



Berne, le 25 juin 2025

Contre-projet indirect (loi fédérale sur l'inclusion des personnes handicapées et révision de la loi sur l'assurance-invalidité) à l'initiative populaire fédérale « Pour l'égalité des personnes handicapées (initiative pour l'inclusion) »)

Rapport explicatif
relatif à l'ouverture
de la procédure de consultation

Condensé

L'initiative populaire « Pour l'égalité des personnes handicapées (initiative pour l'inclusion) » a abouti en octobre 2024. En réponse, le Conseil fédéral a proposé l'élaboration d'un contre-projet indirect, comprenant une nouvelle loi-cadre sur l'inclusion fondée en particulier sur l'art. 112b de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst. ; RS 101) et une révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI ; RS 831.202). La loi-cadre vise à renforcer l'inclusion des personnes handicapées conformément à l'art. 112b Cst., principalement dans le domaine du logement, en garantissant leur liberté de choix et en incitant les cantons à soutenir les solutions de logement hors institutions, le tout sans créer de nouvelles prestations fédérales ni de coûts supplémentaires. Elle introduit également des mécanismes de coordination entre la Confédération et les cantons. La révision de la LAI améliore l'accès aux moyens auxiliaires et à la contribution d'assistance, y compris pour les personnes qui ont une capacité juridique restreinte, et crée une base légale pour des projets pilotes favorisant l'autonomie.

Contexte

L'initiative populaire « Pour l'égalité des personnes handicapées (initiative sur l'inclusion) », déposée le 5 septembre 2024, a abouti avec 107 910 signatures valables, conformément à la décision de la Chancellerie fédérale du 16 octobre 2024¹. L'initiative demande d'introduire dans la Constitution une disposition sur les droits des personnes handicapées.

Par décision du 20 décembre 2024, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) d'élaborer un contre-projet indirect à mettre en consultation.

Le contre-projet élaboré par le DFI comprend deux volets : une nouvelle loi-cadre qui met l'accent sur le thème du logement et une révision partielle de la LAI dans le domaine des moyens auxiliaires et de l'accès à la contribution d'assistance pour les personnes dont la capacité d'exercice des droits civils est restreinte.

Contenu du projet

La nouvelle loi fédérale sur l'inclusion des personnes handicapées s'appuie sur l'art. 112b Cst. Destinée à fournir un cadre commun à la Confédération et aux cantons, elle définit les principes et les objectifs de l'inclusion des personnes handicapées, en particulier dans le domaine du logement. Concrètement, cette loi vise à renforcer la participation sociale, la liberté de choix et l'autonomie des personnes handicapées, en

¹ FF 2024 2637

tenant compte des obligations internationales de la Suisse, notamment celles découlant de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH²).

L'avant-projet comprend plusieurs points principaux : outre un cadre programmatique général sur l'inclusion, il fixe des principes spécifiques pour le logement, identifié comme un thème prioritaire. Il affirme le droit des personnes handicapées à choisir leur mode de vie et leur logement, et incite les cantons à offrir un éventail de soutiens adaptés, sans pour autant créer de nouvelles prestations fédérales. Le texte modernise aussi certaines dispositions de la loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI³). Enfin, l'avant-projet prévoit des mécanismes de suivi entre Confédération et cantons, tout en garantissant l'implication des personnes concernées dans ces processus.

Parallèlement, l'avant-projet prévoit une révision partielle de la LAI visant à améliorer l'accès aux moyens auxiliaires et à la contribution d'assistance, notamment pour les personnes ayant une capacité juridique restreinte. Elle introduit aussi une base légale pour des projets pilotes favorisant la vie autonome, en vue d'une future simplification des prestations de soutien au logement.

² RS 0.109

³ RS 831.26

Table des matières

1	Aspects formels et validité de l'initiative	6
1.1	Texte de l'initiative	6
1.2	Aboutissement et délais de traitement	6
1.3	Validité	7
2	Contexte	7
2.1	Droit en vigueur	7
2.2	Contexte politique de l'initiative	9
3	Buts et contenu de l'initiative	9
3.1	Buts de l'initiative	9
3.2	Teneur de la réglementation proposée	10
3.3	Commentaire et interprétation du texte de l'initiative	10
3.3.1	Égalité des personnes handicapées	11
3.3.2	Droit aux mesures de soutien et d'adaptation	11
3.3.3	Droit au libre choix de la forme de logement et du lieu de vie et droit aux mesures de soutien et d'adaptation	11
4	Appréciation de l'initiative	12
4.1	Appréciation de l'objet	12
4.2	Conséquences en cas d'acceptation en votation populaire	13
4.3	Avantages et inconvénients de l'initiative	14
4.4	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	14
5	Conclusion	14
6	Contre-projet indirect	16
6.1	Nouvelle loi fédérale sur l'inclusion des personnes handicapées	16
6.1.1	Cadre constitutionnel	16
6.1.2	Orientation de la loi	18
6.1.3	Motion 24.3003 « Moderniser la LIPPI »	18
6.1.4	Programme prioritaire logement	20
6.2	Révision de la LAI	20
6.2.1	Moyens auxiliaires	20
6.2.2	Contribution d'assistance	22
6.2.3	Questions de mise en œuvre des moyens auxiliaires	22
6.2.4	Projets pilotes pour le développement de l'allocation pour impotent, de la contribution d'assistance et du supplément pour soins intenses	26
6.3	Classement d'interventions parlementaires	27
7	Commentaire des dispositions	28
7.1	Considérations générales sur la terminologie	28
7.2	Nouvelle loi fédérale sur l'inclusion	29
7.3	Révision partielle de la LAI	38

8	Conséquences	42
8.1	Conséquences pour les assurances sociales.....	42
8.1.1	Conséquences pour l'assurance-invalidité	42
8.1.2	Conséquence pour l'assurance vieillesse et survivants	42
8.2	Conséquences pour la Confédération	43
8.3	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	43
8.4	Conséquences économiques	44
8.5	Conséquences sociales	44
8.6	Conséquences environnementales	45
9	Aspects juridiques	45
9.1	Constitutionnalité.....	45
9.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse.....	45
9.3	Frein aux dépenses	46
9.4	Conformité à la loi sur les subventions.....	47
9.5	Délégation de compétences législatives	47

Rapport explicatif

1 Aspects formels et validité de l'initiative

1.1 Texte de l'initiative

L'initiative populaire fédérale « Pour l'égalité des personnes handicapées (initiative pour l'inclusion) » a la teneur suivante :

La Constitution⁴ est modifiée comme suit:

Art. 8, al. 4

⁴ *Abrogé*

Art. 8a⁵ Droits des personnes handicapées

¹ La loi pourvoit à l'égalité de droit et de fait entre les personnes handicapées et les personnes non handicapées dans tous les domaines de la vie. Les personnes handicapées ont droit, dans le cadre de la proportionnalité, aux mesures de soutien et d'adaptation nécessaires à cet effet, notamment à une assistance personnelle et technique.

² Les personnes handicapées ont le droit de choisir librement leur forme de logement et l'endroit où elles habitent et ont droit, dans le cadre de la proportionnalité, aux mesures de soutien et d'adaptation nécessaires à cet effet.

1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative populaire fédérale « Pour l'égalité des personnes handicapées [initiative pour l'inclusion] » a fait l'objet d'un examen préliminaire par la Chancellerie fédérale le 11 avril 2023⁶ ; elle a été déposée le 5 septembre 2024 avec le nombre requis de signatures. Par décision du 16 octobre 2024, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait recueilli 107 910 signatures valables et qu'elle avait donc abouti⁷.

L'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral lui oppose un contre-projet indirect. Conformément à l'art. 97, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002

⁴ RS 101

⁵ Le numéro définitif du présent article sera fixé par la Chancellerie fédérale après le scrutin ; celle-ci le déterminera en fonction des autres dispositions en vigueur de la Constitution.

⁶ FF 2023 1041

⁷ FF 2024 2637

sur le Parlement (LParl)⁸, le Conseil fédéral a jusqu'au 5 mars 2026 pour soumettre à l'Assemblée fédérale les projets d'arrêtés fédéraux accompagnés d'un message. Conformément à l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale a jusqu'au 5 mai 2027 pour décider de la recommandation de vote qu'elle donnera au peuple et aux cantons.

1.3 Validité

L'initiative remplit les critères de validité énumérés à l'art. 139, al. 3, Cst. :

- a) Elle obéit au principe de l'unité de la forme, puisqu'elle revêt entièrement la forme d'un projet rédigé.
- b) Elle obéit au principe de l'unité de la matière, puisqu'il existe un rapport intrinsèque entre ses différentes parties.
- c) Elle obéit au principe de la conformité aux règles impératives du droit international, puisqu'elle ne contrevient à aucune d'elles.

2 Contexte

2.1 Droit en vigueur

Aux termes de l'art. 8, al. 1, Cst., tous les êtres humains sont égaux devant la loi. Les personnes handicapées jouissent des mêmes droits que les personnes non handicapées. La Constitution interdit expressément toute discrimination fondée sur le handicap (art. 8, al. 2, Cst.) et confie à la Confédération et aux cantons le mandat de prévoir des mesures législatives destinées à éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées (art. 8, al. 4, Cst.). La Confédération concrétise ce mandat constitutionnel dans la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand)⁹ et dans d'autres lois fédérales.

La LHand instaure un cadre général propre à permettre aux personnes handicapées de participer plus facilement à la vie de la société, en les aidant notamment à être suffisamment autonomes pour entretenir des contacts sociaux, suivre une formation et exercer une activité professionnelle. La loi cible l'accès aux bâtiments et aux installations, aux transports publics, aux prestations, à l'offre de radio/télévision, de télécommunications et de formation professionnelle. D'autres lois fédérales prévoient la suppression des inégalités dans des domaines précis, notamment la loi du 30 avril 1997

⁸ RS 171.10

⁹ RS 151.3

sur les télécommunications¹⁰, la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle¹¹ et la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision¹².

En décembre 2024, le Conseil fédéral a adopté le message concernant la modification de la LHand¹³. Cette révision partielle a pour but de renforcer la protection contre les discriminations, en particulier dans le monde du travail et au niveau de la fourniture de prestations. Il est prévu de l'appliquer aussi aux employeurs et aux particuliers qui fournissent des prestations destinées au public qui devront réaliser les aménagements raisonnables afin qu'une personne en situation de handicap puisse exercer une activité professionnelle et avoir accès aux prestations dans les mêmes conditions qu'une personne sans handicap.

Différents cantons ont eux aussi mis en place des lois relatives à l'égalité des personnes handicapées ces dernières années. Le Canton de Bâle-Ville a été le premier à adopter, en septembre 2019, une loi relative aux droits des personnes handicapées. La loi sur l'inclusion et l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap à Neuchâtel et la loi sur les droits et l'inclusion des personnes en situation de handicap en Valais sont toutes deux entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2022. Le Parlement du Canton de Bâle-Campagne a aussi voté une loi sur les droits des personnes handicapées, entrée en vigueur en janvier 2023.

Alors que la LHand définit le cadre général nécessaire pour encourager la participation des personnes handicapées, les assurances sociales, et notamment l'assurance-invalidité (AI), prévoient pour leur part des prestations visant à couvrir les besoins vitaux et à promouvoir tant l'inclusion professionnelle que la participation à la vie de la société. Ces prestations visent en premier lieu à garantir une égalité de fait des personnes en situation de handicap. En vertu de l'art. 112b, al. 1 et 2, Cst., la Confédération et les cantons sont tenus d'encourager l'intégration des « invalides », selon la terminologie consacrée lors de l'adoption de la disposition, par la construction et l'exploitation d'institutions.

L'art. 24 Cst. garantit par ailleurs à tous les Suisses la liberté d'établissement, c'est-à-dire le libre choix du domicile, y compris pour les personnes handicapées. Cette garantie doit être mise en œuvre de manière concrète, conformément à l'art. 35 Cst., qui impose aux autorités d'assurer le respect des droits fondamentaux dans les relations entre particuliers, dans la mesure où cela s'y prête. Les personnes étrangères, en raison de leur statut particulier, ne peuvent pas se prévaloir de la liberté d'établissement (art. 24, al. 2, Cst.). Elles doivent, à défaut de traités internationaux conclus par la Suisse garantissant la libre circulation, respecter les conditions de séjour prévues par

¹⁰ RS 784.10

¹¹ RS 412.10

¹² RS 784.40

¹³ FF 2025 300

les dispositions de droit fédéral, en particulier la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI)¹⁴, même si elles sont établies en Suisse ou y séjournent légalement.

2.2 Contexte politique de l'initiative

L'initiative populaire est portée par un comité interpartis et par différentes faîtières et organisations qui s'engagent en faveur des personnes handicapées. Elle s'inscrit dans un contexte de débat sur l'inclusion de ces personnes, qui s'est largement renforcé ces dernières années, dans la population comme dans les milieux politiques, ainsi que le montre par exemple l'augmentation du nombre d'interventions parlementaires portant sur le handicap traitées par les Chambres. Cette sensibilisation générale est également le fruit de la procédure de rapport des États parties à la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH)¹⁵, procédure qui s'est terminée en mars 2022.

Dans ses conclusions du printemps 2022, le Comité onusien des droits des personnes handicapées a en effet critiqué la situation en Suisse¹⁶, ce qui a conforté bon nombre de personnes en situation de handicap et leurs organisations dans leur conviction que l'inclusion dans la société suisse n'était pas encore assez avancée – malgré l'entrée en vigueur de la LHand il y a 20 ans, et la ratification de la CDPH il y a 10 ans – et qu'il fallait donner de nouvelles impulsions dans ce domaine. Les auteurs de l'initiative estiment qu'il faut notamment agir au niveau de l'accès aux mesures d'adaptation et de soutien, qui sont indispensables à la participation de fait des personnes en situation de handicap à la vie de la société. En ciblant les conditions matérielles et organisationnelles de la concrétisation des droits de ces personnes, l'initiative aborde une question centrale de la politique de l'égalité et du handicap.

3 Buts et contenu de l'initiative

3.1 Buts de l'initiative

L'initiative entend renforcer les droits des personnes handicapées par une modification de la Constitution fédérale. Elle vise à leur permettre de participer à la vie de la société « de manière autodéterminée et égalitaire ».

Le site Internet du comité de l'initiative¹⁷ précise les problèmes qu'il entend aborder :

¹⁶ Comité des droits des personnes handicapées, Observations finales sur le rapport initial de la Suisse, 13 avril 2022

¹⁶ Comité des droits des personnes handicapées, Observations finales sur le rapport initial de la Suisse, 13 avril 2022

¹⁶ Comité des droits des personnes handicapées, Observations finales sur le rapport initial de la Suisse, 13 avril 2022

¹⁷ Initiative pour l'inclusion : www.initiative-inclusion.ch > Initiative > arguments

- Selon le comité, le droit actuel ne suffit pas à garantir la participation égalitaire et autodéterminée des personnes handicapées à la vie de la société, et il est nécessaire d'inscrire dans la Constitution un mandat renforcé, émanant du peuple et des cantons.
- Il estime aussi que l'égalité de droit et de fait des personnes handicapées est mise en œuvre sans grande conviction et exige leur protection efficace contre les discriminations.
- Il est également d'avis qu'il n'existe guère de domaines dans lesquels les personnes en situation de handicap ne sont pas confrontées à des inégalités, en raison notamment du manque de mesures d'adaptations, qu'elles soient architecturales, techniques ou organisationnelles. L'exercice de leurs droits politiques est également restreint.
- Selon lui, les personnes handicapées ne peuvent pas choisir librement leur forme de logement et sont par exemple souvent obligées de vivre dans une institution. Les soutiens financiers sont principalement alloués aux institutions, ce qui limite les ressources disponibles pour financer des formes de logement autonome.
- De plus, il manque souvent de logements accessibles et financièrement abordables.
- Enfin, le comité est d'avis que les prestations d'assistance ne sont pas suffisantes pour permettre aux personnes handicapées de participer pleinement à la vie de la société.

3.2 Teneur de la réglementation proposée

Les auteurs de l'initiative proposent donc de remplacer l'art. 8, al. 4, Cst. par un nouvel art. 8a. Selon la nouvelle disposition, le législateur devrait veiller à l'égalité de droit et de fait des personnes en situation de handicap dans tous les domaines. Les personnes handicapées doivent aussi avoir droit, dans le respect du principe de la proportionnalité, aux mesures de soutien et d'adaptation nécessaires. Elles doivent en particulier avoir le droit de choisir librement leur forme de logement et l'endroit où elles souhaitent vivre, et, toujours dans le respect du principe de proportionnalité, avoir droit aux mesures de soutien et d'adaptation correspondantes.

3.3 Commentaire et interprétation du texte de l'initiative

Le libellé du projet d'art. 8a Cst. vise d'une part l'égalité de droit et de fait des personnes handicapées, et, d'autre part, leur droit aux mesures de soutien et d'adaptation nécessaires pour pouvoir décider de leur vie, et notamment de l'endroit où elles veulent vivre.

3.3.1 Égalité des personnes handicapées

En vertu de l'art. 8a Cst. proposé, la loi doit pourvoir à l'égalité de droit et de fait des personnes handicapées dans tous les domaines.

Comme l'art. 8, al. 4, Cst., le projet charge les législateurs fédéral et cantonaux de répondre au mandat constitutionnel en prenant les mesures nécessaires à l'égalité des personnes handicapées. L'art 8, al. 4, Cst., qui prévoit l'élimination des inégalités, serait ainsi couvert.

Comme c'est déjà le cas actuellement, le mandat constitutionnel s'adresse à la Confédération et aux cantons en fonction de leurs compétences respectives et n'impacterait donc pas la répartition des tâches entre les différents échelons de l'État.

L'initiative n'aborde pas plus avant la question de la mise en œuvre. S'agissant de la Confédération, la LHand devrait rester la base légale de référence pour les mesures relatives à l'égalité de droit et de fait des personnes handicapées. Quant aux cantons, ils seraient tenus de concrétiser le mandat constitutionnel dans le cadre de leur droit cantonal, avec une certaine marge d'appréciation.

3.3.2 Droit aux mesures de soutien et d'adaptation

Le projet d'art. 8a Cst. doit accorder aux personnes handicapées un droit, dans le respect du principe de proportionnalité, aux mesures de soutien et d'adaptation nécessaires pour atteindre l'égalité de droit et de fait, et notamment une assistance personnelle et technique.

L'initiative prévoit donc une obligation positive pour la Confédération et les cantons, qui devraient mettre à disposition les mesures de soutien et d'adaptation nécessaires à l'égalité de fait et de droit des personnes en situation de handicap.

Le texte de l'initiative ne détaille pas le droit aux dites mesures. Sous cette forme, l'applicabilité directe d'un droit individuel est exclue selon la jurisprudence du Tribunal fédéral. Par contre, la disposition prévue oblige le législateur concerné à préciser, dans le cadre de ses compétences, les droits individuels ainsi que les conditions pour bénéficier des prestations, en respectant le principe de la proportionnalité.

3.3.3 Droit au libre choix de la forme de logement et du lieu de vie et droit aux mesures de soutien et d'adaptation

En vertu du projet d'art. 8a, al. 2, Cst., les personnes handicapées doivent avoir le droit de choisir librement leur forme de logement ainsi que l'endroit où elles habitent, dans le respect du principe de proportionnalité.

Contrairement à l'al. 1, cette disposition est suffisamment concrète pour que des droits individuels en découlent. La liberté d'établissement des citoyens suisses est déjà inscrite à l'art 24 Cst. Quant au libre choix de la forme de logement, il découle des art. 8 et 13 Cst. Pour les personnes handicapées de nationalité étrangère, dont la liberté

d'établissement peut être restreinte en raison du droit fédéral (art. 24, al. 1., Cst.), le texte de l'initiative créerait un nouveau droit, puisqu'il ne fait pas la distinction entre les personnes suisses et étrangères.

Par ailleurs, l'al. 2 réitère le droit aux mesures de soutien et d'adaptation déjà formulé de manière générale à l'al. 1, mais dans le domaine du logement. Ici aussi, il s'agit d'un droit qui n'est pas justiciable sous cette forme. La disposition charge toutefois la Confédération et les cantons de concrétiser les droits subjectifs correspondants par la voie législative. La répartition des compétences entre les différents échelons de l'État n'est pas touchée non plus ici.

4 Appréciation de l'initiative

4.1 Appréciation de l'objet

L'objet de l'initiative, à savoir l'encouragement de l'égalité et la participation à la vie de la société des personnes handicapées, est incontesté en tant que tel. L'art. 8, al. 4, Cst. charge déjà le législateur d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes en situation de handicap. Quant à la LHand, en vigueur depuis 2004, elle prévoit aussi des mesures allant dans ce sens. Dans le projet adopté par le Conseil fédéral fin 2024, elle doit être étendue à d'autres domaines, notamment aux prestations et aux rapports de travail du secteur privé. Le Conseil fédéral a par ailleurs reconnu, dans le cadre de sa politique du handicap, que d'autres mesures sont nécessaires à l'égalité de fait des personnes handicapées. Il faut à la fois améliorer la coordination entre les différents échelons de l'État et sensibiliser la population. Enfin, le mandat inscrit à l'art. 8, al. 4, Cst. s'adresse aussi aux cantons, dont certains disposent déjà d'une loi sur les droits des personnes handicapées.

L'initiative combine le mandat d'encouragement de l'égalité aux mesures de soutien et d'adaptation nécessaires à sa concrétisation, ce qui, de prime abord, constitue un nouveau droit.

En y regardant de plus près, on constate toutefois que la Constitution offre déjà à la Confédération et aux cantons un cadre adapté à cet égard. Il existe en effet déjà, aux niveaux fédéral et cantonal, des mesures et des prestations ciblant explicitement l'encouragement de la participation sociale des personnes en situation de handicap. Au niveau de la Confédération, on peut notamment citer les prestations de l'AI. S'agissant des obligations découlant de la CDPH, que la Suisse a ratifiée en 2014, ces prestations doivent incontestablement être évaluées régulièrement et, si nécessaire, être adaptées pour s'inscrire plus clairement dans l'esprit de la convention.

Malgré les avancées réalisées par notre pays ces dernières années, le Conseil fédéral estime qu'il reste des lacunes à combler, en particulier pour ce qui concerne le droit des personnes handicapées à l'autodétermination en matière de logement. Bon nombre de personnes ayant besoin de soutien en raison d'un handicap restent encore entravées dans le libre choix de la forme de logement et, dans une moindre mesure, de l'endroit où elles veulent vivre. Dans le cadre de sa politique du handicap 2023-

2026, le Conseil fédéral a lancé le programme prioritaire « Logement », qui vise à élargir les possibilités offertes, notamment en permettant de choisir entre un logement en foyer et une aide à domicile. En soutenant la participation pleine et entière des personnes handicapées à la vie de la société, ce programme s'inscrit dans la volonté du Conseil fédéral de promouvoir une société inclusive, conformément à la LHand. Il a également mis en évidence l'absence de cadre général, ainsi que la complexité – souvent difficile à comprendre pour les personnes concernées – de la coordination entre les prestations de la Confédération et des cantons.

Afin d'orienter de manière encore plus claire les différentes prestations à disposition vers l'encouragement de la participation et de l'autodétermination, le Conseil fédéral estime pertinent d'avoir recours à la possibilité que réserve la Constitution (art. 112b, al. 3) et d'inscrire dans la loi des objectifs, des principes et des critères d'encouragement de l'inclusion des « invalides » par la Confédération et les cantons, ces éléments devant leur servir de référence et de principes directeurs pour concevoir leurs prestations d'encouragement. Tel est l'objectif du Conseil fédéral avec l'avant-projet de loi sur l'inclusion des personnes handicapées, qui vise à offrir un cadre commun et évolutif à la réglementation existante sans intervenir directement dans les différents domaines de prestations.

4.2 Conséquences en cas d'acceptation en votation populaire

Il est difficile d'estimer les conséquences pour la Confédération et les cantons d'une acceptation de l'initiative en termes de ressources financières et humaines. Globalement, il faut s'attendre à une augmentation des dépenses, ne serait-ce que parce que les personnes concernées s'attendent à un renforcement des prestations lorsqu'une votation populaire est acceptée. L'ampleur de ladite augmentation dépend toutefois en premier lieu de la manière dont la Confédération et les cantons concrétiseront le mandat constitutionnel. Ici, l'initiative leur laisse une belle marge d'appréciation, notamment en mentionnant explicitement le respect du principe de proportionnalité.

L'initiative suscite des espoirs quant à un renforcement de l'autonomie des personnes en situation de handicap, laquelle, au final, rejaillirait sur la société. Cela étant, différentes analyses laissent à penser que l'introduction de nouveaux modèles de financement des prestations de soutien à domicile (financement axé sur la personne) permettrait de mieux contrôler les coûts et serait donc synonyme, à long terme, de baisse des dépenses pour les cantons par rapport à un séjour en institution. Ici aussi, il reste toutefois compliqué de donner une évaluation fiable de l'impact financier en raison des différences existant entre les personnes au niveau de l'ampleur du soutien nécessaire¹⁸. Il convient par ailleurs de mentionner qu'un renforcement de l'autodétermination va généralement de pair avec une meilleure intégration sur le marché du travail et,

¹⁸ OFAS, Rapport de recherche «Finanzflüsse und Finanzierungsmodelle im Bereich Wohnangebote für Menschen mit Behinderungen», rapport final à l'intention du BFEH, de l'OFAS et de la CDAS, Tobias Fritschi et al, 2022 (en allemand, avec résumé en français), disponible sur www.ofas.admin.ch > Publications & services > Recherche et évaluation > Rapports de recherche > « Finanzflüsse und Finanzierungsmodelle im Bereich Wohnangebote für Menschen mit Behinderungen ».

globalement, une meilleure inclusion, ce qui permet de réaliser des économies ou d'utiliser les ressources correspondantes à d'autres fins. Là aussi, difficile de donner des chiffres puisque tout dépend de la mise en œuvre.

4.3 Avantages et inconvénients de l'initiative

Par rapport à la disposition constitutionnelle actuelle, l'initiative offre un cadre homogène aux mesures relatives à l'encouragement de l'autonomie en matière de logement.

Par contre, elle ne va pas vraiment plus loin que le droit actuel sur le fond et laisse une grande ouverture s'agissant de la mise en œuvre concrète. Comme elle s'adresse en premier lieu aux législateurs fédéral et cantonaux, elle pourrait n'avoir aucun impact positif direct pour les personnes en situation de handicap. Sans compter que d'autres améliorations en cours seraient retardées par le processus politique lié à l'acceptation de l'initiative, voire pourraient s'en trouver affaiblies. Enfin, une acceptation de l'initiative soulèverait aussi des questions sur l'autorisation de s'établir des personnes handicapées étrangères et pourrait impliquer une adaptation du droit des étrangers.

4.4 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

L'initiative est compatible avec les obligations internationales de la Suisse découlant de son adhésion à des organisations internationales et des accords bilatéraux ou multilatéraux. Elle ne présente aucune contradiction manifeste avec un traité signé par la Suisse.

Sur le plan juridique, il convient toutefois de mentionner que l'art. 8a, al. 2, 1^{re} phrase, P-Cst. établit un droit justiciable au choix de la forme et du lieu de logement, qui ne pourrait pas être considéré comme absolu : ce droit demeurerait soumis aux limites reconnues en droit suisse et international, notamment celles découlant de l'interprétation des art. 13 Cst. et 8 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹⁹.

Les personnes étrangères, en raison de leur statut particulier, ne peuvent pas se prévaloir de la liberté d'établissement (art. 24, al. 2, Cst.). Elles doivent, à défaut de traités internationaux conclus par la Suisse garantissant la libre circulation, respecter les conditions de séjour prévues par la LEI, même si elles sont établies en Suisse ou y séjournent légalement.

5 Conclusion

Les revendications des auteurs de l'initiative sont compréhensibles. Il existe des lacunes avérées dans différents domaines, notamment pour ce qui concerne la liberté

¹⁹ RS 0.101 ; voir OFJ, Analyse constitutionnelle de l'art. 8a P-Cst. proposé par l'initiative « Inclusion » : Analyse constitutionnelle de l'Office fédéral de la justice du 28 juin 2024, disponible sur www.ofj.admin.ch > Publications & services > Rapports, avis de droit et décisions > Rapports et avis de droit.

de choix des personnes ayant besoin de soutien en raison d'un handicap quant à la forme du logement et l'endroit où elles veulent habiter. La voie que propose l'initiative présente toutefois plusieurs inconvénients. Le Conseil fédéral recommande donc de lui opposer un contre-projet indirect.

6 Contre-projet indirect

Le contre-projet indirect proposé par le Conseil fédéral concrétise l'art. 8, al. 4, Cst., en se fondant sur les compétences visées à l'art. 112b Cst. Le contre-projet consiste en deux volets.

Le premier volet prévoit l'adoption d'une nouvelle loi fédérale sur l'inclusion des personnes handicapées ainsi que l'abrogation de la LIPPI. Cette nouvelle loi doit en effet reprendre les dispositions et les objectifs de la LIPPI qui restent pertinents, afin de répondre à la motion 24.3003 de la CSSS-N « Moderniser la LIPPI. Garantir l'égalité dans le choix du logement ainsi qu'un soutien ambulatoire approprié pour les personnes handicapées », en cohérence avec le principe de libre choix du logement pour les personnes concernées. Le deuxième volet prévoit l'adaptation de certaines dispositions de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI)²⁰. Dans le domaine des moyens auxiliaires d'abord, afin de mettre en œuvre les recommandations du Conseil fédéral (rapport donnant suite au postulat CSSS-E 19.4380). Dans le domaine de la contribution d'assistance ensuite, afin de faciliter l'accès à la contribution d'assistance des personnes dont la capacité d'exercice des droits civils est restreinte. Il est en outre prévu d'introduire dans la LAI une base légale permettant à l'OFAS de lancer des projets pilotes pour tester des optimisations dans le domaine des prestations de l'AI qui favorisent la vie autonome. Il est notamment prévu de simplifier, à moyen terme, les différentes prestations qui encouragent l'autonomie des personnes handicapées en matière de logement.

Le contre-projet indirect s'inscrit dans le contexte de deux autres projets qui reprennent des préoccupations importantes de l'initiative. Le premier est la modification de la LHand, dont le Conseil fédéral a adopté le message le 20 décembre 2024. Le second est une future révision de la LAI qui viserait à repenser fondamentalement les prestations de l'AI favorisant la vie autonome en examinant la création d'une nouvelle prestation qui engloberait les prestations actuelles que sont l'allocation pour impotent, le supplément pour soins intenses et la contribution d'assistance. Dans le cadre de cette refonte prévue pour 2035, de nouveaux instruments d'évaluation des besoins seront développés et les procédures administratives simplifiées pour répondre aux exigences de la CDPH.

6.1 Nouvelle loi fédérale sur l'inclusion des personnes handicapées

6.1.1 Cadre constitutionnel

Le mandat constitutionnel d'élimination des inégalités touchant les personnes handicapées inscrit à l'art. 8, al. 4, Cst., n'accorde pas de compétences à la Confédération. Celle-ci dispose cependant des compétences pour édicter une législation-cadre dans le domaine de l'intégration des « invalides » en vertu de l'art. 112b Cst. Le contre-projet

indirect s'appuie sur l'al. 3 de cette disposition, sur laquelle se fondent déjà différentes mesures et prestations destinées à encourager l'intégration sociale des « invalides ».

L'art. 112b Cst. a été adopté dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)²¹, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Il détermine les compétences respectives de la Confédération et des cantons en matière d'intégration des « invalides ». La répartition des compétences décidée dans le cadre de la RPT se fonde sur la distinction entre prestations individuelles et prestations collectives²².

En vertu de l'art. 112b, al. 1, Cst. la Confédération doit encourager l'intégration des « invalides » par des prestations (individuelles) en espèces et en nature. Pour ce faire, elle peut utiliser des moyens de l'AI. C'est sur cette base légale que se fondent les prestations individuelles de l'AI.

En vertu de l'art. 112b, al. 2, Cst., les cantons doivent, pour leur part, encourager l'intégration des « invalides » par des contributions destinées à la construction et à l'exploitation d'institutions visant notamment à leur procurer un logement et un travail. Les cantons sont ainsi exclusivement compétents pour les prestations collectives, c'est-à-dire les contributions qui ne peuvent pas être attribuées individuellement.

L'art. 112b, al. 3, Cst., enfin, prévoit que la loi fixe les objectifs, les principes et les critères d'intégration des « invalides ». Dans ce cadre, il convient également de tenir compte des principes constitutionnels de répartition des tâches (principes de la RPT)²³, en particulier le principe de subsidiarité (art. 5a et 43a, al. 1, Cst.), le principe de l'équivalence fiscale (art. 43a, al. 2 et 3, Cst.) et le respect de l'autonomie organisationnelle et financière des cantons (art. 47, al. 2, Cst.).

La compétence de la Confédération pour l'adoption d'une législation-cadre en matière d'intégration est donc limitée. D'une part, elle n'englobe pas l'ensemble des personnes handicapées, mais se limite au cercle plus restreint des personnes « invalides ». D'autre part, elle permet uniquement à la Confédération de définir des objectifs, des principes et des critères en matière d'intégration, laissant une grande marge de manœuvre aux cantons pour leur mise en œuvre. La Confédération n'a ainsi pas la compétence, par exemple, d'imposer aux cantons d'introduire dans leur législation un certain type de prestations individuelles favorisant l'autonomie et la responsabilité des personnes handicapées. Elle ne dispose pas non plus de compétence législative dans le

²¹ RO 2007 5765

²² FF 2002 2155, p. 2278 ; OFJ, *Gutachten zur Kompetenzausscheidung nach Art. 112b und 112c BV vom 10. September 2024* (en allemand seulement); www.ofj.admin.ch > Publications et services > Rapports, avis de droit et décisions > Rapports et avis de droit

OFAS, Rapport de recherche «Finanzflüsse und Finanzierungsmodelle im Bereich Wohnangebote für Menschen mit Behinderungen», rapport final à l'intention du BFEH, de l'OFAS et de la CDAS, Tobias Fritschi et al., 2022 (en allemand, avec résumé en français), disponible sur www.ofas.admin.ch > Publications & services > Recherche et évaluation > Rapports de recherche > « Finanzflüsse und Finanzierungsmodelle im Bereich Wohnangebote für Menschen mit Behinderungen »

domaine de l'aide et des soins aux personnes âgées et handicapées, cette compétence ressortissant aux cantons (art. 112c, al. 1, Cst.).

6.1.2 Orientation de la loi

L'avant-projet du Conseil fédéral a pour but de donner à la Confédération et aux cantons une orientation commune pour les mesures visant l'inclusion des personnes handicapées et de fixer des lignes directrices pour l'encouragement du logement autonome. Le domaine du logement a en effet été identifié comme une priorité²⁴. En le ciblant spécifiquement, le Conseil fédéral adopte une approche pragmatique visant à apporter des améliorations concrètes et plus rapides à mettre en œuvre. La loi est conçue de telle manière que des révisions ponctuelles pour une extension à d'autres domaines ne sont pas exclues.

L'avant-projet définit un *cadre programmatique* pour la promotion de l'inclusion des personnes handicapées. Le cadre proposé doit aider la Confédération et les cantons à concevoir, dans leur domaine de compétences respectif, les mesures et les prestations de manière à ce qu'elles tiennent compte des obligations de la Suisse en matière de droit international, et notamment les obligations découlant de la CDPH.

L'avant-projet formule en outre des principes en matière de logement autonome. Il s'agit notamment de garantir aux personnes handicapées visées à l'art. 112b Cst. la plus grande liberté de choix possible en ce qui concerne le type de logement et les mesures, en fonction de leurs besoins individuels. De même, l'avant-projet prévoit que les cantons favorisent une offre de mesures diversifiée et adaptée aux besoins, facilitant la mise à disposition de logements accessibles à loyers modérés, et conseillent les personnes concernées dans le choix de leur mode de vie et de logement. En revanche, l'avant-projet ne prévoit pas de nouvelles prestations au niveau fédéral.

Enfin, la loi formule des principes pour l'adoption de mesures dans le domaine du logement, dans le cadre des compétences actuelles. La Confédération et les cantons doivent notamment prendre les mesures nécessaires pour que les personnes handicapées puissent effectivement exercer leur liberté de choix et reçoivent le soutien nécessaire pour choisir la forme de leur logement.

6.1.3 Motion 24.3003 « Moderniser la LIPPI »

À l'heure actuelle, les objectifs et les principes de la Confédération découlant de l'art. 112b, al. 3, Cst. se limitent à la LIPPI, promulguée dans le cadre de la RPT de 2008 et qui se fonde aussi sur les dispositions transitoires de la Constitution (art. 197,

OFAS, Rapport de recherche «Finanzflüsse und Finanzierungsmodelle im Bereich Wohnangebote für Menschen mit Behinderungen», rapport final à l'intention du BFEH, de l'OFAS et de la CDAS, Tobias Fritschi et al., 2022 (en allemand, avec résumé en français), disponible sur www.ofas.admin.ch > Publications & services > Recherche et évaluation > Rapports de recherche > « Finanzflüsse und Finanzierungsmodelle im Bereich Wohnangebote für Menschen mit Behinderungen »

ch. 4, Cst.). Avec la LIPPI, 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. Comme les cantons sont seuls compétents en matière d'aide et de soins à domicile pour les personnes âgées et handicapées (art. 112c, al. 1, Cst.) et en attendant qu'ils disposent de leur propre stratégie en faveur des personnes invalides, la LIPPI doit garantir le maintien du niveau des prestations collectives en matière d'institutions, d'ateliers protégés et de homes.

Cibler exclusivement l'offre institutionnelle est une approche obsolète. Elle ne répond plus aux besoins des personnes concernées, pour lesquelles il est nécessaire d'avoir une plus grande liberté de choix, et va à l'encontre du principe de l'autodétermination. Pour beaucoup, elle constitue en outre un obstacle à l'amélioration et à la modernisation des offres de soutien des cantons. On entend souvent que le droit en vigueur est contraire aux obligations de la Suisse qui découlent de la CDPH, à savoir encourager l'autonomie des personnes handicapées et renforcer leur liberté de choisir leur forme de logement et leur lieu de vie.

Le 6 mars 2025, les Chambres fédérales ont adopté la motion 24.3003 de la CSSS-N « Moderniser la LIPPI. Garantir l'égalité dans le choix du logement ainsi qu'un soutien ambulatoire approprié pour les personnes handicapées », qui charge le Conseil fédéral de réviser la LIPPI pour créer une base légale moderne 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. Le but de la motion recouvre donc largement celui de l'initiative pour ce qui concerne le logement.

Le Conseil fédéral propose de mettre en œuvre la motion 24.3003 dans le cadre du contre-projet et d'inclure les dispositions de la LIPPI qui restent pertinentes dans la nouvelle loi-cadre, ce qui permettra de réduire la complexité du droit et de regrouper toutes les dispositions relevant du même thème dans un seul et même texte normatif. À cet effet, le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH) a commandé un avis de droit pour déterminer les dispositions de la LIPPI qui sont juridiquement pertinentes et évaluer dans quelle mesure elles respectent la Constitution et le droit international, à commencer par la CDPH²⁵.

L'avant-projet tient compte de la répartition des compétences inscrites à l'art. 112b Cst., à savoir la Confédération pour l'octroi des prestations individuelles dans les domaines du logement et du travail, et les cantons pour les prestations collectives. La Confédération peut également définir des objectifs, des principes et des critères. La principale nouveauté réside dans l'obligation pour les cantons – inscrite à l'art 4, al. 1, et à l'art 10, al. 3 de l'avant-projet, d'axer leurs prestations sur les obligations découlant de l'art. 19 de la CDPH. Les cantons seraient ainsi dans l'obligation, par le biais du droit international, d'encourager l'autonomie en matière de logement.

²⁵ Adriano Previtali, Avis de droit : Perspectives de révision de la LIPPI, Fribourg, 5 mars 2025, disponible sur www.bfeh.admin.ch > Droit > Projets législatifs en cours > Contre-projet indirect à l'initiative pour l'inclusion.

Toutefois, la mise en œuvre concrète leur appartient, tout comme la définition des prestations d'aide et de soins à domicile visées à l'art. 112c Cst.

Enfin, l'avant-projet permet de supprimer les dispositions caduques de la LIPPI qui ont été édictées dans le contexte de la RPT de 2008. Celles qui restent d'actualité ont été adaptées ponctuellement pour correspondre à l'appréhension actuelle des droits des personnes handicapées, puis intégrées dans l'avant-projet. Enfin, les termes aujourd'hui discriminatoires ont été remplacés lorsque c'était possible.

6.1.4 Programme prioritaire logement

Parallèlement à la révision partielle de la LHand, le DFI (BFEH) a conçu le programme prioritaire Logement, en collaboration avec d'autres services fédéraux, les cantons, ainsi que des acteurs de l'économie et de la société civile. Ce programme fera l'objet d'une évaluation courant 2027.

6.2 Révision de la LAI

6.2.1 Moyens auxiliaires

Avec le postulat 19.4380 « Personnes atteintes d'un handicap. Garantir l'accès aux moyens auxiliaires modernes » du 30 octobre 2019, la CSSS-N a chargé le Conseil fédéral d'examiner les adaptations nécessaires pour garantir que les progrès technologiques soient pris en considération dans le cadre de la fourniture des moyens auxiliaires prévus par l'AI et que les personnes assurées puissent bénéficier autant que possible de ces progrès. Dans son rapport du 26 juin 2024²⁶, le Conseil fédéral a examiné comment organiser la prise en charge des moyens auxiliaires de façon à rendre leur prix plus accessible et de donner aux agents payeurs une plus grande marge de manœuvre pour l'octroi de ces moyens. Il parvient à la conclusion qu'il est nécessaire d'améliorer la prise en compte des progrès technologiques dans l'octroi de moyens auxiliaires. Il recommande à cet effet plusieurs mesures visant à permettre à l'AI d'influer plus activement sur les prix et qui contribueront à améliorer la situation des assurés. Ces mesures doivent être mises en œuvre dans le cadre du contre-projet indirect.

Économicité des moyens auxiliaires

Les assurances sociales sont tenues d'utiliser leurs ressources limitées de manière efficiente. C'est pourquoi l'économicité revêt une importance fondamentale dans le domaine des moyens auxiliaires. Plus le prix d'un moyen auxiliaire est bas, mieux il remplit l'exigence d'économicité de manière à pouvoir être financé par l'assurance sociale. S'il est possible d'obtenir des prix plus bas, une gamme plus large de moyens auxiliaires

²⁶ Personnes atteintes d'un handicap. Garantir l'accès aux moyens auxiliaires modernes. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4380 de la CSSS-E du 30 octobre 2019.

répondant aux progrès technologiques sera disponible, ce qui permettra, *in fine*, de soutenir ou maintenir l'autonomie des assurés.

L'économicité d'un moyen auxiliaire ne peut être évaluée de manière adéquate que si le rapport entre son coût et sa plus-value est évident et transparent pour l'agent payeur. Dans la pratique, il s'avère néanmoins que c'est précisément cette transparence qui fait défaut et que l'AI n'a que peu de possibilités d'évaluer le rapport entre coût et plus-value. Conformément à l'art. 21, al. 1 et 2, LAI²⁷, il n'y a une plus-value pour l'assuré que si le moyen auxiliaire permet d'atteindre un objectif de réadaptation (exercer une activité lucrative ou accomplir ses travaux habituels, maintenir ou améliorer sa capacité de gain, étudier, apprendre un métier ou suivre une formation continue, ou à des fins d'accoutumance fonctionnelle, pour se déplacer, établir des contacts avec son entourage ou développer son autonomie personnelle). Il manque donc à l'AI un instrument adéquat pour vérifier l'économicité ou le rapport qualité-prix des nouveaux moyens auxiliaires ou de moyens auxiliaires plus perfectionnés. En définitive, cette situation conduit soit à la prise en charge de moyens auxiliaires en dépit de bases de calcul lacunaires, soit à ce que les agents payeurs ne financent pas, ou alors seulement dans quelques rares cas, des améliorations ou des développements, faute de pouvoir établir l'adéquation du rapport coût-utilité. De plus, on observe dans le domaine de la santé une tendance à vendre les innovations et les nouvelles technologies plus cher que les moyens auxiliaires déjà disponibles depuis longtemps sur le marché, alors que les prix de ces anciens appareils, étonnamment, ne diminuent pas ou ne baissent que très peu malgré l'effet de baisse que l'innovation devrait exercer sur eux.

Mesures envisagées

Face à cette problématique, il faut donner à l'assurance plus de possibilités d'influer sur les prix des moyens auxiliaires, dans l'optique de les faire baisser.

L'AI applique différents instruments de remboursement pour garantir une fourniture de moyens auxiliaires qui réponde aux critères d'économicité et d'adéquation. L'un d'eux est le remboursement forfaitaire : l'assuré reçoit un montant fixe pour un moyen auxiliaire donné. Cet instrument simplifie la gestion du cas et favorise la concurrence, mais peut entraîner des coûts supplémentaires pour l'assuré si les dépenses effectives sont plus élevées. Un autre modèle est celui des montants maximaux de remboursement : l'AI fixe un montant maximal et, si les coûts sont plus élevés, l'assuré doit prendre en charge la différence. Enfin, l'AI peut conclure des conventions tarifaires avec des fabricants et des prestataires afin de régir les prix, les normes de qualité et les services. Cet instrument permet d'assurer la stabilité, mais nécessite d'intenses négociations. S'il n'est pas possible d'appliquer un forfait, un montant maximal de remboursement ou une convention tarifaire, l'AI peut recourir à une procédure d'adjudication et acquérir des moyens auxiliaires par le biais d'appels d'offres publics afin d'obtenir des prix avan-

²⁷ RS 831.20

tageux. Dans des cas exceptionnels, l'AI prend en charge les coûts effectifs, notamment pour des fabrications spéciales ou des moyens auxiliaires adaptés individuellement.

Il s'agit désormais de créer un cadre légal pour que la procédure d'adjudication n'intervienne plus seulement à titre subsidiaire, mais qu'elle soit placée exactement sur le même plan que les autres instruments de remboursement (procédure standardisée). Il faut également instituer un droit de regard des organes qui supportent les coûts sur les bases de calcul des prestataires. De plus, ces derniers doivent être tenus de répercuter sur les organes qui supportent les coûts les avantages accordés dans le domaine des moyens auxiliaires. Comme l'AVS, en ce qui concerne ses propres moyens auxiliaires, se fonde sur les règles de l'AI, les modifications du cadre législatif auront également des répercussions dans le domaine de l'AVS.

6.2.2 Contribution d'assistance

La contribution d'assistance a été introduite dans le cadre du 1^{er} volet de la 6^e révision de l'AI, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012²⁸. Elle vise à favoriser l'autonomie et la responsabilité des assurés au bénéfice d'une allocation pour impotent en leur permettant d'engager, par contrat de travail, des assistants qui leur fournissent l'aide dont ils ont besoin au quotidien. Parallèlement, elle permet de décharger les proches.

L'art. 42^{quater}, al. 2, LAI délègue au Conseil fédéral la compétence de déterminer les cas dans lesquels les personnes dont la capacité d'exercice des droits civils est restreinte n'ont droit à aucune contribution d'assistance. Ces personnes ont ainsi droit à une contribution d'assistance à des conditions plus strictes que les autres assurés majeurs. Ces conditions supplémentaires visent à s'assurer que la contribution d'assistance permettrait effectivement à ces personnes de mener une vie autonome et responsable, malgré leur capacité restreinte d'exercer leurs droits civils.

Il est proposé de supprimer ces conditions supplémentaires. La possibilité pour les personnes concernées de choisir librement leur type de logement et de participer à la vie sociale s'en trouvera renforcée.

6.2.3 Questions de mise en œuvre des moyens auxiliaires

D'autres mesures ont également été examinées dans le cadre du contre-projet indirect ; il en est ressorti que ces mesures ne nécessitent pas d'adaptation au niveau de la loi mais qu'une mise en œuvre au niveau de l'ordonnance est possible. Ces mesures sont présentées dans un chapitre séparé en vue d'exposer en toute transparence les réflexions qui s'y rapportent et de permettre à tous les intéressés de prendre position. Lors d'une prochaine révision du RAI²⁹, le Conseil fédéral prévoit d'introduire le principe de la comparaison avec les prix pratiqués à l'étranger ainsi que la possibilité, pour les

²⁸ RO 2011 5659; FF 2010 1647.

²⁹ RS 831.201

employeurs, de déposer auprès de l'AI une demande de moyen auxiliaire sur le lieu de travail en faveur de l'assuré. La motion Lohr 21.4089 « Améliorer l'intégration sur le lieu de travail. Les employeurs doivent aussi pouvoir déposer des demandes visant à adapter l'environnement de travail » peut donc être classée.

Comparaison avec les prix pratiqués à l'étranger

Dans le cadre du rapport en réponse au postulat, la possibilité de se fonder sur une comparaison avec les prix pratiqués à l'étranger pour réguler les prix des moyens auxiliaires a également été examinée. L'objectif de cette approche est de rendre les coûts des moyens auxiliaires plus transparents et, si possible, de les réduire en les comparant avec les prix pratiqués dans d'autres pays.

Les instruments de remboursement « forfait » et « montant maximal » peuvent être optimisés par l'inscription dans la loi de la possibilité de comparer les prix avec ceux pratiqués à l'étranger et en tenant compte du résultat de cette comparaison dans le calcul du forfait ou du montant maximal. Les dispositions actuelles régissant la LiMA servent de point de départ³⁰. Dans l'assurance-maladie (AM), le caractère économique des médicaments³¹ est régi par un système clairement défini au niveau de l'ordonnance sur l'assurance-maladie (OAMal)³², sur la base des prescriptions légales de l'art. 32 LA-Mal³³. Ce dernier dispose que les prestations doivent être efficaces, appropriées et économiques. L'ordonnance définit des méthodes et des procédures précises pour l'évaluation de l'économicité. Pour évaluer le caractère économique d'un médicament, on procède notamment à une comparaison avec les prix pratiqués à l'étranger. Il s'agit de comparer le prix d'un médicament en Suisse avec le prix de fabrique moyen du même médicament dans des pays de référence définis. S'il y a des rabais imposés aux fabricants, ceux-ci sont également à prendre en compte. En outre, l'OAMal prévoit que l'évaluation du caractère économique doit être effectuée régulièrement afin de garantir que les critères d'économicité restent remplis à long terme.

Dans l'AI, il existe une base légale selon laquelle l'économicité doit être prise en compte dans le cadre de la fourniture de moyens auxiliaires. Les art. 1a et 21, al. 3, LAI prévoient la remise de moyens auxiliaires d'un modèle simple et adéquat. L'art. 2, al. 4, OMAI³⁴ concrétise ces exigences en ce sens qu'il dispose explicitement que les moyens auxiliaires doivent être d'un modèle économique. Dans l'ATF 143 V 190, le Tribunal fédéral a précisé à ce sujet que le critère de l'adéquation joue un rôle dans l'évaluation du caractère économique. La comparaison avec les prix pratiqués à l'étranger, telle qu'elle est utilisée dans l'AMal pour l'évaluation du caractère économique,

³⁰ www.bag.admin.ch > Assurances > Assurance-maladie > Prestations et tarifs > Liste des moyens et appareils (LiMA) > Liste des moyens et appareils pour le 1er janvier 2024, version corrigée du 7 mars 2024 (chap. 2.2)

³¹ Art. 65b et 65b^{quater} OAMAL

³² RS 832.102

³³ RS 832.10

³⁴ RS 831.232.51

doit donc être appliquée de façon analogue dans l'AI pour les moyens auxiliaires et mise en œuvre, de même, au niveau de l'ordonnance. La prise en compte de cet élément rend la fourniture de moyens auxiliaires plus transparente, efficace et économique, et tient mieux compte des besoins des assurés.

Motion Lohr (21.4089) « Améliorer l'intégration sur le lieu de travail. Les employeurs doivent aussi pouvoir déposer des demandes visant à adapter l'environnement de travail. »

La motion demande une modification des bases légales pertinentes de manière à ce qu'à l'avenir, les employeurs – et non seulement les employés – aient la possibilité de déposer auprès de l'AI une demande de moyens auxiliaires à utiliser sur le lieu de travail. L'objectif est de réduire la charge administrative et de rendre les processus plus efficaces.

Après examen approfondi, la motion doit être mise en œuvre de manière pratique et pragmatique. À l'avenir, les employeurs doivent avoir la possibilité de déposer une demande de moyen auxiliaire auprès de l'AI s'ils estiment qu'un assuré en a besoin à son poste de travail. La demande ne peut être déposée que pour les moyens auxiliaires dont le numéro est suivi d'un astérisque (*) dans la liste des moyens auxiliaires figurant en annexe de l'OMAI. L'assuré n'a droit à ces moyens auxiliaires que s'il en a besoin pour exercer une activité lucrative ou accomplir ses travaux habituels, pour étudier ou apprendre un métier ou à des fins d'accoutumance fonctionnelle ou encore pour exercer l'activité nommément désignée au chiffre correspondant de l'annexe. La demande doit être déposée d'entente avec l'assuré, qui doit également la signer. Une fois la demande déposée, l'office AI examine le droit de l'assuré à un moyen auxiliaire.

Une mise en œuvre de la motion sous cette forme présente plusieurs avantages. Elle préserve le droit à l'autodétermination de l'assuré en lui assurant le contrôle de l'accès à ses données personnelles. D'autre part, les employeurs pourraient jouer un rôle actif dans la réadaptation professionnelle des collaborateurs en situation de handicap, sans que cela ne soulève des incertitudes juridiques ou des problèmes en matière de protection des données. Étant donné que le droit à un moyen auxiliaire n'est en rien modifié et que l'adaptation n'est que de nature organisationnelle, une modification du règlement est suffisante. Il est ainsi prévu d'adapter l'art. 66 RAI.

Une mise en œuvre à la lettre de la motion n'est pas indiquée, car elle se heurterait à de nombreuses difficultés. En effet, s'il suffisait que l'assuré soit informé sur une demande AI en cours, cela soulèverait des questions fondamentales sur le droit à un moyen auxiliaire. L'assuré est le destinataire de la décision de l'AI et c'est lui qui, le cas échéant, peut faire valoir ses droits dans une procédure judiciaire. Si les employeurs devaient être autorisés à déposer une demande auprès de l'AI sans l'accord de l'assuré, la question se pose de savoir si cela n'étendrait pas (en partie) à l'employeur le droit au moyen auxiliaire. Par l'introduction (involontaire) d'un tel droit, l'employeur serait également autorisé, dans certaines circonstances, à consulter le dossier. Des données (médicales) strictement personnelles de l'assuré pourraient ainsi être transmises à l'employeur, et ce contre la volonté de l'assuré. Or cela ne saurait être l'intention des

partisans de la motion. De plus, selon l'art. 6, al. 7, let. a, de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (LPD)³⁵, le traitement de données personnelles sensibles requiert le consentement exprès de la personne concernée. Même si cette disposition n'est pas directement contraignante pour les offices AI, elle doit tout de même être prise en compte, et ce d'autant plus que plusieurs lois cantonales sur la protection des données prévoient des dispositions analogues. Par ailleurs, l'art. 66, al. 1^{bis}, RAI dispose que l'assuré qui n'exerce pas lui-même le droit aux prestations doit autoriser les personnes et les institutions mentionnées dans sa demande à fournir aux organes de l'assurance-invalidité tous les renseignements et les documents nécessaires pour établir ce droit.

Une demande déposée par l'employeur sans le consentement de l'assuré irait à l'encontre de son droit à l'autodétermination. Il faut à cet égard souligner que l'AI ne connaît qu'une seule demande, quelle que soit la prestation souhaitée. Lorsqu'une demande lui est adressée (quelle que soit la prestation), toutes les mesures d'instruction nécessaires doivent être réalisées d'office, en vertu de la maxime inquisitoire. Cette maxime contraint l'AI à examiner le droit aux prestations de manière globale et non seulement pour d'éventuels moyens auxiliaires. Si l'assuré refusait de donner son consentement à la collecte de données personnelles sensibles pour l'examen du droit aux prestations, son refus pourrait être interprété comme une violation de son obligation de renseigner et collaborer ou de son obligation de réduire le dommage. En fin de compte, cela pourrait avoir des conséquences juridiques négatives pour l'assuré. L'analogie avec l'art. 3b, al. 3, LAI, invoquée par l'auteur de la motion n'est donc pas pertinente. Contrairement au dépôt d'une demande à l'AI, il s'agit là uniquement d'une communication en vue d'une détection précoce, qui n'entraîne pas les conséquences décrites ci-dessus. Cela ressort aussi clairement de la loi, qui ne mentionne les prestations de l'AI qu'au chapitre 3 (art. 4 ss LAI).

Dans le cadre de la détection précoce (art. 3a ss LAI), l'employeur a déjà aujourd'hui la possibilité d'adresser une communication à l'office AI s'il existe un risque qu'un collaborateur ne puisse plus continuer à exercer son activité pour des raisons de santé. La personne concernée doit alors être informée. L'office AI examine ensuite s'il existe un risque d'invalidité. À cette fin, il peut inviter l'assuré à un entretien de détection précoce. Il lui communique ensuite par écrit s'il est indiqué de déposer une demande auprès de l'AI. Lorsqu'une demande AI est déposée par l'assuré, les spécialistes des offices AI peuvent intervenir rapidement et simplement en prenant des mesures d'intervention précoce, l'objectif étant de lui permettre, si possible, de conserver son emploi ou de lui offrir un nouveau poste de travail adapté. Les mesures comprennent des cours de formation et des mesures de placement, mais aussi des adaptations de l'environnement de travail.

Autre risque : si les employeurs devaient être autorisés à déposer une demande auprès de l'AI, cela pourrait créer une nouvelle obligation. En effet, les employeurs pourraient être obligés de soumettre une demande à l'AI dans certaines situations. Et dans le cas

³⁵ RS 235.1

où un employeur se soustrairait à cette obligation, cette attitude pourrait être interprétée comme une violation de ses obligations de protection (art. 328 CO³⁶ [devoir d'assistance] et art. 331, al. 4 CO). Cela pourrait entraîner des conflits de droit du travail et soulever des questions de responsabilité.

Enfin, il convient de souligner qu'avec la révision prévue de la LHand³⁷, les employeurs auront une plus grande responsabilité de prendre des mesures adéquates en cas de besoin et d'aménager les conditions de travail de manière à ce que les personnes en situation de handicap ne soient pas désavantagées dans la vie professionnelle. Les employeurs seront désormais tenus de prendre des mesures adéquates sur le lieu de travail afin de garantir l'égalité des chances. Il s'agit là, par exemple, d'aménagements de locaux, de la mise à disposition d'équipements de travail spéciaux ou de mesures organisationnelles qui permettent aux personnes handicapées de continuer à effectuer leurs tâches professionnelles malgré une atteinte à la santé.

6.2.4 Projets pilotes pour le développement de l'allocation pour impotent, de la contribution d'assistance et du supplément pour soins intenses

Les mesures visant à promouvoir une vie autonome des personnes en situation de handicap sont une thématique actuelle qui concerne tous les niveaux institutionnels de l'État fédéral (Confédération, cantons et communes). Au niveau de la Confédération, l'AI en particulier dispose aujourd'hui d'un système de prestations qui s'est développé au cours d'une longue évolution et qui comprend notamment l'allocation pour impotent, la contribution d'assistance et le supplément pour soins intenses. L'OFAS a récemment commandé plusieurs travaux de recherche sur ce thème. La question centrale était de savoir s'il est nécessaire de développer encore ce domaine. Les rapports de recherche ont été élaborés en étroite collaboration avec la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH). Dans leurs résultats, les chercheurs relèvent en particulier la complexité du système existant pour encourager une vie autonome, complexité qui résulte de la multiplicité des acteurs (outre l'AI, les cantons, les organisations, les caisses-maladie) et des différentes prestations. Pour les personnes concernées, il est souvent très difficile de garder une vue d'ensemble des prestations qu'ils peuvent demander et des mécanismes qui les régissent (qui paie quelle prestation, etc.). Le système génère de nombreuses redondances, car pratiquement chaque acteur utilise un instrument d'évaluation qui lui est propre. Il arrive que, pour des prestations similaires, des assurés soient évalués par trois acteurs différents. Le système est peu efficace et présente d'importantes lacunes de coordination. Il n'est donc guère surprenant que les chercheurs concluent à la nécessité d'assurer une meilleure coordination et de réduire la complexité du système.

³⁶ RS 220

³⁷ RS 151.3

Sur la base de ces expériences, le Conseil fédéral entend optimiser les prestations mentionnées. Le 20 décembre 2024³⁸, il a donc chargé le DFI d'examiner et d'élaborer des solutions, dans l'objectif de réduire la complexité et la charge élevée de la coordination et de permettre aux personnes concernées de vivre de manière aussi autonome que possible, ce qui répondrait également aux attentes de l'initiative pour l'inclusion. Cette optimisation devrait être conçue de manière à être neutre en termes de coûts.

Les travaux d'examen étant toujours en cours, il n'est pour l'heure pas possible d'envisager la forme que prendront ces optimisations. Selon l'ampleur des modifications à apporter au système de prestations de l'AI, un projet pilote pourrait s'avérer nécessaire afin de tester ces modifications et d'en évaluer les conséquences financières.

L'actuel art. 68^{quater} LAI ne constitue toutefois pas une base légale suffisante pour lancer des projets pilotes dans le domaine des prestations encourageant la vie autonome. C'est pourquoi il est proposé d'adopter une disposition spécifique dans la LAI.

6.3 Classement d'interventions parlementaires

L'intervention parlementaire suivante peut être classée :

- Motion Lohr 21.4089 « Améliorer l'intégration sur le lieu de travail. Les employeurs doivent aussi pouvoir déposer des demandes visant à adapter l'environnement de travail ». Le Conseil fédéral estime que l'objectif poursuivi peut être atteint dans le cadre d'une modification du règlement sur l'assurance-invalidité (RAI)³⁹.

L'intervention parlementaire suivante est mise en œuvre dans le cadre du contre-projet indirect à l'initiative pour l'inclusion et peut donc être classée :

- Motion Commission de la sécurité sociale et de la santé publique Conseil national 24.3003 « Moderniser la LIPPI. Garantir l'égalité dans le choix du logement ainsi qu'un soutien ambulatoire approprié pour les personnes handicapées ». La loi-cadre sur l'inclusion réalise les objectifs de la motion. Les dispositions encore pertinentes de la LIPPI y sont intégrées et modernisées.

³⁸ Communiqué de presse du 23 décembre 2024 (Le Conseil fédéral élabore un contre-projet indirect à l'initiative pour l'inclusion)

³⁹ RS 831.201

7 Commentaire des dispositions

7.1 Considérations générales sur la terminologie

L'art. 112b Cst. utilise la notion d'intégration sans la définir précisément⁴⁰. Toutefois, selon certaines analyses de la doctrine, les versions française et italienne de la Constitution et de la LAI indiquent plus clairement que l'intégration doit être comprise dans un sens large, distinct de la « réadaptation » propre au droit de l'assurance-invalidité. Cette interprétation large est aussi conforme à la CDPH. En se fondant sur cette approche, le présent avant-projet utilise la notion d'inclusion, plus moderne et englobante.

Contrairement à l'intégration – qui vise à aider les individus à s'adapter aux structures existantes –, l'inclusion implique d'adapter les structures pour les rendre accessibles à toutes les personnes, y compris celles en situation de handicap. Une société inclusive est une société fondée sur l'égalité de traitement et la diversité. L'objectif est de mettre en place un cadre suffisamment flexible et exempt de discriminations pour garantir la participation de tout le monde.

Même si les notions de « personne handicapée » et d'« invalide » se recoupent en partie, elles ont des usages bien distincts sur le plan juridique. Concrètement, la première est utilisée dans le cadre des politiques d'égalité (art. 8, al. 4, Cst. ; LHand ; CDPH), alors que la deuxième se rapporte à la notion d'invalidité au sens de la Constitution (art. 112, 112b et 112c Cst.) et du droit des assurances sociales (LAI et loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales [LPGA]⁴¹)⁴². Une personne est considérée comme « invalide » au sens du droit des assurances sociales si son invalidité atteint un degré suffisant pour donner droit aux prestations de l'AI (cf. art. 4, al. 2, LAI), ce qui limite la marge de manœuvre du présent avant-projet au vu des personnes cibles.

Si cette distinction a longtemps permis une application cohérente des différentes prestations sociales et des politiques d'égalité, la perception du handicap a fondamentalement changé ces dernières années. Autrefois centrée sur les besoins en matière de santé ou d'assistance, elle s'inscrit désormais dans une approche fondée sur les droits humains, qui met l'accent sur l'égalité.

Dans ce contexte, garantir l'égalité signifie offrir aux personnes handicapées les mêmes droits et opportunités qu'à l'ensemble de la société et implique d'éliminer les

⁴⁰ OFJ, Avis de droit sur la répartition des compétences en vertu des art. 112b et 112c Cst. du 10 septembre 2024, disponible uniquement en allemand sur www.bj.admin.ch > Publications & services > Rapports, avis de droit et décisions > Rapports et avis de droit.

⁴¹ RS 830.1

⁴² Le message relatif à la RPT (BBl 2002 2291) indique que le terme « invalide » de l'art. 112b Cst. désigne les personnes handicapées dans leur capacité de travail (*behinderte, d.h. erwerbsunfähige*, en allemand). L'OFJ interprète ainsi l'invalidité en vertu de l'art. 112b Cst. en lien avec l'art. 112, al. 1, Cst., qui sert de base à l'octroi des rentes AI. La notion d'invalidité est concrétisée par la LAI (art. 4 et 5), qui se réfère à l'art. 8 LPGA.

obstacles et d'adapter les structures sociétales. Les prestations d'assistance jouent un rôle clé dans cette démarche, car elles permettent de compenser les désavantages liés au handicap et d'assurer un accès effectif aux droits, à l'inclusion et à l'autonomie. C'est pourquoi l'avant-projet vise l'inclusion des personnes handicapées au sens large, et notamment des personnes bénéficiant de mesures de soutien et d'accompagnement conformément à l'art. 112b Cst.

Enfin, dans le cadre de son rapport du 15 septembre 2023 « Modernisation de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité sur le plan linguistique » donnant suite au postulat de la CSSS-E 20.3002⁴³, le Conseil fédéral a reconnu le bien-fondé des critiques émises à l'égard de certaines expressions perçues comme péjoratives et obsolètes par les personnes concernées. Il a laissé entrevoir la possibilité d'examiner de manière approfondie une série d'expressions en vue de leur remplacement éventuel, à l'occasion de futures révisions matérielles de la LAI. Parmi ces expressions figurent « invalidité », « impotence », « infirmité », « infirmité congénitale » ou « handicapé » en tant qu'adjectif substantivé. Le Comité de l'ONU des droits des personnes handicapées recommande également « d'éliminer tous les termes dépréciatifs à l'égard des personnes handicapées des lois et politiques fédérales, cantonales et communales et de les remplacer par des termes qui respectent la dignité des personnes handicapées »⁴⁴. C'est notamment forte de cette recommandation que l'administration fédérale s'emploie à adopter un langage non discriminatoire à l'égard des personnes handicapées.

7.2 Nouvelle loi fédérale sur l'inclusion

Section 1 Dispositions générales

La première section introduit les dispositions générales de la loi sur l'inclusion des personnes handicapées. Elle présente le but et l'objet de la loi, et fixe un cadre programmatique pour la promotion de l'autonomie de vie et l'inclusion des personnes concernées. Elle précise que la loi vise à donner des lignes directrices à la Confédération et aux cantons sous forme d'objectifs et de principes généraux.

Art. 1 But

L'al. 1 formule le but de l'avant-projet de loi de manière générale. Il s'agit de promouvoir l'autonomie de vie et l'inclusion dans la société des personnes handicapées.

L'al. 2, let. a, concrétise le but de la loi pour ce qui concerne l'autonomie de vie en s'inspirant de la définition donnée par le Comité des droits des personnes handicapées dans son observation générale n° 5 (2017) sur l'autonomie de vie et l'inclusion dans la société. Concrètement, cette notion désigne la possibilité pour les personnes concernées de disposer de tous les moyens nécessaires pour choisir et contrôler leur vie et pour prendre toutes les décisions qui concernent leur existence. L'autonomie de vie

⁴³ Disponible sur www.parlament.ch > 20.3002 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire.

⁴⁴ Comité des droits des personnes handicapées, Observations finales sur le rapport initial de la Suisse, 13 avril 2022, Recommandation 8, let. b, disponible sur www.ebg.admin.ch > Droit > Droit international > Présentation du rapport CDPH.

renvoie directement à la sphère individuelle : la personne handicapée est un sujet de droit à part entière, capable de faire des choix avec le soutien et l'assistance nécessaires, le cas échéant. Il ne s'agit ainsi pas uniquement de pouvoir choisir son lieu et son mode de logement, mais également de préserver son autonomie et sa liberté de choix sans se voir imposer un cadre et des conditions de vie déterminés.

La *let. b* concrétise quant à elle le but de la loi pour ce qui concerne l'inclusion, en s'inspirant de la notion correspondante définie à l'art. 19 CDPH. L'inclusion dans la société repose sur le principe de la participation pleine et entière à tous les aspects de la vie en société. Elle revêt une dimension sociale, impliquant la levée des obstacles et la mise en place de mesures concrètes permettant une égalité de droit et de fait.

Art. 2 Objet

L'*al. 1* se réfère expressément à l'art. 112b, al. 3, Cst., qui charge le législateur fédéral de fixer les objectifs, les principes et les critères d'intégration, à la différence qu'il emploie le terme d'inclusion. La compétence normative de la Confédération vis-à-vis des cantons se limite aux prestations collectives dans les domaines du logement et du travail. La loi sur l'inclusion des personnes handicapées vise à mettre en place un cadre commun à la Confédération et aux cantons. En tant que loi-cadre, elle définit des objectifs programmatiques ainsi que des principes et des critères pour la mise en œuvre de ces objectifs.

L'*al. 2* précise les éléments complémentaires que la loi encadre, à savoir les conditions de reconnaissance des institutions, les principes de la participation financière des cantons aux mesures d'inclusion ainsi que l'élaboration de plans d'action cantonaux.

Section 2 Objectifs de l'inclusion des personnes concernées

La deuxième section énumère les objectifs poursuivis par la Confédération et les cantons en matière d'inclusion des personnes concernées.

Art. 3

L'art. 3 fixe les objectifs généraux que la Confédération et les cantons doivent suivre pour favoriser l'inclusion des personnes concernées. Ces objectifs s'inspirent des normes constitutionnelles et internationales de rang supérieur. Ils doivent être mis en œuvre dans le respect du principe de proportionnalité.

La *let. a* est directement liée au droit des personnes concernées de mener une vie autonome et responsable. Ce droit implique de pouvoir décider librement et avec le plus d'indépendance possible des divers aspects de son existence, tout en recevant le soutien nécessaire pour y parvenir.

L'objectif de la *let. b* est d'atteindre un modèle de société inclusif allant au-delà de la seule intégration. Plutôt que d'attendre des personnes concernées qu'elles s'adaptent à un système rigide, c'est ce dernier qui doit inclure à la base les besoins spécifiques de chacun. Pour atteindre cet objectif, il est primordial de promouvoir la participation

pleine et entière des personnes concernées à tous les niveaux, et notamment de les impliquer dans les décisions qui les concernent.

Partant du principe que le handicap ne doit pas être vu comme une limitation individuelle, mais comme une caractéristique de la diversité humaine – conformément à l'approche de la CDPH fondée sur les droits humains –, la *let. c* dresse le respect de la différence et l'acceptation des personnes concernées comme des principes généraux de la loi.

L'*al. 2* exige de porter une attention particulière aux groupes les plus vulnérables, notamment les femmes et les enfants. En effet, les personnes concernées ne forment pas un groupe homogène et certaines caractéristiques, comme le genre ou l'âge, peuvent influencer les besoins spécifiques. La prise en compte de ces besoins n'a toutefois aucune conséquence sur les compétences de la Confédération en matière d'égalité entre femmes et hommes ou en matière de soutien aux personnes âgées (art. 112c, al. 2, Cst.). À ce propos, il faut souligner qu'une personne n'est pas systématiquement considérée comme handicapée en raison de son âge avancé ou des troubles qui y sont généralement associés.

Section 3 Principes applicables à l'encouragement au logement autonome

La section 3 consacre les principes applicables à l'encouragement au logement autonome. Même si les dispositions ciblent spécifiquement ce domaine, elles sont conçues pour pouvoir être étendues à d'autres domaines dans le cadre de futures révisions législatives. Cette section fixe un cadre commun pour la Confédération et les cantons.

Art. 4 Principes généraux

L'*al. 1* exige que la Confédération et les cantons garantissent aux personnes concernées le droit de vivre, selon leur souhait, dans leur propre ménage, dans un home ou dans une autre structure de logement avec assistance collective. Cet article illustre le principe de *logement autonome* : dépassant la simple idée de logement individuel ou indépendant, celui-ci implique de pouvoir choisir librement son mode de vie, c'est-à-dire son lieu de résidence et son type de logement. À cet effet, il attribue un rôle central de soutien et de facilitation à la Confédération et aux cantons.

L'*al. 2* impose à la Confédération et aux cantons de mettre à la disposition des personnes concernées les prestations nécessaires pour exercer leur droit à un logement autonome, notamment l'accès à une assistance personnelle. En plus de garantir l'autonomie des personnes handicapées et leur inclusion active dans la société, ces mesures doivent empêcher toute forme d'isolement ou de ségrégation.

L'*al. 3, let. a*, prévoit que la Confédération et les cantons encouragent la réalisation et l'adaptation de logements pour les rendre accessibles aux personnes concernées. Cette condition, qui découle de la LHand et des lois cantonales sur la construction, est indispensable pour garantir l'autonomie de vie et l'inclusion dans la société des personnes concernées. L'accessibilité doit être garantie pour toutes les personnes, y compris pour les personnes en situation de handicap sensoriel, cognitif ou psychique.

Le conseil et l'accompagnement visés à l'*art. 3, let. b*, sont des éléments essentiels pour favoriser l'autonomie de vie des personnes concernées. Celles-ci doivent être systématiquement informées de leur droit de choisir librement leur mode de vie et leur lieu de résidence. Pour ce faire, il est primordial de pouvoir compter sur le soutien externe d'une personne de confiance, d'une part, et sur le conseil spécialisé, de qualité et indépendant d'une institution, d'autre part.

L'*al. 4* précise la compétence des cantons en matière d'organisation. C'est ainsi à eux qu'il incombe de régler les modalités des prestations ambulatoires, ce qui inclut notamment la planification de l'offre, l'admission des prestataires et la mise en place d'un mécanisme de contrôle.

Les prestations individuelles proposées au niveau fédéral ne peuvent pas inclure l'aide et les soins à domicile au sens de l'*art. 112c, al. 1, Cst.*, car la Confédération n'a aucune compétence législative en la matière. L'*al. 5* permet aux cantons de le faire, dans le cadre de leurs compétences.

Art. 5 Principes pour les mesures applicables à l'encouragement du logement autonome

L'*art. 5* fixe les principes s'appliquant aux mesures mises en place par la Confédération et les cantons. Dans tous les cas, ces mesures doivent respecter le principe de proportionnalité, afin que l'intervention de la Confédération et des cantons reste toujours raisonnable par rapport à l'intérêt poursuivi.

La *let. a* vise à ce que les mesures mises à disposition respectent la liberté de choix en matière de logement, indépendamment du type ou du degré de handicap. Cette liberté de choix découle directement de l'*art. 19 CDPH*.

La *let. b* exige que les mesures de la Confédération et des cantons soient adaptées aux besoins spécifiques des personnes concernées.

Enfin, la *let. c* exige que les prestations soient calculées et octroyées en fonction des besoins individuels. La disposition ne précise pas les méthodes à utiliser pour déterminer les besoins dans les cas d'espèce.

Section 4 Reconnaissance des institutions

Certaines dispositions de la présente section reprennent les critères de la LIPPI, tout en les reformulant et les modernisant.

Art. 6 Principes

L'*art. 6, al. 1 et 5*, correspondent à l'*art. 4 LIPPI*.

L'*al. 1* donne aux cantons la compétence de reconnaître les institutions qui respectent les objectifs de la loi. Pour être reconnue, une institution doit répondre à des critères quantitatifs (nombre de places) et qualitatifs (prise en charge adaptée aux besoins des

personnes concernées)⁴⁵. Les conditions minimales de reconnaissance sont inscrites à l'art. 7. Il appartient pour le reste aux cantons de définir les conditions détaillées de la reconnaissance.

L'*al.* 2 liste les différentes catégories d'institutions qui peuvent être reconnues. Il s'agit d'institutions qui proposent des offres de logement, des places de travail ainsi que d'autres activités exercées en communauté durant la journée⁴⁶. En revanche, les institutions médicales ou d'intégration professionnelle ne relèvent pas du champ d'application de cet article. La formulation volontairement large de la notion d'institution permet d'englober différentes catégories d'institutions, qu'elles soient publiques ou privées, et ainsi d'assurer une offre diversifiée et adaptée aux besoins variés des personnes concernées⁴⁷. Cette définition est reprise, pour l'essentiel, de l'art. 3 LIPPI, ce qui implique que l'offre garantie par les cantons devra comprendre les mêmes catégories d'institutions qu'aujourd'hui. Certaines adaptations sont proposées pour moderniser la terminologie et l'approche de la LIPPI.

Sont visées à la *let. a* les formes classiques d'hébergement institutionnel, ce qui n'empêche pas les cantons d'élargir leur offre à d'autres formes de prise en charge.

La *let. b* vise les entreprises spécialisées dans l'emploi de personnes handicapées.

La *let. c* vise quant à elle les centres de jour qui offrent notamment des activités de loisirs aux personnes concernées. L'accent est mis ici sur la dimension sociale et participative.

Enfin, la *let. d* élargit la portée de la définition aux structures mixtes ou intégrées dans un établissement dont d'autres unités remplissent des missions qui ne sont pas couvertes par la présente loi. Cette disposition souligne que c'est bien la nature des prestations proposées qui détermine le caractère institutionnel.

Les *al.* 3 et 4 reprennent tels quels l'art. 5, al. 2, LIPPI. Ainsi, c'est en général le canton d'établissement qui est compétent pour reconnaître une institution. Celui-ci a la possibilité de transférer cette compétence à un autre canton, en particulier lorsque l'institution concernée ne s'adresse pas uniquement aux personnes domiciliées sur son territoire. Une institution reconnue par un canton peut être reconnue par d'autres cantons sans réexamen des conditions fixées à l'al. 1⁴⁸.

⁴⁵ Adriano Previtali, Avis de droit : Perspectives de révision de la LIPPI, Fribourg, 5 mars 2025, consid. 11.1, disponible sur www.ebgb.admin.ch > Droit > Droit suisse > Projets législatifs en cours > Contre-projet indirect à l'initiative pour l'inclusion.

⁴⁶ FF **2002** 2155, 2392

⁴⁷ Adriano Previtali, Avis de droit : Perspectives de révision de la LIPPI, Fribourg, 5 mars 2025, consid. 11.1, disponible sur www.ebgb.admin.ch > Droit > Droit suisse > Projets législatifs en cours > Contre-projet indirect à l'initiative pour l'inclusion.

⁴⁸ Message sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), FF **2005** 5641.

L'*al. 5* prévoit que le canton compétent communique l'octroi, le refus ou le retrait de la reconnaissance par une décision formelle, c'est-à-dire par un acte susceptible de recours.

Art. 7 Conditions de reconnaissance

L'*art. 7* fixe les conditions minimales que les institutions doivent remplir pour bénéficier d'une reconnaissance cantonale. Les cantons sont libres d'en prévoir d'autres. Cet article correspond à l'*art. 5, al. 1 LIPPI*.

Les *let. a et b* correspondent à l'*art. 5, al. 1, let. a et b, LIPPI*.

La *let. c* prévoit que les institutions engagent un dialogue constructif avec la personne concernée afin de clarifier ses besoins et ses souhaits, en particulier en ce qui concerne le lieu de résidence et le type de logement. Cette démarche est essentielle pour garantir que les choix respectent pleinement la volonté et les droits de la personne. À cet effet, les institutions pourraient par exemple élaborer un projet de vie avec la personne concernée, dans le sens de l'*art. 19 CDPH*. Dans cette optique, un accompagnement peut s'avérer nécessaire, tant pour informer la personne handicapée que pour l'aider à accomplir les tâches administratives correspondantes. Cet accompagnement peut comprendre les conseils d'un spécialiste suffisamment indépendant par rapport à l'institution, surtout lorsque la personne exprime le désir de vivre en dehors de celle-ci.

Les *let. d et e* correspondent à l'*art. 5, al. 1, let. c et d, LIPPI*. Elles imposent aux institutions une obligation d'information. Il s'agit de s'assurer que les personnes concernées et leurs représentants légaux disposent des éléments nécessaires pour faire un choix éclairé quant à l'entrée dans une institution. Les informations doivent être communiquées par écrit.

La *let. f* correspond à l'*art. 5, al. 1, let. e, LIPPI*. Elle impose aux institutions de respecter les droits fondamentaux des personnes concernées lors de la mise en œuvre des mesures prévues par la loi. La présente disposition explicite notamment deux droits essentiels dans le contexte de l'inclusion, à savoir le droit à la vie privée et le droit d'entretenir des relations sociales. La liberté personnelle et le droit au respect de la vie privée garantis respectivement par l'*art. 10, al. 2, Cst.* et par l'*art. 8 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*⁴⁹ englobent les dimensions fondamentales de l'existence humaine, y compris les aspects affectifs, émotionnels et sexuels. Toute limitation de ces droits fondamentaux ne peut être envisagée que dans le respect des conditions strictes de l'*art. 36 Cst.* Ainsi, le droit à une vie affective et sexuelle épanouie ne peut être restreint que pour protéger des intérêts publics ou privés clairement identifiables et suffisamment importants. Conformément au principe de proportionnalité, le maintien du bon ordre ou la protection d'autrui doivent, autant que possible, être assurés par des moyens moins intrusifs. Les restrictions à la liberté individuelle ne sont admissibles qu'en dernier recours, lorsqu'aucune autre solution ne permet de concilier les intérêts en présence,

⁴⁹ RS 0.101

notamment par la formation, la sensibilisation et l'information des personnes vivant en institution, des prestataires, du personnel ou des proches⁵⁰. Enfin, la *let. f* exige des institutions qu'elles protègent les personnes concernées contre les abus et les mauvais traitements. Cette exigence s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique⁵¹. Par mauvais traitements, on entend notamment les actes de maltraitance tels qu'un langage inapproprié, un manque d'attention, la mise à l'écart ou encore la stimulation insuffisante des compétences.

La *let. g* vise à garantir un droit de participation pour les personnes concernées. Ce droit comprend notamment la possibilité de collaborer à l'organisation et à la gestion des espaces de vie et des activités, et notamment d'acquérir progressivement les compétences nécessaires pour vivre en dehors de l'institution. Les personnes concernées doivent pouvoir exercer un pouvoir décisionnel sur les structures et processus mis en place.

La *let. h* prévoit le versement d'un salaire convenable aux personnes handicapées qui exercent une activité présentant une valeur économique. Cette exigence est essentielle pour garantir la dignité de ces personnes et favoriser leur intégration dans le marché du travail primaire. La notion de salaire « convenable » est tirée de l'art. 349a, al. 2, CO. Selon la jurisprudence, la rémunération est convenable si elle permet au travailleur de vivre décemment. Elle se détermine au cas par cas, en fonction de la prestation fournie, de la fonction exercée, du niveau de formation et des obligations sociales⁵². Dans la mesure du possible, les institutions doivent contracter une convention collective de travail avec les organisations de personnes handicapées.

La *let. j* exige des institutions qu'elles impliquent activement les représentants légaux dans les décisions touchant les droits des personnes qu'ils représentent.

Enfin, les *let. i et k* correspondent à l'art. 5, al. 1, *let. g et h*, LIPPI.

Art. 8 Contrôle et retrait de la reconnaissance

L'*art. 8* reprend la teneur de l'art. 6 LIPPI.

⁵⁰ Adriano Previtali, Avis de droit : Perspectives de révision de la LIPPI, Fribourg, 5 mars 2025, consid. 13.1.2, disponible sur www.ebqb.admin.ch > Droit > Droit suisse > Projets législatifs en cours > Contre-projet indirect à l'initiative pour l'inclusion.

⁵¹ RS 0.311.35 ; voir aussi le rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 20.3886 et les recommandations correspondantes, ainsi que les recommandations de la CDAS sur l'amélioration et l'harmonisation de la prévention et des processus de signalement.

⁵² Arrêt du Tribunal fédéral 4A_129/2022 du 27 octobre 2022.

Art. 9 Droit de recours des organisations

L'*art. 9* correspond à l'*art. 9* LIPPI et ne modifie pas fondamentalement le droit existant en matière de qualité pour recourir contre la décision de reconnaissance d'une institution. L'*al. 1* élargit toutefois le spectre des entités autorisées à recourir.

Section 5 Participation des cantons aux coûts et droit aux subventions

La section 5 régit la participation aux coûts et la procédure liée au droit aux subventions.

Art. 10

L'*art. 10* a la même teneur que l'*art. 7* LIPPI.

L'*al. 1* reprend tel quel l'*art. 7, al. 1*, LIPPI.

L'*al. 2* reprend l'*art. 7, al. 2*, LIPPI en l'adaptant légèrement pour prendre en compte les besoins individuels et les choix des personnes concernées.

En application de la motion 24.3003 « Moderniser la LIPPI », l'*al. 3* exige des cantons qu'ils fournissent les prestations relevant de leur compétence conformément aux principes généraux énoncés à l'*art. 4, al. 1*, et qu'ils respectent en particulier les dispositions de l'*art. 19* CDPH relatives à l'autonomie. Les cantons conserveraient une grande marge de manœuvre dans la mise en œuvre (conception et pilotage).

L'*al. 4* règle le droit aux subventions et est identique à l'*art. 8* LIPPI.

Section 6 Mesures de mise en œuvre et plans d'action cantonaux

La section 6 régit les mesures de mise en œuvre, la coordination et les plans d'action cantonaux.

Art. 11 Mesures de mise en œuvre et coordination

L'*al. 1* confie aux cantons la responsabilité d'élaborer les bases conceptuelles nécessaires à la mise en œuvre des objectifs de la loi. Il s'agit notamment de stratégies, de plans de développement ou de cadres d'action cantonaux visant à structurer l'offre de soutien.

L'*al. 2* exige également des cantons qu'ils veillent à garantir la continuité et la cohérence des mesures lorsque les personnes handicapées changent de lieu de résidence, y compris au-delà des frontières cantonales. La possibilité de changer de canton tout en continuant à bénéficier, sans interruption, de mesures est un élément central de l'autonomie de vie des personnes concernées et de la liberté d'établissement inscrite à l'*art. 24* Cst. Il ne s'agit pas uniquement de garantir la mobilité physique, mais aussi

de permettre un véritable droit à la mobilité intercantonale, dans des conditions équitables. Pour atteindre cet objectif, une coordination renforcée et une harmonisation des politiques cantonales sont souhaitables⁵³.

Sur la base de l'art. 4 CDPH, l'al. 3 prévoit l'obligation d'associer les personnes concernées et les organisations qui défendent leurs droits aux décisions qui les concernent. Concrètement, cela signifie que les personnes et organisations concernées doivent être impliquées de manière appropriée, par exemple dans les organes de la Confédération et des cantons responsables sur le plan stratégique et opérationnel ou dans les organisations de droit privé qui assument des tâches dans le domaine du handicap sur mandat des pouvoirs publics.

L'al. 4 impose des échanges étroits entre la Confédération et les cantons, d'une part, et une collaboration intercantonale, d'autre part. Le but de cette coordination est de réaliser et de contrôler les objectifs de la loi. Il s'agit d'avoir un socle commun à partir duquel travailler pour atteindre l'inclusion et l'autonomie de vie des personnes concernées. Concrètement, cela signifie qu'il faut concevoir toutes les prestations individuelles et institutionnelles de manière cohérente, afin d'éviter les lacunes ou les chevauchements inutiles.

Art. 12 Plans d'action cantonaux

L'al. 1 introduit l'obligation, pour les cantons, d'adopter un plan d'action visant à promouvoir l'autonomie de vie et l'inclusion des personnes concernées dans les domaines du logement et du travail. Cette disposition doit garantir une mise en œuvre coordonnée des objectifs de l'avant-projet (art. 3) ainsi que le respect des critères applicables à l'encouragement au logement autonome (art. 5).

L'al. 4 confie au BFEH un rôle de suivi et d'évaluation. Ce mécanisme doit permettre d'assurer une application cohérente au niveau national et favoriser l'échange entre les cantons.

Art. 13 Abrogation d'un autre acte

Cette disposition abroge la loi du 6 octobre 2006 sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides⁵⁴.

Art. 14

L'al. 1 correspond à la clause référendaire habituelle : la loi fédérale est soumise au référendum facultatif si le Parlement décide d'adopter le contre-projet.

⁵³ CDAS, Recommandations sur les prestations ambulatoires de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) sur l'offre cantonale en matière de prestations ambulatoires pour les personnes handicapées et la prise en charge intercantonale des frais, 8 novembre 2024, disponible sur www.sodk.ch/fr > Documentation > Recommandations.

⁵⁴ RO 2007 6049

Comme la proposition du Conseil fédéral est un contre-projet indirect à l'initiative pour l'inclusion, une clause de liaison est introduite à l'al. 2. Même si le contre-projet poursuit le même objectif que l'initiative, à savoir promouvoir l'inclusion des personnes handicapées, il propose des solutions différentes sur certains points ou intervient dans d'autres domaines juridiques. Ces propositions portent essentiellement sur deux aspects : d'une part, l'établissement d'un cadre commun régissant les mesures de soutien de la Confédération et des cantons en matière de logement autonome ; d'autre part, une adaptation des prestations des assurances sociales, et plus spécifiquement de la LAI.

7.3 Révision partielle de la LAI

Art. 21^{bis}, al. 3

Dans le cadre de l'examen des dispositions relatives à la procédure d'adjudication, il a été constaté que cette disposition est formulée de manière imprécise. Son contenu normatif ne peut être compris qu'avec l'aide du message⁵⁵. La nouvelle formulation permet de clarifier que la limitation du droit à la substitution de la prestation concerne uniquement les soumissionnaires avec lesquels un contrat a été conclu dans le cadre de la procédure d'adjudication. Cette modification n'apporte ainsi aucun changement matériel.

Art. 21^{quater}, al. 2

La procédure d'adjudication offre la possibilité d'ouvrir le marché à la concurrence, de fixer des normes de qualité et de tenir compte des progrès technologiques en matière de moyens auxiliaires. L'instauration d'une concurrence a en principe pour effet de faire baisser les prix. Sur la base de la loi fédérale du 21 juin 2019 sur les marchés publics (LMP)⁵⁶ et de l'ordonnance du 12 février 2020 sur les marchés publics (OMP)⁵⁷, plusieurs procédures d'adjudication sont possibles : la procédure ouverte, la procédure sélective, la procédure sur invitation et la procédure de gré à gré.

Seules la procédure ouverte et la procédure sélective sont pertinentes pour l'AI. Les coûts de tels appels d'offres ne se justifient que dans les domaines des moyens auxiliaires qui comportent un volume financier important. Pour recourir à un appel d'offres, il faut que, sur le marché de ces moyens auxiliaires, la concurrence (par les prix) ne fonctionne pas et implique plusieurs fournisseurs actifs, idéalement, à l'échelle internationale ou au moins nationale. Il convient de noter à ce propos que les procédures d'adjudication doivent être répétées à intervalles réguliers. L'administration doit donc disposer de ressources suffisantes en personnel.

⁵⁵ Message relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (6^e révision de l'AI, premier volet) du 24 février 2010, FF **2010** 1647, 1719.

⁵⁶ RS **172.056.1**

⁵⁷ RS **172.056.11**

En principe, la procédure d'adjudication dans le domaine des moyens auxiliaires pourrait déjà être appliquée dans le cadre du droit actuel : cet instrument est régi par l'art. 21^{quater}, al. 1, let. d, et al. 2, LAI. La condition de son application en dernier recours est qu'aucun instrument de remboursement au sens de l'art. 21^{quater}, al. 1, let. a à c, ne puisse être appliqué (art. 21^{quater}, al. 2, LAI). L'objectif de l'art. 21^{quater} en vigueur est de permettre à l'AI de conclure des contrats avec tous les acteurs du marché ou de répartir le mandat entre différents fournisseurs afin de garantir la sécurité de l'approvisionnement⁵⁸. La procédure d'adjudication au sens de l'art. 21^{quater} LAI ne connaît pas de valeur d'acquisition minimale. Les dispositions de la LMP s'appliquent à l'adjudication de manière subsidiaire.

Dans le cadre du remboursement des moyens auxiliaires par l'AI, il est prévu de recourir davantage à des procédures d'adjudication pour faire baisser les prix des moyens auxiliaires. Pour cela, il est nécessaire de supprimer la condition du dernier recours pour la procédure d'adjudication. Afin de mettre la procédure d'adjudication sur un pied d'égalité avec les autres instruments de remboursement, l'art. 21^{quater}, al. 2, LAI doit être abrogé.

Art. 21^{quinquies} (nouveau)

L'art. 24 de l'ordonnance du 12 février 2020 sur les marchés publics (OMP) prévoit le principe de la « vérification du prix », qui, en cas d'absence de concurrence, octroie à une administration le droit de consultation du calcul du prix auprès des soumissionnaires. Une telle possibilité n'existe pas encore pour la conclusion de conventions tarifaires. Comparé au marché des biens de consommation du quotidien, le marché des moyens auxiliaires ne connaît qu'une très faible concurrence. Ce phénomène est dû, entre autres choses, au fait que les assurés n'assument pas eux-mêmes les coûts des produits dont ils ont besoin, mais que ces coûts sont majoritairement pris en charge par l'AI. La sensibilité des assurés au prix est donc très faible. L'expérience montre que, dans le domaine de la santé, les prix sont souvent plus élevés qu'à l'étranger. C'est également le cas des moyens auxiliaires. Pour les négociations tarifaires, l'OFAS doit donc disposer d'un droit de consultation des documents pertinents pour le calcul des prix. Cela permettrait à l'AI d'avoir accès aux informations nécessaires sur les conditions d'achat et le calcul des prix des prestataires. Dans la mesure où elle représente fréquemment l'OFAS dans le cadre de la négociation des conventions tarifaires, la commission des tarifs médicaux LAA (CTM) doit également pouvoir bénéficier d'un droit de regard. La prise en compte de ces informations devrait permettre d'obtenir des prix plus bas à l'achat de moyens auxiliaires.

Dans le cadre des dispositions prévues au niveau de l'ordonnance, il faudra préciser quelles informations les entreprises doivent communiquer à l'AI. La communication du calcul des coûts et des prestations de l'entreprise (comptabilité analytique) est primordiale pour que la fixation des prix repose sur une base pertinente. De plus, le schéma de calcul interne du taux horaire doit apparaître clairement afin que l'AI puisse vérifier la composition des coûts facturés. Il est également prévu que les entreprises soient

⁵⁸ FF 2010 1647, 1721 ainsi que Murer, Erwin (2014) : Invalidenversicherungsgesetz (Art. 1-27^{bis} IVG), Berne : Stämpfli.

tenues de publier les coûts d'acquisition nets des produits qu'elles revendent à l'AI, après déduction de tous les avantages.

Des informations complémentaires pourraient être demandées pour une meilleure évaluation de l'efficacité et de la qualité de la fourniture des prestations : par exemple statistiques sur les prestations fournies, présentation des processus pertinents et informations sur la productivité des collaborateurs, y compris temps et coûts de déplacement. Ces données complémentaires permettent à l'AI de procéder à une évaluation fondée de la fourniture de prestations et de s'assurer que les moyens engagés sont utilisés de manière efficace. Les modalités exactes de cette obligation de communiquer seront définies plus en détail dans l'ordonnance, tout en veillant à maintenir l'équilibre entre la faisabilité administrative et l'objectif d'évaluation des coûts.

Art. 21^{sexies} (nouveau)

Des prix plus avantageux à l'achat de moyens auxiliaires pourraient être obtenus au moyen d'un rabais dépendant des ventes. Plus un fabricant vend de moyens auxiliaires à la charge des assurances sociales, plus le rabais qu'il doit répercuter sur lesdites assurances peut être important, ce qui correspondrait aux usages actuels du marché (rabais sur quantité). Jusqu'ici, l'AI n'a jamais eu connaissance de tels rabais ni de leurs montants. Elle ignore également s'ils sont, le cas échéant, répercutés sur l'AI. En vertu de la réglementation prévue, les fournisseurs de moyens auxiliaires seront tenus de répercuter les avantages directs ou indirects. L'AI connaît déjà une disposition analogue pour les mesures médicales à l'art. 27^{bis}, al. 2, LAI.

Le pouvoir de négociation des agents payeurs pendant les négociations dépend dans une large mesure de leur connaissance du marché, notamment des rabais octroyés jusqu'à présent aux principaux intermédiaires et des parts de marché actuelles des différents fabricants sur le marché suisse. Selon les moyens auxiliaires, ces connaissances se révèlent difficiles à acquérir, surtout dans les domaines pour lesquels il n'existe aucune structure de conseil indépendante comme la FSCMA. Il est donc essentiel pour l'AI d'avoir l'assurance que les rabais doivent être répercutés.

Ce nouvel article correspond sur le fond à l'art. 56 LAMal concernant le contrôle du caractère économique des prestations. Il concrétise les critères d'efficacité, d'adéquation et d'économicité (art. 1a et 21, al. 3, LAI), auxquels les fournisseurs de prestations sont soumis. L'économicité des mesures peut être contrôlée sur la base des principes comptables de la convention tarifaire et des exigences fixées à l'art. 27^{ter} LAI pour la facturation.

Al. 1 et 2. Si un prestataire obtient de son fournisseur un rabais ou un prix de faveur pour une prestation ou du matériel, il est tenu de répercuter cet avantage en faveur de l'AI. Il ne peut facturer à l'AI que le prix effectivement payé à son fournisseur. Il n'est pas autorisé à conserver cet avantage et à en tirer un profit. Si l'AI constate qu'un avantage n'est pas répercuté conformément à l'art. 21^{quinquies}, al. 1, LAI, elle peut, en application de l'al. 2, en exiger la restitution.

Art. 42^{quater}, al. 2

L'art. 42^{quater}, al. 2, LAI délègue au Conseil fédéral la compétence de déterminer les cas dans lesquels les personnes majeures dont la capacité d'exercice des droits civils est restreinte n'ont droit à aucune contribution d'assistance. Sur cette base, le Conseil fédéral a fixé des conditions supplémentaires en ce sens à l'art. 39b RAI. Ces conditions ont trait, par exemple, à la tenue du propre ménage, à l'activité lucrative ou au suivi d'une formation. Elles visent à s'assurer que la contribution d'assistance permettra effectivement aux personnes concernées de mener une vie autonome et responsable.

L'abrogation de l'art. 42^{quater}, al. 2, LAI entraînera l'abrogation de l'art. 39b RAI et permettra aux personnes concernées d'avoir droit à la contribution d'assistance aux mêmes conditions que les autres assurés majeurs, ce qui renforcera leur possibilité de choisir librement le type de leur logement.

Art. 68^{quater}

Al. 1 : La première phrase de cette disposition reste inchangée. La deuxième phrase est déplacée à l'al. 1^{er}.

Al. 1^{bis} : L'actuel art. 68^{quater} LAI permet uniquement à l'OFAS d'autoriser des projets pilotes dans le domaine de la réadaptation. Le nouvel alinéa 1^{bis} permet à l'OFAS d'autoriser ou de lancer lui-même un ou plusieurs projets pilotes dans le but de tester des possibilités d'amélioration de l'allocation pour impotent, du supplément pour soins intenses et de la contribution d'assistance, ces prestations ne faisant pas partie des mesures de réadaptation au sens de la LAI. Les projets pilotes doivent également permettre d'évaluer les coûts de ces améliorations.

La disposition est formulée sous forme potestative, de sorte qu'un projet pilote ne peut être lancé ou autorisé que si les effets des améliorations envisagées ne peuvent pas être évalués de manière suffisamment convaincante autrement, ce qu'il appartient à l'OFAS de décider.

Les expériences ainsi récoltées seront utilisées en vue d'une modification future des art. 42 à 42^{sexies}. Cet alinéa sera donc également révisé, voire abrogé, au plus tard en même temps que les art. 42 à 42^{sexies} seront modifiés.

Le financement d'un tel projet peut être assuré par des fonds provenant de l'assurance (al. 3). Des coûts supplémentaires ne sont toutefois pas attendus au niveau des prestations qui seront versées dans ce cadre, dans la mesure où ces prestations seront versées à la place d'une allocation pour impotent, d'un supplément pour soins intense ou d'une contribution d'assistance.

Al. 1^{er} : Cet alinéa correspond à l'actuel al. 1, 2e phr., de sorte qu'il s'applique également aux projets pilotes au sens du nouvel al. 1^{bis}.

Al. 1^{quater} : L'objectif d'un projet pilote est de mettre en œuvre un nouveau modèle et d'en tester l'efficacité. Les projets pilotes doivent être limités dans le temps, quant à

leur application territoriale ainsi qu'au niveau de leur contenu. Ce nouvel alinéa s'applique aussi bien aux projets pilotes au sens de l'actuel al. 1 qu'aux projets pilotes au sens de l'al. 1^{bis}.

Al. 2 : Les versions allemande et italienne de cet alinéa sont modifiées de manière à être conformes à la version française. Les projets pilotes au sens de l'al. 1^{bis} lancés par l'OFAS peuvent également être prolongés.

Al. 3 : Cet alinéa n'est pas modifié.

8 Conséquences

8.1 Conséquences pour les assurances sociales

8.1.1 Conséquences pour l'assurance-invalidité

Les adaptations ponctuelles proposées dans la LAI (moyens auxiliaires/contribution d'assistance) devraient entraîner une baisse globale des coûts liés aux moyens auxiliaires. Ces économies serviront à améliorer la fourniture de moyens auxiliaires aux assurés. Les modifications ne devraient donc avoir aucune incidence financière pour l'AI.

Les données disponibles sur les personnes au bénéfice d'une allocation pour impotent ne permettent pas de distinguer les personnes ayant la capacité d'exercer leurs droits civils et celles dont cette capacité est restreinte ou qui en sont privées. Par conséquent, toute tentative de quantifier le nombre de personnes potentiellement concernées par cette modification et d'en évaluer les coûts associés doit être interprétée avec une grande prudence. Selon les hypothèses retenues, les coûts supplémentaires pour l'AI pourraient se situer entre 3 et 11 millions de francs par année. Ce calcul se base sur différentes estimations du nombre de personnes ayant une capacité restreinte d'exercice des droits civils et sur le taux moyen actuel de recours à la contribution d'assistance (10 %).

Un éventuel projet pilote ne devrait pas avoir de conséquences sur l'AI, car les prestations qui seront testées dans ce cadre seront versées à la place d'une allocation pour impotent, d'un supplément pour soins intenses ou d'une contribution d'assistance.

8.1.2 Conséquence pour l'assurance vieillesse et survivants

En raison de la garantie des droits acquis prévue dans la LAVS concernant la contribution d'assistance (art. 43^{ter} LAVS), l'abrogation de l'art. 42^{quater}, al. 2, LAI devrait entraîner des coûts supplémentaires pour l'AVS se situant entre 0,3 et 1,6 million de francs par année, chiffres qu'il convient également d'interpréter avec une grande prudence.

8.2 Conséquences pour la Confédération

Loi sur l'inclusion

L'avant-projet de loi sur l'inclusion prévoit une collaboration accrue entre la Confédération et les cantons ainsi qu'un suivi et des rapports réguliers sur les plans d'action cantonaux. Pour la Confédération, ces tâches devraient engendrer des coûts annuels de personnel de l'ordre de 250 000 francs (soit 1,5 EPT) et des coûts matériels de 50 000 francs (pour les mesures d'évaluation).

Adaptations dans le domaine de l'AI

Moyens auxiliaires

Les adaptations prévues dans le domaine des moyens auxiliaires auront des répercussions sur le personnel de la Confédération. La réalisation des appels d'offres et la comparaison avec les prix pratiqués à l'étranger représenteront une charge de travail importante. Il est impossible d'estimer de manière fiable les coûts de ces appels d'offres. Ceux-ci dépendent fortement du nombre et du type de moyens auxiliaires concernés. Par ailleurs, l'OFAS devra répéter ces procédures d'adjudication à intervalles réguliers et conclure les contrats directement avec les fabricants de moyens auxiliaires. De plus, une nouvelle procédure de demande est prévue concernant l'inscription par l'AI des moyens auxiliaires pouvant en principe être remboursés.. Selon les estimations actuelles, le DFI/OFAS estime que ces nouvelles tâches entraîneront une augmentation des coûts de personnel de l'ordre de 360 000 francs par année, soit 2 EPT. En vertu de l'art. 67 LAI, ce montant sera financé par le fonds de compensation de l'AI, c'est-à-dire qu'il n'y aura pas d'incidence financière pour la Confédération.

Contribution d'assistance et projets pilotes

Comme la contribution de la Confédération ne dépend pas de l'évolution des dépenses de l'assurance, les modifications proposées n'auront aucune incidence financière pour la Confédération. Les coûts supplémentaires pour l'AVS, estimés entre 0,3 et 1,6 million de francs par an, se répercuteront à hauteur de 20,2 % sur la Confédération, pour un montant entre CHF 60 600 et 0,32 million de francs par an (art. 103 LAVS).

8.3 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Les conséquences de l'avant-projet de loi sur l'inclusion pour les cantons sont difficiles à évaluer. Sur la base de plusieurs études et de l'expérience de certains cantons, la phase de mise en œuvre devrait entraîner, tout au moins dans un premier temps, des coûts supplémentaires, notamment pour l'adaptation des bases légales et l'élaboration des instruments de planification et des plans d'action. Les effets seraient vraisemblablement minimales pour les cantons qui ont déjà adapté leur dispositif d'aide aux personnes handicapées ces dernières années (introduction du financement axé sur la personne, diversification de l'offre). En ce qui concerne l'encouragement au logement autonome et en particulier le financement des offres ambulatoires, les cantons continueraient à disposer d'une marge de manœuvre considérable pour remplir leurs obligations découlant du droit international. Selon les options retenues, ils pourraient

mettre en œuvre les mesures prévues sans coûts supplémentaires ou en redistribuant les ressources disponibles.

Quant aux modifications proposées dans l'AI, les dispositions sur les *moyens auxiliaires* de l'avant-projet tout comme celles sur les *projets pilotes* n'auront aucune incidence sur les cantons.

La *contribution d'assistance* favorise l'autonomie et l'autodétermination, notamment dans le domaine du logement. Elle permet entre autres d'éviter ou de retarder des entrées en home et rend des sorties d'institutions possibles. La compétence en matière d'aide et de soins à domicile en faveur des personnes âgées et handicapées appartient aux cantons (art. 112c, al. 1, Cst.). Les cantons assument également les coûts des institutions en faveur des personnes invalides (art. 112b, al. 2, Cst.). La modification proposée devrait ainsi alléger leurs charges, en particulier en ce qui concerne les coûts des séjours en institution et le remboursement des frais de maladie et d'invalidité au titre des prestations complémentaires, qui sont subsidiaires à la contribution d'assistance. Il est toutefois impossible d'évaluer les économies ainsi réalisées.

8.4 Conséquences économiques

L'avant-projet de loi sur l'inclusion n'a pas de conséquences économiques directes. Il devrait toutefois accélérer encore les changements à l'œuvre dans le domaine de l'aide aux personnes handicapées (passage d'une prise en charge institutionnelle à une prise en charge ambulatoire) ainsi que la redéfinition des profils professionnels dans les domaines de la pédagogie curative, spécialisée et sociale. La promotion de l'autonomie et de la liberté de choix renforcera la présence des personnes handicapées sur le marché du travail et leur utilisation de biens et services.

Les dispositions relatives à la procédure d'adjudication pour les moyens auxiliaires auront quant à elle des conséquences économiques.

La réalisation d'une procédure d'adjudication centralisée devrait renforcer la concurrence et faire baisser les prix, ce qui profitera aux assurés. À moyen terme, cette pratique pourrait toutefois réduire la concurrence. En effet, si de gros fournisseurs remportent à plusieurs reprises les appels d'offres, les petites et moyennes entreprises pourraient avoir du mal à subsister sur le marché, celui-ci se retrouvant entre les mains de quelques acteurs majeurs. Sur la durée, cette concentration pourrait annuler l'avantage résultant des appels d'offres, car un nombre réduit de prestataires entraîne généralement une hausse des prix. Il est toutefois possible d'atténuer ce risque au moyen d'un système d'adjudication basé sur un classement établi en fonction de l'adéquation des offres avec les besoins.

8.5 Conséquences sociales

Le projet promeut l'égalité des personnes handicapées et donc la cohésion sociale.

La modification concernant la contribution d'assistance permettra aux personnes concernées de mieux participer à la vie de la société. Elle permettra également de décharger les proches aidants.

8.6 Conséquences environnementales

Le projet n'entraîne aucune conséquence pour l'environnement.

9 Aspects juridiques

9.1 Constitutionnalité

L'art. 112b, al. 3, Cst. habilite expressément la Confédération à édicter une loi fixant les objectifs, les principes et les critères d'intégration des invalides.

9.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le contre-projet indirect à l'initiative pour l'inclusion s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre des engagements internationaux de la Suisse, notamment la CDPH.

En adhérant à la CDPH, la Suisse s'est engagée à éliminer les obstacles rencontrés par les personnes handicapées, à protéger ces dernières contre les discriminations et à promouvoir leur inclusion et leur égalité de traitement. Lors de l'examen du rapport initial de la Suisse en mars 2022, le Comité des droits des personnes handicapées a relevé l'absence d'un cadre global et coordonné garantissant l'inclusion, ainsi qu'une fragmentation des mesures et prestations, les rendant parfois complexes et difficilement accessibles. Il a souligné la nécessité d'une meilleure coordination, en particulier dans le domaine du logement.

L'art. 19 CDPH impose aux États parties de garantir aux personnes handicapées la liberté de choix du lieu de résidence sur la base de l'égalité avec les autres ainsi que l'accès à une gamme de services favorisant la vie en société. Dans son observation générale n° 5 sur l'autonomie de vie et l'inclusion dans la société, le Comité de l'ONU a identifié plusieurs obstacles à la mise en œuvre de l'art. 19 CDPH au niveau national, malgré la marge de manœuvre laissée aux États⁵⁹. Il relève que les régimes d'aide et de protection sociale ne garantissent pas suffisamment l'autonomie des personnes handicapées et leur inclusion dans la société. Le cadre juridique et les financements alloués restent insuffisants pour assurer une aide personnelle et un accompagnement individualisé. De plus, l'absence de stratégies de désinstitutionnalisation s'accompagne d'investissements continus dans les établissements spécialisés, au détriment de solutions favorisant l'inclusion, ce que ne cautionne pas le comité. Le manque de

⁵⁹ Comité des droits des personnes handicapées, Observation générale n° 5 (2017) sur l'autonomie de vie et l'inclusion dans la société, 27 octobre 2017, CRPD/C/GC/5.

services et d'équipements accessibles, acceptables et abordables, notamment dans le domaine du logement, constitue en outre, pour lui, un obstacle majeur.

Dans ses observations finales adressées à la Suisse en avril 2022 sur la base de son premier rapport étatique, le Comité des droits des personnes handicapées a considéré que la Suisse devait prévoir une stratégie globale pour faciliter le passage de la vie en institution à la vie en société⁶⁰, renforcer l'assistance personnelle et les services devant aider les personnes handicapées à mener une vie autonome et faire en sorte que les personnes handicapées puissent choisir individuellement leur logement⁶¹. Il a également mis en garde contre les dérives de l'institutionnalisation, citant des cas de violence et de maltraitance, et critiqué l'absence d'un système d'accompagnement individualisé et d'assistance personnelle adapté.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) reconnaît que le droit au respect de la vie privée inclut la protection de l'identité personnelle, de l'autonomie individuelle et des choix de vie, éléments centraux visés par le logement autonome. En lien avec l'art. 8 CEDH, la CourEDH souligne que les États ont des obligations positives pour garantir un cadre juridique et pratique permettant à chaque personne de développer pleinement son autonomie de vie⁶². La CourEDH considère que l'interdiction de discrimination doit être lue à la lumière des exigences de la CDPH et que les personnes handicapées sont en droit d'attendre des aménagements raisonnables pour corriger les inégalités factuelles qu'elles subissent⁶³.

La Suisse s'est par ailleurs engagée, dans le cadre de l'Agenda 2030 pour le développement durable, à améliorer l'inclusion des personnes handicapées et leur participation à la société.

9.3 Frein aux dépenses

Le présent avant-projet ne prévoit ni subventions, ni crédits d'engagement, ni plafonds de dépenses qui entraîneraient une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

⁶⁰ Comité des droits des personnes handicapées, Observations finales sur le rapport initial de la Suisse, 13 avril 2022, Recommandation 40, let. a.

⁶¹ Comité des droits des personnes handicapées, Observations finales sur le rapport initial de la Suisse, 13 avril 2022, Recommandation 40, let. b.

⁶² Guide sur l'art. 8 de la Convention européenne des droits de l'homme : droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance, 31 août 2022, disponible sous www.ks.echr.coe.int > CEDH-KS > tous les guides sur la jurisprudence.

⁶³ Cf. notamment l'affaire CourEDH, Çam c. Turquie, requête n° 51500/08, arrêt du 23 février 2016, par. 65.

9.4 Conformité à la loi sur les subventions

L'avant-projet ne prévoit ni nouvelles subventions, ni crédits d'engagement, ni plafonds de dépenses.

9.5 Délégation de compétences législatives

Les compétences nécessaires à la mise en œuvre de la LAI sont déléguées comme d'habitude au Conseil fédéral. Le présent avant-projet autorise par ailleurs l'OFAS à édicter des dispositions visant à renforcer la capacité des assurés à mener une vie autonome et responsable (art. 68^{quater} AP-LAI).