



HAUT COMMISSARIAT

À LA PROTECTION DES DROITS
ET À LA MÉDIATION
PRINCIPAUTÉ DE MONACO

Projet de loi n° 1.110 modifiant 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

Avis du Haut Commissariat à la Protection des Droits et à la Médiation

Par courrier en date du 26 décembre 2025, le Conseil National a saisi le Haut Commissariat d'un nouveau projet de loi destiné à modifier la loi n°1.410 du 2 décembre 2014 sur la protection, l'autonomie et la promotion du droit des personnes handicapées.

Ce projet de loi fait suite à une proposition de loi n°260 sur laquelle le Haut Commissariat avait été consulté dans un avis rendu le 25 mars 2024.

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 leur dossier.

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'activités, d'accès à des sites culturels ou sportifs, de condition de logement, et de dialogue avec certains services administratifs pour les personnes handicapées.

Le présent projet de loi s'inscrit dans un cadre plus large qui vise depuis une dizaine d'années à promouvoir les droits et les possibilités d'inclusion des personnes handicapées en Principauté.

Ainsi, la loi n°1.410 est une loi-cadre qui a commencé à appréhender la situation des personnes handicapées dans sa globalité. Elle a été établie conformément aux dispositions de la Convention des Nations Unies du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées, signée le 23 septembre 2009 et entrée en vigueur à Monaco depuis le 18 octobre 2017 (Ordonnance Souveraine n°6.630 du 2 novembre 2017).

En outre, le 5 décembre 2023, a été lancé le Plan National pour l'inclusion des personnes en situation de handicap « Handipact ». Le Haut Commissariat a eu l'occasion de s'associer aux événements organisés dans ce cadre et de partager les problématiques soulevées à l'occasion de certaines requêtes avec le Délégué au Handicap.

Le Haut Commissariat se réjouit donc que le projet de loi n°1.110 entende apporter des innovations majeures permettant de renforcer les droits des personnes handicapées et de s'adapter encore davantage à la réalité de chaque situation.

Le Haut Commissariat a relevé dans l'analyse du dispositif proposé des mesures très positives mais également certaines lacunes, notamment en comparaison de la proposition de loi initiale, auxquelles il serait souhaitable de remédier.



Par ailleurs, l'instruction d'une demande particulière instruite par le Haut Commissariat n'ayant pu déboucher sur une solution concrète en raison de dispositions législatives concernant la copropriété, le conduit à proposer d'amender également l'une des dispositions de la loi n° 1.329 du 8 janvier 2007 relative à la copropriété des immeubles bâtis, et plus précisément son article 16. Cette situation individuelle, qui concernait un requérant résidant à Monaco dont l'épouse, qui souffrait d'un handicap se voyait refuser l'accès à un ascenseur en application du règlement de copropriété. Or, la modification dudit règlement exigeait en application de la loi précitée un vote de l'assemblée générale à la majorité qualifiée qui n'a en pratique jamais pu être obtenu.

Afin de surmonter cet obstacle légal, et éviter le renouvellement de telles situations, le Haut Commissariat suggère que la présente loi puisse être utilisée afin de préciser dans le texte relatif à la copropriété que les décisions des assemblées générales permettant des aménagement en faveur des personnes handicapées et n'impliquant pas de surcoût financier (comme par exemple l'autorisation d'utiliser des installations situées dans des parties non accessibles en application du règlement intérieur d'un immeuble) sont prises à la majorité simple afin de faciliter leur adoption qui exige pour l'heure une majorité qualifiée.

Enfin, l'étude du présent projet de loi est l'occasion pour le Haut Commissariat de rappeler une nouvelle fois la nécessité de disposer d'un texte général luttant contre les discriminations, ce qui permettrait alors de proposer une garantie globale et plurielle des droits des personnes vulnérables.

I - Sur le dispositif du projet de loi

Sur le plan général, le présent projet de loi propose une nouvelle approche dans la détermination des aides allouées aux personnes handicapées et comporte de nombreuses évolutions positives.

Il introduit une distinction nette entre deux types d'aides à savoir celles destinées à garantir un seuil minimal de revenu et celles constituant une compensation du handicap prévues à l'article 29. Le projet de texte sépare ainsi désormais les allocations visant à garantir un revenu minimal (sous conditions de ressources) et des « compléments » destinés à compenser les surcoûts liés au handicap (accessibles indépendamment des revenus).

Les premières sont constituées par l'allocation d'éducation spéciale, l'allocation aux adultes handicapés et l'allocation handicap vieillesse, complétées si besoin par des allocations supplémentaires. Ce dispositif financier est destiné à garantir un seuil minimal de revenus versés sous condition de ressources de la personne handicapée.

Les secondes résultent de la prise en compte d'un droit à compensation des conséquences du handicap quels que soit l'origine de la déficience, l'âge ou le mode de vie et induit la prise en charge des coûts liés à des aménagements raisonnables.

Ce dispositif paraît plus équitable et adaptable aux diverses situations individuelles.



Le projet de loi remet en cause le principe selon lequel la personne handicapée ayant atteint l'âge de 60 ans doit être uniquement suivie au titre de la vieillesse.

Ainsi, la personne handicapée au-delà de soixante ans a désormais la possibilité, après avis de la commission d'évaluation du handicap, de solliciter le statut de personne handicapée pour la première fois après cet âge, ou de bénéficier du maintien du statut de personne handicapée si elle en était déjà titulaire.

Ces dispositions vont dans le sens d'une prise en charge spécifique des personnes handicapées quel que soit leur âge et le Haut Commissariat ne peut que s'en réjouir.

Le projet de loi prévoit une protection accrue des parents qui cessent leur activité professionnelle pour s'occuper d'un enfant handicapé en proposant les mesures suivantes :

- Allocation pour les aidants familiaux : création d'une allocation journalière pour les parents ou proches contraints de réduire ou cesser leur activité professionnelle pour s'occuper d'un enfant handicapé.
- Protection sociale : le dispositif prévoit la prise en charge des cotisations pour éviter toute rupture de droits à la retraite et à la protection sociale des personnes prenant en charge un mineur.
- Institution d'une commission de recours d'orientation des travailleurs handicapés.

Le projet de loi introduit des dispositions favorisant l'insertion professionnelle et les droits des travailleurs, telles que :

- La sécurisation contractuelle, l'obligation d'un contrat de travail écrit étant introduite pour sécuriser la relation employeur salarié.
- Des aides financières accrues, l'employeur pouvant bénéficier d'un remboursement allant jusqu'à 85% du salaire minimum de référence.

Les mesures suivantes du projet de loi constituent en outre des élargissements des droits dont le Haut Commissariat se félicite :

- Confirmation de la déconjugalisation de l'aide en modifiant l'article 43 de la loi n°1.410.
- Possibilité de soutien financier à l'emploi pour les personnes non monégasques ouverte par l'article 25 du projet de loi.
- Insaisissabilité et incessibilité des garanties de ressources (nouvel article 45 -2) et allocations financières ou de compensation (article 19 du projet de loi).
- Délivrance de cartes supplémentaires et non subordonnée à la mise en œuvre de l'obligation alimentaire.
- Ouverture aux personnes âgées pour les cartes de personne handicapée, de stationnement de transport et de priorité.



HAUT COMMISSARIAT

À LA PROTECTION DES DROITS
ET À LA MÉDIATION
PRINCIPAUTÉ DE MONACO

Enfin, le présent projet de loi institue une commission de recours d'évaluation du handicap et une commission de recours d'orientation des travailleurs handicapés avec modification de la procédure de recours hiérarchique formé à l'encontre des décisions du Directeur de l'Action Sanitaire et Social prise dans l'octroi du statut de personne handicapée et du statut de travailleur handicapé.

A cette occasion, le Haut Commissariat souligne toutefois 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.

Le Haut Commissariat estime cependant que le projet de loi, malgré des avancées indéniables, comporte de nombreux reculs par rapport à la proposition de loi n° 260 et plusieurs dispositions mériteraient d'être rétablies ou complétées afin de parvenir à une version plus ambitieuse du futur cadre légal.

Le Haut Commissariat s'interroge sur le déplacement des dispositions concernant les proches aidants des personnes handicapées majeures dans un autre projet de loi. Par ailleurs, il remarque que l'allocation d'aidant familial est ainsi réservée aux parents ou proches de mineurs, puisque conditionnée par le bénéfice de l'allocation d'éducation spéciale.

Le Haut Commissariat regrette de plus la suppression :

- Des améliorations apportées à la Commission d'orientation des travailleurs handicapés (cf. Article 6 de la Proposition de loi n° 260). Ont ainsi disparues les dispositions prévoyant un fonctionnement collégial de la Commission incluant des représentants des employeurs, des salariés, des associations et des médecins ainsi que celles instituant un fonds d'aide aux travailleurs handicapés permettant l'allocation d'aides ciblées à la création d'activités, à la formation, au plan matériel et humain, aux déplacements et étendant le champ des bénéficiaires aux entreprises non assujetties à l'obligation d'emploi de l'article 41-1 ainsi qu'aux travailleurs handicapés indépendants. Si le Haut Commissariat peut entendre que les obligations patronales en matière de déclaration des effectifs des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévues à l'article 10 de la proposition de loi, d'emploi des personnes handicapées représentant un minimum de 6% de l'effectif total des employés et de contribution au fonds d'aides aux travailleurs handicapés, dans le cas où cet objectif ne serait pas atteint, aient pu paraître trop lourdes à l'égard des entreprises. Il lui semble toutefois que les autres mesures auraient pu être maintenues afin de responsabiliser l'ensemble des parties prenantes et de permettre un dialogue entre elle.
- De la nécessité de motivation de l'avis de la commission précitée qui lui semble contraire à la règle désormais communément admise de motivation des actes administratifs et risque de favoriser des situations d'incompréhension. Le Haut Commissariat relève également qu'aucune motivation n'est prévue concernant le refus d'octroi du statut de personne handicapée par la Commission du handicap.



HAUT COMMISSARIAT

À LA PROTECTION DES DROITS
ET À LA MÉDIATION
PRINCIPAUTÉ DE MONACO

- Des détails supplémentaires concernant les aménagements de travail qui figuraient à l'article 8 de la proposition de loi (horaires, durée, travail à distance, aides technique, matérielle ou humaine). Le Haut Commissariat estime que ces exemples d'aménagements (non exhaustifs) devraient figurer dans la loi, quitte à renvoyer à un texte d'application plus précis.
- Des nouveaux articles 41-6 et 7 élargissant et précisant la nature des aides concernant l'adaptation du poste de travail pour les travailleurs indépendants, de la possibilité de cumuler pour ces travailleurs les droits perçus au titre de l'invalidité et sa rémunération prévue au nouvel article 41-8.
- De l'article 14 comprenant des mesures compensatrices très détaillées relatives à l'aide à la parentalité. Ces dispositions innovantes paraissent revêtir un double intérêt en ce qu'elles bénéficieraient également aux enfants dont un parent est handicapé.

De plus le Haut Commissariat déplore qu'à l'article 29 concernant la compensation du handicap, ne sont pas reprises les dispositions de l'article 12 de la proposition de loi proposant un article 41-10 qui permettait à la personne handicapée de formuler un projet de vie afin de participer à l'élaboration du plan d'aide la concernant, ainsi que la liste des charges qu'il compense (aides humaines, techniques, aménagement du véhicule, surcoûts de transport, acquisition de produits, aides animalières).

Par ailleurs, le Haut Commissariat a relevé des améliorations possibles sur les points suivants :

Concernant les personnes éligibles au statut d'aidant familial il estime que la rédaction pourrait être plus précise afin d'assurer que, dans les cas de deux personnes de même sexe mariées à l'étranger, le conjoint sera également éligible.

Concernant les cartes de priorité, le Haut Commissariat souligne que l'attente debout pénible pourrait ne pas être le seul motif d'exercice d'une priorité et que d'autres types de handicap peuvent justifier un accès facilité notamment dans les transports ou lors de manifestations culturelles ou sportives.

Le Haut Commissariat constate également que la composition des commissions de recours à l'encontre des décisions des commissions d'évaluation du handicap et d'orientation des travailleurs handicapés qui sera fixée par Ordonnance Souveraine en application des dispositions des nouveaux articles 9-1 et 32-1 de la loi n° 1.410 précitée gagneraient à être composée de manière à garantir une plus grande impartialité.

Le Haut Commissariat propose également que la loi prévoie que les personnes handicapées puissent bénéficier de la présente du conseil de leur choix devant les commissions d'évaluation du handicap, d'orientation des travailleurs handicapés et de leurs commissions de recours.



HAUT COMMISSARIAT

À LA PROTECTION DES DROITS
ET À LA MÉDIATION
PRINCIPAUTÉ DE MONACO

Le Haut Commissariat suggère enfin que des précisions supplémentaires soient apportées concernant les aides compensatoires afin de garantir leur mise en place concrète. En effet, le nouvel article 46-5 renvoie au seul plan d'aide pour définir des frais pouvant être pris en charge.

II - Le Haut Commissariat souligne une nouvelle fois la nécessité d'adopter une loi cadre sur les discriminations

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 et ce d'autant plus que les mentions générales relatives à l'inclusion et à la compensation quelles que soient la nature du handicap, qui figuraient à l'article 1 de la proposition de loi n° 260 et dans le nouvel article 41-9 qu'elle proposait, ne figurent plus dans le présent projet de loi.

Le Haut Commissariat considère que désormais l'expérience 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 « dépoussiérage » et de mise à jour de textes législatifs ou réglementaires. En outre, 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* », 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.

Conclusion

Le Haut Commissariat espère qu'une version plus ambitieuse encore de ce texte pourra être élaborée, en offrant notamment aux personnes handicapées la possibilité de participer pleinement à l'élaboration de leurs projets de vie personnelle, professionnelle et familiale, en renforçant le soutien aux aidants quel que soit l'âge de la personne handicapée et en prévoyant des mesures suffisamment précises pour garantir la mise en œuvre effective des principes d'inclusion et de compensation.

Au-delà des dispositions législatives, 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 et les lieux ouverts au public, ainsi que dans l'attribution de logements domaniaux.