

Date de dépôt : 28 octobre 2019

Rapport

de la commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à la convention intercantonale relative aux institutions sociales (L-CIIS) (K 1 37.0)

Rapport de majorité de M. Raymond Wicky (page 1)

Rapport de minorité de M. Philippe Poget (page 12)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Raymond Wicky

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission des affaires communales, régionales et internationales (CACRI) s'est réunie le 10 septembre 2019, sous la présidence de M. Grégoire Carasso, pour étudier ce projet de loi. M^{me} Tina Rodriguez, secrétaire scientifique du SGGC, et M. Christophe Vuilleumier, procès-verbaliste, ont assisté à ces travaux, le rapporteur les remercie pour l'excellence de leur travail.

Avant la venue de ce projet de loi en commission, le Bureau interparlementaire de coordination (BIC) avait été informé du fait qu'une consultation était en cours auprès du Conseil d'Etat fin 2018. La consultation portait sur une proposition de modification de cette convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS).

A l'époque, le secrétariat du BIC avait contacté les personnes en charge au sein des départements afin de rappeler les mécanismes de consultation

interparlementaires prévues par la Convention sur la participation des parlements (CoParl), qui impliquent une consultation de la commission thématique en amont de la présentation du projet de loi définitif par le Conseil d'Etat, afin qu'elle rende un préavis au Bureau du Grand Conseil sur son souhait d'instituer ou non une commission interparlementaire d'examen chargée d'étudier la modification proposée. Cette démarche n'a pas été mise en œuvre et c'est le projet de loi définitif qui a été présenté à la CACRI le 10 septembre 2019.

Pour cette raison, la CACRI a refusé l'entrée en matière sur ce projet de loi, même si elle n'est pas forcément opposée aux dispositions sur le fond. En effet, elle a constaté que les mécanismes de la CoParl n'étaient pas toujours respectés en matière de consultation parlementaire sur des accords intercantonaux de portée nationale et elle s'en est ouverte par une lettre adressée au Conseil d'Etat, en parallèle du vote sur ce projet de loi.

Elle espère sincèrement qu'une meilleure collaboration entre le parlement et le gouvernement pourra être mise en place pour les futures modifications de ce type.

Présentation du projet de loi par MM. Aldo Maffia, directeur de l'office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociale (OAIS-DCS) et de Stéphane Montfort, directeur adjoint (DIP).

Les auditionnés expliquent que les deux départements qu'ils représentent sont concernés par cette convention ratifiée par Genève en 2008 et qu'ils ont collaborés conjointement à cette adaptation. Ils précisent que les modifications sont mineures et que certains cantons ont déjà ratifié cette convention.

Cette convention intercantonale vise à faciliter les placements de personnes qui nécessitent une aide ou un placement dans différents domaines, ceci tant pour les mineurs que les majeurs. Cette convention a pour but de régler les modalités financières. Le financement étant assuré au niveau des cantons et des communes, le placement de personnes à l'extérieur du canton pose parfois des problèmes de cautionnement financier.

Les auditionnés déclarent que ce sont les placements de mineurs dans les foyers, ceci pour des raisons essentiellement pédagogiques, dont il est question au chapitre de ces modifications. Les placements dans des établissements de lutte contre l'addiction et de la toxicomanie sont également concernés, il en va de même pour le cas des personnes handicapées et les externats.

L'adaptation aux critères géographiques a été nécessaire compte tenu des éventuels déplacements des personnes et/ou des familles. Ceci se complique en cas de séparation des parents s'ils sont au bénéfice d'une autorité parentale partagée. C'est alors la justice qui doit trancher en proposant des règlements à l'amiable mais cette façon de faire tire à son terme, d'où la nécessité de modifier la convention.

Ils précisent encore que l'adaptation au droit fédéral relative à l'âge de placement des mineurs (passage de 20 à 25 ans) a été prise en compte.

Une approche de bilan entre les personnes entrantes et sortantes du canton a été effectuée et démontre une certaine neutralité donc cela n'engendre pas d'implications financières marquées.

Un député PDC s'interroge sur la mise en œuvre d'un nouveau texte de loi alors que l'on pourrait régler ces affaires dans un contexte privé ? De plus, il constate que certains cantons (Appenzell par exemple) n'ont pas signé cette convention, pourquoi ?

M. Maffia stipule que certaines institutions spécialisées n'existent que dans un canton et que cette convention vise à régler la dimension financière entre les cantons concernés par l'externalisation du placement. En 2018, 270 résidents genevois, dont 122 enfants, ont bénéficié de ce type de placement alors que Genève a accueilli 59 personnes d'autres cantons.

En ce qui concerne les cantons non signataires, il déclare que ces derniers estiment ne pas avoir de besoins en la matière.

Un député PLR rappelle que cette convention date de 2002, remise à jour en 2007 et validée en 2008. Il se demande pourquoi les principes définis par la CoParl (B 1 04 ratifiée en 2010) ont une fois de plus été transgressés par le Conseil d'Etat malgré les rappels formels de la secrétaire du BIC ?

M. Maffia ne peut répondre à cette question la Conférence des directrices et directeurs des affaires sociales (CDAS) a instruit le dossier et renvoyé le texte finalisé aux exécutifs des cantons.

Un député PLR se demande si les montants financiers sont comparables entre cantons et si le nombre de cas est important.

M. Montfort signale que les coûts entre les établissements spécialisés peuvent différer énormément. Il en va de même à Genève. **M. Maffia** ajoute que les prix peuvent être influencés par l'encadrement et que cette convention est nécessaire pour régir ces modalités.

Le député PLR aimerait savoir s'il y a de nombreux cas difficiles.

M. Montfort répond par la négative et précise le fonctionnement comptable des établissements.

Une députée verte remarque que 122 enfants ont été placés en dehors du canton en 2018 et se demande ce qu'il en était dans les années précédentes ?

M. Montfort répond que les chiffres sont connus. Il signale qu'il y a eu une explosion des demandes dans les années précédentes. A Genève, le taux d'occupation est proche de 100%.

La députée verte s'interroge sur le manque de places disponibles à Genève ?

M. Montfort signale que dans certains domaines il n'y a pas de choix possibles, les seules institutions spécialisées étant dans d'autres cantons. Les placements sont étudiés avec soin car le déplacement hors canton engendre également des soucis pour les visites des parents et les retours le week-end des pensionnaires.

Premier débat

Le président ouvre la discussion en ajoutant qu'il n'avait pas identifié la problématique potentielle de procédure interparlementaire.

Le groupe PLR indique que le nombre de cas impliqués est relativement restreint. Il est par contre profondément dérangé par le fait que la procédure interparlementaire (CoParl) n'ait pas été respectée. C'est la troisième fois en quelques mois que cela se produit. Il refusera donc ce projet de loi.

Le groupe PDC est partagé sur le sujet. Une députée remarque que ce n'est pas la première fois que la Commission doit accepter un projet de loi terminé. Cette convention permettant de faciliter les choses, elle est néanmoins prête à accepter le projet de loi.

Un autre député constate que si le projet de loi n'a pas d'incidence majeure, il trouve que la démarche est détestable. De plus, le système s'alourdit au travers de ces accords. Il ne votera donc pas le projet de loi.

Le groupe Vert pense qu'un préavis de la commission sociale n'apportera pas de clarté supplémentaire et votera ce projet de loi. Il pense cependant qu'il est nécessaire de rappeler au Conseil d'Etat le respect des procédures en vigueur.

Le groupe EAG se déclare frustré par le nombre de concordats signés année après année, le canton se trouvant pieds et poings liés avec de tels engagements. Il refusera donc ce projet de loi et systématiquement dans l'avenir tous les projets de concordat.

Une discussion a également vu le jour au moment des déclarations des groupes sur le partage des compétences entre le parlement et le Conseil d'Etat dans ce domaine et la manière de rappeler le Conseil d'Etat à ses

devoirs en matière de procédure de traitement de certains objets parlementaires.

Vote en premier débat

Le président passe au vote sur l'entrée en matière :

Oui : 6 (1 PDC, 2 Ve, 2 S, 1 MCG)

Non : 5 (1 UDC, 2 PLR, 1 EAG, 1 MCG)

Abst. : 2 (1 PLR, 1 PDC)

L'entrée en matière sur le PL 12535 est acceptée.

Vote en deuxième débat

Titre et préamb : Pas d'opposition, adopté.

Art. 1 : Pas d'opposition, adopté.

Art. 1, al. 1 et 3 : Pas d'opposition, adopté.

Art. 2b : Pas d'opposition, adopté.

Vote en troisième débat

Le président passe au vote du PL 12535 dans son ensemble :

Oui : 5 (1 PDC, 2 Ve, 2 S)

Non : 5 (1 EAG, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Abst. : 3 (1 MCG, 1 PLR, 1 PDC)

Le PL 12535 est refusé.

Le traitement est préavisé par la Commission en catégorie II (30 min)

Projet de loi (12535-A)

modifiant la loi autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à la convention intercantonale relative aux institutions sociales (L-CIIS) (K 1 37.0)

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

Art. 1 Modifications

La loi autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à la convention intercantonale relative aux institutions sociales, du 21 septembre 2007, est modifiée comme suit :

Art. 1, al. 2 (nouvelle teneur) et al. 3 (nouveau)

² Le Conseil d'Etat est autorisé à adhérer, au nom de la République et canton de Genève, à la révision partielle de la convention intercantonale relative aux institutions sociales CIIS, du 13 décembre 2002, approuvée par la Conférence de la CIIS le 23 novembre 2018.

³ Le texte de la convention modifiée au sens de l'alinéa 2 est annexé à la présente loi.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Modifications à la convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS)

K 1 37

La convention intercantonale relative aux institutions sociales, du 13 décembre 2002, est modifiée comme suit :

Art. 2, al. 1, lettre A (nouvelle teneur)

¹ La CIIS concerne les institutions des domaines suivants :

A Les institutions à caractère résidentiel qui, sur la base de la législation fédérale ou cantonale, accueillent des personnes jusqu'à l'âge de 20 ans révolus ou au plus jusqu'à la fin de leur première formation, pour autant qu'elles aient été admises ou placées dans une institution avant l'accession à la majorité.

S'il s'agit de l'exécution de mesures au sens de la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs, la limite d'âge est de 25 ans révolus, quel que soit l'âge lors de l'admission.

Art. 5, al. 1^{bis} (nouveau)

^{1bis} Si une personne établit son domicile civil en séjournant ou durant son séjour dans une institution en vertu de l'article 2, alinéa 1, domaine A, le canton du dernier domicile civil dérivé des parents ou d'un parent est tenu de garantir la prise en charge des frais.

Art. 39A Entrée en vigueur de la révision partielle de la CIIS du 23 novembre 2018 (nouveau)

¹ La révision partielle du 23 novembre 2018 est applicable à tous les placements en cours et à venir dès son entrée en vigueur.

² Elle entre en vigueur au plus tard 12 mois après qu'au moins 18 cantons y ont adhéré.

³ Le comité de la CC fixe la date d'entrée en vigueur.

Avenant n° 2 de la CIIS (nouvelle teneur)

Abréviations

ACI	Accord-cadre du 24 juin 2005 pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges
CC	Conférence de la convention
CCDJP	Conférence suisse des chefs des départements cantonaux de justice et police
CDAS	Conférence suisse des directeurs cantonaux des affaires sociales conformément aux statuts du 19 juin 2009
CDIP	Conférence suisse des directeurs de l'instruction publique
CDS	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé
CII	Convention intercantonale relative aux institutions
CIIS	Convention intercantonale relative aux institutions sociales
CSOL	Conférence suisse des offices de liaison
LIPPI	Loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches

Avenant n° 3

Liste des cantons signataires avec les domaines, pour lesquels l'adhésion est déclarée (selon l'ordre de la date de la déclaration d'adhésion)

Etat au 1^{er} janvier 2015 :

Cantons :	Décision du :	Adhésion le :	Domaines :
BS	20.05.2003	01.01.2006	A, B, D
AG	04.11.2003	01.01.2006	A, D
BE	10.12.2003	01.01.2006	A, B, C, D
UR	16.12.2003	01.01.2006	A, B

GL	14.01.2004	01.01.2006	A, B, D
FR	10.02.2004	01.01.2006	A, B, C, D
BL	23.03.2004	01.01.2006	A, B, D
SO	24.08.2004	01.01.2006	A, B, C, D
LU	07.09.2004	01.01.2006	A, B, C, D
OW	19.10.2004	01.01.2006	A, B, D
SZ	07.12.2004	01.01.2006	A, B, D
NE	22.12.2004	01.01.2006	A, B, C, D
VD	19.01.2005	01.01.2006	A, B, C, D
TI	05.04.2005	01.01.2006	A, B, C, D
UR	31.05.2005	01.01.2006	D
VS	22.06.2005	01.01.2006	A, B, C, D
SG	16.08.2005	01.01.2006	A, B
NW	18.10.2005	01.01.2006	A, B, D
JU	26.10.2005	01.01.2006	A, B, C, D
FL	02.12.2005	01.01.2006	B
SZ	20.09.2006	01.01.2007	C
AI	26.09.2006	01.01.2007	A, B
ZG	24.10.2006	01.01.2007	A, B, C, D
AG	08.11.2006	01.01.2007	B
SG	13.02.2007	01.01.2008	D
TG	20.08.2007	01.01.2008	A, B, D
SH	17.09.2007	01.01.2008	B, C
AR	29.10.2007	01.01.2008	A, B, C, D
ZH	14.11.2007	01.01.2008	A, B, C, D
GE	20.11.2007	01.01.2008	A, B, C, D
GR	22.10.2008	01.04.2009	A, B, C, D
SH	27.10.2008	01.01.2009	A, D
BS	10.03.2009	01.07.2009	C
FL	10.11.2009	01.01.2010	A, D
SG	08.10.2013	01.01.2015	C
NW	26.11.2014	01.01.2015	C

Avenant n° 4 de la CIIS (nouveau)

Ratification des adaptations de la CIIS à la RPT lors de l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008

Tous les cantons ainsi que la principauté du Liechtenstein ont ratifié la CIIS adaptée à la RPT lors de son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 (en ordre chronologique des décisions) :

Canton :	Décision du :
-----------------	----------------------

BL	06.11.2007
AG	07.11.2007
ZH	14.11.2007
AR	11.12.2007
AI	01.01.2008
SO	01.01.2008
FL	01.01.2008
TI	01.01.2008
SH	08.01.2008
OW	15.01.2008
UR	22.01.2008
GL	23.01.2008
NE	06.02.2008
VD	20.02.2008
NW	26.02.2008
TG	15.04.2008
LU	06.05.2008
VS	07.05.2008
SZ	01.07.2008
GR	22.10.2008
ZG	16.12.2008
BS	10.03.2009
BE	25.03.2009
SG	26.01.2010

GE	15.05.2010
FR	10.12.2010
JU	23.03.2011

Date de dépôt : 5 novembre 2019

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Philippe Poget

Mesdames et
Messieurs les députés,

Au cours de l'unique séance du 10 septembre 2019 consacrée à cet objet, la commission a entendu la présentation de M. Aldo Maffia, directeur de l'office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociale (OAIS – DCS), accompagné de M. Stéphane Montfort, directeur adjoint (DIP).

Les modifications apportées à la convention intercantonale relative aux institutions sociales visent à faciliter les placements intercantonaux des personnes, en clarifiant les modalités financières lorsque le placement de personnes qui nécessitent une aide ou un placement dans différents domaines (pédagogie spécialisée, addiction, toxicomanie, handicap...) est réalisé dans un autre canton que celui du domicile de cette personne. Actuellement, en cas de déménagement (notamment des parents d'un mineur placé), la situation devient parfois compliquée et c'est un tribunal arbitral qui doit trancher pour trouver une solution à l'amiable.

La modification vient clarifier cela en fixant que c'est le canton de domicile au moment du placement qui doit garantir financièrement ce placement.

En ce qui concerne les flux estimés entre les personnes entrant et sortant du canton, nous avons appris que l'opération est relativement neutre en matière de placement et que l'incidence financière est considérée comme nulle pour le canton.

Suite aux explications des auditionnés, les commissaires ont accueilli plutôt positivement les modifications annoncées, mais ont été heurtés par la forme employée. En effet, nous nous sommes trouvés une nouvelle fois devant le fait accompli et notre commission ne pouvait qu'entériner ce projet de loi, sans disposer d'une quelconque marge de manœuvre pour y apporter d'éventuelles modifications. Certains cantons l'avaient déjà accepté (la décision appartenant pour ces derniers à leur Conseil d'Etat), et la procédure en cours ne nous permettait plus que de dire oui amen.

Le mécanisme de consultation interparlementaire prévu par la Convention sur la participation des parlements (CoParl) aurait permis une consultation préalable de la commission thématique avant la présentation du projet de loi définitif par le Conseil d'Etat : mais il n'a à nouveau pas fonctionné et notre commission (ou éventuellement la commission sociale) s'est trouvée ainsi court-circuitée.

Une fois l'entrée en matière acceptée, de même que les différents articles de ce projet, la commission a préféré refuser en 3^e débat le projet de loi, par un vote divisé.

La minorité a de son côté estimé que ce mouvement d'humeur pouvait certes être justifié mais que cela n'allait rien changer et qu'au final il était préférable d'adopter ces modifications. La minorité pensait que le fait de transmettre au Conseil d'Etat par un courrier notre désapprobation sur la procédure (et plus particulièrement l'absence de consultation préalable) était suffisant et que le fond de ce projet de loi méritait d'être approuvé.

Au vu de ces éléments, la minorité vous demande de bien vouloir accepter ce projet de loi.