

Avis sur la proposition de loi n° 260 modifiant la loi n°1.410 du 2 décembre 2014 sur la protection, et la promotion des droits et des libertés des personnes handicapées

Lundi 25 mars 2024

Par courrier en date du 27 février 2024, le Conseil National a saisi le Haut Commissariat d'une nouvelle proposition de loi destinée à modifier la loi n° 1.410 du 2 décembre 2014 sur la protection, et la promotion du droit des personnes handicapées.

Tout d'abord, le Haut Commissariat se réjouit de cette évolution qui va dans le sens d'une plus grande inclusion dans la société des personnes handicapées et plus de transparence dans le traitement de leurs dossiers.

Le Haut Commissariat relève qu'il a pour sa part effectivement constaté un plus grand besoin d'inclusion à l'occasion de l'instruction de plusieurs requêtes individuelles ayant mis en évidence les difficultés d'accès à l'emploi, d'exercice d'activité et de dialogue avec certains services administratifs pour les personnes handicapées. Il se félicite donc que le principe de l'inclusion des personnes en situation de handicap soit affirmé dès l'article 1^{er} du présent projet de loi et rappelle qu'il s'est d'ailleurs concrètement engagé dans la prise en compte des droits de ces personnes en publiant à ce sujet un dépliant et une brochure d'information généraliste à destination du grand public.

I/ Sur le dispositif présenté au Haut Commissariat

De manière générale, le Haut Commissariat estime que l'adoption de ce texte constituerait une avancée importante en ce qu'elle permettrait d'instaurer un dispositif très complet venant renforcer les modalités de l'aide apportée aux personnes handicapées mais aussi la reconnaissance des personnes aidantes, et fixant des objectifs tangibles en matière d'intégration professionnelle et d'aide à la parentalité. L'alinéa 2 de l'article 1^{er} modifié prévoit également « *le droit à des aménagements raisonnables* ». Le Haut Commissariat s'interroge sur la signification de cette expression et considère que, bien qu'un texte d'application pourrait apporter les précisions nécessaires à sa parfaite compréhension, il serait souhaitable que la loi ne fasse pas l'économie d'une explication sur ce point.

Le Haut Commissariat relève avec satisfaction que ce projet de loi institue à son article 5 une allocation journalière pour les aidants familiaux, cumulable avec l'allocation d'éducation spéciale prévue à l'article 13.

Il se réjouit que l'insertion des personnes handicapées au plan professionnel soit favorisée par la création d'une commission d'orientation des travailleurs handicapés à l'article 6 ainsi que d'un fonds d'aide aux travailleurs handicapés et que l'article 7 prévoit des mesures incitatives pour les personnes handicapées et pour les employeurs sous la forme d'aides financières. En effet, à l'occasion de plusieurs saisines individuelles, le Haut Commissariat a constaté les difficultés concrètes rencontrées par les personnes handicapées dans la recherche d'emploi et le caractère dissuasif de certaines dispositions, notamment celles prévoyant la suspension des aides en cas de retour à l'activité.



L'article 6 prévoit que la commission d'orientation des travailleurs handicapés comprendrait des employeurs, des salariés, des associations de personnes handicapées ainsi qu'un collège médical et serait présidée par un médecin inspecteur de la Direction de l'Action Sanitaire et Sociale (DASS).

Ladite commission aurait pour mission d'orienter des travailleurs handicapés, de délivrer information, conseil, accompagnement et financement aux entreprises, aux organismes de formation et aux personnes en situation de handicap.

Le Haut Commissariat relève toutefois à cet égard que la présidence de cette commission, notamment chargée de l'attribution du statut de travailleur handicapé, par un médecin inspecteur de la DASS désigné son Directeur ne donnerait pas l'apparence d'impartialité nécessaire et qu'une autre solution pourrait être recherchée afin de garantir plus d'objectivité.

Le Haut Commissariat constate avec satisfaction que l'article 6 permettrait à la personne handicapée, si elle en fait la demande, d'être entendue par la commission d'orientation. Il suggère toutefois qu'il soit précisé que la personne handicapée pourrait être à cette occasion « éventuellement assistée du conseil de son choix ».

Le Haut Commissariat se réjouit que l'article 7 prévoirait que la décision rendue par le Directeur de la DASS est prise sur avis de la commission d'évaluation du handicap et dans tous les cas motivés.

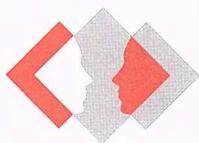
Un article 4 vient poser le principe que l'avis de la commission d'évaluation serait communiqué au demandeur sur sa simple demande, ce dont le Haut Commissariat se félicite. Cela étant les modalités processuelles de cette demande méritent d'être précisées le cas échéant dans les textes d'application.

A cette occasion, le Haut Commissariat souligne que les intéressés devraient également être informés qu'ils sont à même d'effectuer un recours gracieux ou contentieux de cette décision administrative ainsi que de la possibilité de saisir le Haut Commissariat.

Il appelle par ailleurs l'attention du législateur sur le fait que, l'article 27 octroyant à la commission d'évaluation des attributions larges et multiples, il serait nécessaire de veiller à ce que son fonctionnement demeure efficace et transparent pour les administrés en prévoyant, le cas échéant, dans les textes d'application l'institution de formations distinctes compétentes pour chacune de ses différentes missions.

Le Haut Commissariat se réjouit que l'article 12 du présent projet de loi prévoie la compensation des conséquences du handicap « *quels que soit l'origine et la nature de sa déficience, son âge ou son mode de vie* » et que cette compensation concerne un champ très large de besoins et d'aides qui feront l'objet d'un plan dédié et adapté.

Le Haut Commissariat note avec satisfaction que l'article 11 du présent projet de loi précise que les mesures prises au bénéfice des personnes handicapées ne constitueront pas des discriminations. A cet égard, il rappelle son souhait que soit adoptée une loi générale concernant la lutte contre les discriminations, nécessaire pour garantir le principe d'inclusivité tout en préservant les discriminations légitimes et justifiées.



Le Haut Commissariat se félicite par ailleurs que l'article 14 de la loi introduise des dispositions destinées à apporter des aides humaines, techniques et financières aux parents attributaires du statut de personne handicapée.

II/ Corollaire au dispositif soumis : l'absence de loi cadre sur les discriminations

Au sein du Titre IV est inséré un chapitre préliminaire intitulé *dispositions générales* dont l'objet est de prévoir un droit à compensation des conséquences du handicap et des modalités y afférant. Le Haut Commissariat souhaite saisir l'opportunité offerte par l'esprit de ce Titre IV pour revenir sur l'importance de garantir un cadre législatif sur la discrimination en son sens plus global.¹

En effet, bien que ce projet constitue une avancée majeure depuis la loi n° 1.410 du 2 décembre 2014 sur la protection, l'autonomie et la promotion des droits et des libertés des personnes handicapées, qui a consacré pour la première fois l'interdiction d'une différence de traitement à raison du handicap, il reste qu'il invite justement à réfléchir à la création d'un cadre légal plus complet et global.

L'absence de loi cadre relative à la lutte contre les discriminations ne signifie certes en rien que la Principauté ne soit pas particulièrement engagée sur cette problématique, la ratification en novembre 2017 par Monaco de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées illustrant la position proactive et progressiste de la Principauté dans ce domaine, mais le Haut Commissariat considère que l'expérience ainsi acquise devrait inciter les institutions à envisager l'édiction d'un cadre général définissant et prohibant les discriminations.

L'adoption d'un tel dispositif serait, en effet, d'une part, de nature à renforcer l'effectivité des recours dans ce domaines ainsi que l'action du Haut Commissariat et d'autre part, il permettrait une meilleure appréhension du phénomène discriminatoire dans toute sa diversité et sa pluralité. Ce dernier point est en effet indispensable à la mise en œuvre de politiques de lutte efficaces.

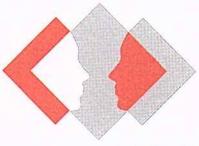
L'édiction d'une loi-cadre pourrait également servir de déclencheur à un nécessaire processus de « dépeussierage » et de mise à jour de textes législatifs ou réglementaires.

En outre, rappelant que depuis 2016 l'ECRI a formulé son souhait de voir la Principauté « adopter une législation complète pour l'égalité de traitement et contre la discrimination dans les domaines du droit privé et administratif »², le Haut Commissariat souligne une nouvelle fois la nécessaire élaboration d'un cadre légal pertinent et respectueux des spécificités monégasques, permettant de mieux prévenir et lutter contre toutes les formes de discrimination.

Sans ignorer les réserves légitimes qui ont pu s'exprimer à l'encontre d'un alignement de la législation monégasque sur des standards européens supposés impropres à prendre en compte les contraintes spécifiques liées à l'exiguïté du territoire et à la nécessité de protéger

¹ Cf. supra

² Rapport de l'ECRI sur Monaco (cinquième cycle de monitoring), 1er mars 2016, recommandation n°3, §19.



une population nationale minoritaire sur son sol, le Haut Commissariat estime pourtant qu'une réflexion devrait pouvoir être conduite autour de l'édiction d'un texte de lutte contre les discriminations se conciliant avec les régimes de priorité existants, tels que prévus et garantis à la Constitution, sans les remettre en cause.

III/ Remarques finales

Le Haut Commissariat recommande de manière plus générale et au cas où le projet de texte serait adopté, que l'élargissement des critères de handicap soit effectivement pris en compte au plan réglementaire et pas uniquement au moment de l'attribution des aides.

Ainsi, il serait nécessaire que l'articulation des nouvelles dispositions avec celles concernant les aides aux personnes âgées soit assurée, l'article du présent projet de loi 12 ne permettant pas à des conditions d'âge d'empêcher leur application.

Le Haut Commissariat souligne également la nécessité de veiller à ce que l'élargissement des critères de handicap soit effectivement pris en compte en ce qui concerne les modalités d'accueil dans les services administratifs ou l'attribution de logements domaniaux.