

*Projet présenté par le Conseil d'Etat*

*Date de dépôt: 12 novembre 2001*

*Messagerie*

## **Projet de loi relatif aux établissements d'accueil des personnes handicapées (K 1 43)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
décrète ce qui suit :

### **Chapitre I            Principes généraux et organisation**

#### **Art. 1            Principe**

L'Etat encourage, dans le cadre de la politique du handicap et de la planification cantonale agréée par l'office fédéral des assurances sociales, la construction et l'exploitation d'établissements destinés à l'accueil et à l'hébergement des personnes handicapées adultes (ci-après : les établissements).

#### **Art. 2            Définitions**

<sup>1</sup> Au sens de la présente loi, on entend par personne handicapée toute personne adulte dans l'incapacité d'assumer par elle-même tout ou partie des nécessités d'une vie individuelle ou sociale normale, du fait d'une déficience, congénitale ou non, de ses capacités physiques, mentales, psychiques ou sensorielles.

<sup>2</sup> Soumis à autorisation cantonale et placé sous la responsabilité d'un directeur, les établissements accueillent, à la journée ou pour des séjours, temporaires ou durables, des personnes handicapées dont l'état, sans justifier un traitement hospitalier, exige des mesures particulières, de nature non médicale.

### **Art. 3 Buts**

La présente loi a pour buts de définir :

- a) l'organisation générale et la surveillance des établissements ;
- b) les conditions de délivrance des autorisations d'exploitation ;
- c) les conditions d'octroi des subventions d'investissements et de fonctionnement ;
- d) la composition et les compétences de la commission cantonale des établissements pour personnes handicapées.

### **Art. 4 Champ d'application**

Sont soumis à la présente loi les établissements situés sur le territoire du canton accueillant des personnes handicapées.

### **Art. 5 Compétences cantonales**

Afin d'assurer à la personne handicapée une prise en charge de qualité, répondant au plus près de ses besoins, à des conditions financières supportables, le Conseil d'Etat :

- a) assure la planification quantitative et qualitative des places offertes par les établissements ;
- b) veille à assurer la pluralité des offres d'accueil et d'occupation afin de répondre aux besoins spécifiques des personnes handicapées, notamment en prévoyant l'encadrement socio-éducatif et l'intégration sociale, professionnelle et culturelle ;
- c) s'assure de la complémentarité et de la coordination des établissements entre eux ainsi qu'avec les autres modes, hospitaliers et domiciliaires, publics et privés, de prise en charge ou d'accompagnement des personnes handicapées ;
- d) contribue par des subventions cantonales au bon fonctionnement des établissements ;
- e) organise la surveillance et le contrôle des établissements ;
- f) prend toute mesure utile à l'amélioration de la qualité des prestations fournies par les établissements.

### **Art. 6 Commission cantonale**

<sup>1</sup> Dans l'accomplissement de ses tâches, le Conseil d'Etat est assisté par une commission cantonale des établissements pour personnes handicapées (ci-après : la commission).

<sup>2</sup> La commission se compose de 14 membres, soit :

- a) 1 membre par parti représenté au Grand Conseil et élu par celui-ci ;
- b) 6 membres nommés par le Conseil d'Etat représentant notamment :
  - 1° les associations réunissant les personnes handicapées, les parents ou les proches des personnes handicapées ;
  - 2° les associations actives dans le domaine du handicap ;
  - 3° la section genevoise de l'Association suisse des établissements pour personnes handicapées ;
  - 4° la Fondation des services privés d'aide et de soins à domicile ;
- c) 2 membres du personnel employé par les établissements, élus en appliquant par analogie les dispositions relatives à l'élection des représentants du personnel au conseil d'administration des Hôpitaux universitaires de Genève.

<sup>3</sup> La commission est présidée par le conseiller d'Etat chargé du département de l'action sociale et la santé (ci-après : le département) ou son représentant.

<sup>4</sup> Les membres de la commission sont nommés par le Conseil d'Etat pour la durée de la législature.

<sup>5</sup> La commission élit un bureau, chargé des affaires courantes, formé, outre le président, d'un vice-président, d'un secrétaire et d'un membre. Elle peut créer des groupes de travail ayant une mission limitée dans le temps. En outre, elle peut également s'adjoindre des experts avec voix consultative.

<sup>6</sup> Le secrétariat de la commission est assuré par le département.

## **Art. 7      Compétences de la commission**

La commission :

- a) assiste le Conseil d'Etat dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique relative aux établissements accueillant des personnes handicapées ;
- b) veille au bon fonctionnement des établissements ;
- c) s'assure du respect des conditions mises à l'octroi des subventions ;
- d) donne son préavis sur les documents soumis à l'approbation du Conseil d'Etat ;
- e) propose toute mesure propre à l'amélioration des prestations offertes par les établissements et à l'épanouissement des personnes qui y sont accueillies.

## **Chapitre II      Autorisation d'exploitation**

### **Art. 8      Principe**

Tout établissement soumis à la présente loi doit être au bénéfice d'une autorisation d'exploitation.

### **Art. 9      Conditions**

L'autorisation d'exploitation est délivrée par le département au requérant qui répond aux conditions suivantes :

- a) se conformer à la planification cantonale agréée par l'office fédéral des assurances sociales ;
- b) mettre à disposition des locaux appropriés, répondant aux conditions légales d'hygiène, de salubrité et de sécurité, permettant de mener une vie équilibrée, de travailler dans des conditions adéquates ou de participer à une vie communautaire ;
- c) appliquer les contrats-type d'accueil et d'occupation des personnes accueillies, fixés selon les principes définis par la commission et approuvés par le département ;
- d) fournir une alimentation saine et variée et des prestations hôtelières correspondant aux besoins des personnes accueillies ;
- e) offrir aux personnes accueillies, selon les nécessités, une surveillance, des soins et une aide aux actes de la vie quotidienne, comprenant un appui administratif, notamment pour l'obtention de toutes les prestations sociales auxquelles elles peuvent prétendre ;
- f) offrir un accompagnement et proposer des activités d'occupation, d'animation, de production propres à répondre aux besoins sociaux, professionnels et culturels des personnes accueillies et à développer leur autonomie ;
- g) engager un directeur répondant aux qualifications prévues à l'article 14 ;
- h) affecter à l'encadrement et à l'accompagnement des personnes accueillies un personnel suffisant en nombre et en qualification, dont le statut et la rémunération sont conformes aux conventions collectives ;
- i) assurer au personnel les possibilités de formation continue, de perfectionnement et de recyclage adéquats ;
- j) établir, selon les indications du département, un rapport annuel sur le fonctionnement de l'établissement.

## **Art. 10      Contenu**

<sup>1</sup> L'autorisation d'exploitation est délivrée, contre émolument, par le département à l'établissement qui en fait la demande et qui s'engage à remplir les conditions de la présente loi.

<sup>2</sup> L'autorisation d'exploitation comporte :

- a) la raison sociale de l'établissement ;
- b) le nom du titulaire de l'autorisation ;
- c) le nom du directeur ;
- d) les objectifs spécifiques de l'établissement dans l'accueil et l'accompagnement des personnes handicapées ;
- e) le nombre et la nature des places d'accueil ;
- f) les différents types d'accueil possibles (accueil à la journée; séjours temporaires; séjours durables).

<sup>3</sup> Faisant l'objet d'une publication officielle, l'autorisation d'exploitation est inscrite dans un registre public tenu par le département.

<sup>4</sup> Tout établissement autorisé est tenu d'informer préalablement le département de tout fait pouvant entraîner une modification des éléments contenus dans l'autorisation définis à l'alinéa 2 et de l'inscription dans le registre.

## **Art. 11      Retrait**

L'autorisation d'exploitation peut être suspendue, retirée ou modifiée par le département pour des motifs d'intérêt public, en particulier lorsque les conditions de sa délivrance ne sont plus réalisées.

## **Art. 12      Décisions**

Les décisions du département relatives à l'autorisation d'exploitation sont écrites et motivées. Elles sont rendues dans les 45 jours qui suivent le dépôt de la demande.

## **Art. 13      Fermeture**

<sup>1</sup> La fermeture, provisoire ou définitive, d'un établissement, décidée par ses organes responsables, doit être annoncée préalablement au département qui veille à ce que les personnes qui y étaient reçues soient accueillies dans d'autres établissements.

<sup>2</sup> La fermeture entraîne la caducité de la reconnaissance.

## **Art. 14 Direction**

<sup>1</sup> Le directeur de l'établissement doit :

- a) présenter toutes les garanties relatives à sa moralité et à sa santé ;
- b) posséder le titre professionnel et/ou l'expérience pratique requis pour la fonction.

<sup>2</sup> Chargé de la direction de l'établissement et travaillant à plein temps, il est responsable de sa gestion administrative et financière. Il veille en particulier à ce que :

- a) le personnel possède les compétences et les autorisations nécessaires, reçoive les instructions nécessaires, exécute les tâches qui lui sont confiées et bénéficie d'un encadrement approprié ;
- b) l'établissement dispose en tout temps de l'équipement et des locaux requis et respecte les règles de sécurité ;
- c) les personnes accueillies reçoivent en tout temps les prestations requises par leur état, dans le respect de leur dignité et de leur autonomie ;
- d) l'établissement entretienne des contacts réguliers avec les familles et les répondants légaux de personnes accueillies.

## **Art. 15 Médecin cantonal**

Le service du médecin cantonal s'assure que les personnes accueillies bénéficient en tout temps de la prise en charge que leur état requiert et exercent librement le droit de faire appel à tout moment au médecin de leur choix. Il s'entretient librement avec les personnes accueillies, leur entourage et le personnel.

## **Art. 16 Surveillance**

<sup>1</sup> Le département veille à ce que les établissements soient visités aussi souvent que nécessaire, mais au moins deux fois par an.

<sup>2</sup> Il se renseigne sur la marche des établissements, l'état des personnes qu'ils accueillent et l'accompagnement dont elles bénéficient.

<sup>3</sup> Il s'assure que les conditions dont dépend l'autorisation d'exploitation sont remplies en tout temps.

<sup>4</sup> Il procède à l'instruction des plaintes écrites qui lui sont adressées.

## **Chapitre III      Financement et principes de subventionnement**

### **Art. 17      Financement**

Les charges financières des établissements reconnus d'utilité publique sont couvertes :

- a) par les prix facturés aux personnes accueillies et reconnus par l'Etat ;
- b) par les recettes propres de l'établissement, provenant notamment des ventes de produits fabriqués dans les ateliers ou des prestations effectuées pour des tiers ;
- c) par les subventions publiques ;
- d) par les dons et les legs.

### **Art. 18      Assureurs-maladie**

Les assureurs-maladie participent à la prise en charge des soins et des frais médico-pharmaceutiques des personnes accueillies conformément à la législation fédérale sur l'assurance-maladie.

### **Art. 19      Subventions cantonales**

Les subventions cantonales sont :

- a) des subventions d'investissement destinées à encourager la construction, la rénovation, l'aménagement ou l'équipement des lieux d'accueil des personnes handicapées ;
- b) des subventions de fonctionnement destinées à contribuer au financement des frais d'exploitation des établissements.

### **Art. 20      Conditions de subventionnement**

Pour bénéficier de l'aide financière de l'Etat, les établissements doivent :

- a) jouir de la personnalité juridique ou dépendre d'un établissement de droit public existant ;
- b) faire approuver leurs statuts par l'autorité cantonale ;
- c) être autorisés par le département selon les termes de l'article 9 ;
- d) être sans but lucratif ;
- e) accueillir, dans la mesure des places disponibles et en conformité avec les objectifs qui leur sont reconnus, toutes les personnes handicapées adultes, domiciliées en principe dans le canton, dont elles sont aptes à s'occuper, sans distinction de sexe, d'âge, de nationalité ou de religion ;

- f) exercer tous leurs droits en vue d'obtenir les subventions fédérales, en application de la loi sur l'assurance-invalidité ou d'autres législations fédérales ;
- g) soumettre annuellement au département leurs budgets, leurs comptes et leurs tableaux d'effectifs du personnel ;
- h) tenir leur comptabilité et leurs statistiques conformément aux directives du département ;
- i) assurer une gestion rationnelle et économique, conforme aux standards de qualité requis par les autorités fédérales et cantonales ;
- j) appliquer les prix agréés par le département ;
- k) assurer aux personnes handicapées, occupées dans les ateliers de production, un statut et une rémunération conformes aux normes fixées par le département ;
- l) fournir au département tous les renseignements nécessaires à l'application de la loi ;
- m) respecter les charges et les conditions particulières fixées à l'octroi et à l'emploi des subventions cantonales.

<sup>2</sup> Les établissements qui répondent aux conditions posées à l'alinéa 1 sont reconnus d'utilité publique.

## **Chapitre IV Subventions d'investissement**

### **Art. 21 Conditions**

Afin d'encourager toute forme d'investissement en faveur des personnes handicapées, l'Etat peut accorder une subvention d'investissement pour autant que l'établissement :

- a) réponde aux conditions relatives à l'autorisation d'exploitation fixées par l'article 9 ;
- b) réponde aux conditions de subventionnement fixées à l'article 20 ;
- c) réponde aux autres conditions fixées par la législation genevoise, notamment en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions.

### **Art. 22 Loi d'investissement**

Sur la base du programme d'investissement et du plan financier présentés par l'établissement et acceptés par le département, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'accorder, par une loi, une subvention d'investissement dont

le montant est variable selon la capacité financière de l'établissement, les autres ressources de financement et la nature de l'investissement.

### **Art. 23 Déductions et restitutions**

<sup>1</sup> Au cas où certains frais font, après le vote de la loi d'investissement, l'objet de subventions en vertu d'autres législations, ces montants sont portés en déduction de la subvention cantonale.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat peut ordonner, dans les 25 ans, le remboursement de toute subvention, déduction faite de 4% de son montant par année d'activité, lorsque l'établissement cesse son activité ou change de destination ou encore lorsque le nombre de places d'accueil se réduit de manière significative.

<sup>3</sup> Si la subvention a été obtenue sur la base d'allégations inexactes ou si elle n'a pas été utilisée conformément à la destination pour laquelle elle a été accordée, elle doit être remboursée immédiatement.

<sup>4</sup> En garantie des restitutions prévues ci-dessus, l'Etat est au bénéfice d'une hypothèque légale assimilée à celles prévues à l'article 80, alinéa 1, lettre d, chiffre 3, de la loi d'application du code civil et du code des obligations, du 7 mai 1981. Cette hypothèque prend naissance sans inscription dès l'exigibilité des créances. Elle suit immédiatement les gages immobiliers conventionnels dont le montant ne doit toutefois pas excéder 80 % de la valeur de l'immeuble à dire d'expert. Elle peut être inscrite au registre foncier à titre déclaratif.

### **Art. 24 Procédure**

Le Conseil d'Etat fixe la procédure en matière de subvention d'investissement.

## **Chapitre V Subventions de fonctionnement**

### **Art. 25 Conditions**

L'Etat peut accorder une subvention de fonctionnement pour le financement des frais d'exploitation des établissements pour autant que ceux-ci :

- a) répondent aux conditions relatives à l'autorisation d'exploitation fixées à l'article 9 ;
- b) répondent aux conditions de subventionnement fixées à l'article 20 ;
- c) répondent aux autres conditions fixées par la législation genevoise.

### **Art. 26 Calcul de la subvention**

Sur la base du budget et des comptes présentés, le Conseil d'Etat inscrit au budget de l'Etat de Genève une subvention d'exploitation dont le montant est

fixé en tenant compte notamment du nombre de places d'accueil, du taux d'occupation et des prestations d'encadrement et d'accompagnement des personnes accueillies.

## **Chapitre VI      Contentieux**

### **Art. 27      Généralités**

Le département peut prendre toute mesure propre à prévenir ou à faire cesser un état de fait contraire à la présente loi. En cas de besoin, il peut requérir l'intervention de la force publique.

### **Art. 28      Sanctions**

<sup>1</sup> Les sanctions administratives suivantes peuvent être prononcées par le département :

- a) l'avertissement ;
- b) l'amende jusqu'à 60 000 F ;
- c) la limitation, l'autorisation d'exploiter ;
- d) le retrait temporaire ou définitif de l'autorisation.

<sup>2</sup> L'amende est cumulable avec les autres sanctions.

<sup>3</sup> Sont passibles des sanctions prévues à l'alinéa 1 :

- a) les représentants des organes responsables de l'établissement ;
- b) les directeurs des établissements.

### **Art. 29      Réclamation et recours**

<sup>1</sup> Les décisions du département prises en application de la présente loi peuvent faire l'objet d'une réclamation adressée par écrit au département, dans les 30 jours qui suivent la notification.

<sup>2</sup> Les décisions du département sur réclamation sont écrites et motivées. Elles sont rendues dans le délai d'un mois au maximum à partir de la réception de la réclamation. Elles mentionnent expressément dans quel délai, sous quelle forme et auprès de quelle autorité il peut être formé recours.

### **Art. 30      Peines de police**

Celui qui aura contrevenu à la présente loi et à son règlement d'application est passible des peines de police, au sens de la loi pénale genevoise du 20 septembre 1941.

**Art. 31 Tribunal**

Le Tribunal de police connaît des infractions à la présente loi.

**Chapitre VII Dispositions finales et transitoires****Art. 32 Règlement d'application**

Le Conseil d'Etat édicte les dispositions nécessaires à l'application de la présente loi.

**Art. 33 Conventions internationales et droit national**

Dans le cadre de l'application de la présente loi demeurent réservées :

- a) les dispositions du droit international ;
- b) les dispositions du droit fédéral ;
- c) les dispositions des concordats et directives intercantonaux.

**Art. 34 Evaluation**

Les effets de la présente loi sont évalués par une instance extérieure. Tous les 2 ans, en septembre, le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un rapport communiquant les résultats de cette évaluation.

**Art. 35 Autorisation d'exploiter**

La procédure et le calendrier de la mise en oeuvre des dispositions des articles 8, 9 et 10 relatives à l'autorisation d'exploiter des établissements sont fixés par le département.

**Art. 36 Entrée en vigueur**

Le Conseil d'Etat fixe l'entrée en vigueur de la présente loi.

Certifié conforme

Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

## ***EXPOSÉ DES MOTIFS***

Mesdames et  
Messieurs les députés,

### **1. INTRODUCTION**

#### ***1.1. L'esprit de la nouvelle législation***

Alors que les soins hospitaliers (HUG), les soins à domicile (FASD) et les EMS (FEGEMS) ont fait l'objet d'une législation au cours de ces 10 dernières années, tel n'a pas été le cas des établissements accueillant des personnes handicapées (EPH).

Afin de garantir une égalité de traitement des différents types de handicaps et des différentes institutions d'accueil, le Conseil d'Etat a conduit, durant plusieurs années, une longue procédure d'étude et de consultation, qui aboutit aujourd'hui au dépôt de ce projet de loi.

L'exercice est difficile : en effet, la caractéristique principale du réseau genevois d'accueil des personnes handicapées est la singularité de chaque établissement.

Le réseau s'est constitué au fil des dernières décennies par la création de lieux d'accueil répondant pour chacun d'eux à un besoin particulier. La diversité des handicaps et l'évolution même de l'image de la personne handicapée dans la société ont conduit à l'élaboration de structures très diversifiées.

Cette particularité est la marque d'un développement aussi bien qualitatif que quantitatif. Il constitue une richesse reconnue par tous, qu'il s'agit de sauvegarder.

Le projet de loi a donc pour premier objectif de préserver et de renforcer cette situation de diversité. Les mesures qu'il préconise visent à assurer la sécurité et le bien-être et l'autonomie de la personne handicapée en respectant la particularité de l'accueil qui lui est réservé.

Le deuxième objectif est de rendre plus équitable la distribution des subventions cantonales en vue notamment d'harmoniser les coûts de fonctionnement, en particulier les coûts de personnel qui représentent les trois quarts des charges.

Le troisième objectif se justifie par l'importance de l'effort financier du canton. Si celui-ci doit se poursuivre dans le long terme, il est légitime que les pouvoirs publics aient une connaissance complète des charges et des ressources de financement des établissements d'accueil : l'ensemble des budgets et des comptes doit être accessible et se présenter dans la clarté, de façon homogène et continue.

Le projet de loi n'a donc pas pour objet d'imposer un cadre juridique ou de « catégoriser » les personnes handicapées, tout comme du reste il n'y a jamais eu de loi sur les malades ou sur les personnes âgées.

Enfin, en voulant assurer l'existence d'établissements jugés aptes à répondre aux besoins des personnes handicapées, le projet n'entend pas leur dicter un mode de fonctionnement ou leur imposer un type d'accueil et d'encadrement. Il entend réaliser l'égalité de traitement entre tous les types de handicap et entre tous les établissements, tout en respectant leur singularité. Il encourage ainsi toutes les formes d'initiatives pourvu qu'elles tendent à favoriser l'intégration sociale et l'autonomie de la personne handicapée.

### ***1.2 Généralités***

Depuis le début de la décennie 1990, la politique du Conseil d'Etat dans le domaine de l'action sociale et de la santé a été inspirée par un double objectif :

- a) améliorer la qualité de l'organisation sanitaire tout en assurant son développement quantitatif pour faire face à l'augmentation des besoins nés notamment du vieillissement de la population ;
- b) rationaliser les dépenses : les coûts de la santé augmentant de façon continue, plus vite que les recettes, il s'agit d'utiliser au mieux les sommes – considérables – affectées par les pouvoirs publics à la santé.

### ***1.3 Les différentes actions***

Cette politique a visé successivement tous les secteurs de la santé dépendant de l'autorité cantonale. Elle s'est matérialisée par :

- l'élaboration d'une planification sanitaire quantitative et qualitative ;
- l'organisation et le financement spécifique des soins et de l'aide à domicile ;
- la réforme hospitalière et la création des Hôpitaux universitaires de Genève ;
- l'organisation et le financement de l'accueil des personnes âgées dans les établissements médico-sociaux.

### ***1.4 La planification sanitaire***

La planification sanitaire cantonale, achevée en 1997, a défini :

- les problèmes prioritaires de santé ;
- les objectifs à atteindre en termes d'amélioration de l'état de santé, des modes de vie, de l'environnement, des structures, du fonctionnement et de la gestion du système sanitaire ;
- les propositions d'action nécessaires pour réduire les problèmes identifiés ;
- les propositions en vue d'améliorer et de réorienter les structures existantes et leurs modes de fonctionnement ;
- les besoins d'un système d'information pertinent, fondé sur les indicateurs appropriés, permettant le pilotage du système de santé ;
- des propositions pour évaluer les actions entreprises ;
- des propositions d'orientation de la recherche.

Fin 1997, le Grand Conseil a reçu un rapport sur la planification sanitaire quantitative (crédits, postes, lits, etc.) et un rapport sur la planification sanitaire qualitative (objectifs de santé).

Il a ainsi reçu une information aussi complète que possible sur l'ensemble de la politique sanitaire du Conseil d'Etat.

### ***1.5 L'aide et les soins à domicile***

Les soins et l'aide à domicile ont fait l'objet d'une législation dès 1992.

Le peuple genevois a approuvé l'inscription de l'aide à domicile dans l'ensemble du système de santé en lui donnant par le vote d'un centime additionnel les moyens nécessaires à son développement.

Depuis lors, alimentée par un système de crédits quadriennaux, la politique de développement de l'aide à domicile a permis de réduire sensiblement les prises en charge dans les hôpitaux et d'adapter, de façon continue, l'offre de services très diversifiés aux besoins de la population.

### ***1.6 La réforme hospitalière***

La réforme hospitalière a été accomplie en 1994 au terme de plusieurs enquêtes et études, entreprises dès 1992, portant sur tous les aspects de l'activité hospitalière.

La nouvelle loi hospitalière (K 2 05) met en place les Hôpitaux universitaires de Genève.

Elle organise les hôpitaux sous la forme d'un réseau de services médicaux regroupés en douze départements médicaux et de services d'appui regroupés en un département d'exploitation.

La nouvelle organisation hospitalière se trouve à la fois simplifiée et améliorée par une centralisation au sommet, une responsabilisation plus claire de la hiérarchie et une décentralisation à la base.

Elle permet d'assurer un meilleur service à la clientèle et de clarifier les coûts d'exploitation. Elle permet aussi de séparer le coût des soins du coût de la recherche et elle répond ainsi aux exigences de la nouvelle législation fédérale sur l'assurance-maladie.

### *1.7 Les EMS*

L'accueil des personnes âgées en EMS a fait l'objet d'une nouvelle loi en 1997.

Plusieurs raisons justifiaient l'élaboration de cette nouvelle loi :

- a) la nécessité d'inscrire les EMS dans le cadre de la politique cantonale de santé et de la planification sanitaire quantitative et qualitative ;
- b) la nécessité d'imposer des normes de qualité pour rendre les EMS accessibles au bénéfice de la nouvelle loi fédérale sur l'assurance-maladie (participation des caisses maladie au financement des soins en EMS) ;
- c) l'harmonisation des contrats d'accueil entre les EMS et leurs pensionnaires ;
- d) l'harmonisation des statuts du personnel et des normes salariales ;
- e) la modification des modalités de l'intervention financière de l'Etat dans le fonctionnement des EMS :
  - suppression de l'assistance publique et extension parallèle des prestations complémentaires à l'AVS/AI ;
  - subvention directe de l'Etat aux EMS pour la couverture du coût des soins.

Tout comme pour l'aide au maintien à domicile, une Commission cantonale des EMS a été créée, qui regroupe les représentants des milieux intéressés à cette activité. La commission assiste le Conseil d'Etat dans l'élaboration de sa politique et l'organisation du contrôle des EMS.

### ***1.8 La méthode de travail***

Pour conduire et mener à bien cette politique d'innovation et de modernisation de l'organisation socio-sanitaire, la méthode suivie par le Conseil d'Etat a été constante. Elle s'est déroulée selon un schéma identique qui en a assuré le succès :

- a) procéder à des études afin d'établir un bilan de situation, identifier les problèmes existants ou les risques de déséquilibre naissants, présenter des solutions pour les résoudre ;
- b) mettre en consultation les rapports d'étude et les recommandations auprès de l'ensemble des personnes ou institutions intéressées, sans craindre d'étendre la sollicitation d'avis à un cercle très large (dans le cas de la planification sanitaire, plus de 300 partenaires ont été consultés) ;
- c) choisir des orientations, fixer des objectifs à court, moyen et long termes, et prendre les engagements financiers pour les atteindre ;
- d) inscrire ces choix, ces objectifs, ces engagements dans la forme juridique appropriée : soit nouvelle législation, soit décisions du Conseil d'Etat.

### ***1.9 Les défis du XXI<sup>e</sup> siècle***

Les résultats de cette politique de longue haleine ont été de doter le canton des moyens dont il a besoin pour relever, dans de bonnes conditions, les défis que lui impose le début du nouveau siècle dans le domaine de la santé :

- a) vieillissement de la population ;
- b) développement des technologies de la santé ;
- c) hausse des coûts ;
- d) exigences croissantes d'une population habituée à obtenir une réponse rapide à ses attentes.

### ***1.10 Vers une législation sur les établissements pour personnes handicapées***

L'accueil des personnes handicapées adultes en établissement n'a pas, jusqu'à présent, fait l'objet d'une législation spécifique s'intégrant dans l'organisation socio-sanitaire du canton.

Le canton de Genève est l'un des derniers en Suisse à n'être pas encore doté d'une telle législation.

Les premières législations, peu nombreuses, apparues dans les années 1970, intéressaient dans les mêmes textes, les personnes âgées et les personnes handicapées.

C'est surtout au cours de la dernière décennie qu'ont été adoptées par les cantons des législations spécifiques sur l'intégration sociale ou sur l'accueil en institution des personnes handicapées.

L'objet du projet de loi qui vous est soumis n'est pas de définir une politique du handicap, au demeurant bien connue et bien mise en œuvre depuis des années. Il est plus modeste et plus limité : il s'agit de doter le canton de Genève d'une loi relative aux établissements d'accueil des personnes handicapées en inscrivant ce texte dans la logique de la politique suivie depuis 1990 par le Conseil d'Etat : améliorer la qualité des prestations offertes aux citoyens les plus vulnérables tout en utilisant de la façon la plus économique et la plus efficace l'argent public.

### *1.11 L'exposé des motifs*

L'exposé des motifs comporte quatre parties :

Le chiffre 2 précise les objectifs de la loi.

Le chiffre 3 décrit l'évolution des dernières années et le chiffre 4 décrit les établissements visés par le projet et donne des informations sur les journées d'hébergement et d'ateliers, sur leur financement et sur la contribution financière de l'Etat de Genève.

Le chiffre 5 donne un aperçu des principales lois, fédérales et genevoises qui traitent des questions touchant les personnes handicapées.

Enfin, le chiffre 6 présente les traits essentiels du projet de loi et apporte des commentaires sur le texte lui-même, afin de préciser les intentions qui l'ont inspiré ou la portée qu'il convient de lui donner.

## **2. LES OBJECTIFS DE LA LOI**

### *2.1 La singularité de chaque établissement pour personnes handicapées*

La caractéristique principale du réseau genevois d'accueil des personnes handicapées est la singularité de chaque établissement.

Le réseau s'est constitué au fil des dernières décennies par la création de lieux d'accueil répondant pour chacun d'eux à un besoin particulier. La diversité des handicaps et l'évolution même de l'image de la personne

handicapée dans la société ont conduit à l'élaboration de structures très diversifiées.

Cette particularité est la marque d'un développement aussi bien qualitatif que quantitatif. Il constitue une richesse reconnue par tous, qu'il s'agit de sauvegarder.

## **2.2 Les objectifs de la loi**

Le projet de loi a pour premier objectif de préserver et de renforcer cette situation de diversité. Les mesures qu'il préconise visent à assurer la sécurité et le bien-être et l'autonomie de la personne handicapée en respectant la particularité de l'accueil qui lui est réservé.

Le deuxième objectif est de rendre plus équitable la distribution des subventions cantonales en vue notamment d'harmoniser les coûts de fonctionnement, en particulier les coûts de personnel qui représentent les trois quarts des charges.

Le troisième objectif se justifie par l'importance de l'effort financier du canton. Si celui-ci doit se poursuivre dans le long terme, il est légitime que les pouvoirs publics aient une connaissance complète des charges et des ressources de financement des établissements d'accueil : l'ensemble des budgets et des comptes doit être accessible et se présenter dans la clarté, de façon homogène et continue.

Le projet de loi n'a donc pas pour objet d'imposer un cadre juridique ou de « catégoriser » les personnes handicapées, tout comme du reste il n'y a jamais eu de loi sur les malades ou sur les personnes âgées.

## **2.3 L'égalité de traitement**

En voulant assurer l'existence d'établissements jugés aptes à répondre aux besoins des personnes handicapées, le projet n'entend pas leur dicter un mode de fonctionnement ou leur imposer un type d'accueil et d'encadrement. Il entend réaliser l'égalité de traitement entre tous les types de handicap et entre tous les établissements, tout en respectant leur singularité. Il encourage ainsi toutes les formes d'initiatives pourvu qu'elles tendent à favoriser l'intégration sociale et l'autonomie de la personne handicapée.

## **3. L'ÉVOLUTION DE CES DERNIÈRES DÉCENNIES**

C'est dans le début des années 1960 que l'image de la personne handicapée a changé et que l'on a commencé à s'interroger sur sa place dans la communauté.

Aujourd'hui, la personne handicapée, quel que soit son handicap – physique, psychique, mental ou sensoriel – est regardée par tous comme une personne au sens plein, égale en droit, pour laquelle sont mis en œuvre des moyens humains et matériels pour la faire progresser dans son autonomie et dans son insertion sociale et réduire son handicap.

Il n'en a pas toujours été ainsi !

A Genève, pour les personnes handicapées mentales, pendant longtemps, la seule perspective était le placement à titre définitif à l'hôpital psychiatrique considéré non comme un lieu de soins mais comme un asile. Ce modèle asilaire a perduré jusqu'au début des années 1970.

C'est seulement à ce moment qu'ont été créées des structures de diagnostic et de soins, à l'initiative notamment des docteurs de Ajuriaguerra et Eisenring. L'hôpital psychiatrique s'est ouvert. Pour la première fois, des personnes handicapées mentales ont pu avoir accès, le jour, à des ateliers d'occupation situés en ville.

Parallèlement, des établissements d'accueil spécialisés se sont ouverts (homes d'hébergement et ateliers), notamment à l'initiative de l'Association genevoise de parents et d'amis de personnes mentalement handicapées (APMH).

La création du réseau genevois a été parallèle au changement des attitudes vis-à-vis de la personne handicapée : ce changement a été général dans le monde occidental avec notamment, en 1971, la Déclaration des Droits des handicapés mentaux publiée par l'ONU, en 1975 la promulgation des Droits des personnes handicapées par le Conseil économique et social des Nations Unies et, en 1981, la consécration de l'Année internationale de la personne handicapée.

Peu à peu, l'idée a ainsi fait son chemin dans les pays occidentaux que la communauté devait réserver aux personnes handicapées une attention et des moyens particuliers en leur offrant un mode de vie normal, caractérisé à la fois par la plus grande autonomie possible et par l'intégration dans la vie sociale et professionnelle.

C'est cette évolution des esprits, récente, qui a donné naissance, dans notre canton, au réseau diversifié que l'on connaît aujourd'hui.

Cette diversité des établissements s'accompagne à l'intérieur de chacun d'entre eux par la diversité des prises en charge individuelles.

C'est là un trait fondamental commun à tous les établissements genevois : chaque personne bénéficie d'un suivi individuel et personnalisé. Pour

chacune, il existe un projet particulier et un accompagnement personnalisé. Les capacités résiduelles de la personne sont évaluées en vue d'une valorisation optimale. A cette fin, les activités d'éveil et de sensibilisation les plus variées sont déployées.

Ce modèle de suivi individuel est désormais adopté comme une norme générale en Suisse. Il constitue l'un des indicateurs de qualité retenus par l'Office fédéral des assurances sociales (ci-après : OFAS) pour orienter ses subventions. Le supplément 4, valable dès le 1<sup>er</sup> janvier 2000, à la circulaire OFAS « sur les subventions aux frais d'exploitation des homes et centres de jour pour invalides » prévoit expressément parmi les conditions de qualité qui subordonnent le subventionnement fédéral « l'existence d'un programme de développement individuel pour chaque personne » et la « définition de la manière dont l'autonomie des clients est respectée ».

#### **4. LE RÉSEAU GENEVOIS DES ÉTABLISSEMENTS D'ACCUEIL POUR PERSONNES HANDICAPÉES ADULTES**

##### ***4.1 Le recensement***

Le réseau compte en 2000 vingt-trois établissements dont quatorze en hébergement et en atelier, trois centres de jour et six ateliers.

Même s'il est assez arbitraire de classer les établissements selon la nature du handicap prédominant des personnes accueillies, – nombreuses sont les personnes polyhandicapées – on peut établir, pour clarifier la vue d'ensemble, les groupes suivants :

A. Etablissements accueillant des personnes avec un handicap physique

prédominant :

Hébergement et ateliers :

Foyer Handicap

Clair Bois (Pinchat et appartements)

Ateliers :

Centre d'intégration professionnelle

(CIP) - section ateliers protégés

PRO

B. Etablissements accueillant des personnes avec un handicap mental prédominant :

Hébergement et ateliers : Aigues-Vertes  
 SGIPA  
 EPSE  
 Ensemble (L'Essarde et Claire Fontaine)  
 La Corolle

Atelier : Le Point du Jour

C. Institutions accueillant des personnes avec un handicap psychique prédominant

Atelier : Le Point du Jour

Hébergement et ateliers : Centre Espoir  
 Trajets  
 FHP (Fondation pour l'hébergement des personnes handicapées psychiques)  
 Belle-Ideé

Centres de jour : Arcade 84  
 Appartement de Jour  
 Le Caré

Ateliers : Réalise  
 La Galiffe  
 Trajectoire

D. Institutions accueillant des personnes dépendantes (drogues, alcool) :

Hébergement et ateliers : Argos  
 Maison de l'Ancre

E. Etablissement accueillant des personnes handicapées sensorielles :

Hébergement et atelier : La Résidence sarde.

## 4.2 L'approche quantitative

Une approche plus quantitative se base sur un premier repère concernant les personnes adultes invalides. En 1999, Genève comptait 11'685 personnes au bénéfice d'une rente AI (quart, demi ou rente entière). Parmi elles, 814 le sont en raison d'une infirmité congénitale avec trois types d'affection :

- a) du système nerveux central, périphérique ou autonome : 34% ;
- b) maladie mentale et retard grave du développement : 25% ;
- c) handicap mental : 12% ;
- d) autres affections : 28%.

A Genève, la part des rentiers pour cause d'infirmité congénitale est beaucoup plus faible qu'en moyenne suisse. Ces chiffres sont stables. Ils peuvent être directement mis en comparaison avec les chiffres de la planification cantonale dans les domaines des handicaps physique, mental et sensoriel.

Par contre, le handicap psychique et le handicap lié à la toxicodépendance apparaissent dans le groupe maladie : les rentiers pour raison de maladie représentent à eux seuls 80 % de l'ensemble des rentiers. Parmi eux, on peut relever que la proportion des rentiers souffrant de psychoses, de psychonévroses et de troubles de la personnalité représente 42 %, pourcentage en constante augmentation depuis 1994.

Le nombre de rentiers souffrant d'affections psychiques est supérieur à la moyenne suisse (38,5 %), ce qui est le cas également pour les cantons de Neuchâtel, du Valais et de Vaud.

Parmi ces personnes invalides, certaines vont faire une évolution déficitaire et augmenter le groupe des personnes handicapées psychiques. Dans ce secteur, les places d'accueil manquent à Genève, ce qui a nécessité la création de la Fondation pour l'hébergement des personnes handicapées psychiques (FHP).

Enfin, la part des rentiers pour cause d'accidents représente 14 % de l'ensemble des rentiers, alors que la moyenne suisse est de 11 %.

La planification cantonale, approuvée par l'OFAS indique, à Genève, en 2000, pour les personnes handicapées adultes 792 places d'hébergement et centres de jour et 1 046 places d'ateliers.

Ces places se répartissaient comme suit :

Hébergement et centres de jour :	handicap physique	136 places
	handicap psychique	285 places
	handicap mental	324 places
	handicap sensoriel	6 places
	toxicodépendances	41 places
Ateliers :	handicap physique	401 places
	handicap psychique	209 places
	handicap mental	436 places

La planification de ces prochaines années, faite sur la base des demandes de tous les établissements et des associations du domaine, prévoit, en 2003, 869 places en hébergement et centres de jour et 1 089 en ateliers.

Par rapport à l'année 2000, l'augmentation du nombre de places en hébergement et centres de jour représente 9,7 % et celle en ateliers 4,9 %.

Ces places peuvent toutes être subventionnées par l'OFAS dans le cadre de l'article 73 de la loi sur l'assurance-invalidité (LAI).

### 4.3 Les statistiques

En terme de journées, les établissements ont assuré en 2000, 183 837 journées d'hébergement (internes) et les centres de jour 23 352 journées. Le nombre d'heures en ateliers de production a été de 690 302 heures pour les personnes handicapées, à l'exception des personnes handicapées psychiques qui totalisent 15 600 heures. En ateliers d'occupation ce nombre a été respectivement de 314 994 et de 127 012 heures (externes). Le nombre d'heures annuel pour chaque personne handicapée est de 1 500 heures par an et pour chaque personne handicapée psychique de 1 200 heures.

En 2000, la répartition entre les handicaps se présentait comme suit pour les 792 places en hébergement et en centres de jour :

handicap physique	17,18 %
handicap psychique	35,99 %
handicap mental	40,91 %
handicap sensoriel	0,76 %
toxicodépendances	5,18 %

Pour les ateliers les pourcentages sont les suivants :

handicap physique	38,34 %
handicap psychique	19,99 %
handicap mental	41,69 %

La répartition évolue peu d'année en année.

Au 31 décembre 1999, les établissements employaient 999 personnes pour 749 postes à plein temps.

Le personnel féminin est le plus important : il occupe 59,16 % de l'effectif.

Les services administratifs, l'économat et les services techniques représentent 207,7 postes, soit 27,74 % du total des postes.

Pour les 14 établissements les plus importants, regroupant 97 % du personnel, le statut du personnel présente les caractéristiques suivantes :

a) contrat d'engagement

- 7 établissements (56 % du personnel) ont des contrats assimilés à la fonction publique ou conforme à la convention de l'AGOER ;
- 7 établissements (44 % du personnel) ont des contrats privés.

b) salaires et gratifications

- 9 établissements ont adopté les normes de l'Etat de Genève (70 % du personnel) ;
- 5 établissements ont des barèmes particuliers (30 % du personnel).

c) régime des retraites

- 7 établissements (63 % du personnel) ont adopté le régime de la CIA/CEH ;
- 7 établissements ont des normes particulières moins avantageuses (37 % du personnel).

#### ***4.4 Les coûts et le financement du fonctionnement (2000)***

Les charges d'exploitation de l'ensemble des établissements se sont élevées à 127 millions de francs soit :

- 108 millions pour les établissements d'hébergement et d'occupation (qui accueillent 80 % des personnes handicapées) ;
- 19 millions pour les ateliers et lieux d'accueil de jour.

Ces charges sont financées pour :

- 33 % par les subventions OFAS (38 millions);
- 25 % par les subventions cantonales (31 millions);
- 20 % par les pensions payées par les personnes handicapées (26 millions);
- 12 % par les recettes de fabrication des ateliers (15 millions);
- 10 % par les revenus, dons et subventions divers (12 millions).

#### ***4.5 Les coûts et le financement de l'investissement***

L'effort d'investissement de 1996 à 2000 pour une douzaine d'établissements a été estimé à 61 millions en trois ans.

Il a été financé pour :

- 23 % par des provisions d'autofinancement ;
- 20 % par des subventions OFAS ;
- 19 % par des collectes, dons, legs, galas, etc. ;
- 19 % par des subventions cantonales ;
- 19 % par l'emprunt.

#### ***4.6 Le rôle de l'Etat***

La contribution directe de l'Etat de Genève à la couverture des charges d'exploitation des établissements a été en 2000 de 32 millions.

Il faut aussi prendre en compte les prestations complémentaires de l'Office cantonal des personnes âgées (OCPA) versées à des personnes handicapées prises en charge par l'assurance-invalidité et qui doivent acquitter des frais de pension. A ce titre, la contribution de l'Etat de Genève s'est élevée en 2000 à 23 millions.

L'effort financier de l'Etat de Genève a donc été en 2000 de 55 millions couvrant 43 % du coût total du fonctionnement des établissements.

Il faut relever que la répartition des subventions cantonales est très concentrée : 75 % des subventions cantonales (24 millions) sont concentrées sur les établissements suivants : Clair Bois, EPSE, SGIPA et Argos.

C'est l'un des objectifs de la loi que de redresser cette situation. Certes, il serait absurde d'établir des règles d'uniformité arithmétique dans la distribution des subventions publiques, car les établissements et les personnes qui les fréquentent sont extrêmement différents, avec des charges, notamment d'encadrement, très diverses en raison de la nature de

l'accompagnement particulièrement important pour certains handicaps. Pourtant, les écarts de subvention sont très grands : on peut donc estimer que la distorsion actuelle est inéquitable. C'est pourquoi le projet de loi a pour objectif de rétablir l'égalité de traitement entre les différents handicaps et les différentes institutions.

## **5. APERÇU DE LA LÉGISLATION TOUCHANT AU HANDICAP**

### ***5.1 Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI)***

La loi fédérale sur l'assurance-invalidité a pour premier objectif d'assurer la réadaptation professionnelle des personnes invalides et d'organiser, si celle-ci n'est pas possible, le versement d'un revenu social de remplacement.

Elle contient aussi des dispositions essentielles qui instituent le subventionnement, par les ressources de l'assurance-invalidité (AI), de l'investissement et du fonctionnement des lieux d'hébergement et d'occupation des invalides. Enfin, la loi prévoit le versement de subventions aux associations d'aide aux invalides et aux centres de formation du personnel spécialisé (art. 73 à 75 LAI).

Il faut souligner que l'OFAS n'accorde de subvention, au titre de la LAI, aux établissements pour personnes handicapées que dans la mesure où elles sont fréquentées par des personnes invalides, c'est-à-dire des personnes reconnues comme telles selon les critères de l'AI.

Or, certains établissements cantonaux accueillent des personnes, handicapées psychiques ou toxicodépendantes, précisément pour tenter de leur éviter de dépendre de l'AI (par exemple : Argos, Maison de l'Ancre).

C'est pour cette raison, on le verra, que les conditions de subventionnement cantonal ne sont pas calquées sur celles du subventionnement fédéral afin précisément d'éviter de la circonscrire au cercle limité des personnes invalides.

### ***5.2 Lois fédérale et cantonale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI***

Ces législations organisent l'octroi, aux personnes bénéficiaires de rentes AVS et de rentes AI, des prestations financières complémentaires propres à assurer un revenu suffisant pour couvrir leurs besoins vitaux.

Contrairement aux rentes de base (AVS ou AI) qui sont calculées selon des barèmes abstraits, établis en fonction des cotisations versées et du nombre d'années d'assurance, les prestations complémentaires (PC) à l'AVS ou à l'AI sont calculées de façon individuelle et tiennent compte des ressources et des besoins de chaque personne, dans la limite de certains plafonds.

Les lois sur les PC prévoient des prestations particulières pour les personnes invalides placées en établissement. La loi genevoise prévoit que la totalité des prix de pension peut être couverte, ce qui laisse évidemment à l'établissement une marge de fixation considérable : il est assuré que le pensionnaire – nanti des prestations – sera toujours en mesure de payer. D'où la nécessité pour l'Etat, qui finance plus de 95 % de ces prestations, de s'assurer que les frais d'hébergement et d'occupation – ainsi que les prix de pension – sont correctement gérés.

### ***5.3 Loi sur le centre d'intégration professionnelle (CIP), du 13 avril 1985 (K 1 35)***

Le CIP a été créé pour favoriser l'intégration professionnelle des personnes handicapées physiques. Il assure l'orientation et la formation professionnelle et s'efforce de placer les personnes qu'il a formées.

Le CIP est un établissement de droit public, placé sous la surveillance du département de l'action sociale et de la santé (DASS), financé par ses recettes propres, les subventions de l'AI et les subventions cantonales.

### ***5.4 Loi sur les établissements publics socio-éducatifs pour les personnes handicapées mentales (EPSE), du 19 avril 1985 (K 1 40)***

La loi créant les EPSE a été la mesure la plus spectaculaire prise par les pouvoirs publics dans la politique visant à faire sortir de l'hôpital psychiatrique les personnes handicapées mentales.

Aujourd'hui, les EPSE constituent l'une des institutions les plus importantes du canton. Ils comptent trois résidences et cinq ateliers d'occupation. Ils accueillent en hébergement plus de 100 personnes et reçoivent dans leurs ateliers 150 personnes, moitié internes, moitié externes.

Les EPSE ont pour vocation d'assurer l'épanouissement individuel de chaque personne reçue, qui bénéficie d'un accompagnement personnalisé.

Les EPSE sont un établissement public placé sous la surveillance du DASS, financé par ses recettes propres, les subventions de l'AI et les subventions cantonales.

### 5.5 Dispositions diverses

Depuis trois décennies, la législation cantonale a pris l'habitude d'intégrer dans les lois, chaque fois que cela est possible, et en particulier pour ce qui touche au logement, à la circulation, aux constructions privées ou publiques, des dispositions destinées à favoriser l'intégration sociale des personnes handicapées.

Ainsi en est-il de :

- la loi sur les routes, du 28 avril 1967, art. 34 (L 1 10) ;
- la loi sur les commissions d'urbanisme et d'architecture, du 24 février 1961, art. 5 (L 1 55) ;
- la loi sur les constructions et installations diverses, du 14 avril 1988, art. 109 (L 5 05).

## 6. CONCEPTION ET CONTENU DU PROJET DE LOI

### 6.1 Conception du projet

Le projet de loi a été conçu sur le modèle de la loi relative aux EMS accueillant des personnes âgées, du 3 octobre 1997. Sa systématique est la même. De nombreux articles en reprennent le texte *in extenso*.

Les principes qui inspirent le projet sont en effet identiques à ceux qui ont inspiré la loi sur les EMS du 3 octobre 1997 :

- a) assurer le meilleur accueil possible aux personnes reçues dans les établissements ;
- b) organiser une concertation permanente avec les représentants qualifiés des établissements et des personnes qu'ils accueillent ;
- c) assurer une répartition équitable des subventions cantonales et veiller à une utilisation économique des fonds publics.

Pour mettre en œuvre ces principes, le projet prévoit, tout comme la loi sur les EMS, le double mécanisme des conditions d'exploitation (autorisation d'exploitation) et des conditions de subventionnement dont l'application se fait sous le contrôle d'une Commission cantonale des établissements pour personnes handicapées.

Les conditions d'exploitation fixent des standards, analogues à des normes de santé publique, que doivent respecter tous les établissements, subventionnés ou non, fonctionnant dans le canton. Il s'agit de normes de

fonctionnement jugées minimales en vue d'atteindre les objectifs que se fixent les pouvoirs publics pour l'accueil des personnes handicapées en établissement.

Les conditions de subventionnement reprennent les exigences fixées pour l'autorisation d'exploitation et y ajoutent :

- des prescriptions de caractère administratif liées à l'octroi de fonds publics ;
- des prescriptions assurant l'accès égal pour tous dans les établissements subventionnés ;
- des prescriptions touchant le statut et la rémunération des personnes occupées en ateliers protégés.

## **6.2 Contenu du projet de loi - commentaire article par article**

### **Art. 1**

La planification cantonale est de règle depuis 1998. Elle est rendue obligatoire par la Confédération qui réserve les subventions de l'assurance-invalidité aux seuls établissements (homes, ateliers, centres de jour) dont « la planification prouve qu'elles répondent à un besoin spécifique » (règlement sur l'assurance-invalidité - RAI, art. 100, alinéa 3 et 106, alinéa 5).

Le but de la présente loi est de poser des règles et des exigences claires en matière de subventionnement cantonal pour les établissements accueillant des personnes handicapées à la journée ou pour des séjours temporaires ou durables, afin de garantir une politique de subventionnement économique transparente et soucieuse du principe de l'égalité de traitement.

### **Art. 2, al. 1**

Le terme « personne handicapée » définit un cercle plus large que les personnes invalides comme cela a été évoqué ci-dessus, chiffre 5.1. Il vise les personnes confrontées à un handicap permanent ou définitif comme celles dont le handicap peut être momentané ou provisoire (par exemple, les personnes dépendantes de la drogue ou de l'alcool).

### **Art. 2, al.2**

Le terme « établissement » désigne toute structure, quelles que soient ses formes matérielle et juridique, simple ou complexe, qui assure l'hébergement ou l'accueil de jour des personnes handicapées.

### **Art. 5**

L'article 5 du projet est l'une de ses dispositions les plus importantes, car il établit les principes de base de l'action de l'Etat dans le domaine visé :

- respect de la spécificité des institutions et du caractère individuel de l'accueil réservé à chaque personne (lettres b, f) ;
- reconnaissance par l'Etat de ses obligations financières (lettre d) ;
- mise en œuvre du contrôle de l'emploi des fonds publics (lettre e) ;

A la lettre b), il s'agit de favoriser l'intégration sociale, professionnelle et culturelle des personnes handicapées en mettant à leur disposition des structures d'accueil et d'occupation idoines.

### **Art. 6 et 7**

La Commission cantonale des établissements pour personnes handicapées est analogue dans sa conception à la Commission cantonale de l'aide à domicile et à la Commission cantonale des EMS.

La Commission cantonale devient l'interlocutrice du Conseil d'Etat pour toutes les actions à entreprendre dans le domaine de l'accueil, de l'hébergement et de l'occupation des personnes handicapées dans le but de favoriser leur intégration sociale, professionnelle et culturelle.

La participation des personnes handicapées au sein de cette commission leur permettra d'avoir voix au chapitre et de prendre activement part à la mise en œuvre de la politique les concernant.

### **Art. 9**

Cet article pose les conditions que doivent remplir les établissements pour obtenir une autorisation.

La lettre f) répond au souci d'avoir pour chaque personne accueillie un projet et un programme d'activité individualisés, exigence respectée par toutes les institutions genevoises et reprise depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000 dans les circulaires de l'OFAS pour les critères de qualité déterminant le droit aux subventions de l'AI.

La lettre h) évoque les statuts et les rémunérations du personnel pour lesquels il existe aujourd'hui des écarts considérables d'un établissement à l'autre. L'incertitude du statut et l'insuffisance des rémunérations peuvent être des éléments d'insécurité et de mécontentement pour le personnel, quelle que soit, par ailleurs, la qualité de l'engagement professionnel. Il peut y avoir dans cette disparité et la frustration qu'elle engendre un facteur d'instabilité

dommageable pour les établissements et les personnes handicapées qui y sont reçues.

L'adhésion des établissements – à l'exception de ceux assimilés à la fonction publique – à des normes du type de celles de l'AGOER – actuellement en vigueur – éliminera les insatisfactions ressenties par le personnel et aura un effet positif sur sa stabilité.

#### ***Art. 10 lettre d)***

Il est utile que l'autorisation d'exploitation consacre expressément la spécificité de l'établissement et les objectifs qu'il s'est fixés.

Cette disposition est à mettre en relation avec l'art. 20, lettre e) qui fait obligation aux établissements subventionnés d'accueillir toute personne handicapée adulte en conformité avec les objectifs qui leur sont reconnus.

#### ***Art. 11 à 13***

Ces dispositions décrivent les motifs et la procédure concernant la suspension, le retrait ou la modification de l'autorisation d'exploitation.

#### ***Art. 14***

Le directeur doit remplir des exigences définies afin de pouvoir assumer ses responsabilités. Il occupe une fonction centrale dans la mise en œuvre de cette loi.

#### ***Art. 15***

Les établissements doivent en tout temps respecter les exigences légales en matière d'hygiène, de salubrité et de sécurité. Il incombe au médecin cantonal de s'assurer du respect de ces normes, de veiller à ce que les personnes accueillies bénéficient d'une prise en charge adéquate ainsi que de jouer un rôle de prévention.

#### ***Art. 20, lettres a) et b)***

L'exigence de la personnalité juridique pour l'établissement subventionné et de l'approbation des statuts a pour objet de préserver la simplicité et la clarté juridiques du bénéficiaire de subventions. Il s'agit d'éviter de subventionner des structures juridiques compliquées, où sont séparées l'entité financière (qui reçoit dons et legs) et l'entité gestionnaire de l'établissement d'accueil proprement dit.

Le souci est double :

- décourager ou, à défaut, rendre contrôlable toute construction juridique où l'activité de collecte de fonds est séparée de l'accueil et de l'accompagnement des personnes handicapées ;
- rendre accessible au contrôle de l'Etat la totalité des circuits financiers directs ou indirects qui alimentent les établissements.

Les lettres g) et h) rappellent l'exigence de tenir les comptes, les budgets et les statistiques selon les normes cantonales et de les communiquer annuellement au département, exigence qui est la même que celle prévue pour les EMS.

Il est nécessaire que les pouvoirs publics disposent d'informations exhaustives sur l'ensemble des besoins des établissements subventionnés et sur l'ensemble des sommes mobilisées pour y faire face, même si certaines de celles-ci sont privées (collectes, dons ou legs).

#### **Art. 21**

La formule « Toute forme d'investissement » recouvre une notion plus large que « construction ou aménagement » et qui comprend l'achat, la construction, l'agrandissement, la modernisation de l'immobilier, l'achat ou le remplacement de l'équipement, de machines, de matériel.

#### **Art. 26**

Le calcul de la subvention est établi sur les mêmes principes que pour les EMS. Il prend en compte non pas le type de handicap des personnes accueillies mais les besoins d'encadrement tels que les évalue l'établissement sous le contrôle du département (cf. art. 20, lettre g). Les tableaux des effectifs sont communiqués au département.

Pour les résiduels à court terme, la subvention pourra être fixée en tenant compte du nombre de séjours par année.

#### **Art. 27 à 31**

Il s'agit de dispositions d'ordre administratif analogues à celles prévues dans la loi sur les EMS.

## 7. CONCLUSION

Le texte de loi proposé s'inscrit dans la continuité de la politique socio-sanitaire entreprise par le Conseil d'Etat en 1990 et poursuivie depuis plus de 10 ans avec le soutien constant du Grand Conseil.

Cette politique a pour objectif de maintenir ou d'améliorer la qualité des prestations fournies aux citoyens tout en rationalisant la dépense.

Le projet de loi présenté s'inspire directement de cette double préoccupation. Il respecte et encourage la diversité du réseau genevois d'accueil des personnes handicapées. Il sauvegarde l'autonomie de ceux qui l'animent, il renforce et stabilise les moyens de le maintenir et de le développer.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.