

N° 5310¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

**PROJET DE REGLEMENT
GRAND-DUCAL****portant exécution de la loi du 12 septembre 2003
relative aux personnes handicapées**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(11.5.2004)

Par dépêche du 15 mars 2004, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, lequel a été élaboré par la ministre de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le Conseil d'Etat ne disposant pas encore des avis des chambres professionnelles consultées, le visa afférent du préambule du règlement devra préciser si les avis demandés auront effectivement été émis en temps utile.

Le projet de règlement sous avis vise selon les auteurs

- à préciser les modalités de fonctionnement des deux commissions, à savoir la commission d'orientation et de reclassement professionnel et la Commission médicale;
- à préciser les dispositions de mise en œuvre de la procédure en reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé;
- à préciser les dispositions de mise en œuvre de la procédure en obtention du revenu pour personnes handicapées;
- à préciser la mise en œuvre de la procédure d'orientation et de reclassement professionnel du travailleur handicapé ainsi que la forme et le contenu des mesures tendant au reclassement et à la réintégration du travailleur handicapé dans le milieu de travail ordinaire;
- à préciser la procédure applicable au travailleur handicapé, qui pour des raisons indépendantes de sa volonté n'a pas accès à un emploi;
- à déterminer les modalités de fonctionnement de la Commission spéciale, ainsi que la procédure de révision devant la Commission médicale et la Commission d'orientation et de reclassement professionnel.

Le Conseil d'Etat constate que le règlement sous avis reproduit à plusieurs endroits des dispositions qui figurent d'ores et déjà dans le texte de la loi de base et vise par moment à définir, voire interpréter le contenu de la norme supérieure de sorte à dépasser les compétences du pouvoir réglementaire.

En plus, les auteurs précisent dans le commentaire des articles que certaines dispositions des règlements grand-ducaux qui seront abrogés par le règlement sous avis seront reprises dans le règlement d'exécution et adaptées aux dispositions de la loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées. Le Conseil d'Etat se doit de rappeler à nouveau que le règlement ne peut contenir des dispositions qui modifient la norme supérieure. Au vu de ces considérations, il recommande aux auteurs d'élaguer le texte du règlement sous avis en conséquence.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Préambule

Il y aura lieu de reformuler le préambule de sorte que la formule qui suit celle sur la consultation du Conseil d'Etat se lise „De l'assentiment de la Conférence des présidents de la Chambre des députés;“.

Comme le dispositif prévoit certaines dispositions susceptibles de grever le budget de l'Etat, le Conseil d'Etat se doit de rappeler qu'en vertu de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, une fiche financière doit obligatoirement accompagner les projets de règlement comportant de telles dispositions, fiche avisée par le ministre du Trésor et du Budget. Aussi le préambule et la formule exécutoire doivent-ils tenir compte de cette observation.

Le Conseil d'Etat recommande par ailleurs de subdiviser les différents chapitres en sections numérotées en chiffres cardinaux arabes.

Les *articles 1er à 4* sont relatifs au fonctionnement de la Commission médicale et visent à préciser l'article 32 de la loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées qui règle d'ores et déjà la composition et le fonctionnement de cette commission.

Afin de tenir compte de l'évolution jurisprudentielle concernant le pouvoir réglementaire et afin de respecter l'article 36 de la Constitution, le Conseil d'Etat estime qu'il n'y a pas lieu d'attribuer des pouvoirs réglementaires à une autorité autre que le Grand-Duc, et suggère de remplacer *in fine* de l'article 1er, paragraphe 2 les termes „qui sera soumis à l'approbation du ministre“ par ceux de „qui sera approuvé par règlement grand-ducal“.

Le règlement grand-ducal ne devra ni reproduire ni dépasser le texte de force obligatoire supérieure. Comme la loi prévoit que le secrétariat de la Commission est assuré par un agent du service des travailleurs handicapés de l'Administration de l'emploi, il n'y a nul besoin de le répéter dans le règlement. Il y a lieu de supprimer la disposition relative à la nomination d'un secrétaire suppléant alors qu'il n'est pas prévu par la loi.

En ce qui concerne plus particulièrement l'article 2, le Conseil d'Etat s'oppose fermement à toute forme de fixation de l'indemnité prévue autre que celle du règlement grand-ducal. Cette observation vaut également pour la fixation de l'indemnité projetée à l'article 18 pour les membres de la Commission d'orientation et de reclassement professionnel des travailleurs handicapés. Il est toutefois à se demander si le principe même des indemnités à allouer aux membres des commissions, au secrétaire de celles-ci et aux experts qui assistent à leurs réunions trouve une base légale suffisante dans la loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées qui ne prévoit pas expressément de telles indemnités.

Pour ce qui est du secret professionnel dont fait état l'article 3, le Conseil d'Etat ne voit pas quelle pourra être la valeur ajoutée d'une telle disposition dans un règlement grand-ducal par rapport aux dispositions légales qui règlent la matière. Il recommande la suppression de cet article ainsi que celle de l'article 19 du règlement sous avis.

Les *articles 5 à 10* ont trait à la procédure pour la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé.

Au vœu de l'article 2 de la loi, un règlement grand-ducal devra déterminer quelles sont les pièces justificatives requises.

Le paragraphe 1er de l'article 5 du règlement sous avis répond à cette demande. En ce qui concerne le premier tiret de la lettre b) du point 1° du paragraphe 1er, le Conseil d'Etat demande la suppression du bout de phrase se trouvant *in fine* et libellé comme suit: „et renseignant sur le bénéfice de l'indemnité de chômage“. En effet, l'ajout d'une telle condition risque de dépasser le cadre légal. Pour le surplus, le Conseil d'Etat estime que les paragraphes 2 et 3, qui ne font que reproduire les dispositions des articles 2 et 3 de la loi, sont superflus et peuvent être supprimés. Il en est de même de l'article 6 du projet de règlement.

L'article 3(2) de la loi impose à la Commission médicale un délai de deux mois à partir de la date où la demande est réputée faite. L'article 8, paragraphe 1er proposé dans le règlement est superfétatoire et le Conseil d'Etat recommande sa suppression.

Pour ce qui est de l'article 7, le Conseil d'Etat estime qu'un requérant qui ne prête pas son concours aux examens et investigations jugés utiles par la commission, devra être débouté de sa demande. La loi

prévoit en effet que la commission devra prendre sa décision dans un délai de deux mois à partir de la date d'introduction de la demande complète. Il n'est donc pas possible à la commission de surseoir à statuer de sorte que le Conseil d'Etat propose d'omettre cet article.

Les paragraphes 1er et 2 de l'article 9 tendent à subordonner les nouvelles demandes en reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé formulées par des requérants déboutés à des conditions supplémentaires, afin d'éviter une pléthore de demandes nouvelles, comme le craignent les auteurs.

Le Conseil d'Etat doit s'opposer à cette disposition qui vise à modifier la loi de base alors qu'elle risquera en effet d'encourir la sanction prévue à l'article 95 de la Constitution.

Ceci vaut également pour l'article 13, paragraphe 2 qui est à supprimer pour la même raison.

Les *articles 11 à 15* ont trait à la procédure en obtention du revenu pour personnes gravement handicapées.

En exécution de l'article 2, alinéa 2 de la loi, l'article 11 paragraphe 1er du règlement fait l'énumération des pièces justificatives qui devront accompagner la demande en obtention du revenu pour personnes gravement handicapées.

Comme les paragraphes 2 et 3 de l'article 11 de même que l'article 12 ne font que reproduire les dispositions de la loi, le Conseil d'Etat recommande leur suppression. A défaut de la radiation du paragraphe 2, il y aura lieu d'ajouter le ministre ayant la Santé dans ses attributions.

En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 13, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations émises à l'égard de l'article 9.

A l'article 14, paragraphe 2 *in fine*, le Conseil d'Etat suggère la suppression des termes „en application de l'article 26 de la loi“ alors qu'ils sont superfétatoires. Le paragraphe 3 est à supprimer alors que la notification est expressément prévue par la loi.

Selon la loi, le Fonds national de solidarité peut réclamer, dans les limites à fixer par un règlement grand-ducal, la restitution des sommes par lui 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. Le dernier paragraphe de l'article 15 du règlement suffit à remplir cette demande. Le Conseil d'Etat suggère partant de supprimer le premier et le deuxième paragraphes de l'article 15 et de limiter dans le troisième paragraphe les références aux seuls articles 28(2) et 28(3) de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

En ce qui concerne le fonctionnement de la Commission d'orientation et de reclassement professionnel des travailleurs handicapés, les *articles 16 à 20* visent à préciser l'article 33(2) de la loi. Aussi le Conseil d'Etat recommande-t-il de supprimer toutes les dispositions déjà contenues dans la loi. Ainsi l'article 16 est superflu comme ne reproduisant que l'article 33, paragraphe 2. Les détails figurant à l'article 17 trouveraient mieux leur place dans le règlement d'ordre intérieur qui, pour les mêmes raisons que celles invoquées par le Conseil d'Etat par rapport au paragraphe 2 de l'article 1er, devra être approuvé par règlement grand-ducal.

Pour ce qui est de l'indemnité proposée à l'article 18, le Conseil d'Etat renvoie à ses développements par rapport à l'article 2.

Les *articles 21 à 25* ont trait à la procédure d'orientation et de reclassement professionnel du travailleur handicapé.

Le Conseil d'Etat estime que l'article 23 est superfétatoire alors que les dispositions y contenues se trouvent d'ores et déjà dans le texte de base. Il en recommande la suppression. Pour ce qui est de l'article 24, il renvoie à ses observations faites à l'article 7 et propose également la suppression de cet article.

Le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas nécessaire de déterminer les modalités de la prise de décision dans un règlement et suggère de supprimer le premier paragraphe de l'article 25.

Par rapport aux mesures visées à l'article 8, alinéa 4 de la loi, le Conseil d'Etat se prononce encore une fois pour la radiation de toutes les dispositions figurant d'ores et déjà dans le texte de base et notamment à l'article 15. Il recommande aux auteurs de revoir l'article 27 du règlement proposé en ce sens.

D'après l'article 14 de la loi, le règlement grand-ducal devra déterminer les conditions sous lesquelles les travailleurs indépendants qui ont obtenu la reconnaissance de la qualité de travailleur

handicapé et qui sont disposés à poursuivre leur activité, peuvent bénéficier de l'exemption totale ou partielle des cotisations de sécurité sociale qui sont prises en charge par le budget de l'Etat. Le Conseil d'Etat est d'avis que le contenu de l'article 30, tel que formulé actuellement, ne détermine pas suffisamment ces conditions de sorte qu'il y a lieu de l'étoffer pour satisfaire à la loi.

L'article 34 tend à compléter les dispositions de l'article 9 de la loi et est partant à omettre.

L'alinéa 1 de l'article 35 est en contradiction avec la loi de base qui, dans son article 5, impose au directeur de l'Administration de l'emploi de transmettre le dossier avec les pièces justificatives au Fonds national de solidarité si le travailleur handicapé n'a pas accès à un emploi salarié pour des raisons indépendantes de sa volonté. Imposer la charge de la preuve du fait qu'il n'a pas accès à un emploi salarié pour des raisons indépendantes de sa volonté est contraire à la loi, de sorte que le Conseil d'Etat s'oppose fermement à cette disposition qui par ailleurs risquera d'encourir la sanction prévue à l'article 95 de la Constitution. Il en va de même pour l'alinéa 2 de ce paragraphe qui, en définissant quelles personnes sont à considérer comme n'ayant pas accès à un emploi salarié, crée des conditions supplémentaires au texte de base. Le Conseil d'Etat insiste sur la suppression des paragraphes 1er et 2 de l'article 35 et recommande de limiter cet article à la détermination des pièces justificatives qui doivent accompagner la demande, conformément à la loi.

L'article 36 est à omettre comme étant superfétatoire.

Les articles 37 et 38 sont relatifs au fonctionnement de la Commission spéciale. L'article 7 de la loi prévoit que la commission spéciale est complétée par des représentants de certaines associations privées telles que précisées dans le texte. Le Conseil d'Etat estime que c'est dès lors par erreur que les auteurs ont prévu au premier tiret de l'article 37 de compléter la commission par un fonctionnaire de l'Etat représentant les organismes de la sécurité sociale. Il demande l'omission de ce tiret qui dépasse le cadre légal. La procédure en révision devant la commission médicale et celle devant la commission d'orientation et de reclassement professionnel sont prévues à l'article 3(6) respectivement de l'article 6(3) de la loi de base de sorte qu'il n'y a pas lieu de reproduire les dispositions afférentes dans le règlement grand-ducal. Les paragraphes 1er et 2 de l'article 39 sont partant à omettre.

Le Conseil d'Etat s'oppose à la disposition visant à introduire dans le paragraphe 3 de l'article 39 une condition qui fait défaut dans la loi de base.

Il insiste sur la radiation de ce paragraphe qui risquera également d'encourir la sanction prévue à l'article 95 de la Constitution.

Selon la loi de base, le règlement grand-ducal à prendre devrait déterminer les pièces justificatives qui doivent accompagner la demande en révision. Il y aura donc lieu de reformuler l'article 39 en ce sens. Pour éviter que les requérants soient contraints de se procurer à plusieurs reprises et dans un laps de temps assez rapproché les mêmes pièces, le Conseil d'Etat considère qu'il devrait suffire que le requérant produise une déclaration sur l'honneur en ce qui concerne le maintien en l'état des conditions antérieurement établies.

En ce qui concerne la mise en vigueur, le Conseil d'Etat propose de reformuler l'article 41, de sorte à prévoir son entrée en vigueur le cas échéant ensemble avec celle de la loi du 12 septembre 2003, sinon de s'en tenir au droit commun.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 11 mai 2004.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES