Ständerat
Conseil des États
Consiglio degli Stati
Cussegl dals stadis

24.3003 n Mo. CSSS-CN. Moderniser la LIPPI. Garantir l'égalité dans le choix du logement ainsi qu'un soutien ambulatoire approprié pour les personnes handicapées

Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du 29 octobre 2024

Réunie le 27 juin et le 29 octobre 2024, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États (CSSS-E) a procédé à l'examen préalable de la motion visée en titre, déposée par son homologue du Conseil national le 18 janvier 2024 et adoptée par le Conseil national le 7 mars 2024.

La motion charge le Conseil fédéral de présenter une révision de la loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI) et d'autres lois pertinentes pour que les personnes en situation de handicap puissent choisir librement et de manière autonome leur forme de logement ainsi que leur lieu de résidence et qu'elles bénéficient du soutien nécessaire à cet effet. Ce soutien devra respecter le principe de proportionnalité ; le résultat de la modification devra par ailleurs être globalement neutre en termes de coûts. Le Conseil fédéral impliquera activement les personnes en situation de handicap dans le processus d'élaboration de la révision.

Proposition de la commission

La commission propose, par 8 voix contre 2, d'adopter la motion.

Rapporteuse : Häberli-Koller

Pour la commission :
Le président

Damian Müller

Contenu du rapport
1 Texte et développement
2 Avis du Conseil fédéral du 21 février 2024
3 Délibérations et décision du conseil prioritaire
4 Considérations de la commission

$

1 Texte et développement

1.1 Texte

Le Conseil fédéral est chargé de créer, au moyen d'une révision de la loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI) ainsi que des autres lois fédérales qui s'y rapportent, des bases légales modernes permettant aux personnes handicapées de choisir librement et de manière autonome leur forme de logement ainsi que leur lieu de résidence et de bénéficier du soutien nécessaire à cet effet. Comme pour toute activité de l'État, le principe de proportionnalité visé à l'art. 5, al. 2, de la Constitution devra être respecté lors du choix de la forme de logement. Pour des raisons d'économie de procédure et afin de renforcer la sécurité juridique pour les personnes concernées, le projet de loi devra prévoir un plafonnement des coûts totaux par personne par rapport à un hébergement dans une institution, plafonnement dont découlera un résultat globalement neutre en termes de coûts.
Le Conseil fédéral consultera systématiquement les personnes handicapées et leurs organisations et les impliquera activement dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des bases légales.

Une minorité de la commission (Glarner, Aeschi Thomas) propose de rejeter la motion.

1.2 Développement

Dans le cadre de la RPT 2008, la Confédération a transféré aux cantons la compétence en matière d'intégration dans une institution des personnes handicapées et en a réglé les principes dans la loi-cadre LIPPI. Lors de l'élaboration de la loi, l'accent a été mis sur l'habitat et le travail en institution. L'intégration par des mesures ambulatoires devait quant à elle être réglementée par les cantons, tandis que les mesures de réadaptation individuelles sont restées du domaine de la Confédération (dans le cadre de l'AI). Les tâches n'ont pas été réparties plus précisément en ce qui concerne l'encouragement au logement autonome des personnes handicapées à l'aide de prestations de soutien.

Depuis, la Suisse a ratifié la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées et s'est engagée à offrir à ces personnes la possibilité de choisir, sur la base de l'égalité avec les autres, leur lieu de résidence et leur forme de logement (art. 19 de la convention). Conformément à sa « vision pour le logement autonome des personnes handicapées et des personnes âgées », la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) entend réaliser ce droit d'ici à 2030. En réponse au premier rapport de la Suisse, le Comité des droits des personnes handicapées a récemment invité cette dernière à mettre en place un système complet de soutien individualisé favorisant la vie autonome dans la communauté.

En 2019 déjà, un état des lieux réalisé sur mandat de l'OFAS constatait que le manque de clarté de la répartition des tâches, l'extrême fragmentation des prestations et les incitations négatives compliquaient cette mise en place. Tandis que l'avis de droit faisant suite à la motion 18.3716 de la CSSS-N identifiait des obstacles dans la LIPPI et dans le droit fédéral des assurances sociales, l'étude consécutive à l'état des lieux susmentionné portait sur les flux financiers. Il faudra tenir compte de ces éléments et des évolutions dans le domaine à l'échelon (inter-)cantonal pour élaborer des bases juridiques modernes.

Une révision de la LIPPI vise à éviter que les personnes handicapées ne soient de facto contraintes de vivre en institution faute d'offres de soutien ambulatoires. Outre leur forme de logement, les personnes handicapées doivent également pouvoir choisir librement leur lieu de résidence et faire usage de la liberté d'établissement garantie par la Constitution.

Il s'agit d'un transfert de ressources. Des études approfondies menées au niveau européen et au niveau mondial montrent que les coûts globaux n'augmentent pas, mais que le rapport coût-efficacité s'accroît nettement, car la qualité de vie des personnes concernées et leur satisfaction à l'égard des services s'améliorent.

Il y a lieu de prévoir une période de transition pour la restructuration du soutien dans le domaine du logement afin de permettre aux cantons de mener à bien la procédure législative correspondante. Les dispositions légales garantissant la liberté d'établissement devront être mises en œuvre immédiatement après leur entrée en vigueur.

2 Avis du Conseil fédéral du 21 février 2024

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) a suscité la création de l'art. 112b Cst. (RS 101). L'al. 2 impose aux cantons d'encourager l'intégration des personnes invalides, notamment par des contributions destinées à la construction et à l'exploitation d'institutions visant à leur procurer un logement et un travail. Cette disposition n'englobe toutefois pas toutes les personnes handicapées ; les personnes âgées, notamment, ne sont pas incluses dans le champ d'application. L'al. 3 donne au législateur la compétence de fixer à l'échelon fédéral les objectifs, les principes et les critères de l'intégration. Cette réglementation était motivée par la crainte qu'en supprimant la compétence de l'assurance-invalidité dans le domaine des prestations collectives pour l'intégration en institution, les cantons ne mettent pas à disposition des personnes invalides une offre stationnaire suffisante.
Avec la loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI ; RS 831.26), le législateur fédéral a donc prévu que toute personne invalide qui en a besoin et le souhaite doit avoir accès à une institution, indépendamment de ses ressources financières, de sa situation personnelle et de son état de santé.
Contrairement à l'intégration des invalides, l'art. 112c, al. 1, Cst. établit la compétence exclusive des cantons en matière d'aide et de soins à domicile pour les personnes âgées et les personnes handicapées.
Le Conseil fédéral reconnaît l'importance du logement autonome. La présente motion soulève entre autres diverses questions constitutionnelles, notamment en matière de responsabilités et de compétences, questions qui doivent être éclaircies. Le Conseil fédéral traitera cependant ces questions dans le cadre de la politique du handicap 2023-2026 (www.edi.admin.ch > Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH) > Politique du handicap), qui comprend un programme prioritaire « Logement ». Ce programme vise à promouvoir, en collaboration avec les cantons, la liberté de choix des personnes handicapées en matière de logement et à fournir un soutien au logement adapté aux besoins et aux préférences individuelles. Parmi les mesures prévues dans le programme prioritaire figure notamment la question de savoir si la LIPPI ou des directives cantonales font obstacle à des structures de soins modernes dans les cantons.

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

3 Délibérations et décision du conseil prioritaire

Le 7 mars 2024, le Conseil national a adopté la motion par 128 voix contre 52 et 4 abstentions.

4 Considérations de la commission

La commission approuve sans réserve l'objectif de la motion : les personnes en situation de handicap doivent pouvoir choisir leur forme de logement ainsi que leur lieu de résidence de la manière la plus libre et la plus autonome possible. Elle rappelle qu'il s'agit d'un droit fondamental, également inscrit dans la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées, que la Suisse a ratifiée. Or, le rapport du comité de l'ONU de 2022 constate que les exigences ne sont pas remplies, notamment dans le domaine de l'autonomie en matière de logement. La commission estime que la Suisse doit remplir ses obligations à cet égard. Elle constate que les bases juridiques ne correspondent plus aux réalités actuelles car elles favorisent les solutions en institution. Selon la CSSS-E, les solutions ambulatoires ne favorisent pas seulement l'autonomie en matière de logement, mais présentent aussi des avantages sous l'angle de l'efficacité des coûts.
La commission reconnaît que la motion soulève diverses questions concernant la coordination avec les activités et initiatives déjà en cours, mais aussi les compétences constitutionnelles de la Confédération et des cantons ainsi que les responsabilités qui en découlent en matière de financement. Au vu des interprétations différentes des compétences constitutionnelles en particulier, la commission s'est renseignée, le 29 octobre 2024, sur un avis de droit de l'Office fédéral de la justice portant sur la délimitation des compétences dans ce contexte[1]. Eu égard à la motion, la commission constate que la Constitution autorise la Confédération à fixer les objectifs, les principes et les critères d'intégration des personnes invalides. Ces prescriptions peuvent aller au-delà de l'intégration dans les institutions, afin de garantir que l'intégration et la protection des personnes concernées correspondent à la compréhension actuelle de cette thématique et qu'elles prennent en compte les développements ultérieurs. L'adoption de la motion permettrait de franchir la première étape vers l'adaptation des bases légales à cette compréhension moderne de l'intégration. Étant donné que la motion est formulée de manière ouverte et qu'elle tient compte du principe de proportionnalité, les questions soulevées pourront être examinées plus en détail au stade de la mise en œuvre.

[1] L'avis de droit est disponible, en allemand, sur www.bj.admin.ch > Publications & services > Rapports, avis de droit et décisions > Gutachten zur Kompetenzausscheidung nach Art. 112b und Art. 112c BV