



*Date de dépôt : 20 mars 2024*

## **Réponse du Conseil d'Etat** **à la question écrite urgente de Patricia Bidaux : Contrôle de la** **qualité de vie, un bien nécessaire dans l'univers du handicap**

En date du 1<sup>er</sup> mars 2024, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite urgente qui a la teneur suivante :

*En date du 20 janvier 2020, la commission des affaires sociales déposait son rapport sur la motion 2560.*

*Une motion qui mettait en exergue plusieurs points importants :*

- 1. La nécessité d'améliorer la qualité de prise en charge des personnes en situation de handicap. Ce constat est crucial, car il pointe les lacunes dans le système alors même que la Suisse a ratifié la CDPH.*
- 2. Des auditions qui ont révélé un manque de contrôle significatif dans le volet socio-éducatif de la prise en charge. Cette situation expose les personnes en situation de handicap à des risques de pratiques inappropriées, voire de maltraitance, notamment dans les établissements publics d'hébergement (EPH).*

*Plus d'une année après le délai de mise en œuvre des mesures proposées dans la réponse du Conseil d'Etat, il est impératif d'avoir un état des lieux précis des mesures prises. Le DCS a communiqué en 2022 sur la mise en place du nouveau service de contrôle des prestations socio-éducatives – SCOPSE et a élaboré la première partie d'un plan stratégie du handicap, les actions mises en place devraient à ce stade démontrer qu'elles sont à la hauteur des enjeux soulevés et qu'elles ont effectivement amélioré la situation des personnes en situation de handicap.*

*Considérant*

- que la Suisse a ratifié la CDPH en 2014, une signature qui engage à un changement de paradigme dans l'accompagnement des personnes en situation de handicap et leurs droits fondamentaux, dont celui à l'autodétermination ;
- la M 2560<sup>1</sup> « pour un véritable contrôle de la qualité de vie en institution pour les personnes en situation de handicap » ;
- la réponse (M 2560-B<sup>2</sup>) du Conseil d'Etat (du 19 octobre 2022, en lien avec les autres actions de contrôle : ISO-CLASS, GRESI et OEJ) à cette motion relevant la mise en œuvre de contrôle dès le 28 avril 2020 ;
- le plan stratégique en matière de handicap volet 1<sup>3</sup> publié en janvier 2022 ;

mes questions sont les suivantes :

1. Depuis quelle date le service de contrôle des prestations socio-éducatives (SCOPSE), annoncé le 10 janvier 2023<sup>4</sup>, est-il entré en fonction ?
2. La commission, telle qu'inscrite dans la réponse du Conseil d'Etat à la M 2560 et dans la publication du 10 janvier, a-t-elle été mise en place et qui en sont les membres ?
3. Combien de contrôles socio-éducatifs et de santé ont eu lieu en 2020, 2021, 2022 et 2023 et dans quelles institutions ?
4. Combien de rapports de contrôle ont été émis en 2020, 2021, 2022 et 2023 et dans quelles institutions ?
5. Les contrôles concernant la qualité de l'accompagnement socio-éducatif sont-ils effectués de manière inopinée et en adéquation avec les réalités particulières du terrain ?
6. Concernant la grille d'évaluation utilisée :
  - a) Comment les critères des aspects santé, socio-éducatifs et juridiques en particulier ont-ils été choisis ?

---

1 <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/M02560A.pdf>

2 <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/M02560B.pdf>

3 <https://www.ge.ch/document/plan-strategique-2022-meilleure-inclusion-personnes-situation-handicap-geneve>

4 <https://www.ge.ch/document/canton-renforce-controles-dans-etablissements-accueillant-personnes-handicapees>

- b) *Les associations concernées par le handicap ont-elles participé au processus d'élaboration de la grille d'évaluation ?*
  - c) *Garantit-elle une démarche basée sur la prise en considération holistique du bénéficiaire ?*
  - d) *En cas de critère désigné « non observé ou non atteint » et en cas de déficience révélée par le rapport, quelles mesures ont été mises en place pour y remédier (descriptif des mesures et délai de mise en place) ?*
7. *Plaintes (faits graves) :*
- a) *Combien ont été répertoriées (nombre et institutions concernées) ?*
  - b) *Quelles mesures ont été mises en place pour éviter de nouveaux faits graves et dans quel délai de correction ?*
8. *Combien d'analyses de projets (institutionnels ou personnels du bénéficiaire) et de pratiques ont été mises en œuvre et sinon pourquoi ?*
9. *Des recommandations sur l'amélioration du dispositif (en lien avec les autres actions de contrôle : ISO-CLASS, GRESI et OEJ) ont-elles été produites, dans quel type de documents et avec quel impact ?*
10. *Quand le volet 2 du plan stratégique en matière de handicap verra-t-il le jour ?*

*Que le Conseil d'Etat soit remercié des réponses qu'il apportera.*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Dans la foulée du vote de la motion 2560, l'office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales (OAIS) a engagé les travaux en vue de la mise en place du futur service de contrôle des prestations socio-éducatives (SCOPSE). A ce jour, ce service n'est pas encore en fonction, pour les raisons qui seront exposées ci-après. En revanche, des contrôles inopinés ont été effectués depuis juin 2022 dans les établissements accueillant des personnes handicapées (EPH) par le Groupe risque pour l'état de santé et inspectorat (GRESI) du service du médecin cantonal (département de la santé et des mobilités (DSM) – office cantonal de la santé (OCS)), sur mandat de l'OAIS.

Dès le mois de juin 2021, la direction du pôle des assurances sociales et du handicap de l'OAIS a constitué un groupe de travail centré sur la question du contrôle dans les EPH. Il se compose de différentes parties prenantes : le GRESI, rattaché au DSM, l'office de l'enfance et de la jeunesse (OEJ), rattaché au département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP), les associations de parents et les faïtières du domaine du handicap. L'objectif de ce groupe de travail a été de co-construire une grille référentielle de contrôle de la qualité des prestations socio-éducatives et du respect des droits fondamentaux, avec la consultation des autres parties prenantes, en réponse au concept cantonal de la qualité et du contrôle des prestations dans le domaine du handicap validé en mars 2022 par les départements concernés.

Pour réaliser ces contrôles, l'OAIS va recruter prochainement 3 personnes : 1 personne responsable du service du contrôle et de la qualité ainsi que 2 agentes ou agents de contrôle, pour permettre le démarrage effectif du dispositif. L'OAIS prépare par ailleurs un mandat d'accompagnement pour la mise en place de ce service avec une personnalité reconnue qui, dans un autre canton, a déjà assuré ce type de contrôles avec succès.

L'OAIS s'est mis en relation avec le GRESI, qui effectue déjà depuis plusieurs années des contrôles des conditions de la qualité des prestations médico-soignantes dans les établissements de soins. Il a été décidé de mandater le GRESI, sans attendre la constitution du SCOPSE, pour effectuer des inspections dans les 17 EPH du canton, afin de les aider à faire évoluer leurs pratiques médico-sanitaires. Le GRESI a ainsi effectué un nombre important de contrôles dans les EPH du canton, contrôles qui se concluent par des mesures correctives, des recommandations et des échanges de bonnes pratiques.

Cette collaboration avec le GRESI a fourni des enseignements précieux, tant au GRESI lui-même qu'aux EPH, ainsi qu'à l'OAIS en vue de la mise en place du SCOPSE. Ces enseignements ont fait l'objet de séances de restitution aux 17 EPH le 2 décembre 2022, le 1<sup>er</sup> février 2024 et aux associations de proches le mardi 5 mars 2024.

S'agissant de la question du caractère inopiné des contrôles, l'expérience conduite avec le GRESI a permis de faire remonter des préoccupations s'agissant d'un risque de conformité des contrôles inopinés, en regard des droits fondamentaux des personnes résidentes. L'OAIS a récemment mandaté une analyse juridique approfondie de cette question. Il en ressort que des inspections inopinées peuvent être considérées comme une restriction des droits fondamentaux des personnes résidant en EPH, dès lors qu'ils conduisent à une intrusion dans leur sphère privée, et notamment leur domicile. Or, toute restriction d'un droit fondamental doit d'abord reposer sur une base légale. Cette base légale ne semblant actuellement pas être suffisante, il faudra l'adopter. Dans ce cadre, la restriction du droit fondamental devra servir à la protection d'un intérêt public ou privé prépondérant et être proportionnelle au but visé.

Une telle base légale a d'ailleurs été demandée par différents intervenants de la concertation conduite pendant l'automne et l'hiver par l'OAIS en vue de la préparation de l'avant-projet de loi sur l'égalité et la lutte contre les discriminations fondées sur le handicap (LED-H). Elle devrait être mise en consultation courant mai.

Pour le demeurant, il sera répondu de manière synthétique aux questions détaillées de la députée.

***1. Depuis quelle date le service de contrôle des prestations socio-éducatives (SCOPSE), annoncé le 10 janvier 2023, est-il entré en fonction ?***

Comme indiqué ci-dessus, l'objectif est un démarrage courant 2024.

***2. La commission, telle qu'inscrite dans la réponse du Conseil d'Etat à la M 2560 et dans la publication du 10 janvier, a-t-elle été mise en place et qui en sont les membres ?***

La commission sera mise en place fin 2024, dès le démarrage des activités du SCOPSE. Cette commission sera composée de personnes représentant les institutions, les associations de proches et les personnes en situation de handicap. L'implication de la commission cantonale d'indication souhaitée

par la motion 2560 devra encore être discutée sur le plan de sa formalisation, puisque la participation à des groupes de travail ne figure pas dans son mandat légal.

**3. *Combien de contrôles socio-éducatifs et de santé ont eu lieu en 2020, 2021, 2022 et 2023 et dans quelles institutions ?***

Le SCOPSE démarrera ses contrôles fin 2024. Concernant l'aspect santé, voir le point 4.

**4. *Combien de rapports de contrôle ont été émis en 2020, 2021, 2022 et 2023 et dans quelles institutions ?***

Les inspections effectuées par le GRESI ont démarré en juin 2022. Durant l'année 2022, le GRESI a effectué 8 inspections dans 8 institutions. En 2023, le GRESI a effectué 13 inspections dans 7 institutions et 2 suivis de mesures correctives des inspections menées en 2022. Les institutions ont été sélectionnées en priorité selon les critères suivants : présence de professionnels de santé, pratique de soins – y compris administration de traitements, présence de locaux de soins et/ou de stockage de produits thérapeutiques, et accueil résidentiel.

**5. *Les contrôles concernant la qualité de l'accompagnement socio-éducatif sont-ils effectués de manière inopinée et en adéquation avec les réalités particulières du terrain ?***

Comme indiqué plus haut, une base légale est nécessaire pour permettre de définir le cadre des contrôles inopinés, en regard des droits fondamentaux des personnes en situation de handicap. Une telle base légale est actuellement à l'étude par le Conseil d'Etat.

**6. *Concernant la grille d'évaluation utilisée :***

***a) Comment les critères des aspects santé, socio-éducatifs et juridiques en particulier ont-ils été choisis ?***

Le GRESI dispose d'un formulaire d'inspection révisé chaque année après mise en consultation auprès du groupe de travail « Contrôle de la qualité des prestations » (personnes représentant les institutions, les associations de proches, le GRESI et l'OAIS). Une grille de contrôle dédiée au SCOPSE a été élaborée par ce même groupe de travail et avec le soutien d'un mandataire expert du domaine socio-éducatif. Les

domaines et critères d'évaluation s'appuient sur un cadre légal international, fédéral et cantonal et sur des bonnes pratiques professionnelles en vigueur partagées au sein de ce groupe de travail. Le formulaire d'inspection du GRESI et la grille de contrôle du SCOPSE reposent sur une approche complémentaire visant l'amélioration continue des prestations médico-sanitaires et socio-éducatives au sein des institutions.

***b) Les associations concernées par le handicap ont-elles participé au processus d'élaboration de la grille d'évaluation ?***

Oui. Jusqu'en juin 2023, un important travail a été réalisé avec le groupe technique « Contrôle de la qualité des prestations » – intégrant le GRESI, des directions d'EPH, l'OAIS et des représentants d'Insieme et de Cerebral au sujet de la documentation relative au contrôle. Cette documentation, conçue par un prestataire externe expert dans le domaine socio-éducatif, comprend 2 parties. Le premier document explique le cadre et la démarche de contrôle. Le second document est une grille de contrôle et son manuel d'utilisation. Le groupe de travail a eu l'occasion d'apporter ses remarques et compléments pour faire évoluer cette documentation.

***c) Garantit-elle une démarche basée sur la prise en considération holistique du bénéficiaire ?***

Oui, les grilles de contrôle se caractérisent par une approche holistique liée aux concepts de participation sociale, d'autodétermination, de pouvoir d'agir et aux valeurs de dignité humaine et de respect ainsi qu'au maintien et suivi de l'état de santé.

***d) En cas de critère désigné « non observé ou non atteint » et en cas de déficience révélée par le rapport, quelles mesures ont été mises en place pour y remédier (descriptif des mesures et délai de mise en place) ?***

Comme c'est le cas pour la plupart des organes de contrôle de l'Etat, notamment le service d'audit interne de l'administration cantonale ou la Cour des comptes, ceux-ci n'émettent pas d'évaluations binaires (atteint ou non atteint), mais identifient des lacunes ou des potentiels points d'amélioration débouchant sur des recommandations. Le délai de mise en œuvre des recommandations doit être fixé en tenant compte, d'une part, des risques liés aux lacunes observées et, d'autre part, de la faisabilité des modifications. Le SCOPSE devrait fonctionner selon les mêmes principes.

## **7. *Plaintes (faits graves) :***

### ***a) Combien ont été répertoriées (nombre et institutions concernées) ?***

Sur la période visée, à savoir de 2020 à 2023, seuls 2 signalements d'événements potentiellement indésirables sont parvenus à l'OAIS avec un degré de précision (institution concernée, date de l'événement et description de celui-ci) suffisant pour permettre un examen. Ces 2 signalements concernent 2 établissements distincts et ont trait à des questionnements d'approche médicale. Les signalements étant parvenus à l'OAIS fin 2023, ils sont encore en cours d'examen et il n'est pas possible à ce stade de les qualifier.

### ***b) Quelles mesures ont été mises en place pour éviter de nouveaux faits graves et dans quel délai de correction ?***

Chaque établissement est responsable d'évaluer en permanence ses pratiques et de les faire évoluer pour réduire les risques, en particulier après la survenance d'événements indésirables. L'OAIS n'intervient qu'à un second niveau, si les réponses apportées par l'institution ne satisfont pas les résidentes et résidents, leurs répondants légaux ou des membres du personnel. L'examen par l'OAIS vise alors à établir si les mesures correctives apportées par les institutions sont suffisantes et s'il est nécessaire d'en exiger d'autres.

## **8. *Combien d'analyses de projets (institutionnels ou personnels du bénéficiaire) et de pratiques ont été mises en œuvre et sinon pourquoi ?***

L'analyse des projets institutionnels ne concerne pas le SCOPSE, mais plutôt l'OAIS dans le cadre de l'examen des conditions pour la délivrance d'une autorisation d'exploitation au sens de l'article 13, alinéa 1, lettre p, de la loi sur l'intégration des personnes handicapées, du 16 mai 2003 (LIPH; K 1 36). L'OAIS ne dispose en revanche d'aucune compétence pour l'examen de projets personnels de bénéficiaires. La prise en compte des aspirations personnelles des résidentes et résidents incombe aux EPH, au sens de l'article 13, alinéa 1, lettres g, h et m LIPH.

## **9. *Des recommandations sur l'amélioration du dispositif (en lien avec les autres actions de contrôle : ISO-CLASS, GRESI et OEJ) ont-elles été produites, dans quel type de documents et avec quel impact ?***

L'évolution continue du SCOPSE s'intégrera dans le concept cantonal de surveillance validé en mars 2022.



### ***10. Quand le volet 2 du plan stratégique en matière de handicap verra-t-il le jour ?***

Le volume 1 du plan stratégique, qui concerne les mesures à prendre au cours des années à venir pour améliorer l'inclusion dans le secteur des EPH, a été adopté par le Conseil d'Etat en janvier 2022.

Le volume 2 devra concerner les mesures visant à favoriser une société plus inclusive dans l'ensemble des domaines de la vie, y compris pour la majorité de personnes vivant en situation de handicap, mais hors institution. Le Conseil d'Etat devrait en être saisi au plus tard à la fin 2024. Le Grand Conseil ayant, le 23 mars 2023, adopté la loi générale sur l'égalité et la lutte contre les discriminations (LED; rs/GE A 2 90), qui requiert l'élaboration d'une loi sectorielle pour le handicap (LED-H), les travaux en vue de l'élaboration du volume 2 du plan stratégique ont été menés simultanément à ceux pour l'élaboration de la future LED-H. Dans le respect des principes de participation au cœur de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), ces travaux doivent être élaborés en assurant la participation des personnes en situation de handicap. C'est pourquoi le département de la cohésion sociale (DCS) et le DIP, en collaboration avec l'ensemble des autres départements et la chancellerie d'Etat, ont conduit entre octobre 2023 et février 2024 des ateliers de concertation avec toutes les organisations actives dans le soutien aux personnes en situation de handicap. Ces ateliers, réalisés avec le concours de la faculté de droit de l'Université de Bâle et de Inclusion Handicap Suisse, devraient déboucher en mai prochain sur la mise en consultation de l'avant-projet de loi LED-H, et, fin 2024, sur l'adoption du volume 2 du plan stratégique.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :  
Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

Le président :  
Antonio HODGERS