

INCLUSION ET ACCOMPAGNEMENT	
DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP	21.011
ÉGALITE POUR LES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP	18.012

Rapports du Conseil d'État au Grand Conseil

(Des 26 mars 2018 et 22 février 2021)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Projet de loi sur l'inclusion et sur l'accompagnement des personnes avec un handicap (LIncA)

Motion populaire 14.173, Pour une véritable politique cantonale en matière d'égalité pour les personnes en situation de handicap et à mobilité réduite

La commission parlementaire Personnes avec un handicap,

Composée de M^{mes} et MM. Magali Brêchet, présidente, Johanna Lott Fischer, vice-présidente, Léa Eichenberger, Emma Combremont, Marie-France Vaucher, Blaise Courvoisier, Patricia Borloz, Michel Zurbuchen, Caroline Juillerat, Annie Clerc Birambeau, Sarah Fuchs Rota, Corine Bolay Mercier et Grégoire Cario,

Fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Commentaires de la commission

La commission s'est réunie quatre fois en présence de M. Alain Ribaux, conseiller d'État et chef du département de l'économie, de la sécurité et de la culture (DESC) et de M^{me} Florence Nater, conseillère d'État et cheffe du département de l'emploi et de la cohésion sociale (DECS). En préambule, il convient d'expliquer la présence de deux membres du Conseil d'État dans l'accompagnement de ce projet. Ce projet de loi a été élaboré sous l'égide de l'ancien DJSC. Dès lors que l'association Forum Handicap Neuchâtel, présidée jusqu'au printemps 2021 par M^{me} Florence Nater, a été fortement impliquée dans le processus participatif mené dans le cadre de la préparation du rapport, c'est M. Alain Ribaux, suppléant officiel du DECS, qui a porté le processus législatif, M^{me} Florence Nater ayant également participé aux travaux.

Il nous a été expliqué que cette loi est novatrice et propose une vision d'ensemble du domaine du handicap et une base légale complète portant à la fois sur la politique d'inclusion (vision transversale entre les départements) et sur la politique institutionnelle (vision sectorielle).

Nous avons aussi entendu qu'afin de pouvoir mieux gérer l'ensemble des problématiques et engager le canton dans une dynamique plus inclusive à l'égard des personnes vivant avec un handicap (PVH), un poste de préposé-e à l'inclusion à plein temps et un poste de secrétariat à mi-temps devraient être créés, engendrant la dépense d'une enveloppe financière estimée à 175'000 francs par année. Ce rapport englobe également une enveloppe de 100'000 francs afin de couvrir le financement de projets pilotes.

Une très large consultation auprès associations et des institutions concernées a été réalisée, lors de laquelle le Conseil d'État a rappelé le caractère générique de la loi. Un délai de trois ans sera nécessaire pour mettre en place les règlements d'application en collaboration avec les acteurs de la branche.

Lors de la discussion générale sur le rapport en commission, bien que tout le monde ait salué la mise en place d'une loi si novatrice, certains commissaires se sont inquiétés des points suivants :

- Si d'autres ressources seraient nécessaires pour la mise en place de cette loi et surtout à quel service seront rattachés les postes de préposé-e et de secrétaire ;
- de la raison pour laquelle la loi ne couvre que les adultes ;
- du fait que la loi ne donne aucune indication sur la planification, sachant que le rapport relatif à la planification de l'offre en institutions sociales pour adultes 18.046 avait soulevé des questionnements et que la planification actuelle porte jusqu'à fin 2022 ;
- de la différence entre la proportion de (PVH) en Suisse et celle dans notre canton ;
- de la proportionnalité appliquée entre les moyens mis en place et la remédiation aux handicaps ;
- de l'offre cantonale en matière de placement et du virage ambulatoire ;
- du fait que la notion de proche aidant serait plus morale que financière ;
- de la manière dont seront garanties les prestations, donc les places nécessaires dans les institutions.

Audition d'une délégation de Forum Handicap

Lors de cette discussion, nous avons appris que si les associations saluaient le fait d'avoir été consultées durant l'élaboration de cette loi dont elles soulignent l'aspect transversal. Il n'en demeure pas moins quelques inquiétudes sur son application. Notamment la question de savoir à quel service sera rattaché le poste de préposé-e. En effet, s'il est rattaché au SAHA, certains craignent que le ou la titulaire ne soit à la fois juge et partie. Des inquiétudes ont également été formulées quant au fait que cette loi ne prenne pas en compte les enfants, avec pour conséquence des exigences de l'État envers les institutions parfois divergentes selon le service dont elles émanent.

Entrée en matière (art. 171 OGC)

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi, puis de le modifier comme suit :

Projet de loi et amendements

Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)	Amendements que la commission propose de refuser (art. 172 OGC)
<p>Art. 5 ¹Dans l'ensemble de ses tâches, l'État tient compte des droits, du principe d'autodétermination, des compétences et des besoins spécifiques des PVH.</p> <p>²Ses interventions respectent le principe de subsidiarité.</p> <p>³L'État prend toutes mesures visant à garantir l'inclusion, notamment :</p> <p>a) en facilitant l'accès à l'accueil extra-familial, à la scolarité et à la formation ;</p> <p>b) en réalisant un accès sans obstacle aux prestations destinées au public ;</p> <p>c) en promouvant les moyens permettant l'accès à la communication, notamment le « Langage simplifié – Facile à lire et à comprendre (FALC) » ;</p> <p>d) en reconnaissant la langue des signes et la culture qui y est associée ;</p> <p>e) en vérifiant et en promouvant la conception et la réalisation des logements, des locaux recevant du public et des places de travail accessibles et adaptables selon les normes SIA 500 ;</p> <p>f) en promouvant l'accès à l'emploi des PVH ;</p> <p>g) en développant et en organisant l'offre de prestations de manière à garantir une prise en charge digne et coordonnée, respectueuse des besoins ;</p> <p>h) en reconnaissant et en soutenant les proches aidant-e-s et leurs organisations.</p> <p>⁴Il prévoit un plan d'action à cet effet.</p>	<p>Amendement de la commission (Initialement déposé par le groupe VertPOP)</p> <p>Article 5, alinéa 3, lettre b</p> <p>b) en <u>veillant</u> à un accès sans obstacle aux prestations et aux services destinés au public ;</p> <p>Accepté à l'unanimité</p>	

Conseil d'État

Art. 6 ¹Sous réserve des compétences du Grand Conseil, le Conseil d'État définit et met en oeuvre la politique cantonale en matière d'inclusion et d'accompagnement des PVH.

²Il a la compétence exclusive de conclure avec d'autres cantons des conventions dans le but de mettre en oeuvre la politique d'inclusion et d'accompagnement des PVH.

³Il est notamment chargé de :

- a) pourvoir à l'exécution des conventions internationales, du droit fédéral et cantonal, ainsi que des conventions intercantionales en matière d'inclusion ou d'accompagnement des PVH ;
- b) approuver le plan d'action en matière d'inclusion ;
- c) arrêter la planification de l'offre de prestations en faveur des PVH ;
- d) présenter un rapport quadriennal au Grand Conseil sur l'inclusion et l'accompagnement des PVH ;
- e) reconnaître les institutions et organismes au sens de la loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI), du 6 octobre 2006 et de la loi fédérale sur les stupéfiants et les substances psychotropes (LStup), du 3 octobre 1951 ;
- f) approuver les investissements exceptionnels des institutions, en particulier ceux nécessaires à la rénovation ou à la construction de bâtiment.

⁴Il arrête les dispositions d'exécution nécessaires.

Amendement de la commission
Article 6, alinéa 5 (nouveau)

⁵Il assure la coordination entre les départements et les services lorsque l'application de la loi présente des interactions avec d'autres bases légales, notamment s'agissant de la planification et du financement des prestations.

Accepté à l'unanimité

<p>Art. 7 ¹Le département désigné par le Conseil d'État (ci-après : le département) met en œuvre la politique cantonale d'inclusion et d'accompagnement des PVH et exécute toutes les tâches qui ne sont pas dévolues au Conseil d'État.</p> <p>²Il est notamment chargé de :</p> <p>a) proposer le plan d'action en matière d'inclusion ;</p>	<p>Amendement de la commission (Initialement déposé par le groupe VertPOP) Article 7, alinéa 2, lettre a</p> <p>a) proposer le plan d'action en matière d'inclusion <u>après consultation des milieux concernés</u> ;</p> <p>Accepté par 7 voix contre 5</p>	
<p>b) établir la planification de l'offre en matière de prestations en faveur des PVH ;</p> <p>c) octroyer, renouveler, limiter ou retirer toute autorisation d'exploitation ;</p> <p>d) conclure les contrats de prestations dans les limites de ses compétences financières ;</p> <p>e) déterminer les conditions auxquelles les prestations font l'objet d'un financement des pouvoirs publics ;</p> <p>f) édicter des directives spécifiques aux organes de contrôle des institutions et des organismes ;</p> <p>g) prendre les décisions sur préavis de la commission des plaintes.</p>	<p>Amendement de la commission (Initialement déposé par le groupe socialiste) Article 7, alinéa 2, lettre b</p> <p>b) Établir la planification de l'offre en matière de prestations en faveur des PVH et <u>veiller à sa mise en œuvre</u> ;</p> <p>Accepté à l'unanimité</p>	
<p>Art. 8 ¹Le service en charge de l'inclusion et de l'accompagnement des PVH (ci-après : le service) est l'organe d'exécution du département.</p> <p>²Il est notamment chargé de :</p> <p>a) mettre en œuvre le plan d'action en matière d'inclusion ;</p> <p>b) planifier, coordonner et faire évoluer l'offre de prestations en faveur des PVH ;</p> <p>c) garantir une prise en charge adaptée aux besoins et aux aspirations des bénéficiaires par un dispositif d'orientation ;</p>	<p>Amendement de la commission (Initialement déposé par le groupe VertPOP) Article 8, alinéa 2, lettre c</p> <p>c) garantir une prise en charge adaptée aux besoins et aux aspirations des bénéficiaires par un dispositif <u>d'information</u> et d'orientation ;</p> <p>Accepté à l'unanimité</p>	

	<p>Amendement de la commission <i>(Initialement déposé par le groupe VertPOP)</i> Article 8, alinéa 2, lettre d (nouvelle teneur)</p> <p><i>d) <u>mettre en place des indicateurs pour suivre l'évolution et assurer la planification de l'offre répondant aux besoins des PVH ;</u></i></p> <p>Accepté par 7 voix contre 5</p> <p><i>Si cet amendement est accepté, la numérotation les lettres d à k du projet du Conseil d'État deviendront les lettres e à l.</i></p>	
<p><i>d) assurer la transition au sein du dispositif institutionnel, de même qu'entre les institutions et les milieux familial, scolaire et professionnel de la personne ;</i></p> <p><i>e) valider l'orientation et l'octroi des prestations aux bénéficiaires ;</i></p> <p><i>g) assurer la surveillance de la qualité des prestations ;</i></p> <p><i>h) négocier le subventionnement des institutions, organismes et prestataires ;</i></p> <p><i>i) signaler à l'autorité de protection les cas où les curateurs ou les curatrices négligent leurs devoirs envers les PVH ;</i></p> <p><i>j) informer de manière transparente et régulière la population au sujet de la politique d'inclusion et d'accompagnement des PVH ;</i></p> <p><i>k) garantir la surveillance financière des institutions ou des organismes subventionnés.</i></p> <p>³Il accomplit les autres tâches qui lui sont confiées par les législations fédérales et cantonales, ainsi que par les conventions intercantionales.</p>	<p>Amendement de la commission <i>(Initialement déposé par le groupe VertPOP)</i> Article 8, alinéa 2, lettre e (nouvelle teneur)</p> <p><i>e) assurer la transition et <u>la coordination</u> au sein du dispositif institutionnel, de même qu'entre les institutions et les milieux familial, scolaire et professionnel de la PVH ;</i></p> <p>Accepté par 7 voix contre 5</p>	

<p>⁴Il veille à coordonner son activité avec celle des autres entités concernées.</p>	<p>Amendement de la commission (Initialement déposé par le groupe VertPOP) Article 8, alinéa 4</p> <p><i>Supprimé.</i></p> <p>Accepté par 8 voix contre 3</p>	
<p>Tâches du préposé-e à l'inclusion</p> <p>Art. 9 ¹Le-la préposé-e à l'inclusion des PVH est la personne au sein du service chargé de mettre en œuvre la politique d'inclusion.</p>	<p>Amendement de la commission Article 9, alinéa 1</p> <p>¹<i>Supprimé.</i></p> <p>Accepté à l'unanimité</p> <p><i>Si cet amendement est accepté, l'alinéa 2 du projet du Conseil d'État deviendra l'alinéa 1.</i></p>	
<p>²Il-elle a notamment pour tâches de :</p> <p>a) conseiller les administrations et organismes quant à l'application des législations traitant du handicap ;</p> <p>b) mettre ses compétences à disposition des individus et des collectivités, administrations ou institutions ;</p> <p>c) participer à la coordination des actions en matière d'inclusion ;</p> <p>d) donner son préavis au sujet des projets de lois ou des dispositions d'exécution ;</p> <p>e) rendre compte à la commission pour l'inclusion et l'accompagnement des PVH des besoins en matière d'inclusion notamment dans le cadre de l'établissement du plan d'action, ou lors de l'élaboration, d'adaptation de projets de loi ou de dispositions réglementaires ;</p> <p>f) contribuer à la sensibilisation du public à l'inclusion</p>	<p>Amendement de la commission Article 9, alinéa 2</p> <p>²<i>Le ou la préposé-e à l'inclusion des PVH a notamment pour tâches de : (suite inchangée)</i></p> <p>Accepté à l'unanimité</p>	
<p>n) les mesures favorisant le langage simplifié FALC.</p>	<p>Amendement de la commission Article 24, lettre n</p> <p>n) Les mesures favorisant le langage simplifié FALC, <u>ainsi que toute autre forme de communication.</u></p> <p>Accepté à l'unanimité</p>	

<p>Art. 29 ¹Toute PVH souhaitant bénéficier des prestations d'une institution spécialisée reconnue requiert l'évaluation de ses besoins en vue d'une proposition de prestations.</p>	<p>Amendement de la commission Article 29, alinéa 1</p> <p>¹Toute PVH souhaitant bénéficier des prestations d'une institution (<u>suppression de : spécialisée reconnue</u>) requiert l'évaluation de ses besoins en vue d'une proposition de prestations.</p> <p>Accepté à l'unanimité</p>	
<p>Art. 33 ¹La planification consiste à recenser et à coordonner le dispositif de prestations afin de garantir une réponse adaptée aux besoins des bénéficiaires et une distribution équitable de l'offre.</p> <p>²Elle tient compte des prestations extracantonales.</p> <p>³Elle porte sur une période de cinq ans et fait l'objet d'un rapport au Grand Conseil.</p>	<p>Amendement de la commission <i>(Initialement déposé par le groupe VertPOP)</i> Article 33, alinéa 4 (nouveau)</p> <p>⁴<u>Le service est chargé du suivi et de la mise en œuvre de la planification.</u></p> <p>Accepté par 8 voix contre 3 et 1 abstention</p>	
<p>Art. 37 ¹Les institutions ou les organismes sont tenus de tenir un dossier pour chaque bénéficiaire qu'ils accompagnent.</p> <p>²Ils sont propriétaires du dossier.</p> <p>³Ils conservent les dossiers aussi longtemps que nécessaire, mais au minimum 20 ans après que l'accompagnement du ou de la bénéficiaire a cessé.</p> <p>⁴Les dispositions sur la loi sur l'archivage (LArch), du 22 février 2011, sont réservées.</p>	<p>Amendement de la commission <i>(Initialement déposé par le groupe VertPOP)</i> Article 37, alinéa 1</p> <p>¹Les institutions ou les organismes sont tenus, <i>en principe</i>, de tenir un dossier pour chaque bénéficiaire qu'ils accompagnent. <u>Les dérogations sont fixées par le Conseil d'État.</u></p> <p>Accepté à l'unanimité</p>	
<p>²Le Conseil d'État peut reconnaître d'utilité publique d'autres institutions et organismes de soutien aux conditions cumulatives suivantes :</p> <p>a) ils sont au bénéfice d'une autorisation d'exploiter ;</p> <p>b) ils contribuent à la couverture des besoins établis par la planification ;</p> <p>c) ils ne poursuivent aucun but lucratif.</p>		<p>Amendement du groupe socialiste Article 38, alinéa 2, lettre d (nouvelle)</p> <p><i>d) L'institution applique une convention collective de travail reconnue.</i></p> <p>Refusé par 7 voix contre 5</p>

<p>Art. 40 ¹Peuvent être reconnues et donner lieu au versement d'une aide financière :</p> <p>a) Dans des cas exceptionnels, les prestations fournies par les proches aidant-e-s en vue de favoriser le soutien et l'accompagnement à domicile ;</p> <p>b) Les initiatives d'encouragement, de sensibilisation et de formation des personnes délivrant des prestations d'assistance au sens de la loi fédérale sur l'assurance invalidité (LAI), du 19 juin 1959 ;</p> <p>c) Les organisations fédérant, soutenant et coordonnant des services bénévoles actifs dans l'accompagnement aux PVH et contribuant aux buts de la présente loi.</p> <p>⁴Les conditions d'octroi sont définies par le Conseil d'État.</p>	<p>Amendement de la commission (Initialement déposé par le groupe UDC) Article 40, alinéa 1, lettre a</p> <p>Art. 40 ¹Peuvent être reconnues et donner lieu au versement d'une aide financière :</p> <p>a) Dans des cas <u>particuliers</u>, les prestations fournies par les proches aidant-e-s en vue de favoriser le soutien et l'accompagnement à domicile ;</p> <p>(Suite inchangée)</p> <p>Accepté à l'unanimité</p>	
<p>Art. 42 ¹Le service est habilité à procéder, avec ou sans préavis, à l'inspection des institutions ou organismes notamment pour contrôler la qualité et la sécurité des prestations fournies.</p>		<p>Amendement du groupe VertPOP Article 42, alinéa 1 (nouvelle teneur)</p> <p><u>¹Le Conseil d'État désigne l'autorité chargée de surveiller l'exploitation des institutions et des organismes soumis à la présente loi.</u></p> <p>Refusé par 7 voix contre 6</p> <p><i>Le vote de cet amendement devra s'appliquer par analogie aux amendements des alinéas 2, 3 et 4.</i></p>
<p>²Les personnes chargées de l'inspection ont libre accès aux locaux, aux documents et aux renseignements relatifs à l'autorisation d'exploiter et au respect des droits des bénéficiaires.</p>		<p>Amendement du groupe VertPOP Article 42, alinéa 2 (nouvelle teneur)</p> <p><u>²Cette autorité est habilitée à effectuer ou à faire effectuer tous les contrôles nécessaires.</u></p> <p>Refusé par 7 voix contre 6</p>
<p>³Elles peuvent entendre les bénéficiaires, ainsi que les membres du personnel.</p>		<p>Amendement du groupe VertPOP Article 42, alinéa 3</p> <p><i>Supprimé.</i></p> <p>Refusé par 7 voix contre 6</p>

<p>⁴Le service peut déléguer les inspections à des tiers.</p>		<p>Amendement des groupes socialiste et VertPOP Article 42, alinéa 4 <i>Supprimé.</i> Refusé par 7 voix contre 6</p>
<p>Art. 43 Le service contrôle que les prestataires utilisent les ressources allouées conformément à l'affectation prévue et respectent les dispositions de la présente loi.</p>	<p>Amendement de la commission <i>(Initialement déposé par le groupe VertPOP)</i> Article 43 <i>Supprimé.</i> Accepté à l'unanimité <i>Si cet amendement est accepté, la numérotation des articles du projet du Conseil d'État sera adaptée en conséquence.</i></p>	

Commentaires sur les amendements retirés

De nombreux amendements ont été déposés mais bon nombre d'entre eux ont été retirés. Ceci reflète surtout la sensibilité du sujet et le besoin d'explications des commissaires concernant chaque article, avec pour seul but d'améliorer l'autonomie et l'autodétermination des PVH, ainsi que la prise en charge de ces dernières.

Quelques amendements ont été retirés moyennant la précision explicite des points suivants :

- La culture des sourds mentionnée à l'article 5, lettre *d* découle d'une revendication des personnes sourdes et malentendantes et fait l'objet d'une description bien précise (cf. [Fédération suisse des sourds](#)). Il faut comprendre le terme « culture » au sens large, comme une manière d'être en communication avec autrui, de même valeur qu'une langue. Aucun communautarisme n'est sous-entendu.
- Un des principes fondamentaux du présent projet de loi est de promouvoir et de favoriser l'autonomie et l'autodétermination des PVH.
- Les aides individuelles accordées à titre exceptionnel par le service répondant à des besoins ponctuels sont importantes pour éviter aux PVH de tomber dans la précarité.

Commentaire sur les amendements maintenus

- La suppression proposée à l'article 29, alinéa 1 vise à clarifier le texte puisque l'article 2, lettre *f*, définit déjà la notion d'institution sociale.
- Les données transmises au sens de l'article 29, alinéa 2, ne font pas l'objet d'un second rapport établi par le SAHA. En revanche, ce dernier arrivant en fin de processus, il doit disposer des éléments nécessaires pour apprécier le travail d'évaluation des besoins mené par JUNORAH, valider les coûts engendrés par le placement en institution et avoir un indicateur sur les lacunes du dispositif en termes de suivi de la planification.
- Article 7, alinéa 2, lettre *a* : soulignant que le plan d'action est le point de départ de tout le processus, certains commissaires estiment nécessaire d'explicitement exiger la consultation du terrain dans la loi.
- Article 43 : cet article est redondant avec l'article 41.

Vote final

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet amendé selon ses propositions.

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

À l'unanimité, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Motions dont le Conseil d'État propose le classement

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil **d'accepter** le classement de la motion populaire 14.173, du 3 décembre 2014, « Pour une véritable politique cantonale en matière d'égalité pour les personnes en situation de handicap et à mobilité réduite ».

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil **d'accepter** le classement de la motion populaire 12.111, du 23 février 2012, « Pour que Neuchâtel n'abandonne pas les personnes gravement handicapées ».

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil **d'accepter** le classement de la motion populaire 05.165, du 29 septembre 2005, « Après l'acceptation de la péréquation par le peuple suisse (RPT), quel avenir pour les institutions AI neuchâteloises ? ».

Par 5 voix contre 5, la voix de la présidente étant prépondérante la commission propose au Grand Conseil **d'accepter** le classement de la motion interpartis 19.130, du 22 mars 2019 « Pour une véritable planification de l'offre en institutions sociales pour adultes ».

Par 7 voix contre 4, la commission propose au Grand Conseil **de refuser** le classement de la motion du groupe socialiste 20.107, du 17 janvier 2020, « Pour soulager les familles vivant avec un adulte présentant un handicap mental à domicile et leur permettre de continuer à assumer leur prise en charge ».

Neuchâtel, le 19 octobre 2021

Au nom de la commission
Personnes avec un handicap :

La présidente,
M. BRÉCHET

Le rapporteur,
G. CARIO