

RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI, N° 893
(HANDICAP)

Le projet de loi n° 893, sur la protection, l'autonomie et la promotion des droits et des libertés des personnes handicapées, a été transmis au Conseil National le 24 novembre 2011. Il a été déposé lors de la Séance Publique du 7 décembre 2011 au cours de laquelle il a été renvoyé devant la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses.

La nouvelle majorité issue des élections de février 2013 a décidé, conformément à ses engagements, de donner une nouvelle impulsion à l'étude de ce projet de loi, indispensable à l'évolution du statut des personnes concernées. Après des mois de gestion pour le moins parcimonieuse depuis son dépôt lors de la précédente mandature, la nouvelle majorité, consciente des nombreuses contraintes liées aux caractéristiques géographiques et foncières existantes de notre territoire, a mené une nouvelle approche volontariste et active, rythmée par une collaboration retrouvée et efficace avec le Gouvernement. Aussi, c'est avec un réel plaisir et grande fierté du travail accompli que le Président de la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses rapporte ce soir ce texte.

La classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé établie par l'Organisation Mondiale de la Santé a clairement mis en évidence la relativité du handicap, c'est-à-dire l'implication directe entre les déficiences génératrices d'incapacités dont est atteinte une personne et un environnement aussi bien physique, social que culturel insuffisamment aménagé pour lui permettre d'évoluer avec l'autonomie dont elle dispose.

Ce constat et l'interaction directe ainsi mise en évidence doit conduire, d'une part, toute cité à devenir accessible, l'aménagement de l'environnement allégeant le poids du handicap, et, d'autre part, à la consolidation d'un droit de la personne handicapée à recevoir les aides dont elle a besoin dans sa vie quotidienne, cette compensation octroyée ne devant pas uniquement tenir compte de ses incapacités mais aussi de ses aptitudes.

Devant le risque de perte de temps supplémentaire lié à l'impossibilité de transmission des textes réglementaires concernant l'accessibilité, sans compter les délais nécessaires à de nouvelles consultations sur le sujet, en date du 16 décembre 2013, le Conseil National proposait au Gouvernement de procéder à des amendements de suppression de cette partie, laissant l'opportunité de voter dans les plus brefs délais la partie sociale, afin de ne pas pénaliser les personnes concernées. Le Gouvernement quant à lui s'étant engagé à déposer un

nouveau projet de loi sur l'accessibilité au cours du dernier trimestre 2014.

L'étude de ce projet de loi par la Commission des Intérêts Sociaux et Affaires Diverses s'est faite dans l'esprit d'envisager un système normatif capable d'établir positivement des dispositions favorables aux personnes handicapées leur permettant ainsi de participer à titre égal à tous les domaines essentiels de la vie, qu'il s'agisse d'accessibilité, d'enseignement, de sécurité sociale, de vie familiale ou de plénitude de la vie professionnelle.

Cet objectif ambitieux constitue également un indicateur de progrès et de civilisation dès lors qu'une société moderne doit parfaitement avoir conscience que les personnes handicapées sont des citoyens à part entière, dotés très souvent d'une extrême motivation, et qu'ils doivent être en mesure de bénéficier des moyens nécessaires pour réaliser pleinement leur projet de vie.

Au travers de ce projet de loi, notre législation va se doter d'une loi-cadre traitant la situation des personnes handicapées de manière globale en établissant des règles objectives, notamment en instituant plusieurs statuts créateurs de droits, en affirmant la notion de compensation du handicap et la nécessité du maintien d'une garantie de ressources et en introduisant une innovation majeure via la création du statut d'aidant familial.

A ce stade, votre Rapporteur voudrait mettre en évidence la qualité de la collaboration avec les services du Gouvernement dans l'avancée finale de l'examen du projet de loi. Les remerciements de la Commission vont également à toutes les personnes qui ont pris part au travail législatif autour de ce sujet essentiel, comme les associations représentatives, les experts externes, les organisations professionnelles, les fonctionnaires du Gouvernement et du Conseil National ainsi que les membres assidus de la Commission.

Avant de venir plus dans le détail des différents amendements proposés par la Commission, votre Rapporteur voudrait évoquer les principales avancées de ce texte.

- Une définition du handicap proche de celle retenue par l'Organisation Mondiale de la Santé en 2001, intégrant je cite « *tout trouble de la santé invalidant* », sans le cumul des critères de gravité et de durée qui étaient initialement prévus. Cette extension est très importante car certaines pathologies pourront être intégrées à présent. Dans nos sociétés dont la moyenne d'âge ne cesse d'augmenter, cette loi peut potentiellement intéresser de plus en plus de personnes ;
- L'aidant familial, principale innovation du projet de loi, va permettre à un membre de la famille de disposer de facilités pour pouvoir aider la personne handicapée : congé de soutien familial,

aménagement des heures de travail, voire même embauche par la personne handicapée pour bénéficier de cotisations retraite ;

La Commission souhaitait étendre à la personne handicapée mineure la possibilité d'embaucher son aidant familial, mais, malheureusement, le montage juridique proposé par le Gouvernement ne nous a pas paru satisfaisant, nous laissant craindre des difficultés de mise en œuvre et éventuellement, pouvant faire naître des litiges dans les familles. Aussi, la Commission a préféré ne pas intégrer cette faculté dans le projet de loi.

- Le statut de travailleur handicapé va permettre à la personne d'avoir une garantie de non-discrimination au travail, de pouvoir avoir un aménagement de son poste de travail, sous conditions et avec la participation financière de l'Etat.

A la demande de la Commission, le Gouvernement a bien voulu consentir à étendre ce dispositif à tous les salariés de la Principauté, quelles que soient la nationalité et le lieu de résidence. Je voudrais déjà d'une part, remercier le Gouvernement d'avoir bien voulu accepter cette extension de périmètre, mais aussi, attirer votre attention chers collègues, sur le côté exceptionnel de la mesure : en effet, désormais, une personne qui travaillerait à Monaco et qui serait touchée par un accident de vie, pourrait bénéficier de ce statut et des avantages associés.

Monaco va plus loin que les autres pays alentours, permettant à des personnes non-résidentes de profiter d'avantages sociaux, qui

ne leur sont pas en général offerts. A titre d'exemple, un résident monégasque, travaillant en France ne pourra prétendre à disposer du statut de personne handicapée, au sens de la loi Française. Cette dernière ne vise pas les travailleurs étrangers frontaliers.

- Je me permettrai de mettre encore en évidence 3 dispositifs que cette loi concrétise : la carte de stationnement, la carte de transport et la carte de personnes prioritaires, détaillées dans les articles 48, 49 et 50. Je voudrais ainsi appeler de mes vœux une reconnaissance de ces cartes dans le Pays voisin et il n'est pas interdit de rêver, d'avoir le plus rapidement possible une reconnaissance internationale.

Sous le bénéfice de ces quelques observations préliminaires, votre Rapporteur en vient désormais à l'exposé technique des remarques et amendements de la Commission.

Article Premier

La Commission propose d'élargir la notion de handicap et, pour ce faire, a pris le parti de s'inspirer de la définition qui en est donnée par l'article L.114 du Code français de l'action sociale et des familles, lui-même rédigé par référence à la classification internationale

du fonctionnement, du handicap et de la santé adoptée par l'Organisation Mondiale de la Santé en 2001.

En effet, la rédaction originellement retenue par le Gouvernement, en exigeant le cumul des critères de gravité et de durée, est apparue trop restrictive pour englober la diversité des situations que le handicap est susceptible de recouvrir.

De plus, l'adjonction de la notion de « *trouble de santé invalidant* » vise à couvrir certaines maladies, comme, à titre d'exemple : la sclérose en plaques, qui entraîne des déficiences ou des contraintes plus ou moins importantes qui peuvent être momentanées, permanentes ou évolutives. Ainsi, la fatigue induite par la maladie et/ou son traitement pourra également être prise en compte. Contrairement aux différentes déficiences liées à l'altération permanente d'une fonction motrice, sensorielle ou mentale, ces troubles impliquent souvent, principalement pour des raisons liées à la fatigue, une activité réduite, en termes de charge de travail ou de durée du temps de travail.

De même, à titre plus transversal, avec l'âge peuvent apparaître des déficiences qui parfois se cumulent : perte de la mobilité, de l'audition, de la vision, troubles cognitifs et amnésiques importants, etc... Les personnes âgées en perte d'autonomie sont alors sujettes à une grande fatigabilité, à une mobilité réduite ou encore à des pertes d'équilibre constituant également des troubles de santé invalidants.

Aussi s'agit-il principalement de pallier les conséquences d'une application trop rigoureuse du critère de durabilité, la Commission considérant que la Principauté doit faire preuve, en cette matière, d'une exemplarité toute particulière.

En conséquence, l'article Premier est amendé.

Article 2

Concernant l'accueil des personnes souffrant d'un handicap, la Commission a souhaité s'assurer que celles-ci puissent être prises en charge au sein d'établissements spécifiquement adaptés à leur pathologie dès lors, bien évidemment, que tous les handicaps ne requièrent pas les mêmes protocoles.

En conséquence, l'article 2 est amendé.

Article 5

S'agissant de la recevabilité de la demande d'attribution du statut de personne handicapée, la Commission s'est interrogée sur le point de savoir si cette demande pouvait être complétée par la

présentation de tout document permettant d'apprécier la nature et l'importance du handicap du demandeur. En effet, si l'établissement d'un certificat médical détaillé s'avère obligatoire afin de permettre aux médecins d'évaluer le handicap du demandeur, la Commission a estimé que la production de tout autre document dans le but de servir de base complémentaire à cette évaluation présentait une utilité incontestable.

De plus, la Commission a jugé fondamental de préciser qu'aussi bien le certificat médical détaillé que les éventuels autres documents qui peuvent l'accompagner doivent nécessairement avoir pour unique objet d'apprécier la nature du handicap.

En conséquence, l'article 5 est amendé.

Article 8

Au titre du réexamen de la situation de l'attributaire du statut de personne handicapée, la Commission a souhaité s'assurer que la périodicité de révision serait alternative. Aussi a-t-elle décidé, pour des raisons d'intelligibilité, de parfaitement dissocier la possibilité d'un réexamen volontaire, sur demande de l'attributaire en cas d'éléments nouveaux, du réexamen périodique quinquennal obligatoire.

L'article 8 est par conséquent amendé.

Article 8 bis

Dans le cadre des diverses cartes relatives au handicap, la Commission a relevé l'absence, au sein du présent projet de loi, d'un document attestant du statut de personne handicapée. En conséquence, elle estime que la délivrance d'une carte « personne handicapée » au bénéfice de l'attributaire de ce statut, poursuivant ainsi l'objectif d'une reconnaissance symbolique et prenant place au côté du dispositif particulièrement protecteur instauré par la Principauté, sera particulièrement digne d'intérêt.

Afin de permettre à ses bénéficiaires de disposer d'un équivalent formel à la carte d'invalidité délivrée dans le pays voisin, cette carte « personne handicapée » ne saurait être octroyée qu'aux seuls attributaires du statut dont le taux d'incapacité est au moins égal à 80 %, facilitant ainsi les démarches des intéressés qui souhaitent bénéficier des avantages procurés aux titulaires de la carte française d'invalidité.

En conséquence, l'article 8 *bis* est amendé.

Article 9

La Commission a observé, en cas de recours hiérarchique à l'encontre de la décision prise par le Directeur de l'Action Sanitaire et Sociale, que le Ministre d'Etat pouvait solliciter l'avis d'un spécialiste. Compte tenu de la spécificité de certaines formes de handicap, la Commission a estimé nécessaire de permettre au Ministre d'Etat de s'entourer d'un ou plusieurs médecins spécialistes, afin d'être en mesure de statuer de la manière la plus éclairée possible.

L'article 9 est par conséquent amendé.

Article 14

Concernant la scolarité des enfants souffrant d'un handicap, la Commission souhaite s'assurer de la primauté de l'accueil de ces derniers au sein d'une structure dite « traditionnelle », ce principe ayant toutefois déjà été posé par la loi n° 1.334 du 12 juillet 2007 sur l'éducation (article 11).

En effet, tout excès de spécialisation, conduisant nécessairement à une limitation des options en matière de débouchés professionnels, comporterait inéluctablement un risque de

cloisonnement dans des filières « rigides » positionnées, *de facto*, à l'écart de la société.

C'est pourquoi l'insertion sociale d'un enfant souffrant d'un handicap représente un élément de la plus haute importance. Ainsi, pour qu'il devienne un adulte effectivement intégré socialement, il faut agir dès le plus jeune âge et le mettre, dans les cas où cela est réalisable, en contact avec d'autres enfants non handicapés afin qu'il puisse développer sa personnalité et faire accepter sa différence. L'application de ce protocole constitue la meilleure chance pour l'enfant de vivre son handicap plus facilement que dans un institut spécialisé et d'évoluer plus rapidement. Il s'établit également comme un processus bénéfique pour l'ensemble des enfants scolarisés qui apprennent ainsi, dès leur plus jeune âge, à côtoyer la différence.

L'accueil de ces enfants au sein d'un établissement spécifique se ferait donc uniquement lorsque la structure « traditionnelle » se révélerait inadaptée compte tenu de la lourdeur ou de la gravité du handicap. Aussi, la Commission a-t-elle choisi de faire précéder le corps de phrase « *au sein d'un établissement spécifique ou adapté* » par « *le cas échéant* ».

L'unique objectif résidant dans la volonté de permettre à l'enfant handicapé de suivre un parcours général de formation valorisant au mieux ses capacités.

En conséquence, l'article 14 est amendé.

Article 16

Au titre de l'aidant familial, la Commission a relevé qu'aucune formation ne lui était offerte, alors même qu'il consacre une importante partie de sa vie à l'accompagnement d'un de ses proches souffrant d'un handicap. Les différentes associations consultées ont ainsi considéré qu'il y avait, en l'espèce, une carence qu'il appartenait à l'Etat de combler, dès lors que les compétences nécessaires à l'accompagnement d'une personne handicapée ne sauraient bien évidemment être innées.

Aussi la Commission a-t-elle considéré cette demande associative comme digne d'intérêt, puisqu'elle permettrait à l'aidant familial d'acquérir les gestes et comportements adaptés à la pathologie subie et, ainsi, d'accomplir au mieux sa tâche en évitant certains écueils.

La Commission tient toutefois à rappeler que l'aidant familial n'est ni par nature, ni par fonction, un professionnel de santé et n'est nullement appelé à le devenir. Il s'agit, le plus souvent, d'une mère ou d'un père qui prend soin de son enfant. Ainsi, si une formation

ciblée sera très utile pour l'aidant familial, celle-ci n'aura aucunement pour objectif de garantir la protection de la santé et la sécurité de la personne handicapée, ces objectifs étant uniquement assignés aux professionnels de santé.

En conséquence, l'article 16 est amendé.

Article 17

Avant tout préoccupée d'assurer une couverture sociale aux parents qui arrêtent de travailler pour s'occuper de la personne handicapée attributaire du statut, la Commission a souhaité élargir les cas d'ouverture de droits aux prestations sociales. A ce titre, il a été décidé de déplacer les deux derniers alinéas de l'article 19 pour en faire un article indépendant en élargissant son champ d'application au-delà du simple cadre du congé de soutien familial.

En conséquence, la Commission a introduit un nouvel article 17.

De fait, il convient de préciser que la numérotation des articles subséquents s'en trouve modifiée.

Article 19

Comme indiqué au titre de l'amendement d'ajout de l'article 17, l'article 19 est modifié.

Article 24

Au quotidien, la situation d'aidant familial constitue un véritable investissement physique et psychologique profondément exténuant. En effet, l'importance pour la personne handicapée de la présence de l'aidant à ses côtés ne laisse aucun doute sur l'intensité de l'effort requis.

Aussi, est-il souvent très difficile de concilier ce rôle d'aidant familial avec son activité professionnelle. Pourtant, il est très important pour l'aidant de continuer à exercer sa profession car elle s'inscrit dans la perspective du maintien d'un équilibre social et psychologique indispensable.

L'une des premières difficultés pour l'aidant familial salarié réside dans la gestion du temps. Ainsi, il pourrait avoir besoin d'aménager son temps de travail, notamment en sollicitant des horaires flexibles individualisés, adaptés au besoin de l'accompagnement de la personne aidée.

C'est pourquoi, il est apparu déterminant pour la Commission d'étendre à l'aidant familial d'un majeur les règles relatives à l'aménagement des horaires de travail réservées à l'aidant du mineur.

La Commission tient cependant à souligner que si les besoins de l'aidant doivent être pris en compte, la compatibilité des aménagements horaires ainsi demandés avec les nécessités de fonctionnement de l'entreprise doit également être considérée. En conséquence, une discussion préalable devra intervenir avec l'employeur afin de trouver un terrain d'entente, ce dernier ne pouvant refuser d'accorder ces aménagements que s'il estime que la mise en œuvre de ces horaires individualisés risque de « *perturber le fonctionnement normal de l'entreprise* », comme précisé à l'article 25 du présent projet de loi.

En conséquence, l'article 24 est amendé.

Article 30

La Commission a souhaité permettre aux bénéficiaires du statut de travailleur handicapé obtenu en application de leur loi nationale ou de la loi de leur lieu de résidence - donc des personnes

d'une nationalité autre que monégasque et ne résidant pas en Principauté - de prétendre au statut de travailleur handicapé au sens de la législation monégasque.

Toutefois, la Commission tient à préciser que cette faculté vise à garantir des droits aux travailleurs ayant œuvré de nombreuses années en Principauté et donc ayant participé à l'effort de croissance de celle-ci, la Commission entendant exclusivement viser des personnes qui exercent déjà une activité professionnelle en Principauté et non ceux qui prétendent à son obtention.

En conséquence, l'article 30 est amendé.

Article 32

Dans le même esprit que l'article 30, la Commission a également amendé l'article 32.

D'une part, son premier alinéa vise désormais spécifiquement les personnes qui jouiront du statut de travailleur handicapé via le bénéfice de leur statut de personne handicapée délivré en application de la présente loi.

D'autre part, le deuxième alinéa d'ajout concerne les personnes qui seraient attributaires du statut de travailleur handicapé via le bénéfice de leur statut de personne handicapée obtenu en application de leur loi nationale ou de la loi de leur lieu de résidence sous la condition que leurs possibilités de conserver une activité professionnelle en Principauté soient manifestement réduites.

En conséquence, l'article 32 est amendé.

Article 33

Pour ce qui est de l'article 33, il est apparu logique à la Commission de supprimer la référence à l'article premier de la présente loi pour définir le handicap en ce que la référence à la loi nationale ou du domicile du travailleur pourrait être de nature à modifier une telle acception, bien que cela soit cantonné à l'hypothèse bien particulière du travailleur handicapé non résident.

L'article 33 est par conséquent amendé.

Enfin, au titre des articles 30, 32 et 33 votre Rapporteur tient à préciser que l'obtention du statut de travailleur handicapé au sens de la loi monégasque nécessitera d'accomplir les formalités adéquates

auprès de la Commission d'orientation des travailleurs handicapés et qu'elle ne pourra, en aucune façon, permettre à ces mêmes personnes d'obtenir le statut de personne handicapée au sens de la loi monégasque. En outre, il est tout aussi évident que les intéressés devront préalablement et personnellement accomplir les formalités nécessaires à l'obtention du statut de personne handicapée auprès de l'Etat dont ils ont la nationalité ou dont ils sont les résidents.

De plus, comme je l'indiquais déjà dans mon introduction, la Commission tient à souligner la bienveillance avec laquelle ces personnes seront considérées par la Principauté, étant donné qu'une personne monégasque placée dans la même situation, c'est-à-dire qui disposerait du statut de personne handicapée au sens de la loi monégasque et qui travaillerait à l'étranger sans y résider, ne disposerait jamais d'une aide équivalente.

Article 41

La Commission a souhaité préciser que les remboursements octroyés par l'office de protection sociale à l'établissement adapté à l'emploi de personnes ayant le statut de travailleur handicapé ne concernaient que les établissements monégasques.

Articles 46 à 64 (numérotation originelle)

En ce qui concerne la problématique de l'accessibilité et, plus exactement, de l'adaptation du cadre bâti de la Principauté au déplacement des personnes handicapées, il est apparu, suite à certaines interrogations soulevées par la Commission et aux échanges de courriers corrélatifs, que la réflexion du Gouvernement sur ce dossier n'était encore qu'en gestation.

Si la Commission peut bien évidemment comprendre les difficultés rencontrées par le Gouvernement, elle considère néanmoins que cela ne doit pas avoir pour conséquence de différer encore davantage le vote du présent projet de loi. C'est pourquoi, elle a fait le choix de supprimer les articles 46 à 64.

Cependant, votre Rapporteur tient à souligner que cette suppression n'aura de conséquences que temporaires, dès lors qu'une fois la réflexion du Gouvernement aboutie, le Conseil National sera rendu destinataire d'un projet de loi, présentant de nouvelles dispositions relatives au cadre bâti, qu'il ne manquera alors pas d'examiner avec célérité. En effet, l'Assemblée a parfaitement conscience que l'inadaptation de l'environnement architectural du cadre de vie ordinaire des handicapés constitue pour eux, dans les faits, un sur-handicap.

Comme cela a été précisé dans l'introduction, le Conseil National sera prochainement rendu destinataire d'un projet de loi présentant de nouvelles dispositions améliorées relatives au cadre bâti. En conséquence, la Commission a fait le choix de supprimer les articles 46 à 64.

Le Gouvernement ayant exprimé son accord sur ce *modus operandi*, il lui appartient donc désormais de revenir vers le Conseil National.

Enfin, il convient de préciser que cet amendement de suppression entraîne une renumérotation des articles subséquents.

Article 51

La Commission a souhaité que la délivrance des cartes visées aux articles 48, 49 et 50 puisse être définitive dans les cas de handicap irréversible afin, fort logiquement, d'éviter des démarches administratives inutiles à l'intéressé. En effet, à titre d'exemple, il apparaît pour le moins saugrenu de demander à une personne victime d'une amputation de devoir régulièrement prouver la persistance de celle-ci.

De plus, dans un souci d'exigence de précision, la Commission a fixé des durées maximales de validité des cartes de stationnement, transport et priorité dans le cas où celles-ci ne seraient pas délivrées à titre définitif.

En conséquence, l'article 51 est amendé.

Article 52

Considérant que certaines dispositions relatives au Titre VII « *De l'accessibilité* » ont été maintenues, notamment celles relatives à la voirie mentionnant la chaîne du déplacement, il importait alors à la Commission de réintroduire la définition de celle-ci contenue dans l'ancien article 46. Aussi un second alinéa reprenant les dispositions précitées est intégré à l'article 52.

En conséquence, l'article 52 est amendé.

Article 55

La Commission a remarqué que la rédaction des sanctions pénales pouvait varier. En effet, dans certains cas, il est expressément mentionné que la peine d'emprisonnement et celle d'amende peuvent

être cumulatives ou alternatives, par l'emploi du corps de phrase : « *ou l'une de ces deux peines seulement* ». Il semble à la Commission que cela devrait être le droit commun dans la mesure où le juge, sous réserve des « planchers » existant en droit monégasque, dispose de la liberté de prononcer la sanction la plus adaptée à l'auteur de l'infraction. Pour autant, afin de s'en assurer, il est apparu légitime et souhaitable de le préciser expressément dans cet article.

En conséquence, le premier alinéa de l'article 55 est amendé.

Article 56

Dans une logique de clarification du prononcé de la sanction pénale, la Commission a souhaité s'assurer que le quintuple de l'amende prévue au chiffre 3 de l'article 26 était bien envisagé comme un maximum et non comme la seule peine pouvant être prononcée.

En conséquence, l'article 56 est amendé.

Enfin, votre Rapporteur tient à préciser que les articles 22, 23, 28 et 36 font l'objet d'amendements de pure forme relatifs à la renumérotation des renvois.

A la lecture des observations qui précèdent et compte tenu de l'intérêt de ce texte pour les personnes concernées, votre Rapporteur vous invite à adopter le présent projet de loi.