



Date de dépôt : 19 octobre 2022

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de Delphine Bachmann, Anne Marie von Arx-Vernon, Jacques Blondin, Christina Meissner, Bertrand Buchs, Olivier Cerutti, Jean-Luc Forni, Vincent Maitre, Souheil Sayegh, Jean-Marc Guinchard, Claude Bocquet, François Lance, Patricia Bidaux, Jocelyne Haller, Marjorie de Chastonay, Alessandra Oriolo, Paloma Tschudi, Yves de Matteis pour un véritable contrôle de la qualité de vie en institution pour les personnes en situation de handicap

En date du 28 février 2020, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- *le rôle de l'Etat en matière de surveillance;*
- *la non-spécificité de l'organe de surveillance actuellement en place (le GRESI, groupe pour l'inspection et l'état de santé) ou des autres possibilités de contrôle (SAI ou Cour des comptes) sur les établissements socio-éducatifs (EPH et EPI);*
- *la pluridisciplinarité très élevée (social, éducation, santé, etc.) retrouvée dans ces établissements;*
- *la fragilité particulière et la grande vulnérabilité des personnes en situation de handicap, tout particulièrement de handicap mental;*
- *la nécessité de garantir la qualité de vie des personnes en situation de handicap ainsi que leurs droits fondamentaux,*

invite le Conseil d'Etat

- *à s'assurer que tout soit mis en œuvre afin que l'art 16 al. 3 de la CDPH soit respecté (art. 16 al. 3 Afin de prévenir toutes les formes d'exploitation, de violence et de maltraitance, les Etats Parties veillent à ce que tous les établissements et programmes destinés aux personnes handicapées soient effectivement contrôlés par des autorités indépendantes);*
- *à mettre en place, en collaboration avec les personnes concernées, les associations de parents, les EPH et le GRESI, les modalités des contrôles indépendants et spécifiques au milieu du handicap, notamment en ce qui concerne les prestations socio-éducatives et le respect des droits et de l'autodétermination des personnes handicapées;*
- *à s'assurer que les critères d'évaluation sont en adéquation avec la réalité du terrain et sont centrés sur le bénéficiaire.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

En préambule, il convient de rappeler que la question du handicap concerne un nombre important de résidentes et de résidents du canton de Genève. Ainsi, en 2015, l'Office fédéral de la statistique (OFS) estimait qu'en Suisse 22% de la population pouvait être considérée comme handicapée au sens de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées, du 13 décembre 2002 (LHand; RS 151.3).

Pour le canton de Genève, cela représente environ 100 000 personnes, dont 14 000 personnes majeures sont bénéficiaires de rentes de l'assurance-invalidité (AI).

Pour les personnes majeures nécessitant un soutien spécifique, le canton offre 3 165 places (accueil résidentiel, centre de jour ou atelier) au sein des 17 établissements accueillant des personnes handicapées (EPH) répertoriés.

Par ailleurs, plusieurs milliers de personnes peuvent compter sur les prestations offertes par le secteur associatif (soit 12 associations), notamment en matière de conseil, de loisirs, de sport et de culture, ainsi que sur des prestations de séjour et de relève à domicile qui permettent de soulager les proches.

S'agissant des personnes mineures, le domaine de la pédagogie spécialisée compte 488 places mises à disposition au sein des structures privées subventionnées. Le nombre de places résidentielles se monte à 86 : 18 au sein du département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP) et 68 au sein des structures privées subventionnées.

Actions existantes dans le domaine de la surveillance des EPH

Les EPH sont soumis à une obligation légale visant à mettre en place un système de gestion de la qualité, de contrôle interne et d'accueil (art. 5 LIPPI, art. 13 LIPH et LSurv¹). Ils doivent notamment répondre aux normes ISO 9001 et sont accrédités régulièrement par le Service d'accréditation suisse (SAS). Dans ce cadre, les EPH sont soumis chaque année à des visites ou des contrôles portant notamment sur les procédures, les processus, les indicateurs, la gestion des ressources humaines, la gestion des risques, etc. De plus, tous les 3 ans, a lieu un contrôle complet ISO-CLASS (Conférence latine des affaires sanitaires et sociales), commun à l'ensemble des cantons

¹ LIPPI : loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides, du 6 octobre 2006 (RS 831.26); LIPH : loi sur l'intégration des personnes handicapées, du 16 mai 2003 (rs/GE K 1 36); LSurv : loi sur la surveillance de l'Etat, du 13 mars 2014 (rs/GE D 1 09).

romands et portant sur l'existence de projets individualisés pour les résidentes et résidents, ainsi que de procédures pour la gestion de leurs plaintes.

S'agissant des obligations du canton, l'article 17 LIPH précise que le département de la cohésion sociale (DCS) doit :

- s'assurer régulièrement que les conditions dont dépend l'autorisation d'exploitation sont respectées. Pour cela, il se fonde notamment sur les processus de contrôle interne des établissements, dans le domaine financier et de la qualité des prestations (al. 1);
- se renseigner sur la bonne marche des établissements, l'état des personnes qu'ils accueillent et l'accompagnement dont elles bénéficient (al. 2);
- statuer sur les réclamations écrites qui lui sont adressées (al. 3).

L'office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales (OAIS) peut également visiter des EPH quand cela est jugé nécessaire et a autorité, le cas échéant, pour appliquer des sanctions pouvant aller jusqu'à la fermeture de l'établissement en cas de non-respect de certains critères.

A noter que dans le cadre des activités de contrôle, une convention de collaboration, signée en 2015 entre l'OAIS et le Groupe risque pour l'état de santé et inspectorat (GRESI) prévoit la visite de 2 EPH par année, avec pour objectif une observation des prestations de soins et d'accompagnement délivrées aux personnes en situation de handicap.

Enfin, il sied de souligner que les EPH eux-mêmes mènent des réflexions sur leurs pratiques et les adaptations pouvant leur être apportées. Certains établissements ont par exemple mis en place des plateformes d'échange portant sur les aspects liés à la formation, qui ont notamment débouché sur la création d'une association centrée sur la formation du personnel du domaine du handicap. De même, les établissements publics pour l'intégration (EPI) ont mis en place des formations-actions en collaboration avec l'association Autisme Genève pour améliorer la prise en charge des personnes concernées et les prestations qui leur sont délivrées. Enfin, une commission d'éthique permet à certains EPH d'échanger sur les cas complexes afin de déterminer les modalités d'action les plus pertinentes.

S'agissant des personnes mineures en situation de handicap, les autorisations et les visites de surveillance sont assurées par l'office de l'enfance et de la jeunesse (OEJ) au sein des institutions concernées dans le domaine de l'éducation spécialisée et de la pédagogie spécialisée. La surveillance se base sur des axes tels que l'organisation institutionnelle, la formation du personnel, les prestations déployées, la prise en charge de l'enfant, les modalités de communication internes et externes. En outre, l'autorité de surveillance intervient également sur la base de signalements

effectués par la direction de l'établissement, des parents ou des tiers. Une directive *ad hoc* cadre ce type d'événements ayant trait à la santé et à la sécurité des personnes mineures placées.

Mesures prises et projets en cours en lien avec la qualité des prestations et le contrôle

Depuis le 28 février 2020, date du renvoi au Conseil d'Etat de la présente motion, les actions suivantes ont été entreprises ou poursuivies :

- le GRESI (DSPA) a obtenu une ressource pour développer la surveillance dans le domaine du handicap. Un concept et l'outil y afférent ont été élaborés en collaboration avec l'OAIS et les acteurs de terrain. Le démarrage de la surveillance a eu lieu en juin 2022; huit sites seront inspectés cette année encore. L'axe de travail du GRESI, au vu de ses compétences et de son expertise, est centré sur les prestations de soins offertes dans le domaine du handicap. Quinze sites par année pourront ainsi être inspectés à l'avenir, contre deux aujourd'hui. De plus, alors que les visites étaient jusqu'à présent annoncées, les inspections seront désormais inopinées. Une convention de collaboration entre la direction générale de la santé (DGS) et l'OAIS a été signée dans le but de clarifier le périmètre des échanges d'informations, ainsi que pour établir les prérogatives respectives des différents acteurs;
- pour mettre en œuvre la mesure n° 9 du plan stratégique en matière de handicap, adopté par le Conseil d'Etat en janvier 2022², visant à développer une approche « qualité et contrôle », un dispositif est en cours de finalisation afin de renforcer le contrôle du volet socio-éducatif et le respect des droits fondamentaux, dans le but de compléter l'action sanitaire et médico-soignante du GRESI. Il s'agit, d'une part, de faire évoluer les prestations, notamment en EPH, pour aller dans le sens de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), et, d'autre part, de renforcer et d'améliorer le contrôle des prestations existantes. Un modèle d'action, présenté ci-dessous, a été validé par les différentes parties prenantes. L'un des aspects essentiels portera sur la coordination entre les différents acteurs et volets des activités de contrôle. Il est également essentiel que les évaluations sur le terrain poursuivent un objectif prioritaire d'amélioration continue et d'évolution des prestations sur la base des constats effectués;

² Plan stratégique 2022 vers une meilleure inclusion des personnes en situation de handicap à Genève. Volume 1 : priorités relatives aux adaptations de l'offre institutionnelle et à domicile, département de la cohésion sociale, 2022.

- les travaux de renouvellement du plan stratégique précité serviront de base, à moyen terme, à l'élaboration d'une politique transversale en matière de handicap qui déterminera les conditions et les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les prescriptions de la CDPH dans le canton de Genève, dans différents domaines d'application qui relèvent de la compétence de l'Etat, notamment ceux de la participation sociale et politique, de l'emploi, de la formation, du logement, des constructions, des transports et de la communication;
- le règlement sur la pédagogie spécialisée, du 23 juin 2021 (RPSpéc; rs/GE C 1 12.05), a été modifié en mars 2022 afin d'intensifier la surveillance et pour permettre à l'OEJ de procéder à ces contrôles également dans les lieux d'accueil résidentiel de l'office médico-pédagogique (OMP);
- des ressources ont été allouées afin de réaliser ce mandat et d'évaluer les conditions d'accueil des enfants, les prestations éducatives et de soins, ainsi que le fonctionnement des structures. Comme pour toutes les autres institutions de pédagogie spécialisée subventionnées, ces foyers sont dorénavant soumis à des visites de surveillance aussi souvent que nécessaire, mais au minimum une fois tous les 2 ans;
- enfin, le DIP a mis en place une plateforme de la pédagogie spécialisée afin de renforcer la coordination des différents acteurs ainsi que pour préparer le dispositif face à la forte augmentation des situations annoncées par les statistiques du service de la recherche en éducation (SRED).

Modèle d'action pour l'évaluation de la qualité et le contrôle des prestations socio-éducatives et de la mise en œuvre de la CDPH

Grâce au nouveau dispositif de contrôle et d'évaluation de la qualité, les objectifs cantonaux en matière de prestations, les prestations fournies et les objectifs fixés pour chaque bénéficiaire dans le cadre de leur projet individualisé seront contrôlés sur le terrain, y compris de manière inopinée. Une nouvelle instance chargée de la qualité et du contrôle dans le domaine du handicap sera créée et aura pour mission principale l'évaluation des prestations socio-éducatives ainsi que du respect des droits fondamentaux tel que préconisé par la CDPH. Cette instance se coordonnera avec le GRESI pour les aspects opérationnels, de même qu'avec l'OEJ, notamment pour éviter une multiplication des contrôles avec des approches différentes pour les institutions qui accueillent tant des bénéficiaires mineurs que des bénéficiaires majeurs.

Concrètement, cette nouvelle instance aura les tâches suivantes :

- contrôle sur le terrain des prestations aux personnes en situation de handicap;
- analyse des projets et pratiques des EPH;
- analyse de la formation du personnel : adéquation entre les projets et la formation;
- gestion des plaintes (faits graves) et demandes des personnes concernées et/ou des proches;
- analyse du concept de gestion de la violence dans les EPH;
- production de rapports de contrôle;
- production de recommandations sur l'amélioration du dispositif (en lien avec les autres actions de contrôle : ISO-CLASS, GRESI et OEJ).

Elle sera, en coordination avec les autres acteurs du contrôle, également chargée de définir les conditions-cadre dans le domaine du handicap. Plus précisément, il s'agira d'identifier les besoins en matière de formation du personnel, de procéder à la planification quantitative et qualitative des prestations selon le type de handicap, de gérer les transitions d'une institution à une autre ainsi que d'assurer la qualité de vie au travail.

Enfin, sur la base des rapports et des recommandations que produiront les acteurs en charge du contrôle, une commission intégrant les différents acteurs du domaine du handicap (institutions, familles, associations, commission cantonale d'indication) jouera un rôle de conseil et d'expertise pour contribuer à faire évoluer les grandes orientations cantonales en matière de handicap, notamment en lien avec la CDPH. Ainsi, le terrain et les institutions porteuses de la politique publique pourront faciliter l'adaptation du dispositif cantonal du handicap face aux très nombreux défis à venir.

Conclusion

La nécessité de mettre en place davantage de contrôles et d'inspections ainsi que de renforcer l'ensemble des démarches visant à garantir la qualité des prestations délivrées et la formation du personnel ne fait aucun doute.

Le Conseil d'Etat fait ainsi siennes les invites de la présente motion. Sur cette base et fort des actions déjà entreprises, le dispositif chargé de la qualité et du contrôle dans le domaine du handicap présenté ci-dessus sera mis en œuvre dans les meilleurs délais; les démarches en ce sens ont déjà débuté et les premiers contrôles pourront être effectués dès que l'équipe dédiée aura été engagée et les critères et conditions des contrôles définis. Les premiers contrôles pourront avoir lieu courant 2023, permettant ainsi de compléter les

actions déjà entreprises par le GRESI. La mise en œuvre de cette nouvelle instance fera par ailleurs l'objet d'une communication cet hiver, permettant par la même occasion d'informer sur l'ensemble du dispositif de surveillance dans le secteur des adultes.

Le nouveau dispositif nécessite l'engagement urgent de 3 personnes dédiées au contrôle (1 responsable chargé du dispositif et 2 contrôleuses ou contrôleurs « handicap surveillance »). Les démarches en vue de leur engagement ont débuté, sur la base d'un crédit supplémentaire approuvé par le Conseil d'Etat le 15 juin dernier, après une information préalable à la commission des finances du Grand Conseil.

Compte tenu des enjeux globaux dans le domaine du handicap décrits dans le plan stratégique du handicap, le renforcement global nécessaire porte toutefois sur environ 6 équivalents temps plein qui devront être inscrits, à compter de 2023, dans la planification financière quadriennale.

Le Conseil d'Etat saisit l'occasion qui lui est donnée ici pour souligner la nécessité de faire évoluer le dispositif cantonal du handicap, le plan stratégique précité ayant pour vocation de servir de plan d'action cantonal en la matière. Le renforcement des contrôles ne constitue dès lors qu'un volet des transformations qui doivent être apportées pour garantir que les prestations soient suffisantes et de qualité, et qu'elles correspondent aux besoins ainsi qu'aux attentes des personnes en situation de handicap et de leurs proches.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Mauro POGGIA