



**Cheffe du Département fédéral de
l'Intérieur**

Par courriel à :
ebgb@gs-edi.admin.ch

Lausanne, le 14 octobre 2025

RÉPONSE À LA CONSULTATION

Contre-projet indirect à l'initiative populaire fédérale « Pour l'égalité des personnes handicapées (initiative pour l'inclusion) »

Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de prendre position dans le cadre de la procédure de consultation sur le contre-projet indirect à l'initiative "Inclusion". L'initiative pour l'inclusion est porteuse de grands espoirs pour de nombreuses personnes en situation de handicap. Elle doit conduire la Suisse à s'atteler à la mise en œuvre de l'égalité effective dans tous les domaines de la vie, à laquelle elle s'est engagée en signant la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées. En outre, elle doit notamment permettre le libre choix du mode et du lieu de résidence et garantir les prestations d'assistance et de soutien nécessaires. Au vu de ces éléments, l'avant-projet de contre-projet mis en consultation est décevant et ne constitue en aucun cas une réponse aux demandes de l'initiative pour l'inclusion. Il ne pose pas les jalons d'une politique progressiste en matière de handicap et d'inclusion pour les prochaines décennies. L'avant-projet de loi sur l'inclusion définit en outre une notion de handicap dont les trois quarts des personnes handicapées sont d'emblée exclues, dont une part importante des personnes vivant avec des troubles psychiques en Suisse. Il se centre par ailleurs presque exclusivement sur la question du logement, en faisant quasi abstraction d'autres domaines tout aussi essentiels pour l'inclusion (l'accès à la formation et au premier marché du travail, la participation sociale et politique, la question de l'accessibilité, celle de la santé, etc.). Tel qu'il est proposé, l'avant-projet ne pose pas les jalons pour la mise en œuvre des droits des personnes handicapées au cours des prochaines décennies. Dès lors, il ne constitue pas une réponse satisfaisante à l'initiative pour l'inclusion.

S'agissant du logement, l'occasion est manquée de consacrer un droit subjectif des personnes en situation de handicap à un logement autodéterminé et de clarifier les obligations de la Confédération et des cantons. Une stratégie globale claire et coordonnée avec les cantons manque pour garantir l'autonomie dans le logement. Dans le cadre de la loi sur l'assurance-invalidité, on manque en outre l'occasion d'ouvrir l'accès aux prestations d'assistance et de soutien nécessaires.

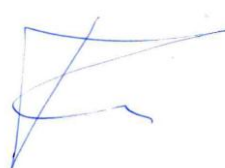
Dans l'ensemble, l'avant-projet de contre-projet n'offre pas de valeur ajoutée significative aux personnes en situation de handicap. Il passe largement à côté de leurs revendications légitimes. Si le contre-projet se veut être une réponse à l'initiative pour l'inclusion, il doit être amélioré de manière significative.

Veuillez agréer, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.

Stéphanie Romanens-Pythoud
Directrice



Pierre-Alain Fridez
Président



1. L'essentiel en bref

Pour de nombreuses personnes handicapées, l'initiative pour inclusion est porteuse de grands espoirs. Elles espèrent ainsi que leurs conditions de vie s'amélioreront. Elle doit conduire la Suisse à s'engager résolument dans la mise en œuvre d'une égalité effective dans tous les domaines de la vie. La Suisse s'y est engagée en signant la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) en 2014. En outre, elle doit notamment permettre le libre choix du mode et du lieu de résidence et garantir les prestations d'assistance et de soutien nécessaires. Pour que le contre-projet ait une valeur ajoutée directe pour les personnes handicapées, il doit donc contenir les éléments suivants :

- Il doit poser les jalons d'une politique progressiste en matière de handicap et d'inclusion pour les 10 à 20 prochaines années, dans l'esprit de la CDPH. Nous sommes conscients que la mise en œuvre de la CDPH ne peut pas être garantie uniquement et immédiatement par l'adoption d'une loi sur l'inclusion et par une révision de la loi sur l'assurance-invalidité. La mise en œuvre peut donc tout à fait se faire par étapes. Un plan concret et concerté est toutefois indispensable à cet effet. La loi sur l'inclusion doit garantir les droits des personnes en situation de handicap à bénéficier des mesures de soutien nécessaires. Une stratégie commune de la Confédération et des cantons ainsi que des plans d'action pour la mise en œuvre de la CDPH doivent être prévus. Il faut s'assurer que les personnes en situation de handicap et leurs associations soient impliquées de manière adéquate. En outre, les progrès de la Suisse dans la mise en œuvre de la CDPH doivent être contrôlés à l'aide d'un monitoring. Tout cela n'est pas garanti par le présent avant-projet. De plus, la loi sur l'inclusion, avec une définition très étroite du handicap, ne concerne que les personnes qui bénéficient d'une prestation de l'assurance-invalidité. Or, cela ne représente qu'environ un quart des personnes en situation de handicap en Suisse. De plus, sa thématique se limite presque exclusivement au logement. On ne peut donc pas parler d'une loi-cadre.
- Il doit garantir le droit subjectif au libre choix du type et du lieu de résidence pour les personnes en situation de handicap. Il doit donner aux cantons le mandat clair de garantir aux personnes en situation de handicap la même liberté de choix qu'ont tous les citoyens et d'assurer les prestations de soutien nécessaires. Il faut des directives et des dispositions transitoires qui montrent à quoi doit ressembler une promotion conséquente du logement autonome. En outre, des dispositions sont nécessaires pour garantir le transfert nécessaire des ressources des institutions vers les prestations de soutien ambulatoires pour les personnes concernées. Tout cela n'est pas mis en œuvre dans le présent contre-projet. L'accent continue d'être mis sur le logement en institution. Or, les institutions ne sont pas un lieu où l'on encourage l'inclusion. La Confédération ne montre pas non plus l'exemple, que ce soit en incitant les cantons ou en développant ses propres prestations d'assistance et de soutien (voir ci-dessous sur la contribution d'assistance), mais se contente d'objectifs, de principes et de critères non contraignants.
- La deuxième partie du contre-projet contient des propositions de mesures de l'assurance-invalidité. Pour une vie autodéterminée, un meilleur accès à la contribution d'assistance ainsi qu'aux moyens auxiliaires modernes et aux prestations de tiers est décisif. Or, aujourd'hui, seules 5'000 personnes environ bénéficient de la contribution d'assistance, car sa conception actuelle exclut un très grand nombre de personnes en situation de handicap, dont une part importante des personnes qui vivent avec un handicap psychique en Suisse. Les mesures visant à améliorer l'accès à ces prestations sont en grande partie absentes du contre-projet ou très timides. Le Conseil fédéral manque ainsi l'occasion de veiller à une plus grande inclusion dans les domaines du logement, du travail et de la participation sociale en lançant une offensive sur les prestations d'assistance de l'AI et en

donnant un exemple positif aux cantons. Il faut toutefois saluer positivement le fait que le contre-projet permette des essais pilotes visant à renforcer la vie autonome.

Au vu des préoccupations de l'initiative pour l'inclusion et de son utilité directe très limitée pour les personnes en situation de handicap concernées, l'avant-projet de contre-projet mis en consultation est décevant et ne constitue en aucun cas une réponse adéquate à l'initiative pour l'inclusion.

1.1 Critique fondamentale de la loi sur l'inclusion

En 2022, le Comité des Nations Unies pour les droits des personnes handicapées (ci-après Comité CDPH) a clairement critiqué la Suisse pour sa mise en œuvre insuffisante de la CDPH¹. S'il est compréhensible que l'égalité de droit et de fait des personnes handicapées ne puisse pas être garantie par une seule loi pour tous les domaines de la vie, il n'en reste pas moins que la Suisse a besoin d'un cadre légal pour l'intégration des personnes en situation de handicap. Mais une loi sur l'inclusion digne de ce nom doit au moins poser les jalons d'une politique d'inclusion plus progressiste pour les 10 à 20 prochaines années. Or, l'avant-projet n'y parvient pas.

- L'avant-projet de loi fédérale sur l'inclusion des personnes handicapées ne concerne, avec une définition très étroite du handicap, que les personnes qui font appel à une prestation de l'assurance-invalidité. Cela représente environ 450'000 personnes. Or, plus de 1,9 million de personnes vivent en Suisse avec un handicap au sens de la loi sur l'égalité des personnes handicapées (ci-après LHand).² Ainsi, la nouvelle loi sur l'inclusion ne couvre d'emblée qu'environ un quart des personnes concernées par un handicap, excluant de très nombreuses personnes, dont une part importante de personnes concernées par un trouble psychique. C'est inacceptable pour une loi qui devrait faire avancer la mise en œuvre de la CDPH. Il manque des droits subjectifs pour les personnes en situation de handicap ainsi que des engagements clairs de la part de la Confédération et des cantons pour prendre les mesures d'adaptation et de soutien nécessaires.
- Il manque l'engagement clair que la Confédération et les cantons doivent présenter une stratégie commune et un plan d'action pour la mise en œuvre de la CDPH.
- L'avant-projet ne veille pas suffisamment à ce que les personnes en situation de handicap et leurs associations soient dûment impliquées.
- Il manque des dispositions pour garantir que les progrès de la Suisse dans la mise en œuvre de la CDPH soient constamment évalués (monitoring).
- Les dispositions législatives proposées montrent qu'il n'existe pas de concept global. Elles ne sont pas assez précises et ne couvrent que le domaine du logement.

L'avant-projet de loi sur l'inclusion reste donc sans ambition et sans concept global. Les obligations de la Confédération et des cantons ainsi que les droits subjectifs des personnes en situation de handicap doivent être clarifiés et des dispositions organisationnelles doivent être prises pour la mise en œuvre de l'égalité effective. La loi doit au moins couvrir en principe l'ensemble des 1,9 million de personnes vivant avec un handicap en Suisse. D'éventuelles restrictions peuvent être prises dans les dispositions relatives à certains domaines de la vie (p. ex. le logement). Tous ces points doivent être améliorés afin que la loi sur l'inclusion pose réellement les jalons de la politique d'inclusion et définisse un cadre contraignant.

1.2 Un changement de système manqué en matière de logement

La thématique du logement a été annoncée comme une priorité de la loi sur l'inclusion. À juste titre, car l'autonomie en matière de logement est un facteur décisif pour l'inclusion et il y a un

¹ Voir à ce sujet les observations finales du Comité CDPH du 22.04.2022, UN Doc. CRPD/C/CHE/CO/1.

² Voir les chiffres de l'Office fédéral de la statistique.

grand besoin d'agir. La loi sur l'inclusion doit remplacer la loi-cadre existante (loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides ; LIPPI) sur le logement en institution. Mais là encore, l'avant-projet ne convainc pas. Il continue de mettre trop l'accent sur le logement en institution. Il manque une stratégie coordonnée de la Confédération et des cantons pour la transition. L'avant-projet ne comporte pas non plus le mandat clair donné aux cantons de garantir le libre choix de la forme et du lieu de résidence. Les personnes en situation de handicap n'ont donc aucun droit subjectif au libre choix de la forme et du lieu de résidence. La Confédération ne montre pas non plus l'exemple, mais se contente de définir des objectifs, des principes et des critères. Les mesures contraignantes font défaut. Il n'y a pas non plus de dispositions transitoires ni de directives de la Confédération sur la manière de promouvoir davantage l'habitat autodéterminé et de réduire le nombre d'institutions. C'est d'autant plus étonnant que le Parlement a récemment chargé le Conseil fédéral, par le biais de la motion 24.3003 « Modernisation de la LIPPI », de garantir l'autodétermination en matière de logement. Le Contrôle fédéral des finances constate lui aussi que l'accès aux prestations n'est pas garanti pour tous les groupes cibles et que les conditions-cadres ne sont pas claires³.

En outre, il est nécessaire de développer la contribution d'assistance de l'AI. Ces prestations doivent être mieux coordonnées et harmonisées entre elles. Une stratégie commune de la Confédération et des cantons doit être ancrée dans la loi sur l'inclusion. Pour que l'habitat autodéterminé puisse se concrétiser, il faut plus de clarté et d'engagement à tous les niveaux.

1.3 Concernant les adaptations de la loi sur l'assurance-invalidité

La deuxième partie du contre-projet ne propose que très peu de modifications dans le cadre de la loi sur l'assurance-invalidité (LAI). L'amélioration de l'accès à la contribution d'assistance, aux moyens auxiliaires et aux services personnels, voire l'extension des prestations correspondantes dans les domaines du logement, du travail, de la formation et de la participation sociale, restent en grande partie absentes.⁴ Il s'agit pourtant d'une condition préalable à une vie autodéterminée des personnes en situation de handicap et d'une préoccupation centrale de l'initiative pour l'inclusion. Les modifications de la LAI ne contiennent que des mesures visant à influencer la fixation des prix des moyens auxiliaires, l'accès des personnes dont la capacité d'action est limitée à la contribution d'assistance ainsi que la possibilité de mener des essais pilotes en vue de simplifier les prestations d'assistance de l'AI. En outre, certaines modifications d'ordonnances sont annoncées. Les modifications proposées ou envisagées de la LAI et du RAI ne font toutefois, pour la plupart, que mettre en œuvre des interventions parlementaires déjà transmises au Conseil fédéral. Elles ne constituent pas une réponse à l'initiative pour l'inclusion.

Dans le cadre de la législation sur l'AI, des améliorations significatives sont nécessaires à différents niveaux. Il est essentiel d'améliorer l'accès des différents types de handicap à la contribution d'assistance, à l'allocation d'impotence et aux moyens auxiliaires. Cela vaut en particulier pour les personnes souffrant d'un handicap psychique, cognitif ou sensoriel.

2. Point de départ : l'initiative pour l'inclusion exige la mise en œuvre de la CDPH

Depuis la ratification de la CDPH par la Suisse en 2014, la Confédération et les cantons sont juridiquement tenus de la mettre en œuvre de manière globale. Cela comprend notamment la

³ Voir le rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF), Evaluation des mesures de soutien à l'autonomie dans le logement pour les personnes en situation de handicap du 27.03.2025, disponible sur <https://www.efk.admin.ch/prufung/massnahmen-im-bereich-selbstbestimmtes-wohnen-fur-menschen-mit-behinderungen/> (04.07.2025), L'essentiel en bref.

⁴ Voir également, au sujet de la contribution d'assistance, le rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF), Evaluation des mesures de soutien à l'autonomie dans le logement pour les personnes en situation de handicap du 27.03.2025, chap. 2.4, p. 29 s.

garantie de l'égalité de droit et de fait pour *toutes les personnes handicapées*⁵ dans tous les domaines de la vie et dans tous les domaines matériels⁶.

Jusqu'à présent, il n'existe pas de stratégie de mise en œuvre progressive de la CDPH, ni de mesures nécessaires en matière de législation, d'application du droit et de planification⁷. Par conséquent, les personnes en situation de handicap continuent d'être confrontées à des restrictions profondes et substantielles de leurs droits.

C'est la raison pour laquelle les personnes en situation de handicap, leurs associations ainsi que d'autres organisations de la société civile ont déposé l'initiative pour l'inclusion en septembre 2024. Par cette initiative, nous demandons un renforcement des droits des personnes en situation de handicap dans la Constitution fédérale, afin que les obligations découlant de la CDPH soient enfin mises en œuvre. Nous demandons notamment le droit à une assistance personnelle et technique afin de garantir l'égalité de droit et de fait, ainsi que le droit de choisir librement son mode et son lieu de vie.

Nous sommes conscients que la mise en œuvre de la CDPH ne peut pas être garantie uniquement par l'adoption d'une loi sur l'inclusion et une révision de la LAI. C'est pourquoi nous évaluons le contre-projet indirect du Conseil fédéral à l'aune de sa capacité à poser les jalons d'une mise en œuvre globale, même échelonnée, de la CDPH et à contribuer effectivement à la réalisation d'une vie autodéterminée pour les personnes handicapées dans des domaines de vie choisis.

3. L'avant-projet de Loi sur l'inclusion (AP-LInc)

3.1 Introduction

L'emballage est trompeur : l'avant-projet intitulé "loi fédérale sur l'inclusion des personnes handicapées" (en abrégé "loi-cadre sur l'inclusion" dans le rapport explicatif du Conseil fédéral) prétend être ce qu'il n'est pas. Une *loi sur l'inclusion*, se voulant être un contre-projet indirect à l'initiative pour l'inclusion, doit être une loi qui pose les jalons, en termes de contenu et de conception, de la politique d'inclusion des personnes en situation de handicap, et donc de la mise en œuvre de la CDPH dans les 10 à 20 prochaines années. Une telle loi ne peut certes pas éliminer du jour au lendemain toutes les inégalités dans la vie quotidienne des personnes en situation de handicap ; elle ne peut pas non plus garantir à elle seule l'inclusion, c'est-à-dire l'égalité de droit et de fait des personnes en situation de handicap. Une loi sur l'inclusion digne de ce nom doit cependant impérativement établir un plan d'action pour y parvenir progressivement et contenir les obligations matérielles et les mesures organisationnelles nécessaires à cet effet.

L'avant-projet de loi, qualifié de loi-cadre sur l'inclusion, ne remplit pas sa fonction. Il s'agit uniquement d'une loi sur le logement des personnes handicapées en institution, agréementée de quelques dispositions inefficaces sur l'inclusion et la vie autonome. En l'état, l'avant-projet se compose presque pour moitié des dispositions (légèrement remaniées) de la loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI), qui a pour but de garantir aux « personnes invalides » l'accès à une institution. Nous expliquons ci-après plus en détail pourquoi l'avant-projet de loi sur l'inclusion est inacceptable sous cette forme.

⁵ Art. 1, al. 2, CDPH et préambule, let. e.

⁶ Voir l'obligation correspondante à l'art. 4, al. 1, let. a et b de la CDPH.

⁷ Cf. rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF), Evaluation des mesures de soutien à l'autonomie dans le logement pour les personnes en situation de handicap du 27.03.2025, chap. 2.1, p. 24.

3.2 Champ d'application trop restreint

Le champ d'application d'une loi fédérale sur l'inclusion des personnes handicapées doit être défini, tant du point de vue personnel que matériel, de manière à s'appliquer à *toutes les personnes* en situation de handicap et à fixer un cadre pour la garantie progressive de leur *égalité de droit et de fait* dans *tous les domaines* de la vie.

3.2.1 Champ d'application matériel

D'un point de vue matériel, l'AP-LInc est tout à fait insuffisant : seules quelques dispositions de l'AP-LInc s'applique à tous les domaines matériels et à tous les domaines de la vie.⁸ Sinon, il **se limite à une réglementation insuffisante du domaine du logement** dans un corset constitutionnel inutilement étroit (art. 112b, al. 3 Cst. féd.)⁹. Cela méconnaît l'objectif de l'initiative pour l'inclusion et les compétences constitutionnelles de la Confédération¹⁰. Contrairement à son appellation, la loi sur l'inclusion ne peut en aucun cas, ne serait-ce que pour cette raison, garantir le cadre exigé par l'initiative pour l'inclusion pour les bases et la mise en œuvre des droits des personnes handicapées au cours des prochaines décennies. Il convient également de rappeler ici que la [motion 24.3003](#) « Moderniser la LIPPI. Offrir les mêmes possibilités de choix et un soutien ambulatoire approprié aux personnes handicapées dans le domaine du logement » a été transmise au Conseil fédéral le 6 mars 2025. Ce dernier a ainsi été chargé de « créer, par le biais d'une révision de la loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI) ainsi que des autres lois fédérales qui y sont liées, des bases juridiques modernes permettant aux personnes en situation de handicap de choisir librement et de manière autonome leur forme et leur lieu de résidence et de bénéficier du soutien nécessaire à cet effet ». Même sans l'initiative pour l'inclusion, le Conseil fédéral devrait agir pour garantir le droit des personnes en situation de handicap à choisir librement leur forme et leur lieu de résidence.

Il semble certes politiquement réaliste et tout à fait judicieux, lors de la première adoption d'une loi sur l'inclusion, de choisir quelques domaines importants de la vie et de la matière dans lesquels l'égalité de droit et de fait des personnes en situation de handicap doit être garantie par des dispositions spécifiques. Mais une loi sur l'inclusion en tant que loi-cadre ne peut en aucun cas se limiter à une concrétisation des obligations de la CDPH uniquement pour des domaines choisis, et encore moins à une réglementation isolée dans le domaine du logement. Des domaines tels que l'accès à la formation et au premier marché du travail, ou ceux de la participation sociale et politique, de l'accessibilité et de la santé jouent un rôle tout autant fondamental que le logement pour l'inclusion et doivent être traités dans une loi sur l'inclusion ou à tout le moins pouvoir être intégrés progressivement.

La première édition d'une loi sur l'inclusion, dont il est question ici, doit être conçue de manière à ce que la loi puisse être complétée au fil du temps, notamment par d'autres domaines de la vie spécifiques et progressivement étendre son champ d'application matériel.¹¹ Elle **doit** en outre **impérativement contenir des dispositions garantissant la mise en œuvre progressive de la CDPH**. Pour ce faire, la loi doit prévoir une obligation générale pour la Confédération et les

⁸ Art. 1-3 et art. 11 [sauf al. 2]) AP-LInc. Voir la critique de ces dispositions générales ci-dessous aux ch. 3.3, 3.5 et 0.

⁹ A ce sujet, voir ci-dessous ch.0

¹⁰ La Confédération dispose de compétences explicites dans de nombreux domaines de la vie, comme par exemple : art. 65 (statistique), art. 61a (espace suisse de formation), art. 63 (formation professionnelle), art. 63a (hautes écoles), art. 64a (formation continue), art. 66 (aides à la formation), art. 68 (sport), art. 69 al. 2 (culture), art. 70 (langues), art. 75 (aménagement du territoire), art. 87 (transports publics), art. 92 (poste et télécommunications), art. 93 (radio et télévision), art. 108 (construction de logements et encouragement à la propriété du logement), art. 110, al. 1, let. a (protection des travailleurs), art. 112a-c, art. 117b (soins), art. 122 (droit civil) et art. 124 Cst. féd. (aide aux victimes).

¹¹ C'est ce que suggère avec retenue le Conseil fédéral dans ses explications, ch. 6.1.2.

cantons, dans le cadre de leurs compétences, de prendre d'office toutes les mesures d'adaptation et de soutien nécessaires pour éviter toute atteinte aux droits découlant de la CDPH, pour les protéger et pour les garantir. Il convient de préciser que les mesures d'adaptation et de soutien doivent être prises en particulier au niveau de la législation, de l'application du droit et de la planification et qu'elles comprennent des mesures matérielles, techniques, personnelles, financières, organisationnelles et procédurales. Afin de garantir la mise en œuvre continue de la CDPH, des mesures organisationnelles - telles que des stratégies contraignantes, des plans d'action et un suivi indépendant de la mise en œuvre de la CDPH - doivent également être inscrites dans la loi sur l'inclusion. **Ces mesures doivent s'appliquer à la Confédération et aux cantons ainsi qu'à tous les domaines couverts par la CDPH¹².** Enfin, dans le cadre de ses compétences en matière de surveillance, la Confédération est également tenue de garantir la mise en œuvre de la CDPH par les cantons et de les soutenir dans leurs mesures correspondantes.

3.2.2 Champ d'application personnel

La notion de handicap ou de personne handicapée n'a pas attendu la ratification de la CDPH¹³ pour faire partie intégrante du droit suisse. Dans le contexte de l'art. 8 al. 2 Cst., le Tribunal fédéral a depuis longtemps et de manière constante établi qu'il y a *handicap* lorsque la personne concernée est durablement atteinte dans ses capacités physiques, mentales ou psychiques et que cette atteinte a des conséquences graves sur des aspects élémentaires de son mode de vie¹⁴. L'art. 2 al. 1 LHand définit la personne handicapée comme une personne dont la déficience physique, mentale ou psychique présumée durable rend difficile ou impossible l'accomplissement des actes ordinaires de la vie, les contacts sociaux, les déplacements, la formation et le perfectionnement professionnels ou l'exercice d'une activité professionnelle. Dans la révision partielle de la LHand en cours, il est prévu de formuler l'art. 2 al. 1 de manière encore plus proche du texte de la CDPH¹⁵. Trois cantons, Bâle-Ville, Bâle-Campagne et le Valais, ont intégré des définitions correspondantes dans leurs lois, qui doivent garantir la mise en œuvre de la CDPH dans le domaine des compétences cantonales¹⁶.

À l'aune du droit international, constitutionnel et fédéral, il est incompréhensible que le champ d'application personnel de l'AP-LInc ait été défini de manière aussi étroite. Celui-ci se limite uniquement aux personnes en situation de handicap au sens de l'art. 112b Cst. féd. (art. 1 al. 1 AP-LInc). Selon le message du Conseil fédéral, le terme d'« invalide » de l'art. 112b Cst. féd. désigne les personnes incapables d'exercer une activité lucrative au sens de l'assurance-invalidité¹⁷. Selon l'art. 8 al. 1 LPGA, on entend par « invalidité » l'incapacité de gain totale ou partielle qui est présumée permanente ou de longue durée. Selon l'art. 4 al. 1 LAI, l'invalidité peut être la conséquence d'une infirmité congénitale, d'une maladie ou d'un accident.

La formulation de l'art. 1, al. 1, AP-LInc ne vise *expressément* pas toutes les personnes handicapées au sens de la CDPH, de la Cst. féd. et de la LHand, mais uniquement les « invalides » au sens de l'art. 112b Cst. La formulation du Conseil fédéral rend même impossible une interprétation de l'« invalidité » au sens de l'art. 112b Cst. féd. à la lumière de la CDPH : il est

¹² Les art. 11 et 12 AP-LInc sont insuffisants à cet égard, voir à ce sujet les ch. 3.5 et 0.

¹³ Art. 1, al. 2, en relation avec le préambule, let. e de la CDPH.

¹⁴ Voir par exemple ATF 135 I 49 consid. 6.1 ; ATF 139 I 169 consid. 7.2.4.

¹⁵ Selon l'art. 2, al. 1, P-LHand, est considérée comme une *personne handicapée* toute personne une incapacité physique, mentale, psychique ou sensorielle présumée durable dont l'interaction avec l'environnement fait obstacle à sa pleine et effective participation à la société.

¹⁶ Art. 3 al. 1 BRG BS (RS/BS 140.500) ; art. 3 al. 1 BRG BL (RS/BS 109) ; art. 2 al. 1 LDIPH VS (RS/VS 850.6). L'art. 4 let. a de l'avant-projet de loi sur l'égalité des personnes handicapées dans le canton de Genève contient également une définition correspondante.

¹⁷ Message concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) du 14 novembre 2001, FF 2001 2229, 2439 ; message concernant la législation d'exécution de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) du 7 septembre 2005 (FF 2005 6029, 6205).

dès lors impératif de faire référence à la définition de « personnes handicapées » au sens de la CDPH, de la Cst. féd. et de la LHandet de supprimer toute référence à l'art. 112b Cst. féd.

Il faut partir du principe que sur les plus de 1,9 million de personnes en situation de handicap selon l'Office fédéral de la statistique¹⁸, deux bons tiers ne sont probablement pas recensés¹⁹, parmi lesquels on trouve par exemple :

- **Les personnes vivant avec un handicap psychique** qui sont pleinement capables de travailler grâce à un traitement psychiatrique et psychothérapeutique.
- **Les personnes vivant avec une ou plusieurs maladies psychiques** qui, bien que fortement limitées dans leur vie quotidienne, ne reçoivent pas de rente AI – par exemple en raison de l'absence de preuves médicales ou parce qu'elles se situent juste en dessous du seuil d'incapacité de gain.
- **Les personnes actives vivant avec des maladies chroniques** (p. ex. sclérose en plaque, rhumatisme, épilepsie), **les personnes dyslexiques ou atteintes de TDAH, qui travaillent** malgré des restrictions, sans percevoir de prestations AI, soit parce qu'elles n'en ont pas demandées, soit parce qu'elles leur ont été refusées.
- **Les personnes issues de la migration en situation de handicap qui sont arrivés tardivement en Suisse** et qui n'ont pas cotisé à l'AI ou seulement de manière limitée (et qui n'ont donc pas droit aux prestations)
- **Les enfants en situation de handicap dont les restrictions ne sont pas considérées comme des « infirmités congénitales »** au sens de l'AI ou qui ne bénéficient pas de mesures médicales par le biais de l'AI
- **Les personnes qui sont victimes d'une attaque cérébrale, d'une sclérose en plaques ou d'un accident à l'âge de l'AVS** et qui ont ensuite besoin de moyens auxiliaires de l'AVS (p. ex. fauteuil roulant) ou les personnes qui deviennent aveugles à l'âge de l'AVS.

Nous demandons donc :

- Une loi fédérale sur l'inclusion doit impérativement contenir les dispositions transversales de contenu et d'organisation nécessaires à la mise en œuvre continue de la CDPH. Outre le domaine du logement, elle doit également contenir des dispositions qui posent les jalons de l'accès des personnes en situation de handicap à l'assistance et de leur inclusion dans les domaines de la formation et du travail.
- Une loi fédérale sur l'inclusion doit impérativement s'appliquer à toutes les personnes en situation de handicap au sens de la CDPH, de la Cst. et de la LHand, et pas seulement aux « invalides » selon l'art. 112b Cst. féd. Cela vaut en particulier pour ses dispositions transversales en matière de contenu et d'organisation.

3.3 Trop peu d'obligations et de précision

Dans son communiqué de presse du 25 juin 2025, le Conseil fédéral a déclaré qu'il soutenait les principales revendications de l'initiative pour l'inclusion. Toutefois, selon le Conseil fédéral, les modifications constitutionnelles proposées par l'initiative ne permettraient pas "d'améliorer directement le quotidien des personnes concernées". C'est pourquoi il propose des mesures au niveau législatif qui permettraient de "mettre en œuvre les objectifs de l'initiative de manière plus ciblée et plus rapide".

¹⁸ Voir ci-dessus note de bas de page.2

¹⁹ Voir à ce sujet les statistiques de l'AI. Selon celles-ci, en décembre 2024, 254'236 personnes recevaient une rente d'invalidité de l'AI, 215'785 bénéficiaient de mesures de réadaptation et 39'052 d'une allocation pour impotent. Concernant la différence entre les personnes handicapées et les personnes "invalides", voir également le rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF), Evaluation des mesures de soutien à l'autonomie dans le logement pour les personnes en situation de handicap du 27.03.2025, p. 16.

Malgré ces affirmations, les dispositions légales de l'AP-LInc ne nous semble pas permettre d'apporter des améliorations directes dans le quotidien des personnes concernées. Au contraire, l'avant-projet se distingue tant par son **manque d'engagement** que par le **manque de précision** de ses dispositions exclusivement programmatiques²⁰. En fin de compte, l'AP-LInc répète de manière très ponctuelle des mandats législatifs qui ont déjà été confiés à la Confédération et aux cantons il y a 25 ans (art. 8 al. 4 Cst. féd.) ou 11 ans (CDPH). Elle reste tellement abstraite que le Conseil fédéral ne pourrait pas édicter d'ordonnance sur cette base. Dans un premier temps, il faudrait créer d'autres bases légales. Cela soulève la question : pourquoi ne pas ancrer maintenant, directement dans l'AP-LInc, des dispositions efficaces ? C'est précisément parce que les mandats législatifs mentionnés dans la Cst. féd. et la CDPH n'ont pas été suffisamment mis en œuvre jusqu'à présent que les personnes en situation de handicap et leurs organisations ont déposé l'initiative pour l'inclusion. Une loi qui se limite en grande partie à répéter les mandats à un niveau trop abstrait ne peut pas être une réponse.

A cela s'ajoutent des problèmes de systématique législative : dans la structure même des deux premiers chapitres et les notions choisies, l'avant-projet crée plus de confusion qu'il n'apporte de clarté. Cela commence par le fait que les réglementations relatives au but (art. 1 AP-LInc), à l'objet (art. 2 AP-LInc) et aux objectifs de l'inclusion (art. 3 AP-LInc) contiennent des déclarations qui se recoupent sur le plan du contenu. Ainsi, l'art. 1 al. 2 AP-LInc ne fait que répéter l'al. 1 de ce dernier, sans rien régler ni concrétiser de nouveau, avec pour résultat l'affirmation suivante : dans le but de *promouvoir l'autonomie de vie*, la loi « prévoit » que les personnes concernées puissent *choisir et déterminer elles-mêmes leur mode de vie*. Le fait que l'art. 2 AP-LInc contienne des déclarations d'objectifs et que l'art. 3 AP-LInc contienne finalement une propre énumération d'objectifs d'inclusion (supplémentaires) n'aide pas non plus. Derrière la formulation "prévoit la loi" de l'art. 1, al. 2, AP-LInc, il y a en réalité peu de choses. L'art. 4 AP-LInc²¹, intitulé "Principes généraux", ne s'étend pas, en tant que partie de la section 3 relative au logement, à l'objectif d'autonomie de vie dans son ensemble, mais se limite à obliger la Confédération et les cantons à mettre en œuvre l'art. 19 CDPH en ce qui concerne le logement.

Nous demandons donc :

- L'AP-LInc doit être fondamentalement remanié en ce qui concerne la systématique et les notions.
- Les mesures que la Confédération et les cantons sont tenus de mettre en œuvre doivent être formulées de manière suffisamment précise pour que le Conseil fédéral puisse édicter les ordonnances nécessaires sur cette base et que les cantons disposent de la clarté nécessaire pour agir de leur côté.

3.4 Absence de droits subjectifs

Depuis l'entrée en vigueur de l'art. 8 al. 4 Cst. féd. il y a un quart de siècle et de la LHand quelques années plus tard, il s'est avéré que la mise en œuvre des droits des personnes en situation de handicap ne va pas de soi. Et ce, même lorsque, comme dans le domaine des transports publics, des délais de mise en œuvre certes longs mais contraignants sont prévus. Les droits subjectifs des personnes en situation de handicap dans certains domaines de la LHand (art. 7 et 8 LHand)²² et les droits de recours de leurs organisations (art. 9 LHand) se sont donc révélés être des

²⁰ Voir à ce sujet le ch. 0.

²¹ Pour en savoir plus sur cette disposition, voir ch. 0.

²² La révision partielle de la LHand actuellement en cours vise en outre à ancrer des droits juridiques dans le domaine du travail (cf. art. 8a P-LHand) et à étendre les droits relatifs aux prestations de particuliers (cf. art. 8 al. 3 et 4 P-LHand).

instruments indispensables pour promouvoir et contrôler la mise en œuvre de la loi²³. En conséquence, le comité de la CDPH a encouragé la Suisse à renforcer la protection juridique contre la discrimination.²⁴ Plusieurs cantons ont déjà intégré de telles dispositions dans leur législation de mise en œuvre de la Convention²⁵.

Dans le contexte de la mise en œuvre très hésitante, au mieux ponctuelle et non coordonnée, des obligations légales en matière d'égalité des personnes en situation de handicap jusqu'à aujourd'hui, la **garantie des droits juridiques constitue un contenu clé de l'initiative pour l'inclusion** : l'art. 8a al. 1 de l'initiative pour l'inclusion donne aux personnes handicapées, dans le cadre de la proportionnalité, le droit de bénéficier des mesures de soutien et d'adaptation nécessaires à leur égalité de droit et de fait, notamment d'une assistance personnelle et technique. Selon l'al. 2, les personnes handicapées ont en outre le droit de choisir librement leur lieu et leur mode de résidence et ont droit, dans le cadre de la proportionnalité, aux mesures de soutien et d'adaptation nécessaires à cet effet.

Dans ses explications, ch. 6.1.2, le Conseil fédéral précise expressément que l'AP-LInc constitue un cadre *programmatique* pour la promotion de l'inclusion des personnes en situation de handicap. "Le cadre proposé doit aider la Confédération et les cantons à concevoir, dans leur domaine de compétences respectif, les mesures et les prestations de manière à ce qu'elles tiennent compte des obligations de la Suisse en matière de droit international". Il en résulte sans ambiguïté que les personnes en situation de handicap qui, malgré ce cadre, continuent à être confrontées à des restrictions de leurs droits, ne peuvent faire valoir aucun droit juridique sur la base de l'AP-LInc.

Nous demandons donc :

- Il convient d'ancrer dans la LInc – en complément de la Lhand – les droits juridiques des personnes en situation de handicap, sur la base desquels il sera possible d'exiger l'application des droits dans les cas individuels.
- Il convient également de prévoir des dispositions relatives à l'allègement du fardeau de la preuve, au droit d'action et de recours des associations ainsi qu'à la gratuité de la procédure.

3.5 Absence de dispositions organisationnelles pour la mise en œuvre de la CDPH

Dans ses observations finales sur l'examen initial de la Suisse, le Comité de la CDPH a constaté de nombreuses violations de la Convention dans tous les domaines de la vie²⁶. Il s'avère que la mise en œuvre de la CDPH nécessite une procédure structurée. Jusqu'à présent, il manque toutefois une stratégie de mise en œuvre progressive de la Convention dans tous les domaines de la vie et dans tous les champs d'application matériels, ainsi que les mesures nécessaires de nature législative, d'application du droit et de planification.

Pour une mise en œuvre progressive et effective de la CDPH, les dispositions organisationnelles suivantes devraient être inscrites dans la LInc :

²³ Voir également le message relatif à l'initiative populaire "Droits égaux pour les personnes handicapées" et au projet de loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées du 11 décembre 2000, selon lequel le droit de recours des organisations de personnes handicapées permet de concentrer les procédures sur les questions centrales (FF 2000, 1808 s.).

²⁴ Observations finales du Comité CDPH du 22.04.2022, UN Doc. CRPD/C/CHE/CO/1, ch. 11 s.

²⁵ § 8 ss. BRG BS (RS/BS 140.500) ; § 8 ss. BRG BL (RS/BL 109) ; art. 35a ss. LDIPH VS (RS/VS 850.6). Les art. 21 ss de l'avant-projet de loi sur l'égalité et les droits des personnes en situation de handicap dans le canton de Genève prévoient également de tels droits.

²⁶ Observations finales du Comité CDPH du 22.04.2022, UN Doc. CRPD/C/CHE/CO/1.

- En vue de la réalisation des obligations de la CDPH qui ne peuvent pas être mises en œuvre immédiatement de manière globale,²⁷, une **obligation de planification** devrait être introduite pour la Confédération et les cantons. La planification comprend l'adoption régulière de stratégies et des plans d'action nécessaires à leur mise en œuvre, qui prévoient des mesures et des instruments concrets. Un aspect essentiel de la planification implique la coordination entre la Confédération et les cantons.
- La Confédération devrait procéder à un examen complet de sa législation afin de déterminer si le droit fédéral en vigueur et sa mise en œuvre sont conformes aux obligations découlant de la CDPH (**examen initial de la législation**). La LInc doit prévoir une obligation d'examen correspondante avec un délai de cinq ans. Sur la base de cet examen, les actes législatifs existants doivent être adaptés au sens de la CDPH. De même, il est nécessaire de prévoir un mécanisme de vérification de la conformité des nouveaux actes législatifs avec la CDPH.
- La mise en œuvre de la CDPH nécessite un **élargissement des compétences du Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH)**. Outre les compétences ancrées jusqu'à présent dans l'art. 19 LHand, les compétences du BFEH devraient notamment comprendre la responsabilité de la mise en œuvre de l'obligation de planification de la Confédération (élaboration régulière d'une stratégie et de plans d'action), la coordination entre la Confédération et les cantons pour la mise en œuvre de la CDPH, l'examen initial de la législation ainsi que l'examen des nouveaux projets législatifs d'autres unités de l'administration fédérale sous l'angle de leur conformité à la CDPH. Pour mener à bien ces tâches, il s'impose de **transformer le BFEH en un office fédéral** et de le doter des ressources nécessaires. Dans ce contexte, il convient de rappeler que le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, qui assume des tâches analogues dans le domaine de l'égalité des sexes, est organisé en tant qu'office fédéral. Il n'y a pas de raison objective à cette distinction dans la hiérarchie institutionnelle.
- Il est nécessaire d'**institutionnaliser l'implication systématique des personnes handicapées** et des organisations qui les représentent dans la mise en œuvre de la CDPH. L'avant-projet le reconnaît également dans son principe, mais les dispositions correspondantes de l'art. 11, al. 3, et de l'art. 12, al. 3, AP-LInc restent trop vagues.²⁸ Pour une implication efficace, il faudrait par exemple créer un conseil de l'inclusion qui pourrait notamment se prononcer sur les stratégies de mise en œuvre et les plans d'action et émettre des recommandations. L'organisation et les tâches de ce conseil d'inclusion devraient être décrites de manière précise dans la LIn.

Dans ce contexte, les **mesures de mise en œuvre prévues aux art. 11 et 12 AP-LInc s'avèrent insuffisantes** à plusieurs égards. D'une part, leur portée est limitée en raison du champ d'application trop restreint de l'avant-projet²⁹. D'autre part, elles **n'engagent que les cantons et non la Confédération et se limitent explicitement aux domaines du logement et du travail**.³⁰ Le Conseil fédéral s'appuie ici à nouveau exclusivement sur l'art. 112b Cst. au lieu d'adopter une approche globale. L'obligation d'établir des plans d'action devrait s'adresser à la Confédération *et* aux cantons et concerner *tous* les droits de la CDPH, c'est-à-dire tous les domaines de la vie. Par ailleurs, la coordination entre la Confédération et les cantons, pourtant essentielle, est certes évoquée à l'art. 11 al. 4 AP-LInc, mais elle reste vague et non contraignante, alors qu'elle devrait être institutionnalisée et dotée de règles claires et valables dans l'ensemble du pays. Il faut saluer

²⁷ Il s'agit notamment des droits économiques, sociaux et culturels au sens de l'art. 4, al. 2, CDPH.

²⁸ On ne comprend pas non plus pourquoi l'art. 12, al. 3, AP-LInc, contrairement à l'art. 11, al. 3, AP-LInc, ne prévoit que l'implication des organisations de personnes en situation de handicap et non l'implication directe des personnes en situation handicap.

²⁹ Ci-dessus, ch. 3.2.

³⁰ De même, le renvoi de l'art. 11, al. 1, AP-LInc aux "objectifs de la présente loi" ne mène nulle part en raison des dispositions vagues et imprécises de l'avant-projet en matière d'objectifs (cf. *supra* ch. 3.3).

le fait que l'art. 11, al. 2, AP-LInc aborde la problématique du changement de domicile intercantonal en tant qu'élément nécessaire de la coordination entre les cantons. Toutefois, là aussi, le degré d'obligation reste trop faible ("veillent à la mise en œuvre de mesures" ; "facilitent" ; au lieu de "veillent à ce que toutes les personnes handicapées puissent changer librement de lieu de résidence à l'intérieur et à l'extérieur du territoire cantonal", par exemple).

Nous demandons donc :

- Il convient d'élaborer une section contenant des dispositions organisationnelles et des instruments d'action qui garantissent le cadre de la politique d'inclusion ainsi que son développement au cours des 20 prochaines années.
- Cette section comprend notamment une obligation de planification pour la Confédération et les cantons, l'obligation d'un examen initial de la législation, la transformation du BFEH en un office fédéral doté de compétences élargies ainsi que l'institutionnalisation de la participation des personnes handicapées.

3.6 Absence d'un organe de suivi indépendant de la CDPH

L'article 33 alinéa 2 de la CDPH oblige la Suisse à mettre en place un organe de suivi indépendant pour vérifier la mise en œuvre de la convention. Jusqu'à présent, la Suisse ne s'est pas acquittée de cette obligation. L'introduction de la LInc devrait être l'occasion de mettre enfin en place ce **mécanisme de contrôle** central pour la mise en œuvre de la CDPH. L'organe de monitoring existant en Allemagne pourrait servir de modèle. Celui-ci est organisé en tant que département de l'Institut allemand des droits de l'homme (institution nationale des droits de l'homme) et accompagne aussi bien l'État fédéral que les Länder.

La nouvelle loi sur l'inclusion doit également définir le fonctionnement et les tâches de l'organisme de suivi indépendant. Ces dernières comprennent entre autres : le suivi et la documentation de la Convention par les autorités et les particuliers en Suisse ; les recommandations aux autorités et aux particuliers pour améliorer la protection des droits des personnes en situation de handicap ; les prises de position sur les mesures prises par la Confédération et les cantons.

Nous demandons donc :

Il convient d'introduire une base légale pour un organe de monitoring indépendant chargé de vérifier la mise en œuvre de la CDPH (art. 33 al. 2 CDPH).

3.7 Le logement

3.7.1 Introduction

Le libre choix du lieu et du type de logement est d'une importance capitale pour une vie autodéterminée. Aujourd'hui, cette liberté n'existe pas pour de nombreuses personnes en situation de handicap qui ont besoin d'un soutien. C'est pourquoi elle constitue une **revendication centrale de l'initiative pour l'inclusion**. Dans ce contexte, il est fondamentalement juste et important que des dispositions visant à garantir le libre choix du lieu et du type de logement pour les personnes en situation de handicap soient intégrées dès le départ dans la LIPH, et non pas seulement dans le cadre d'un développement ultérieur de la loi.

Une évaluation des prestations fédérales dans le domaine de l'habitat autodéterminé pour les personnes en situation de handicap, publiée le 30 juin 2025 par le Contrôle fédéral des finances³¹, met en lumière les problèmes suivants et en souligne l'urgence :

- Il n'existe ni stratégie nationale coordonnée, ni plan d'action pour la promotion de l'habitat autodéterminé³²
- La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons n'est pas claire³³
- L'accès aux prestations et les conditions-cadres sont complexes, confuses et peu claires³⁴
- La complexité et les obstacles importants à l'accès à la contribution d'assistance entraînent des inégalités de traitement³⁵

C'est au plus tard avec cette évaluation que l'on se rend compte de l'ampleur et de la gravité des problèmes du système dans le domaine du logement et de leur localisation exacte. Dans son rapport, daté du 27 mars 2025, le CDF constate que l'orientation proposée par le Conseil fédéral en décembre 2024 (loi sur l'inclusion et révision partielle de l'AI) serait conforme à ses propres conclusions³⁶. En p. 14 s. du rapport du CDF sont reproduites les prises de position du DFI, de l'OFAS et du BFEH, qui présentent le contre-projet indirect à l'initiative pour l'inclusion comme une réponse aux problèmes identifiés.

L'AP-LInc - élaboré à partir de décembre 2024 - a donc été rédigé en connaissance des conclusions de l'évaluation du CDF. Notre appréciation des dispositions correspondantes est donc d'autant plus critique. **Nous partons du principe que les dispositions vagues et redondantes ne résoudront aucun des problèmes mentionnés par le CDF, et changeront encore moins le quotidien des personnes en situation de handicap.** Il manque notamment des dispositions qui tiennent compte des interfaces entre les différents systèmes de prestations de la Confédération³⁷ et des cantons et qui assurent leur connectivité. L'AP-LInc **ne pose pas non plus de jalons pour l'uniformisation des instruments d'évaluation des besoins** et la **suppression des obstacles administratifs** auxquels sont confrontées les personnes handicapées³⁸.

Outre une **section 3 presque cosmétique** sur les « Principes pour la promotion de l'habitat autodéterminé », la **section 4 « Reconnaissance des institutions » reprend la LIPPI actuellement en vigueur sans modifications fondamentales.**³⁹ **Le système actuel, dont les bases juridiques reposent sur l'habitat en institution, est ainsi cimenté.** La formulation « institutions destinées à promouvoir l'inclusion des personnes concernées » à l'art. 6 al. 1 n'y change rien. **Au contraire, elle est diamétralement opposée à la CDPH.** Le passage d'un système de logement en institution (section 4) à un système conforme à la CDPH, qui permet de

³¹ Rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF), Evaluation des mesures de soutien à l'autonomie dans le logement pour les personnes en situation de handicap du 27.03.2025, disponible sur <https://www.efk.admin.ch/prufung/massnahmen-im-bereich-selbstbestimmtes-wohnen-fur-menschen-mit-behinderungen/> (04.07.2025) .

³² Rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF), Evaluation des mesures de soutien à l'autonomie dans le logement pour les personnes en situation de handicap du 27.03.2025, chap. 2.1, p. 20 et suivantes.

³³ Rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF), Evaluation des mesures de soutien à l'autonomie dans le logement pour les personnes en situation de handicap du 27.03.2025, chap. 2.2, p. 25 ss.

³⁴ Rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF), Evaluation des mesures de soutien à l'autonomie dans le logement pour les personnes en situation de handicap du 27.03.2025, chap. 2.1, p. 23 ss.

³⁵ Rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF), Evaluation des mesures de soutien à l'autonomie dans le logement pour les personnes en situation de handicap du 27.03.2025, p. 4, 23 s. et 29 ss.

³⁶ Rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF), Evaluation des mesures de soutien à l'autonomie dans le logement pour les personnes en situation de handicap du 27.03.2025, p. 6.

³⁷ Prestations selon la LAI, entre autres la contribution d'assistance et les prestations selon l'art. 74 ainsi que l'allocation d'impotence.

³⁸ Cf. rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF), Evaluation des mesures de soutien à l'autonomie dans le logement pour les personnes en situation de handicap du 27.03.2025, p. 29 s. et 36.

³⁹ Voir à ce sujet le ch. 3.7.2 ci-dessous.

vivre de manière autonome en partant des besoins liés au handicap, n'est nullement démontré. Les sections 3 et 4 de l'AP-LInc sont juxtaposées sans concept.

Enfin, **le risque d'inefficacité** des dispositions proposées en matière de logement est encore **renforcé** par le fait que l'AP-LInc ne donne pas aux personnes handicapées **un droit subjectif** au libre choix de la forme et du lieu de résidence⁴⁰ et qu'**aucun mécanisme efficace de mise en œuvre et de contrôle** n'est prévu.⁴¹ Suite aux expériences faites dans le cadre de la mise en œuvre de la LHand, le Conseil fédéral doit savoir que la formulation d'objectifs et de principes ne changera rien dans le domaine des droits des personnes handicapées si elle n'est pas accompagnée d'instruments de pression et de contrôle.

3.7.2 Concernant la section 3

Selon l'**art. 4 al. 1 et 2 AP-LInc**, la Confédération et les cantons garantissent aux personnes concernées le droit de choisir librement leur forme de logement. Le passage d'une forme d'habitat à l'autre doit être encouragé. Les prestations nécessaires doivent être mises à disposition. La disposition répète l'obligation de la Confédération et des cantons selon l'art. 19 de la CDPH. Elle reste tellement **vague** que :

- Au niveau fédéral, le Conseil fédéral ne peut pas édicter d'ordonnance sur cette base, mais doit d'abord veiller à la concrétisation légale. On peut donc se demander pourquoi la concrétisation nécessaire n'a pas lieu ici, dans le cadre de l'élaboration de la LInc (éventuellement avec des adaptations dans la législation spéciale de la Confédération). Avec cette proposition, le Conseil fédéral donne l'impression de faire quelque chose sans le faire réellement.
- Au niveau cantonal, il reste mystérieux dans quelle mesure la répétition des obligations selon l'art. 19 CDPH, qui n'est pas précisée, devrait conduire les cantons à procéder soudainement aux adaptations législatives nécessaires, ce que la plupart des cantons n'ont pas fait au cours des onze années qui ont suivi la ratification de la CDPH. Quoi qu'il en soit, l'art. 4 AP-LInc ne remédiera en aucun cas à la surcharge actuelle des unités administratives face à un système beaucoup trop complexe et peu clair, même pour elles.

En ce qui concerne l'art. 4, al. 3, let. a et b, AP-LInc, il faut saluer le fait que la disponibilité de logements sans obstacles (let. a) ainsi que le conseil et l'accompagnement des personnes concernées (let. b) aient été reconnus comme des conditions indispensables pour garantir le droit des personnes en situation de handicap au libre choix de leur forme et de leur lieu de résidence. Dans ce domaine, la loi ne doit toutefois pas se limiter à une obligation d'encouragement. Au contraire, la Confédération et les cantons doivent être tenus de prendre les mesures nécessaires pour garantir un logement et des conseils.

Ce que l'art. 4 al. 4 AP-LInc doit apporter n'est pas clair. L'obligation des cantons mentionnée découle déjà des art. 112b et 112c Cst. féd. et n'est pas plus contraignante. Le fait de lier directement les institutions aux prestations ambulatoires ne la rend pas plus claire. En revanche, **l'art. 4 al. 4 AP-LInc ne répond pas à la question centrale de savoir comment aborder le passage des prestations stationnaires aux prestations ambulatoires.**

Le sens de l'art. 4 al. 5 AP-LInc reste également mystérieux. Selon l'art. 112c, al. 1 Cst. féd., les cantons veillent à l'aide et aux soins à domicile des personnes âgées et des personnes handicapées. Dans la LInc, cette obligation se transforme en une "liberté" des cantons de pourvoir à cette aide et à ces soins.

⁴⁰ A ce sujet, voir ci-dessus ch. 0.

⁴¹ A ce sujet, voir ci-dessus ch. 3.5 et 0. Voir également le rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF), Évaluation des mesures de soutien à l'autonomie dans le logement pour les personnes en situation de handicap du 27.03.2025, p. 20 s. et 26.

L'art. 5 de l'AP-LInc propose des "principes applicables aux mesures destinées à favoriser l'autonomie en matière de logement". Il **est positif et d'une importance capitale** que les let. b et c stipulent toutes deux qu'il faut partir des "**besoins de la personne concernée**" (let. b) ou des "**besoins liés au handicap**". Cela doit impérativement être le point de départ pour l'octroi de prestations visant à garantir le droit au libre choix de la forme et du lieu de résidence⁴². Outre les lacunes fondamentales de la section 4, qui limitent de toute façon fortement la portée normative et l'efficacité potentielle de l'art. 5 AP-LInc, on peut se demander, d'un point de vue de systématique législative, pourquoi le critère du besoin lié au handicap, central pour la mise en place de prestations visant à permettre aux personnes de mener une vie autonome, n'est repris qu'à l'art. 5 AP-LInc. L'art. 3, al. 2, AP-LInc, en relation avec les objectifs de l'inclusion en général, mentionne à nouveau les "besoins individuels de la personne concernée, notamment les besoins spécifiques au sexe et à l'âge". Ce que l'on entend par là, en général et par rapport à l'art. 5, al. b et c, AP-LInc, n'est pas clair.

3.7.3 Concernant la section 4

La section 4 de l'AP-LInc reprend les dispositions de la LIPPI actuellement en vigueur, avec quelques adaptations superficielles. Il **est particulièrement choquant** que les institutions dans lesquelles certaines personnes doivent aujourd'hui vivre, faute d'alternatives, d'information et de soutien dans le système existant, soient rebaptisées à l'art. 6 al. 1 AP-LInc, **institutions « destinées à promouvoir l'inclusion des personnes concernées »**. A première vue, les dispositions relatives au travail semblent encore plus centrées sur les institutions qu'elles ne l'étaient déjà dans la LIPPI. On cherche en vain des dispositions qui favoriseraient la perméabilité entre les prestations ambulatoires et stationnaires.

En soi et en raison de l'absence de dispositions qui fixeraient le passage des prestations stationnaires aux prestations ambulatoires dans le domaine du logement, **la section 4 de l'AP-LInc doit donc être repensée et remaniée en profondeur.**

Nous demandons donc :

- Les dispositions de l'AP-LInc relatives au logement doivent être fondamentalement révisées.
- Dans la LInc, il faut poser les jalons nécessaires à la clarification des interfaces entre les différentes prestations de la Confédération et des cantons, à l'uniformisation des instruments de relevé et à la suppression des obstacles administratifs à l'accès aux prestations de la Confédération et des cantons.
- La transition entre la vie en institution (section 4) et la vie autonome (section 3) doit être définie de manière claire et contraignante dans la LInc.

4 Concernant l'AP révision partielle de la LAI

4.1 Introduction

Nous saluons les modifications de la LAI proposées par le Conseil fédéral dans l'avant-projet concernant l'art. 21^{quater} al. 2, l'art. 21^{quinquies} et l'art. 21^{sexies} LAI ainsi que l'art. 42^{quater} al. 2 LAI et

⁴² Cf. rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF), Évaluation des mesures de soutien à l'autonomie dans le logement pour les personnes en situation de handicap du 27.03.2025, p. 40.

l'art. 68^{quater} LAI, tout comme les adaptations envisagées dans une prochaine révision du RAI (mise en œuvre de la motion Lohr 21.4089). **Elles sont toutefois loin d'être suffisantes pour tenir compte des demandes de l'initiative pour l'inclusion.** A l'exception de l'accès généralisé à la contribution d'assistance pour les personnes dont la capacité d'exercice des droits civils est limitée et de la possibilité d'effectuer des essais pilotes, elles se fondent presque exclusivement sur des interventions déjà transmises ou sur des recommandations issues du rapport relatif au postulat 19.4380.

L'assurance-invalidité verse aujourd'hui des allocations d'impotence et finance, sous certaines conditions, une contribution d'assistance ainsi que des moyens auxiliaires et des prestations de tiers. La contribution d'assistance s'est établie au cours des dernières années et constitue un instrument important pour garantir un mode de vie autonome. Au vu des expériences faites, le moment est venu d'optimiser et de compléter le modèle. En outre, le droit à une allocation d'impotence, qui est une condition de base pour la contribution d'assistance, doit être étendu aux personnes souffrant d'un handicap psychique ainsi qu'aux adultes malentendants et sourds. Des améliorations substantielles sont également nécessaires en ce qui concerne les moyens auxiliaires et les prestations de tiers.

En ce qui concerne les améliorations nécessaires mentionnées, il existe en outre des interventions parlementaires déjà transmises ou approuvées par les commissions compétentes, qu'il convient de mettre en œuvre ou de prendre en compte dans le cadre du contre-projet :

- Ip. Lohr [12.409](#) : Indemnisation des prestations d'aide fournies par les proches dans le cadre de la contribution d'assistance
- Mo. CSSS-N [22.4261](#) : L'ambulatoire avant le stationnaire pour les personnes handicapées ayant atteint l'âge de l'AVS grâce à un choix "intelligent" de moyens auxiliaires
- Po. CSSS-N [22.4262](#) : L'ambulatoire avant le stationnaire pour les personnes handicapées ayant atteint l'âge de l'AVS grâce à l'accès à la contribution d'assistance
- Mo. CSSS-E [25.3013](#) : Prise en charge des coûts des prestations d'interprétariat en langue des signes dans le domaine de la santé

Il convient également de tenir compte de la motion CSSS-N [25.3007](#) (Mieux soutenir les personnes handicapées sur leur lieu de travail en cas de difficultés), adoptée par le Conseil national mais pas encore traitée par le Conseil des Etats.

4.2 Contribution d'assistance : amélioration de l'accès

En 2024, environ 5'000 personnes ont bénéficié d'une contribution d'assistance. Un nombre très modeste, alors que plus de 1,9 million de personnes handicapées vivent en Suisse. Si l'on veut que la contribution d'assistance contribue à l'autodétermination d'un plus grand nombre de personnes handicapées, son accès doit être nettement amélioré, car aujourd'hui, de nombreuses personnes handicapées sont exclues de la contribution d'assistance.

L'instrument d'évaluation des besoins FAKT, actuellement utilisé conformément à la circulaire sur la contribution d'assistance (CCA), est très standardisé, repose principalement sur des questions fermées et est donc axé sur les personnes ayant un handicap physique. Les besoins spécifiques aux handicaps ne peuvent pas être pris en compte, de sorte que le besoin d'assistance effectif des personnes souffrant d'un handicap sensoriel ou cognitif par exemple ne peut pas être saisi et clarifié de manière adéquate avec FAKT.

Un autre problème se pose pour les personnes souffrant d'un handicap psychique. Si elles n'ont pas droit à une rente AI, elles n'ont pas non plus droit à une allocation pour impotent pour l'accompagnement dans les actes ordinaires de la vie (cf. art. 42 al. 3 LAI). De ce fait, elles sont également partiellement exclues de la contribution d'assistance. Cette situation met de

nombreuses personnes atteintes dans leur santé mentale en situation de vulnérabilité et de grave précarité. Pour y remédier, il est essentiel que les personnes en situation de handicap psychique qui n'ont pas droit à une rente AI puissent malgré tout bénéficier d'une allocation pour impotent lorsqu'elles en ont besoin pour pouvoir accomplir les actes ordinaires de la vie. Supprimer cette condition du droit à la rente prévue à l'art. 42 al. 3 LAI permettrait ainsi d'ouvrir un droit à une contribution d'assistance aux personnes concernées par un trouble psychique qui n'ont pas de rente AI lorsque c'est nécessaire.

Le besoin d'assistance des mineurs doit également être mieux pris en compte. Aujourd'hui, en vertu de l'art. 42^{quater} LAI et de l'art. 39a RAI, les mineurs n'ont droit à une contribution d'assistance qu'à des conditions très strictes. Afin de pouvoir recourir de manière autonome à un setting de soutien déjà établi lors du passage à l'âge adulte et d'éviter ainsi une entrée en institution, les mineurs doivent également avoir droit à une contribution d'assistance sans conditions supplémentaires.

De l'avis de la Coraasp, des approches innovantes, telles que le soutien au développement de la pair-aidance, devraient être adoptées. Les pair.e.s aidant.e.s sont des personnes qui ont l'expérience de la maladie et/ou du handicap, qui sont en rétablissement et qui accompagnent des personnes qui vivent avec une problématique similaire à la leur. Une partie de ces personnes ont suivi une formation certifiante et exerce leur activité de manière professionnelle. Ces personnes peuvent apporter une aide précieuse et déterminante pour favoriser la participation sociale et professionnelle, en particulier pour les personnes vivant avec un handicap psychique, et devraient dès lors être incluses dans les prestations de tiers.

Si l'on veut tenir suffisamment compte des demandes de l'initiative pour l'inclusion, il faut également accorder un droit correspondant aux personnes qui sont aujourd'hui totalement ou partiellement exclues de la contribution d'assistance. Il est urgent d'améliorer l'accès à la contribution d'assistance.

Nous demandons donc :

- Il faut renoncer à l'instrument d'évaluation des besoins FAKT et utiliser un nouvel instrument d'évaluation
- Les personnes vivant avec un handicap psychique doivent, même si elles n'ont pas droit à une rente AI, bénéficier d'une allocation d'impotence destinée à l'accompagnement pour faire face aux nécessités de la vie, et donc d'un droit de principe à une contribution d'assistance.
- Des approches innovantes, telles que le soutien au développement de la pair-aidance, devraient être adoptées pour favoriser la participation sociale et professionnelle.

4.3 Contribution d'assistance : optimisations

Pour que la contribution d'assistance puisse déployer pleinement ses effets et garantir un mode de vie autodéterminé, le système doit être nettement optimisé. Les exigences liées à la contribution d'assistance sont encore très élevées : les bénéficiaires doivent devenir des employeurs, ce qui implique une charge administrative considérable.⁴³ Les taux horaires actuels pour la contribution d'assistance de CHF 35.30 ou de CHF 52.95 en cas de qualifications particulières sont trop bas, car ils doivent servir à payer aussi bien les cotisations des employeurs

⁴³ Cf. rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF), Évaluation des mesures de soutien à l'autonomie dans le logement pour les personnes en situation de handicap du 27.03.2025, p. 29 s.

que celles des employés. Seule une augmentation des taux horaires permettra de trouver suffisamment d'assistants en ces temps de pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

De plus, la recherche et le recrutement d'assistants posent toujours de grands défis. Il est donc urgent d'élargir le cercle des assistants. A l'avenir, il ne devrait pas être possible d'employer uniquement des personnes physiques. En outre, l'emploi de membres de la famille en ligne directe et de partenaires doit également être autorisé.

Un autre problème se pose pour les personnes qui, faute d'un premier marché du travail inclusif, sont contraintes d'exercer une activité sur le deuxième marché du travail, car, en vertu du no 4017 CCA, leur contribution d'assistance est par conséquent réduite. Ceci contrairement à l'activité professionnelle sur le 1^{er} marché du travail. Cette différence de traitement n'est pas compréhensible.

Si l'on veut tenir suffisamment compte des préoccupations de l'initiative pour l'inclusion, la contribution d'assistance doit être nettement optimisée.

Nous demandons donc :

- La charge administrative doit être réduite et indemnisée de manière appropriée.
- La contribution d'assistance et les montants maximaux doivent être augmentés.
- Les prestations de conseil relatives à la contribution d'assistance doivent être développées.
- Le cercle des assistants doit être élargi :
 - pas de limitation aux personnes physiques
 - Admission des membres de la famille en ligne directe et des partenaires.
- Les personnes actives sur le marché du travail secondaire doivent être traitées de la même manière que les personnes actives sur le marché du travail primaire en ce qui concerne la contribution d'assistance.