des mesures médicales du domaine de prestations de l'AI ne peut être accepté. Cela équivaut à se servir de la RPT dans le but de réduire des prestations, ce qui ne correspond d'aucune manière à sa finalité. Le fait est que les mesures médicales de l'AI n'ont jamais été l'objet de la RPT. S'il est prévu de réduire les mesures médicales, cela doit être proposé dans le cadre de la 5<sup>e</sup> révision de la LAI et discuté dans ce contexte, et non à l'occasion de la législation d'exécution relative à la RPT.

Dans les commentaires, il est prétendu que, dans le cadre de l'AI, la logopédie et la thérapie psychomotrice étaient considérées en règle générale comme des mesures pédago-thérapeutiques. Cette affirmation est manifestement erronée: la thérapie psychomotrice p. ex. est accordée aussi bien à titre de mesure pédago-thérapeutique qu'à titre de mesure médicale: les directives de l'OFAS elles-mêmes (Circulaire concernant les mesures médicales de réadaptation de l'AI, chiffres marginaux 390.4 ss., 404.11, 1043 ss.) le confirment. Il en est de même pour la logopédie qui peut être de nature pédago-thérapeutique ou consister en une mesure médicale classique (p. ex. en cas d'aphasie, de status après opération du larynx, de paralysie bilatérale des cordes vocales, etc.; cf. Circulaire concernant les mesures médicales de réadaptation de l'AI, chiffres marginaux 1025 et 1032). D'un point de vue matériel, il ne ressort pas clairement pourquoi, dans les cas cités, l'AI est censée prendre en charge les prestations médicales, tandis que les thérapies prescrites par le médecin sont à financer par l'assurance-maladie. Un tel mélange des compétences est à tous égards en contradiction avec une répartition claire des tâches et n'a rien à voir avec la RPT.

**Proposition: *Maintien de l'article 14 LAI dans sa version actuelle***

#### Article 54

Le projet de régionaliser les offices AI n'est absolument pas impératif au sens des modifications constitutionnelles opérées dans le cadre de la RPT: même si la Confédération dispose d'une compétence exclusive en matière de prestations individuelles, elle peut en déléguer l'exécution aux organes cantonaux, comme cela se pratique par exemple dans l'AVS.

La question de la manière dont l'AI doit être réorganisée constitue par ailleurs l'objet de la 5<sup>e</sup> révision de la LAI en cours; la consultation y relative a déjà eu lieu. Il ne convient pas qu'une même disposition soit soumise à discussion dans le cadre de deux projets parallèles. Nous proposons que le thème de l'organisation de l'AI soit traité dans le cadre de la 5<sup>e</sup> révision de la LAI, de sorte que les dispositions relatives à l'organisation puissent être coordonnées avec les autres mesures visant à augmenter l'efficacité de l'AI et à optimiser la réinsertion. Une réflexion isolée sur ces thèmes dans le cadre de la RPT n'a pas de sens.

**Proposition: *Maintien de l'article 54 dans sa version actuelle (propositions de modification à soumettre dans le cadre de la 5<sup>e</sup> révision de la LAI)***

### **Article 74 al. 1d**

Comme nous l'exposons dans la première partie de la consultation, les cursus de formation destinés au personnel spécialisé dans le domaine de l'encadrement des personnes handicapées, aujourd'hui cofinancés par l'AI, ne pourront pas tous être intégrés dans les nouvelles lois sur la formation (LFPr, LHES); cela concerne p. ex. les cursus de communication assistée, les séances de basse vision pour les handicapés visuels, les interprètes en langue des signes, etc. C'est pourquoi il est prévu, d'ici à ce que le financement de ces formations soit réglé, de maintenir le mode de financement actuel pour l'ensemble des cursus qui offrent des formations spécifiquement destinées au domaine du handicap et dont les systèmes de la formation professionnelle ou des hautes écoles spécialisées ne tiennent pas compte. Cette incertitude peut être clarifiée dans une disposition transitoire à l'article 74 alinéa 1 let. d LAI.

***Proposition concernant la disposition transitoire: le financement des prestations jusqu'ici accordées selon l'article 74 al. 1 let. d en faveur des cursus de formation spécifiquement destinés au domaine de l'aide aux personnes handicapées, non réglés par la LFPr et la LHES, destinés au personnel spécialisé dans l'assistance, ainsi que dans la formation et la réadaptation professionnelle des invalides, est maintenu par la Confédération jusqu'à l'entrée en vigueur de règlements cantonaux correspondants ou de conventions intercantionales concernant le financement.***

## **2. LF sur les institutions destinées à l'intégration sociale des personnes invalides (LISI)**

### **Titre de la loi**

Le titre de la loi est tout à fait insatisfaisant, et ce à deux égards:

Le terme d'«intégration sociale», très équivoque, sera source de problèmes lors de l'application de la loi (notamment en ce qui concerne la délimitation des offres selon l'article 3 LISI): même s'il est exact que les institutions pratiquent une certaine

forme d'intégration «sociale», cette notion recouvre une acception bien plus large que le seul accompagnement et encadrement des personnes handicapées en milieu institutionnel. A cela s'ajoute que les ateliers protégés œuvrent également en faveur de l'intégration des personnes dans l'économie.

Le terme d'«invalidé» doit être rigoureusement rejeté. La justification formaliste du choix de ce terme n'est pas convaincante. Il serait tout à fait possible d'introduire, dans la loi elle-même, une définition légale de la notion de «handicap» selon la LISI (cf. proposition concernant le (nouvel) article 1a).

***Proposition: LF sur les institutions pour personnes handicapées***

***Proposition subsidiaire: LF sur les institutions destinées à l'intégration sociale des personnes en situation de handicap***

*Cette proposition concerne par analogie les articles utilisant le terme de «personne invalide» et/ou d'«institution destinée à l'intégration sociale».*

### **Article 1 (But)**

S'il s'agissait d'assurer à «toutes» les personnes handicapées l'accès à une institution, le but de la loi serait tout simplement impossible à atteindre. Un tel but n'est d'ailleurs ni souhaitable ni réalisable. Comme l'indique à juste titre le commentaire, il s'agit de garantir que les personnes handicapées nécessitant ou souhaitant un accompagnement/encadrement en milieu institutionnel y aient accès.

### **Article 1a (Personnes en situation de handicap)**

Comme nous l'avons fait remarquer ci-dessus, le terme d'«invalidé» est inacceptable et doit être remplacé. Pour ce faire, il est tout à fait possible d'introduire une définition légale de cette notion dans la loi elle-même. Les explications concernant la cohérence et le texte de la Constitution fédérale, utilisant déjà des arguments aussi légalistes et formalistes, ne sont pas convaincantes.

***Proposition: Les personnes en situation de handicap sont des personnes présentant une invalidité au sens de l'article 8 LPGA.***

La volonté et la possibilité de garantir les droits acquis au sens de l'article 73 alinéa 3 LAI ne ressortent pas d'emblée aussi clairement que l'indique le commentaire. Il convient d'examiner s'il ne serait pas nécessaire de créer une base légale explicite.

***Proposition: Les personnes ayant atteint l'âge de la retraite AVS sont également considérées comme des personnes en situation de handicap au sens de la présente loi lorsqu'elles sont entrées dans une institution avant l'âge de l'AVS.***

Dans ce contexte se pose la question de principe consistant à savoir si l'on a en fait le droit de déterminer une limite d'âge; cette même remarque figure d'ailleurs, et à

juste titre, dans le commentaire. Cette question, qui ne peut simplement être laissée en suspens, nécessite d'être clarifiée avant les délibérations parlementaires.

## **Article 2 (Principe)**

Nous approuvons la formulation de cet article, notamment les précisions apportées quant au terme d'«approprié» utilisé à propos de l'offre, celle-ci devant être appréciée selon des critères non seulement quantitatifs, mais aussi qualitatifs.

## **Article 3 (Institutions)**

Il convient de reprendre les catégories actuelles d'institutions financées par l'assurance-invalidité selon l'art. 73 LAI. Pour éviter les malentendus, il est judicieux que les termes aujourd'hui employés dans l'article 73 LAI (même s'ils sont désuets) soient largement repris tels quels.

Selon la Constitution fédérale, la responsabilité de l'offre jusqu'ici financée en vertu de l'article 74 LAI incombe toujours à la Confédération. Cela concerne l'accompagnement à domicile (article 109 RAI), ainsi que diverses offres de loisirs.

Il est toutefois nécessaire que les délimitations, en partie floues, opérées dans les domaines de l'accompagnement à domicile (alinéa 1 let. b) et des offres de loisirs (alinéa 1 let. d), soient précisées le plus rapidement possible: il incombe à la Confédération de déterminer les offres dans le domaine de l'habitat et des loisirs qui continueront d'être financées sous sa compétence. Les cantons devront définir leurs plans stratégiques en conséquence.

Dans le domaine de l'habitat (let. b), une petite adjonction pourrait apporter la clarté requise:

### ***Proposition: b. Homes et autres formes de logement collectif encadré***

L'application de l'alinéa 2 posera, elle aussi, de sérieux problèmes de délimitation; en effet, surtout en Suisse alémanique, nombre d'institutions offrent aussi bien des places destinées à l'intégration professionnelle que des emplois permanents (parfois dans les mêmes locaux et avec le même personnel). Il doit être déterminé au niveau de l'exécution que la Confédération définit les critères relatifs à la délimitation et au financement, tandis que les cantons sont tenus d'adapter leurs plans stratégiques en conséquence.

## **Article 4 (Reconnaissance des institutions)**

Etant donné qu'il n'est pas prévu d'élaborer des normes d'application, il est judicieux d'opter pour des critères de reconnaissance relativement détaillés (il faut qu'ils le soient). Même si nous approuvons en principe le choix des critères, nous proposons, dans trois cas, une précision (d'ordre linguistique), ainsi qu'une adjonction:

### **Let. a**

Il va de soi qu'une infrastructure adaptée aux besoins des personnes handicapées est nécessaire. Les partisans de la RPT étaient précisément de ceux qui reprochaient aux directives fédérales en vigueur d'être trop détaillées. C'est effectivement le cas lorsqu'on impose à une institution accueillant des personnes handicapées psychiques

de disposer d'une infrastructure adaptée aux personnes en fauteuil roulant. L'offre globale d'une institution doit se concevoir en fonction des besoins de la/des catégorie(s) de personnes qu'elle accueille.

**Proposition: a. disposer d'une infrastructure, d'une offre de prestations et du personnel spécialisé nécessaire qui répondent aux besoins des personnes handicapées.**

Let. d

Vu que des critères détaillés sont nécessaires, il conviendrait de stipuler que l'information sur les droits et les devoirs est à communiquer *par écrit* (=contractuellement).

**Proposition: d. informer, par écrit, les personnes handicapées et, si nécessaire, leurs proches de leurs droits et de leurs devoirs.**

Let. e

Etant donné que l'autodétermination des personnes en institution est un sujet extrêmement délicat et difficile, nous proposons une formulation légèrement modifiée de cette disposition:

**Proposition: e. promouvoir et préserver les droits de la personnalité des personnes handicapées, en mettant notamment tout en œuvre pour permettre de concrétiser leur droit à l'autodétermination et à la participation aux décisions, à la sphère privée, à l'encouragement individuel et à la protection contre les abus sexuels et les mauvais traitements;**

Let. f (nouveau)

Si le terme d'«intégration sociale» devait être maintenu, les institutions devraient alors également veiller à permettre et à encourager les contacts sociaux hors institution.

**Proposition: f. permettre aux personnes handicapées d'entretenir des contacts sociaux en dehors des institutions, les encourager et les soutenir par des moyens adéquats.**

Enfin, nous approuvons le fait qu'il soit explicitement mentionné que l'octroi, le refus et le retrait de la reconnaissance doivent faire l'objet d'une décision.

## **Article 5 (Surveillance)**

Nous estimons positif que le respect des conditions fasse l'objet de contrôles réguliers.

## Article 6 (Participation aux coûts)

### Alinéa 1

L'alinéa 1 contient le principe certainement le plus important de toute la loi-cadre: le fait que les personnes handicapées puissent séjourner dans une institution sans être à la charge de l'aide sociale constitue même un progrès extrêmement réjouissant par rapport à la situation actuelle. Il convient toutefois de veiller, dans le cadre de la législation sur les PC, que le montant destiné aux dépenses personnelles (article 10 alinéa 2 let. b LPC) soit suffisant pour éviter réellement que la personne ne devienne dépendante de l'aide sociale; nous renvoyons à notre proposition concernant la LPC.

Contrairement aux explications figurant dans le commentaire, les cantons ne sont pas entièrement libres de décider s'ils veulent procéder au financement «par des subventions versées aux institutions (...) ou directement aux personnes invalides». Selon la disposition transitoire relative à l'art. 112b, les cantons doivent disposer de plans stratégiques «comportant également l'octroi de contributions cantonales aux frais de construction et d'exploitation d'institutions accueillant des résidents hors cantons». La même règle découle d'ailleurs de l'article 112b Cst., selon lequel les cantons doivent fournir des «contributions destinées à la construction et à l'exploitation d'institutions».

### Alinéa 2

Il serait contraire au principe visé du libre choix des personnes handicapées, resp. mettrait les institutions offrant des places de travail et d'occupation en grande difficultés, si les institutions définies selon l'article 3 alinéa 1 let. a étaient exclues du domaine d'application de cette disposition. Ici, le texte du commentaire contredit celui de la loi; en réalité, l'exclusion proposée concerne également les places d'occupation (sans contrat de travail) dans une institution. Il doit rester possible que les ateliers et les centres d'occupation accueillant une clientèle hors cantons soient financés selon le principe énoncé par l'alinéa 1, resp. que la personne handicapée puisse y séjourner sans recourir à l'aide sociale. Cette même conclusion doit être tirée de la disposition transitoire énoncée ci-dessus, disposition qui ne fait aucune différence entre les types d'institutions disposant de places destinées aux résidents hors cantons.

***Proposition: Si une personne handicapée ne trouve pas de place répondant à ses besoins dans une institution visée à l'article 3 alinéa 1, et reconnue par le canton dans lequel elle réside...***

Nous nous félicitons d'ailleurs de cette disposition qui laisse une certaine liberté de choix dans le domaine intercantonal. Toutefois, la question consistant à savoir si une personne handicapée dispose du libre choix entre les institutions reconnues de son canton de résidence, reste en suspens. Cette problématique doit être impérativement clarifiée dans les plans stratégiques cantonaux.

## Article 7 (Plan stratégique cantonal)

### Alinéa 1

Ni la loi, ni le commentaire ne précisent ce qu'il faut entendre par «plan stratégique». Même si le Parlement a introduit ce terme dans les dispositions transitoires, il est inacceptable qu'une notion inexistante du point de vue juridique soit utilisée pour servir de base à la décision du Conseil fédéral. Seule une loi cantonale constitue une base légale contraignante, tandis qu'un Parlement cantonal est absolument libre de

décider s'il veut ancrer dans un arrêté formel un plan stratégique adopté par le gouvernement et ratifié par le Conseil fédéral.

**Proposition: Chaque canton arrête, conformément à l'article 197 chiffre 4 de la Constitution fédérale, un plan stratégique sous forme d'une loi, réglant la manière de promouvoir l'intégration des personnes handicapées.**

**Proposition subsidiaire: Chaque canton arrête ... un plan stratégique élaboré par le gouvernement cantonal ...**

#### Alinéa 2

Les éléments mentionnés dans l'alinéa 2 concernent exclusivement des points formels; ils ne contiennent pas d'indications concernant les éléments énumérés dans l'article 112b alinéa 3 Cst. («Objectifs de l'intégration» ainsi que «Principes et critères»). Outre les let. a - h, des objectifs d'intégration matériels doivent y figurer, tels que

- Principes régissant l'autodétermination et mesures visant à la promouvoir;
- Principes visant à garantir une offre intégrative des institutions;
- Principes visant à garantir une offre appropriée en faveur des personnes gravement handicapées ou présentant des troubles comportementaux;
- Principe régissant l'information des personnes handicapées.

**Proposition: Adjonction aux exigences posées aux plans stratégiques cantonaux**

**Proposition subsidiaire: cf. proposition concernant l'alinéa 3**

#### Alinéa 3

La tâche de la commission spécialisée ne peut pas uniquement consister à procéder à un «examen de l'exhaustivité» d'un plan stratégique, mais elle doit également comprendre un contrôle portant sur son contenu afin de garantir le respect des conditions-cadre constitutionnelles et légales. Un «plan stratégique» doit pouvoir être refusé s'il ne satisfait pas à certains standards relatifs au contenu (objectifs et principes de l'intégration), standards que la commission spécialisée (comptant également des représentants des cantons) devrait préalablement élaborer.

**Proposition: Le plan stratégique est examiné par une commission spécialisée quant aux objectifs et principes de l'intégration et quant à son exhaustivité. Celle-ci est ...**

#### Alinéa 4

On peut particulièrement se féliciter du fait que non seulement le premier arrêté, mais aussi ses «modifications essentielles» doivent être soumis pour approbation. Cela permettrait de combler, du moins partiellement, la lacune fondamentale mentionnée dans notre commentaire concernant l'alinéa 1. Il serait cependant souhaitable que le plan stratégique soit soumis au Conseil fédéral sous forme d'un arrêté cantonal (en analogie à la garantie des constitutions cantonales par l'Assemblée fédérale).

## Article 8 (Droit aux subventions)

L'article proposé ne tient pas la promesse donnée par le Conseil fédéral et le Parlement de garantir une protection juridique complète. Le recours de droit public donne

uniquement lieu à un examen de la question de l'arbitraire par le Tribunal fédéral, tandis qu'un recours de droit administratif permet un examen plus global.

Le droit aux subventions n'est pas ancré dans la loi. Si le droit cantonal ne prévoit pas ce droit, il n'existe pas de protection juridique de droit administratif, sauf exceptions (interdiction de l'arbitraire, égalité de traitement, interdiction de la discrimination). Par conséquent, le droit fédéral doit être conçu de sorte que le droit aux prestations basé sur la LISI, étant prescrit par le droit fédéral, s'impose de façon contraignante au droit cantonal; de cette manière, la protection juridique est rendue effective dès l'échelon cantonal. Dans le cadre du recours de droit administratif, c'est en dernière instance le Tribunal fédéral qui est compétent et qui possède plein pouvoir de cognition.

***Proposition: La législation cantonale garantit le droit à la participation aux frais sous forme de subventions au sens de l'article 6 alinéa 1. La violation des dispositions de lois-cadres et de législations d'exécution fédérales, ainsi que du droit cantonal basé sur ces lois est soumise en dernière instance au recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral.***

La participation aux coûts par des subventions selon l'article 6 alinéa 1 concerne aussi bien le financement par objet destiné aux institutions reconnues que le financement par sujet destiné aux personnes handicapées; ce dernier s'effectuera sans doute par le biais des prestations complémentaires, déterminées par décision.

## Article 9 (Droit de recours des organisations)

Nous approuvons la (modeste) possibilité offerte aux associations de faire recours. Elle permet de veiller à ce que les cantons, pour des raisons de coûts, ne reconnaissent pas les institutions dont le niveau de qualité est insuffisant. Il faudrait néanmoins parvenir à une harmonisation avec le droit de recours des organisations tel que le prévoit la Lhand (article 9 al. 1). Il serait éventuellement possible de rattacher la formulation à la description utilisée dans la LAI (article 74 al. 1).

***Proposition: Les organisations d'aide aux personnes handicapées d'envergure nationale qui existent depuis au moins dix ans peuvent recourir contre la reconnaissance d'une institution.***

***Proposition subsidiaire: Les organisations actives à l'échelon national ou dans des régions linguistiques, qui défendent les intérêts des personnes handicapées et qui existent depuis au moins dix ans, peuvent recourir contre la reconnaissance d'une institution.***

### 3. LF sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC)

#### Articles 1 – 8

Pas de remarques

#### Article 9

Nous approuvons la suppression des limites supérieures des prestations complémentaires annuelles. Celles-ci ont en réalité pour conséquence d'obliger les bénéficiaires de PC à recourir en plus aux prestations de l'aide sociale, ce qui est contraire au sens de la loi. En ce qui concerne les pensionnaires de homes, il incombe aux cantons d'empêcher, en déterminant le montant de la taxe journalière prise en compte par un home, le financement de tarifs excessifs pratiqués par des établissements. Il n'est pas nécessaire de déterminer une limite supérieure supplémentaire pour les PC annuelles.

#### Article 10 alinéa 1

Pas de remarques

#### Article 10 alinéa 2

En principe, le Conseil fédéral souhaite que la Confédération garantisse, dans le cadre de la répartition des tâches, le financement des besoins vitaux des bénéficiaires de rentes AVS et AI, tandis que les cantons sont déclarés compétents en matière de financement des frais de maladie et d'invalidité. Sur la base de cette répartition des tâches, il est en soi logique que les cantons puissent limiter les coûts engendrés par un séjour dans un home ou un hôpital (taxe journalière). Il n'est en revanche pas compréhensible qu'il incomberait aux cantons de fixer «le montant des dépenses personnelles»: font partie de ces dépenses personnelles, les dépenses liées à l'achat de vêtements, au coiffeur, aux transports, aux activités de loisirs, aux impôts, etc.; il s'agit donc de dépenses n'ayant rien à voir avec la maladie ou l'invalidité, mais faisant partie des besoins vitaux. C'est pourquoi il doit incomber à la Confédération, comme cela se pratique pour le «montant destiné à couvrir les besoins vitaux» des personnes ne vivant pas dans un home, de déterminer le «montant des dépenses personnelles» des pensionnaires de homes.

***Proposition: b. un montant destiné aux dépenses personnelles. Le Conseil fédéral fixe le montant.***

#### Article 10 alinéa 3

Pas de remarques

#### Article 11 alinéa 1 let. a

Il ne ressort toujours pas clairement pourquoi, contrairement à la règle générale, le revenu d'une activité lucrative de certains bénéficiaires de PC (personnes invalides ayant droit à une indemnité journalière de l'AI) devrait être pris en compte intégralement comme revenu. Nous avons déjà critiqué cette disposition, qui est incompréhensible, à d'autres occasions; il s'impose à présent d'y apporter enfin la rectification nécessaire.

***Proposition: Suppression de la dernière phrase*****Article 11 alinéa 1 let. c dernière phrase**

Le Conseil fédéral propose que les cantons soient libres de régler de manière dérogatoire la question de l'imputation de la fortune pour les pensionnaires de homes. Par conséquent, les cantons pourraient p. ex. décider qu'il ne convient pas de prendre en compte comme revenu le cinquième, mais le tiers ou même la moitié de la fortune nette (à condition qu'elle soit supérieure aux franchises). Il est en outre prévu qu'une augmentation de la fortune prise en compte soit également applicable aux pensionnaires de homes bénéficiant d'une rente AI. Une telle réglementation entraînerait une déjoration considérable des droits des pensionnaires de homes par rapport à la situation actuelle, ce qui est en contradiction avec les garanties plusieurs fois réitérées, selon lesquelles la nouvelle répartition des tâches ne doit pas occasionner de réduction des prestations.

Etant donné que la détermination du montant de la fortune prise en compte chez les pensionnaires influe également sur le droit à la couverture des besoins vitaux (à garantir par la Confédération), le fait que la compétence en soit laissée aux cantons conduit à un imbroglio matériellement injustifié au niveau de la répartition des tâches. C'est pourquoi la prise en compte de l'imputation de la fortune chez les rentiers AVS doit être réglée de manière homogène dans la LPC. Vu que la quasi totalité des cantons reconnaît entre-temps la prise en compte d'un cinquième de la fortune nette, rien ne s'oppose à ce que cette réglementation soit introduite dans la loi. Il convient en revanche de renoncer à une règle spéciale concernant les personnes au bénéfice d'une rente AI.

***Proposition: La fortune prise en compte comme revenu s'élève à un cinquième pour les bénéficiaires de rentes de vieillesse vivant dans un home.*****Article 11 alinéas 2 et 3**

Pas de remarques

**Article 12**

Pas de remarques

**Article 13**

D'accord. Bien que le modèle de financement soit compliqué, il garantit que les pensionnaires de homes et les personnes vivant chez elles soient traités de manière égalitaire en matière de financement par la Confédération.

**Article 14 alinéa 1**

Afin de garantir une pratique de remboursement homogène au niveau national, il nous paraît impératif que l'on reprenne au moins le catalogue sommaire des prestations en vigueur dans la loi actuelle. Le message doit à tout le moins mentionner les prestations prises en compte; est notamment concerné l'engagement privé de personnel soignant fournissant de l'assistance au sens de la let. b.

Le catalogue doit toutefois être complété par une lettre supplémentaire qui règle le remboursement des séjours de convalescence et des séjours en établissement thermal. Ceux-ci sont remboursés depuis toujours, sous certaines conditions, dans le cadre des prestations complémentaires (cf. art. 11 et 12 OMPC). Lors de la 3<sup>e</sup> révision

de la LPC, on a toutefois omis de créer une base légale claire. Il est à présent grand temps de combler cette lacune, faute de quoi il faut craindre une réduction des prestations.

**Proposition: (nouveau) g. séjours de convalescence et séjours en établissement thermal prescrits par le médecin**

#### **Article 14 alinéas 3-5**

Nous soutenons expressément l'idée de déterminer des montants maximaux pour le remboursement des frais de maladie et d'invalidité, ne pouvant être fixés au-dessous de cette limite par les cantons. Il faut notamment respecter la volonté du législateur telle qu'elle a été formulée dans le cadre de la 4<sup>e</sup> révision de la LAI: sa volonté ne peut être contournée rétroactivement dans le cadre de la présente révision.

#### **Articles 15 – 18**

Pas de remarques

#### **Article 19**

Même si l'énoncé de cet article correspond largement à celui de la loi actuelle, nous sommes d'avis que la norme potestative doit être remplacée par une norme impérative. Jusqu'ici, on n'a encore jamais renoncé à procéder à une adaptation et il n'est pas compréhensible pourquoi il en serait désormais autrement. L'art. 19, en déterminant que l'adaptation doit être «appropriée», laisse une marge de manœuvre socio-politique et politico-financière suffisante au Conseil fédéral.

**Proposition: Le Conseil fédéral, lorsqu'il fixe les nouvelles rentes ....., adapte de manière appropriée les montants des dépenses reconnues ....**

#### **Article 20**

Pas de remarques

#### **Article 21 alinéa 1**

*La règle selon laquelle le Conseil fédéral peut édicter des dispositions particulières concernant les compétences qui s'appliquent aux personnes vivant dans un home de manière permanente ou prolongée, pourrait donner lieu à des incertitudes, d'autant plus que les cantons conservent le droit de déterminer des conventions dérogoires. Nous préférierions que la règle concernant le lieu de domicile soit appliquée de façon conséquente. Le Conseil fédéral devrait à tout le moins indiquer dans son commentaire quelle pourrait être l'orientation donnée à une disposition de l'ordonnance afin qu'il soit possible d'évaluer l'opportunité d'une telle délégation.*

**Proposition: Suppression de la 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> phrase**

#### **Articles 22 - 32**

Pas de remarques

14 février 2005