

MEMORANDUM

Projet de loi cadre 97/13 relatif à la protection et promotion des droits des personnes en situation de handicap

Mai 2015

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I QUELLE ANALYSE GLOBALE DU PROJET DE LOI CADRE ?

1. Les principes et références sur lesquels s'est basé le préambule du projet de loi cadre
2. L'affirmation de l'échec de l'arsenal juridique mis en place en faveur des personnes en situation de handicap
3. Les objectifs et la vision encadrant le projet de loi cadre
4. La concordance du projet de loi cadre avec les objectifs tracés et les attentes déclarées

II QUELLE ANALYSE DU CONTENU DU PROJET DE LOI CADRE ?

1. Les limites de la structure du projet et la répartition de ses chapitres
2. Les limites de la complémentarité des approches au niveau de projet
3. Les spécificités de la règle juridique pour une loi-cadre

III QUELLES REVENDICATIONS DU MOUVEMENT SOS 97/13 ?

1. Les revendications de contenu
2. Les revendications d'ordre organisationnel

INTRODUCTION

Ce mémorandum vise principalement à étudier le projet de la loi cadre 97/13 relatif à la protection et promotion des droits des personnes en situation de handicap (PSH) afin de vérifier si celui-ci est en harmonie avec la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées et les principes de la Constitution marocaine. Il s'agit d'une étude analytique qui servira comme document de référence pour le plaidoyer que compte mener le Mouvement SOS 97/13 auprès du Gouvernement et des différents acteurs concernés.

Ce projet de loi cadre porte -t-il les valeurs de la Convention internationale relative aux droits des PSH et de la Constitution marocaine de 2011 ?

Ce texte, traduit-il ces valeurs afin de garantir le respect et la dignité pour la PSH en tant qu'être humain et citoyen à part entière ?

I QUELLE ANALYSE GLOBALE DU PROJET DE LOI CADRE ?

1. Les principes et références sur lesquels s'est basé le préambule du projet de loi cadre

Le projet de loi contient un préambule, partie intégrante du texte de loi cadre proposé qui regroupe les principes et les références considérés dans la préparation de ce projet. Il s'agit de :

- Les Conventions internationales des droits de l'homme y compris la Convention relative aux droits des personnes handicapées et son protocole facultatif
- La Constitution Marocaine de 2011
- La Lettre Royale adressée par Sa Majesté le Roi Mohamed VI au Congrès Diplomatique de l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle, tenu à Marrakech le 18/06/2013
- L'enquête nationale sur le handicap, réalisée en 2004
- Le Programme Gouvernemental et la stratégie législative 2012-2016

2. Affirmation de l'échec de l'arsenal juridique mis en place en faveur des personnes en situation de handicap

Dans son préambule, le texte du projet de loi cadre affirme l'incapacité de l'arsenal juridique national dans la protection des droits des PSH et les limites des textes pour la prise en charge sociale visant la garantie des besoins basiques de cette population.

Cela démontre qu'une législation n'est pas une fin en soi et que son efficacité réside dans sa capacité de fonder des politiques publiques adaptés. Le document du projet démontre que les causes de cet échec résident dans l'aspect de la généralité qui caractérise la législation et dans l'adoption d'une approche médicale et charitable au lieu d'une approche basée sur le droit.

Afin de corriger cette situation, le projet déclare avoir choisie la loi cadre comme nouvel outil législatif permettant de englober toutes les problématiques liés à l'accès des PSH à leur droits et répondant aux aspirations de ceux-ci.

3. Les objectifs et la vision encadrant le projet de loi cadre

- L'adoption du concept fondant les droits humains et des approches scientifiques dans la mise en place des politiques publiques pour les PSH ;
- Une définition claire de la responsabilité de l'Etat, des collectivités locales, des institutions publiques et du secteur privé tout en impliquant la participation de la société civile, afin de garantir une protection intégrée et juste des droits des PSH ;
- La promulgation de nouvelles lois susceptible de garantir l'égalité de chance pour les PSH et la jouissance de leurs droits humains ;
- Le fondement d'une culture de contrat juridique et institutionnel entre les différents intervenants dans le domaine du handicap.

4. La concordance du projet de loi cadre avec les objectifs tracés et les attentes déclarées

Le texte du projet de loi cadre a démontré une bonne prise en considération du contexte international et national. Il se prouve objectif et crédible, en critiquant l'expérience nationale et en affirmant l'échec des gouvernements dans la gestion du dossier du handicap.

Le projet de loi cadre vise à rattraper le retard au niveau de la législation marocaine face aux engagements du pays au niveau international et national. Cela implique un défi, celui qui consiste à réformer les lois d'ordre général et celles spécifiques afin de les harmoniser avec les conventions internationales et les principes de la Constitution de 2011 relative aux PSH, notamment l'article 34 et 71 de la Constitution. Il s'agit également de revoir le programme gouvernemental 2012-2016 à la lumière de la future législation.

II QUELLE ANALYSE DU CONTENU DU PROJET DE LOI CADRE ?

1. Les limites de la structure du projet et la répartition de ses chapitres

Le contenu du projet est réparti en 9 chapitres et se compose de 26 articles contrairement à ce qui a été annoncé en introduction « *le contenu de ce projet est réparti en 6 chapitres* ».

La Convention relative aux droits des personnes handicapées est, quant à elle, structurée en 50 articles, parmi lesquels 31 concernent de manière directe la législation.

La loi pour la protection sociale des PSH se prouvant lacunaire est composée de 6 chapitres et 29 articles.

Les chapitres numéro 5 «*Participation aux activités culturelles, sportives et de loisir* », numéro 7 «*Les avantages et les droits basiques* » et numéro 8 «*Les accessibilités* » compte chacun un seul article. Cela permet de s'interroger autour du contenant de ce projet de loi et notamment sur les règles suivies pour la répartition de ce projet en chapitres et articles.

L'ajout de nombre des chapitres n'a pas été accompagné par une augmentation de nombre d'articles. Au contraire, ces derniers ont été réduits et on a gardé la même logique de répartition en chapitres. Ceci explique la faiblesse d'une base juridique qui doit prendre en compte plusieurs approches au niveau du projet, de manière à refléter la complémentarité demandé dans un texte juridique. Ceci est d'autant plus important lorsqu'on vise à mettre en place un nouveau cadre traitant d'une question transversale comme la question des PSH.

De manière générale, nous remarquons le manque de répartition de chapitres selon les règles générales à savoir : la définition de la cible, des institutions concernées, les garanties et les droits accordés, les différentes manières de l'exécution et de protection et les procédures juridiques nécessaires pour sa mise en œuvre.

Le projet renvoie dans 11 articles à la mise en place de nouveaux textes de loi et des procédures et à d'autres textes existants qui souffrent de plusieurs lacunes comme par exemple la loi de l'accessibilité. Au niveau de la forme, le projet se caractérise par l'utilisation de formules générales et par la non-précision au niveau des concepts.

2. Les limites de la complémentarité des approches au niveau de projet

• L'approche conceptuelle du handicap

Le projet de loi introduit une définition opératoire d'une PSH, selon la définition de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Ainsi, *«Par personnes handicapées on entend des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres»* (Article 1).

Malgré cette définition, le projet définit a du mal à représenter les personnes concernées par cette loi. Ainsi, il prévoit dans le Chapitre 9 la promulgation d'un texte organique définissant l'organisation de la charte du handicap.

• L'approche basée sur le droit

Dans son préambule, le projet de loi adopte cette approche en critiquant les autres approches classiques, charitables et médicales afin de *« élargir les domaine de promotion des droits des PSH pour toucher les domaine territoriale, politique, économique, social, culturel ainsi que le droit au sport et au loisir »*.

La dimension juridique des droits humains est renforcée au Maroc et ils sont désormais garantis par la Constitution. Aborder les droits des PSH ne veut pas dire promulguer des droits spécifiques pour les PSH, mais plutôt leur garantir une jouissance équitable et juste de tous les droits, sans aucune discrimination et en prenant les mesures nécessaires et raisonnables pour leur assurer l'accès à ces droits tel qu'il est stipulé dans l'article 2 de la Convention.

Malgré l'adoption d'une approche droit, le projet ne garantit pas tous les droits pour les PSH et ce à cause de la faiblesse des mesures raisonnables adoptées par l'Etat. Le projet manque également d'élargie les droits des enfants et des femmes en situation de handicap et le droit à la vie et à la protection et la sûreté des personnes

handicapées dans les situations de risque comme stipulé dans les articles 10 et 11 de la Convention.

Les objectifs du projet ont été intégrés dans l'ensemble du texte, alors qu'ils doivent se retrouver au niveau du préambule. En effet, une loi nécessite la précision des principes et des objectifs dans des parties clairement identifiées, afin de figer les aspects de droit et définir les procédures ainsi que les pénalités relatives au non-respect de cette loi.

- **L'approche inclusive**

La Convention internationale relative aux des droits des personnes handicapées ambitionne de contribuer « *de façon significative à remédier le profond désavantage social que connaissent les personnes handicapées et qu'elle favorisera leur participation, sur la base de l'égalité des chances, dans tous les domaines de la vie civile, politique, économique, sociale et culturelle* » (Préambule CDPH). Pour aboutir à ce résultat, elle compte sur l'approche inclusive comme approche transversale et intégrée. Cette approche est présente au niveau du projet du deuxième au huitième chapitre qui concernent la protection sociale, la santé, l'éducation, la formation professionnelle, la qualification, la participation politique, les activités culturelles et sportives. Ces droits se concrétisent par la mise en place d'un cadre juridique efficace.

Selon l'article 1 du projet qui a fait de la réalisation de ses objectifs une responsabilité nationale qui implique l'Etat, la société et le citoyen, le législateur doit donc mettre en œuvre cette approche intersectorielle et transversale dans le cadre de la politique générale de l'Etat et des lois en vigueur.

- **Approche culturelle**

Le cadre juridique ne peut à lui seul traiter les problématiques liées aux mentalités et aux interactions sociales. Sur ce sujet, la Convention a insisté, dans son article 8, sur la nécessité de « *Combattre les stéréotypes, les préjugés et les pratiques dangereuses concernant les personnes handicapées, y compris ceux liés au sexe et à l'âge, dans tous les domaines* ».

S'inspirant de cet article, le projet met en évidence, dans son article 18, la nécessité de la reconnaissance des spécificités culturelles et linguistiques et l'impératif de répondre à celles-ci par toutes les mesures nécessaires comme le langage des signes et l'alphabet braille. L'application de ceci, réside en l'efficacité des mesures mises en place par l'Etat.

L'article 21 interdit et pénalise la diffusion et la publication de tout produit médiatique qui touche la dignité des PSH sans pour autant définir la nature de la pénalisation. Cela ne peut être atteint sans une représentation des PSH au niveau de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle.

- **L'approche participative**

Alors que la Constitution marocaine garantit la participation de la société civile, le projet de loi a abordé ce rôle de manière réductive. Dans le projet de loi, ce rôle est résumé au partenariat que l'Etat pourrait conclure avec des associations pour des projets de prise en charge. Il convient de noter que cette précision omet le rôle de la société civile comme force de proposition, disposant de l'expertise en la matière et d'une connaissance considérable de la problématique.

- **L'approche économique solidaire**

L'économie solidaire participe au développement durable et garantit l'accès aux ressources pour les personnes les plus vulnérables. Dans ce cadre, la Convention a stipulé, dans son article 27, que les Etats parties doivent « *Promouvoir les possibilités d'exercice d'une activité indépendante, l'esprit d'entreprise, l'organisation de coopératives et la création d'entreprise* ».

L'article 10 du projet de loi cadre fait référence à ce point et stipule que l'Etat « *met en place des dispositifs encourageant la création des entreprises* » sans définir ces dispositifs ou clarifier le rôle des institutions publiques et des autorités locales à ce propos.

3. Les spécificités de la règle juridique pour une loi-cadre

- **Faiblesse au niveau de la pénalité**

Une règle juridique se caractérise par son aspect engageant et pénal. Nous n'avons pas pu constater cette règle dans la plus part des articles composant le projet. Celui fait référence à des lois existantes nécessitant une réforme ou à des lois pas encore promulguées, tout en rappelant que la mise en ouvre du projet sera réaliser selon les moyens disponibles. Le projet de loi cadre est donc un texte qui manque de précision et de la clarté et ouvre les portes aux interprétations et à l'insécurité juridique des PSH.

- **Au niveau de la formulation**

Dans les articles 10, 11, 12, 13 et 14, le projet parle des droits qui sont déjà garantis pour tous les citoyens sans accentuer le côté spécifique pour les PSH.

Le projet ne stipule pas l'obligation de la mise en place d'un budget permettant aux différents secteurs de regagner les manques enregistrés au niveau des indices de développement pour les PSH. Nous citons à titre d'exemple l'article 22 qui stipule que l'Etat doit prendre les mesures adéquates pour l'équipement des espaces et structures publiques des accessibilités nécessaires et se réfère à la loi sur l'accessibilité qui n'a pas eu d'impact sur l'accessibilité de l'espace publique et est faible sur aspect pénal.

Si c'est vrai que ce projet de loi cadre est plus élaboré que les autres lois spécifiques et cela du fait qu'il s'inspire de la Convention relative aux droits des personnes handicapés et son protocole facultatif, il est tout aussi justifié de remarquer sa formulation qui manque de précision et de clarté.

III QUELLES REVENDICATIONS DU MOUVEMENT SOS 97/13 ?

1. Les revendications de contenu

Le Mouvement SOS 13/97 résume ses revendications concernant le projet de la loi dans le tableau ci-après :

Chapitre	Article	Sujet	La proposition de réforme
Tous les chapitres	Tout le projet	La complémentarité	<ul style="list-style-type: none"> Lier la répartition des chapitres aux principes généraux et aux différentes approches Augmenter le nombre des chapitres afin de garantir une meilleure répartition
1	2	Définition du handicap	<ul style="list-style-type: none"> La définition est générale et ne prend pas en compte toutes les causes du handicap Reformuler la définition selon le nouveau concept du handicap
1	3	L'approche basée sur le droit	<ul style="list-style-type: none"> Préciser la définition de la discrimination Pénaliser la discrimination en se référant au code pénal
2	6	Le système de prise en charge sociale	<p>Le système de prise en charge est conditionné dans le projet par la promulgation d'une loi organique sans définir un échéancier pour sa promulgation.</p> <p>Proposition :</p> <ul style="list-style-type: none"> L'Etat met en place un programme de prise en charge pour les Personnes nécessiteuses en situation de handicap adressé aux : PSH, les parents d'enfants en SH, les tuteurs des PSH, les personnes adoptifs des PSH Une réforme du système de la CNSS et de la couverture médicale et tout le système de prise en charge Revoir l'âge de la retraite à la baisse aux 55 ans pour les PSH, ainsi que les mères des enfants handicapés Réforme relative au système de prise en charge concernant les accidents de travail et de route, les maladies de travail et les fautes médicales
	7	L'habitat	<ul style="list-style-type: none"> Réserver un quota de l'habitat social dans les cahiers de charges préparés par l'Etat et des prix préférentiels pour les personnes nécessiteuses en situation de handicap L'exonération des personnes nécessiteuses en situation de handicap de toutes les taxes de l'habitat et la baisse de taux d'intérêt sur les crédits habitat Réserver une aide financière à cette catégorie et les familles qui les prennent en charge
	8-9	Prévention et droits à la santé	Ne pas faire référence à un texte inexistant.

	10-11-12-13-14	Education et formation professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> • Adopter une approche entièrement inclusive • Intégrer l'éducation spécialisée dans le système scolaire • Assurer une représentation des PSH dans les instances représentatives dont le Haut Conseil de l'Education • Mettre en place un département de l'éducation inclusive au niveau de la faculté des sciences de l'éducation • Introduire la matière de l'éducation spécialisée au programme de formation des enseignants • Favoriser l'accès des PSH aux centres de formation • Mettre en place des formations adaptées à la situation des PSH et répondant aux besoins du marché de l'emploi • Accompagner les PSH à l'auto emploi • Eviter toute formulation non engageante comme par exemple « <i>Une commission sera mise en place, l'Etat prendra les mesures nécessaires...</i> » • Ne pas lier l'application de ces articles à des lois organiques dont l'échéancier de promulgation est indéfini
4	15-16	L'emploi et la qualification professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> • Imposer un quota au niveau du secteur public et privé avec des dispositifs de contrôle efficace • Révision des lois organiques relatives à l'accès aux professions libérales de façon à réserver un quota pour les PSH et revoir la condition de l'âge exigé pour les PSH • Favoriser et appuyer l'auto emploi dans le cadre de l'économie solidaire
5	18	Participation aux activités sportives culturelles et de loisir	<ul style="list-style-type: none"> • Les institutions publiques prennent toutes les mesures nécessaires et mettent en place les équipements adéquats pour la promotion du sport des PSH • Créer une spécialisation du sport des PSH afin de se disposer d'une ressource humaine qualifiée en la matière • Réserver une partie de la couverture médiatiques des activités sportives pour le handisport • Intégrer des modules sur les loisirs des PSH au niveau des institutions de formation du Ministère de la Jeunesse afin de se disposer d'une ressource humaine qualifiée • Soutien du Ministère de la Culture des œuvres et productions artistiques et culturels sur le handicap ou créés par des PSH
6	20	Participation politique	<ul style="list-style-type: none"> • Adopter le principe de la discrimination positive afin de garantir une représentation des PSH dans les instances au niveau local, régional et national • Exiger aux partis politiques subventionnés par l'Etat une représentation des PSH dans tous les organes du parti et inscrire cette exigence au niveau des cahiers de charge • L'Etat garantit aux PSH l'accès à l'information politique dans le cadre des campagnes électorales et facilite leur pratique de droit aux élections selon des lois organiques • Toute violation doit être considérée comme une discrimination et pénalisée
7	21	Avantages et droits	<ul style="list-style-type: none"> • Ces articles doivent faire l'objet d'une loi organique à promulguer 3 mois après la validation du projet

		élémentaires	
8	22	Accessibilité	<ul style="list-style-type: none"> • Les autorités politiques prennent toutes les mesures nécessaires pour rendre les espaces publics et les moyens de transport et de communication accessibles pour les PSH • Désigner un architecte spécialisé accessibilité dans les comités régionaux validant les autorisations des plans pour construction • Pénaliser la délivrance de toute autorisation de construction publique qui ne respecte pas les normes de l'accessibilité • Mettre en place un comité pour étudier les possibilités de rendre accessibles les anciennes constructions

2. Les revendications d'ordre organisationnel

- Créer une instance gouvernementale pour gérer le dossier des PSH sous l'égide du gouvernement
- Intégrer les associations d'utilité publique ouvrant dans le domaine du handicap dans le comité interministériel
- Création d'un Conseil National concernant le Handicap constitué des représentants de tous les types de handicap, toutes les institutions concernées, et des représentants des Conseils nationaux
- Création d'une caisse pour l'accompagnement et le financement des projets inclusifs
- Introduire la dimension du handicap dans la loi de finances pour le budget des politiques publiques
- Préparation des annexes au projet de loi cadre définissant la nature des lois organiques relatives au projet et précisant les échéanciers de celles-ci (dans ce cadre, l'article 26 parle de l'entrée en vigueur du projet de loi de manière « progressive »)

حركة من أجل قانون
يضمن كرامة الأشخاص
في وضعية إعاقة بالمغرب

[SOS
97/13]

Les membres du Mouvement SOS 97/13

- Collectif régional pour la promotion des droits et de la citoyenneté des PSH - région du Grand Casablanca/ Settat
- Réseau des associations intervenant dans le domaine du handicap au Nord du Maroc
- Réseau du sud oriental des droits des PSH
- Fédération Royale Marocaine des sports des PSH
- Union Marocain des ONG des droits des PSH
- Fédération Nationale des sourds au Maroc
- Groupe AMH - Amicale Marocaine des Handicapés Casablanca
- Association la Colombe blanche des droits des PSH Tétouan
- Association des Parents et Amis des Personnes en situation de Handicap mental (APIEI) Casablanca
- Association Horizon Ouarzazate
- Association Choroq des sourds Ouarzazate
- Fédération des sourds Meknès
- Organisation Marocaine des droits de l'Homme
- Association Adala Rabat
- L'Espace Associatif

Partenaires financiers et d'exécution du projet

