

N° 8066⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 12 septembre 2003
relative aux personnes handicapées**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA FAMILLE ET DE L'INTEGRATION

(7.7.2023)

La Commission de la Famille et de l'Intégration se compose de : M. Claude LAMBERTY, Président-Rapporteur ; Mme Simone ASSELBORN-BINTZ, M. Gilles BAUM, Mme Djuna BERNARD, Mme Tess BURTON, Mme Myriam CECCHETTI, M. Paul GALLES, Mme Chantal GARY, Mme Carole HARTMANN, M. Fred KEUP, M. Charles MARGUE, M. Georges MISCHO, M. Jean-Paul SCHAAF, M. Marc SPAUTZ, M. Serge WILMES, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Madame le Ministre de la Famille et de l'Intégration a procédé au dépôt officiel du projet de loi 8066 à la Chambre des Députés en date du 18 août 2022. Au texte gouvernemental étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que les textes coordonnés, par extraits, de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées et de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale.

La Commission nationale pour la protection des données a rendu son avis le 3 août 2022.

Le projet de loi a été renvoyé à la Commission de la Famille et de l'Intégration le 29 septembre 2022.

La Chambre des Salariés et la Chambre de Commerce ont rendu leurs avis respectifs le 20 octobre 2022.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a émis son avis le 17 octobre 2022.

Le Conseil d'État a rendu son avis en date du 13 décembre 2022.

Des amendements gouvernementaux ont été introduits le 17 mai 2023.

Ces amendements ont fait l'objet d'un avis complémentaire de la part du Conseil d'État, émis le 20 juin 2023.

La Chambre de Commerce a rendu un avis complémentaire en date du 3 juillet 2023.

Le projet de loi sous rubrique a été présenté à la Commission de la Famille et de l'Intégration lors de sa réunion du 4 juillet 2023. Lors de cette même réunion la Commission a procédé à l'examen des amendements gouvernementaux du 17 mai 2023 ainsi que des avis du Conseil d'État, émis en date du 13 décembre 2022 et du 20 juin 2023, respectivement. De plus, la Commission de la Famille et de l'Intégration a désigné Monsieur le Président Claude Lamberty comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Lors de sa réunion du 7 juillet 2023, la Commission de la Famille et de l'Intégration a adopté le présent rapport.

*

II. OBJET

Le présent projet de loi vise à adapter les dispositions relatives à la restitution du revenu pour personnes gravement handicapées (ci-après « RPGH ») dans le but de renforcer la protection socio-économique des bénéficiaires.

À cet effet, il porte modification de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées.

*

III. CONSIDERATIONS GENERALES

La loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées prévoit d'attribuer le RPGH à deux catégories de bénéficiaires :

- à la personne dont la capacité de travail se trouve réduite de 30% au moins, mais qui est reconnue apte à exercer un emploi salarié sur le marché du travail ordinaire ou dans un atelier protégé ;
- à la personne dont la capacité se trouve réduite de 30% au moins, mais qui présente un état de santé tel que tout effort de travail s'avère contre-indiqué ou dont les compétences de travail sont si réduites qu'il s'avère impossible d'adapter un poste de travail dans le milieu ordinaire ou protégé à ses besoins.

Pour les deux catégories de personnes, la loi précitée du 12 septembre 2003 prévoit que le Fonds national de solidarité (ci-après « FNS ») peut réclamer la restitution des sommes par lui versées à titre de RPGH contre la succession du bénéficiaire et ceci au maximum jusqu'à concurrence de l'actif de la succession sous réserve d'un certain montant sur lequel le FNS ne pourra pas réclamer la restitution.

Afin d'améliorer la protection socio-économique des personnes handicapées reconnues inaptes à exercer un quelconque travail, le présent projet de loi visait, dans sa teneur initiale, de supprimer l'obligation pour les héritiers de cette catégorie de bénéficiaires de restituer les sommes versées à titre de RPGH. Considérant les observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 13 décembre 2022, les auteurs ont toutefois décidé d'étendre la suppression de cette obligation à toute personne bénéficiaire du RPGH, n'importe le statut de cette dernière. De cette manière, tous les successeurs se retrouvent sur un pied d'égalité.

Dans sa teneur actuelle, le présent projet de loi vise à abroger l'article 29 de la loi précitée du 12 septembre 2003 et dispense dès lors tous les héritiers des bénéficiaires du RPGH, quel que soit le statut de ces derniers, de devoir restituer le RPGH sur la succession.

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé au commentaire des articles.

*

IV. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Avis de la Chambre des Salariés du 20 octobre 2022

La Chambre des Salariés a émis son avis en date du 20 octobre 2022.

Elle exige de supprimer le paragraphe 2 de l'article 29 de la loi modifiée du 12 septembre 2003 afin qu'aucune restitution du RGPH ne soit plus demandée aux héritiers, peu importe le statut du salarié handicapé qui en a bénéficié.

Concernant la restitution de l'ancien revenu minimum garanti (ci-après « RMG »), la Chambre des Salariés dénonce l'instauration d'un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2019. Elle souligne qu'une telle rétroactivité ne peut être introduite qu'à l'avantage des citoyens concernés et non à leur détriment. Elle observe ensuite que les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 2 initial sont obsolètes puisqu'ils renvoient à deux lois qui sont abrogées et ne produisent dès lors plus d'effets.

La Chambre rappelle sa revendication de longue date concernant un alignement du montant du RPGH et du revenu d'inclusion sociale (ci-après « REVIS ») avec celui du salaire social minimum

(ci-après « SSM »). À son avis, toute augmentation du SSM devrait aller en pair avec une adaptation similaire du RPGH et du REVIS.

**Avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics
du 17 octobre 2022**

La Chambre des fonctionnaires et employés publics a émis son avis en date du 17 octobre 2022.

Elle s'oppose à ce que le FNS pourra désormais demander rétroactivement, depuis le 1^{er} janvier 2019, la restitution du RMG versé aux bénéficiaires concernés. Elle regrette surtout que cette disposition est censée redresser l'oubli du législateur d'insérer des dispositions transitoires dans la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale. Sous réserve de cette observation, elle donne son accord au projet de loi sous examen.

**Avis de la Commission nationale pour la protection des données
du 2 août 2022**

La Commission nationale pour la protection des données a émis son avis en date du 2 août 2022. Les dispositions sous examen n'appellent pas d'observation de sa part.

Avis de la Chambre de Commerce du 20 octobre 2022

La Chambre de Commerce a émis son avis en date du 20 octobre 2022.

Tandis qu'elle soutient la meilleure protection sociale des personnes en situation de handicap en incapacité de travailler, elle s'interroge toutefois sur l'inexistence de tout plafond en rapport avec la non-restitution du RPGH. Dans un souci de gestion équitable du système de protection sociale, elle recommande soit de définir un plafond à la non-restitution du RPGH dans le cas de succession d'un montant exceptionnel, soit d'instaurer un mécanisme de progressivité reposant sur un taux croissant de restitution à partir d'un certain montant de succession.

La Chambre de Commerce soutient ensuite l'extension de la restitution des sommes versées au titre du REVIS aux anciens bénéficiaires du RMG, tout comme la rétroactivité de cette mesure au 1^{er} janvier 2019.

*

V. AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Avis du Conseil d'État du 13 décembre 2022

Le Conseil d'État a émis son premier avis en date du 13 décembre 2022.

En ce qui concerne l'article 1^{er} initial du projet de loi, le Conseil d'État constate une différence de traitement entre les héritiers du bénéficiaire du revenu pour personnes gravement handicapées qui est inapte à exercer un quelconque travail, d'une part, et les héritiers du bénéficiaire du revenu pour personnes gravement handicapées qui est encore apte à exercer un travail sur le marché du travail ordinaire ou dans un atelier protégé, d'autre part. Cette disposition étant contraire au principe d'égalité devant la loi, le Conseil d'État s'y oppose formellement.

Il exige ensuite, sous peine d'opposition formelle, de supprimer l'article 3 initial qui prévoit la mise en application rétroactive des mesures décrites à l'article 2 initial.

Avis complémentaire du Conseil d'État du 20 juin 2023

En date du 20 juin 2023, la Haute Corporation a émis un avis complémentaire au projet de loi amendé.

Au vu des amendements gouvernementaux du 17 mai 2023, le Conseil d'État est en mesure de lever les oppositions formelles qu'il avait formulées dans son premier avis et de marquer son accord avec le dispositif sous examen.

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Observation préliminaire

La Commission de la Famille et de l'Intégration décide de réserver une suite favorable aux observations d'ordre légistique émises par le Conseil d'État dans ses avis du 13 décembre 2022 et du 20 juin 2023, respectivement.

Intitulé

Lors de sa réunion du 7 juillet 2023, la Commission de la Famille et de l'Intégration décide de modifier l'intitulé de la présente loi en projet afin que ce dernier reflète fidèlement le contenu de la loi en projet dans sa teneur amendée. Ainsi, l'intitulé prend la teneur suivante :

« Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ».

Article unique nouveau (article 1^{er} initial)

Dans sa teneur initiale, l'article 1^{er} du présent projet de loi visait à insérer les termes « visé à l'article 28, paragraphe 2, » entre le terme « bénéficiaire » et les termes « au maximum » à l'article 29, paragraphe 2, de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées. Il en aurait résulté que « la restitution des sommes versées à titre de revenu pour personnes gravement handicapées contre la succession du bénéficiaire au maximum jusqu'à concurrence de l'actif de la succession », telle que prévue à l'article 29 de la prédite loi modifiée du 12 septembre 2003, ne s'appliquerait plus qu'aux successions provenant de bénéficiaires du RPGH qui sont reconnus à exercer un emploi salarié sur le marché du travail ordinaire ou dans un atelier protégé.

L'on prévoyait ainsi d'exclure les successions provenant de bénéficiaires du RPGH auxquels il était impossible d'investir un poste de travail dans le milieu ordinaire ou protégé ; le raisonnement sous-jacent était celui que les bénéficiaires du RPGH qui sont en mesure de prester un travail peuvent de ce fait améliorer leur situation, contrairement à ceux qui ne le sont pas.

Dans son avis du 13 décembre 2022, le Conseil d'État qualifie le raisonnement des auteurs du projet de loi sous rubrique comme erroné en ce que l'obligation de restitution prévue à l'article 29, paragraphe 2, de la prédite loi modifiée du 12 septembre 2003 ne s'applique pas aux bénéficiaires du RPGH, mais aux héritiers des bénéficiaires.

En outre, l'insertion à opérer par l'article sous rubrique aurait comme conséquence que les héritiers d'un bénéficiaire du RPGH qui n'est pas apte à travailler seraient dispensés de l'obligation de restituer au FNS les sommes versées par ce dernier à titre de RPGH au bénéficiaire décédé, contrairement aux héritiers d'un bénéficiaire du RPGH reconnu apte à intégrer le marché du travail ordinaire ou bien dans un atelier protégé qui, eux, pourront être visés par la mesure de restitution du FNS.

Dans ce contexte, le Conseil d'État constate que la présente loi en projet instaure une différence de traitement entre les héritiers des deux catégories de bénéficiaires du RPGH évoquées ci-dessus alors que ces derniers se trouvent, à l'estime du Conseil d'État, dans des situations comparables. S'y ajoute qu'au sens de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, cette différence n'est pas admissible en ce qu'elle n'est pas rationnellement justifiée. Le Conseil d'État s'oppose, par conséquent, formellement à l'article sous rubrique.

Par amendements gouvernementaux du 17 mai 2023, le libellé de l'article unique nouveau est remplacé comme suit :

« **Art. 1^{er}.** A l'article 29 de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées, le paragraphe 2 est abrogé. ».

Afin de répondre aux observations du Conseil d'État, il est décidé d'abroger l'article 29, paragraphe 2, de manière que les héritiers d'anciens bénéficiaires du RPGH seront dispensés de la restitution du RPGH sur la succession quel que soit le statut de ces derniers mettant ainsi les successeurs sur un pied d'égalité.

Dans son avis du 20 juin 2023, le Conseil d'État note que l'opposition formelle émise à l'encontre du libellé du présent article n'a plus lieu d'être au vu des modifications effectuées.

Article 2 initial (supprimé)

Dans sa teneur initiale, l'article 2 visait à insérer un nouvel article 49bis dans la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale.

Par amendements gouvernementaux du 17 mai 2023, l'article 2 initial est supprimé.

La présente suppression est effectuée afin de ne pas bloquer le dispositif de l'article unique nouveau.

Dans son avis du 20 juin 2023, le Conseil d'État prend acte de la suppression de l'article 2 du projet de loi initial ce qui pourrait avoir pour effet d'empêcher toute restitution au Fonds national de solidarité des sommes versées au titre du complément ou de l'allocation complémentaire aux bénéficiaires du revenu minimum garanti.

Paragraphe 1^{er} de l'article 49bis à insérer dans la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion

Le paragraphe sous rubrique visait à étendre l'application des mesures de restitution prévues aux articles 30 et 32 de la loi à modifier au complément et à l'allocation complémentaire versés en vertu de la loi modifiée du 26 juillet 1986 portant a) création du droit à un revenu minimum garanti ; b) création d'un service national d'action sociale ; c) modification de la loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité et de la loi modifiée du 29 avril 1999 concernant la création d'un fonds national de solidarité, respectivement.

Il aurait été procédé à cette insertion afin de combler l'absence de disposition transitoire à ce sujet dans la loi modifiée du 28 juillet 2018 précitée.

Paragraphe 2 de l'article 49bis à insérer dans la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion

Le présent paragraphe prévoyait qu'en dérogation à ce qui est prévu au paragraphe 1^{er}, les dispositions relatives à la restitution contenues dans les lois modifiées du 26 juillet 1986 et du 29 avril 1999, respectivement, se seraient néanmoins appliquées si celles-ci s'avéraient plus favorables aux bénéficiaires du complément ou de l'allocation complémentaire susmentionnés.

Article 3 initial (supprimé)

Dans sa teneur initiale, l'article 3 instaurait une mise en application rétroactive des dispositions émarginées ci-dessus. La rétroactivité desdites dispositions se serait imposée au vu du fait que celles-ci constitueraient des dispositions transitoires à insérer dans la prédite loi modifiée du 28 juillet 2018, il coulerait ainsi de source que celles-ci seraient appliquées à partir de la même date, c'est-à-dire le 1^{er} janvier 2019.

Dans son avis du 13 décembre 2022, le Conseil d'État note que le recours à la mise en application rétroactive de dispositions légales n'est admissible qu'à titre exceptionnel au vu des implications que ce dernier est susceptible d'avoir en matière de sécurité juridique. La mise en application rétroactive est toutefois à considérer comme justifiée lorsque le but à atteindre l'exige dans l'intérêt général et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

En ce que la disposition sous rubrique introduit avec effet rétroactif des mesures défavorables à l'égard des personnes visées et au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'article sous rubrique et en requiert son omission.

Par amendements gouvernementaux du 17 mai 2023, l'article 3 initial est supprimé.

Suite à la suppression de l'article 2 initial, la présente disposition n'a plus lieu d'être.

Dans son avis du 20 juin 2023, le Conseil d'État note que l'opposition formelle émise à l'encontre du libellé du présent article n'a plus lieu d'être au vu de la suppression effectuée.

VII. TEXTE PROPOSE

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission de la Famille et de l'Intégration propose à l'unanimité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur suivante :

*

PROJET DE LOI
portant modification de la loi modifiée du 12 septembre 2003
relative aux personnes handicapées

Article unique

À l'article 29 de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées, le paragraphe 2 est abrogé.

Luxembourg, le 7 juillet 2023

Le Président-Rapporteur,
Claude LAMBERTY

