

N° 4827¹⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

relatif aux personnes handicapées et portant modification

1. de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat,
2. de la loi du 22 avril 1966 portant réglementation uniforme du congé annuel payé des salariés du secteur privé,
3. de la loi modifiée du 12 mars 1973 portant réforme du salaire social minimum,
4. de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant
 1. création d'un fonds pour l'emploi;
 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet,
5. de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales,
6. de la loi modifiée du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie,
7. de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois,
8. de la loi modifiée du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension et
9. du Code des assurances sociales

* * *

DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(1.7.2003)

Sur base de l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, le Conseil d'Etat fut saisi en date du 25 avril 2003 par le Président de la Chambre des députés d'amendements au projet de loi sous rubrique.

Au texte des amendements élaborés par la Commission de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse étaient joints des remarques préliminaires d'ordre général, un exposé des motifs, un court commentaire, ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi intégrant les modifications proposées.

Selon les auteurs, les amendements proposés ne mettent en cause ni les options principales du projet de loi initial, ni la refonte légistique du texte proposé par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 25 février 2003. S'il est vrai que certains des amendements proposés se limitent à des redressements matériels, voire à des précisions utiles de certains passages du texte du projet de loi sous rubrique, il faut néanmoins constater qu'un bon nombre des amendements introduisent un fond nouveau et que d'autres altèrent profondément le texte proposé par le Conseil d'Etat.

En ce qui concerne ce dernier type d'amendements, le Conseil d'Etat tient à rappeler que la décision relative à la diminution de la capacité de travail et à l'état de santé du requérant devra appartenir à la Commission médicale tandis que le Fonds national de solidarité sera appelé à vérifier si les conditions d'âge et de résidence sont remplies et à déterminer le montant du revenu à verser au requérant.

Pour émettre le présent avis, le Conseil d'Etat suivra la numérotation retenue dans la lettre de saisine du président de la Chambre des députés pour présenter les amendements.

L'amendement No 1 a trait à l'intitulé du projet et tient compte des modifications envisagées par les amendements Nos 23 à 26. Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler.

L'amendement No 2 ne suscite pas d'observation.

Les auteurs des amendements gouvernementaux du 1er août 2002 avaient insisté sur le fait que la possibilité d'adapter un poste de travail dans l'atelier protégé ou en milieu de travail ordinaire devrait être retenue comme critère permettant de décider si une personne dispose de capacités suffisantes pour exercer un emploi salarié. Ils s'étaient référés expressément à la classification internationale des déficiences, incapacités et handicaps préconisée par l'Organisation Mondiale de la Santé en ce qu'elle précise que le handicap est constitué par l'interaction entre la personne déficiente et son environnement et le degré d'adaptation ou d'aménagement de celui-ci.

L'amendement No 3 revient sur cette optique et supprime le critère lié à l'adaptation d'un poste de travail aux besoins de la personne handicapée pour s'en tenir au seul critère d'incapacité lié à l'état de santé, qui dans le texte du projet de loi est précisé par l'ajout du terme „irréalisable“. Le Conseil d'Etat avait soutenu les auteurs du projet de loi dans leur idée de ne pas lier l'octroi du revenu pour personnes gravement handicapées, voire la considération qu'une personne n'est plus en mesure de travailler en milieu ordinaire ou protégé à un seul critère médical. Il a désormais quelque mal à suivre la Commission dans son revirement actuel dont la motivation lui semble peu convaincante et il propose par conséquent de maintenir le texte tel que prévu dans sa version du 25 février 2003 et de libeller le point c) comme suit:

„c) présenter un état de santé qui est 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.“

Le Conseil d'Etat peut se rallier à l'approche des auteurs de délimiter le champ d'application du présent projet de loi des textes de loi ayant trait aux prestations en faveur des personnes âgées.

L'amendement No 4 introduisant une nouvelle disposition à l'article 1er du texte de loi projeté et visant à assurer un revenu minimum à des personnes reconnues travailleurs handicapés qui n'ont pas accès à un emploi salarié pour des raisons indépendantes de leur volonté, rencontre l'approbation du Conseil d'Etat. Cependant, il estime que cette disposition ne devrait pas figurer à un nouveau paragraphe 3, mais devrait plutôt s'ajouter au paragraphe 2 relatif aux conditions d'attribution du revenu pour personnes gravement handicapées dont l'alinéa 3 devrait se lire comme suit:

„Par dérogation aux conditions prévues aux points a), b) et c), peut également prétendre au revenu pour personnes gravement handicapées, la personne reconnue travailleur handicapé, qui, pour des raisons indépendantes de sa volonté, n'a pas accès à un emploi salarié et dispose de ressources d'un montant inférieur à celui du revenu pour personnes gravement handicapées.“

En procédant de cette manière, l'alinéa 2 du paragraphe 3 proposé par la Commission et ayant trait aux conditions de résidence devient superflu et peut être supprimé.

Afin d'éviter de contraindre le requérant à devoir introduire une nouvelle demande pour obtenir le revenu pour personnes gravement handicapées en raison de circonstances indépendantes de sa volonté, le Conseil d'Etat estime, en ce qui concerne l'alinéa 3, que la Commission d'orientation et de reclassement professionnel devra d'office continuer le dossier au Fonds national de solidarité sans que la personne concernée ne doive présenter une nouvelle demande et suggère de modifier l'alinéa afférent en conséquence.

Le Conseil d'Etat propose encore de reprendre le prédit alinéa, amendé par lui, ainsi que la disposition relative à la sanction prévue à l'alinéa 4 du paragraphe 3 dans un article à part, relégué sous le chapitre 1er dans un nouvel article 5 et dont le libellé serait le suivant:

„Art. 5. (1) Si le travailleur handicapé n'a pas accès à un emploi salarié pour des raisons indépendantes de sa volonté, le directeur de l'Administration de l'emploi transmet le dossier en vue de l'obtention du revenu pour personnes gravement handicapées au Fonds national de solidarité.

(2) Le travailleur handicapé, qui refuse d'occuper un poste de travail qui lui est offert et qui correspond à ses aptitudes de travail, perd le bénéfice du revenu pour personnes gravement handicapées.“

La numérotation des articles subséquents devra être adaptée en conséquence, de même que les références au sein du texte qui devront être décalées d'une unité.

L'amendement No 5 ne suscite pas d'observation.

L'amendement No 6 revoit la procédure concernant la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé et l'attribution du revenu pour personnes gravement handicapées. Les auteurs attribuent la compétence exclusive pour les décisions liées à la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé à la Commission médicale qui décidera désormais de l'octroi ou du refus de ladite qualité. Cependant, les auteurs des amendements ne prévoient pas d'accorder un pouvoir de décision à la Commission médicale qui ne donnera qu'un avis relatif aux conditions d'attribution du revenu pour personnes gravement handicapées liées à la capacité de travail et à l'état de santé du requérant qu'il transmettra au Fonds national de solidarité. Dans la version antérieure, tant la Commission médicale que la Commission d'orientation et de reclassement professionnel détenaient un véritable pouvoir de décision par rapport à la détermination respectivement de la capacité de travail et de l'état de santé du requérant. Cette décision était susceptible d'un réexamen devant la commission spéciale, conformément aux termes de l'ancienne version de l'article 5, dont la décision peut à son tour faire l'objet d'un recours devant le Conseil arbitral sinon devant le Conseil supérieur des assurances sociales. Dans l'actuelle version, seul un recours est prévu contre la décision prise par le Fonds national de solidarité qui sera porté respectivement devant le Conseil arbitral des assurances sociales ou devant le Conseil supérieur.

Vu la répartition des compétences entre le Fonds national de solidarité qui est appelé à vérifier si les conditions d'âge et de résidence, à savoir les lettres a) et d) prévus à l'actuel article 1er paragraphe 2, sont remplies et à déterminer le montant du revenu à verser au requérant, et la Commission médicale à laquelle il appartient de prendre une décision relative à la diminution de la capacité de travail et à l'état de santé du requérant, à savoir les lettres b) et c) de l'article 1er, paragraphe 2, la possibilité d'un réexamen devant la commission spéciale et des recours subséquents par rapport à ces deux conditions devra être maintenue. Ceci d'autant plus qu'il est inconcevable que la vérification de la diminution de la capacité de travail de trente pour cent au moins par la Commission médicale ait une fois le caractère de décision quand il s'agit de la qualité de travailleur handicapé, mais reste au stade d'avis non susceptible de réexamen lorsqu'il s'agit de la personne prétendant au revenu pour personnes gravement handicapées. Le Conseil d'Etat désapprouve une telle différence de traitement dont il ne saisit pas la justification rationnelle et à laquelle il doit s'opposer formellement.

Le Conseil d'Etat aurait par ailleurs préféré regrouper tous les recours à l'article 5 figurant au chapitre 1er ayant trait aux dispositions générales, plutôt que de les voir reléguer à l'article 29.

Désormais, la Commission d'orientation et de reclassement professionnel sera uniquement compétente pour les mesures d'orientation et autres mesures favorisant l'intégration professionnelle des travailleurs handicapés.

Le Conseil d'Etat peut se rallier à cette démarche qui vise à alléger et à raccourcir la procédure initialement prévue.

Le Conseil d'Etat constate par ailleurs que la Commission ne l'a pas suivi en ce qui concerne le réexamen périodique des conditions à la base de la décision d'octroi et a supprimé le paragraphe 5 proposé à l'article 3. Le Conseil d'Etat voudrait souligner que la démarche proposée par lui s'aligne sur la législation du revenu minimum garanti qui prévoit un examen régulier de la part de l'organisme compétent afin de contrôler si les conditions d'octroi sont toujours remplies. Les bénéficiaires de l'allocation complémentaire étant certainement aussi, sinon plus nombreux que les personnes susceptibles de se voir reconnaître la qualité de travailleur handicapé, les arguments de la Commission, que le nombre élevé de dossiers soumis aux commissions compétentes empêcherait le réexamen périodique d'un point de vue administratif et qu'une telle procédure risquerait d'entraver le fonctionnement des commissions et du service chargé de confectionner le dossier à soumettre aux commissions, ne sauraient être partagés par le Conseil d'Etat.

Selon le Conseil d'Etat, la possibilité d'un retrait de la qualité de travailleur handicapé devrait être conservée et il insiste sur le maintien de l'examen périodique des conditions à la base de la décision de la Commission médicale tel que prévu au paragraphe 5 de l'article 3 de sa version proposée. Dans ce même ordre d'idées, le Conseil d'Etat a les plus grandes difficultés à suivre la Commission parlementaire en relation avec l'amendement No 16. En effet, en limitant la révision des décisions du Fonds national de solidarité aux seuls refus, la nouvelle législation aboutirait à la situation absurde où, l'octroi du revenu pour personnes gravement handicapées une fois intervenu, il n'y aurait plus de moyen légal pour retirer ou adapter cet avantage en raison de l'évolution de la situation personnelle du bénéficiaire. L'approche choisie par la Commission est d'autant plus difficilement compréhensible qu'elle renvoie de façon expresse aux articles 26 et 27 de la loi de 1999 sur le revenu minimum garanti, législation qui traite de la révision de la décision d'attribution de l'allocation complémentaire, précisément pour éviter l'écueil précité. Aussi le Conseil d'Etat se doit-il de recommander très vivement le maintien du texte qu'il avait proposé à cet égard dans son avis du 25 février 2003.

L'amendement No 7 introduit un nouvel article 4 dans le texte du projet de loi qui reprend le premier alinéa de l'article 6 du texte proposé par le Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler quant à cette restructuration du texte.

L'amendement No 8 relatif aux nouvelles compétences de la Commission d'orientation et de reclassement professionnel est le corollaire de l'amendement No 6 et ne suscite pas d'autres observations.

La précision des organes qui prennent les décisions susceptibles de recours et l'introduction d'un délai pour la demande de réexamen prévu à *l'amendement No 9* ne donnent pas lieu à observation, sauf à relever que le terme de „retrait“ qui se trouve au paragraphe 1er de l'article 6 du projet de loi amendé devrait, le cas échéant, être supprimé pour les raisons énoncées ci-avant.

Les amendements Nos 10 et 11 visent à préciser dans le texte du projet de loi la compétence spécifique du Service des travailleurs handicapés de l'Administration de l'emploi et peuvent être approuvés par le Conseil d'Etat.

La disposition relative aux abattements sur les salaires des travailleurs handicapés dont le rendement professionnel a diminué avait été reprise de la loi du 12 novembre 1991 sur les travailleurs handicapés et est abolie par le biais de *l'amendement No 12* étant donné qu'elle semble contraire au principe de l'égalité de traitement défini par la directive 2000/78/CE portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail et dont la transposition en droit luxembourgeois est imminente. Le Conseil d'Etat se rallie à cette approche des auteurs.

L'amendement No 13 supprime l'option dont disposait l'atelier protégé de payer au travailleur handicapé un salaire supérieur au salaire réduit en application de la législation sur le salaire social minimum et réduit la liberté de l'atelier protégé en matière de politique de salaire à la possibilité de payer une prime

ou un autre avantage en espèces. Le Conseil d'Etat ne peut pas marquer son approbation à une telle modification dont il ne suit pas la motivation et propose le maintien du texte initial.

Sauf ce qui a été dit à l'endroit de l'amendement 16 dans le cadre de l'examen de l'amendement 6, *les amendements Nos 14 à 21* ne donnent pas lieu à d'autres observations.

L'amendement 22 propose une troisième version relative à l'attribution des allocations familiales qui vise à donner une couverture aux personnes handicapées qui suivent des études ou une formation professionnelle régulières, soit une formation spécifique adaptée à leurs capacités et aptitudes, tout en les soumettant à une condition de non-cumul. Les auteurs précisent qu'il semble nécessaire de reformuler les dispositions de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales afin de prévenir des indus injustifiés et de cibler de façon précise les personnes non couvertes par les revenus projetés ou par une prestation équivalente à l'étranger. Le Conseil d'Etat peut partager cette approche et marquer son accord à la version amendée lui soumise.

Il en est de même pour l'allocation spéciale supplémentaire prévue à l'article 4, alinéa 6 de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et des dispositions transitoires introduites par le nouvel article 33.

Le Conseil d'Etat marque son accord à *l'amendement No 23* qui vise à supprimer pour l'avenir le versement de la pension d'orphelin sans limite d'âge, qui de par l'introduction d'un revenu pour personnes handicapées est dépourvue de sa raison d'être.

Les amendements Nos 24 à 27 ne donnent pas lieu à observation.

En ce qui concerne *l'amendement No 28*, les auteurs rappellent fort judicieusement eux-mêmes que la doctrine en matière légistique prévoit que l'abrogation d'un texte antérieur autonome, qui contiendrait des dispositions modificatives d'autres textes, ne concerne que les dispositions autonomes et est sans effet sur les dispositions modificatives. Il est évident que les modifications apportées par la loi du 12 novembre 1991 à la loi du 21 février 1976 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'Emploi et portant création d'une Commission nationale de l'Emploi restent acquises. Le Conseil d'Etat ne voit dès lors pas l'utilité de l'amendement proposé et en recommande la suppression.

Les amendements Nos 29 à 33 ne donnent pas lieu à observation.

Le Conseil d'Etat tient encore à relever que les articles comprenant les modifications sont à énoncer dans l'ordre chronologique des lois qu'ils sont destinés à modifier.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec le texte du projet de loi tel qu'il est actuellement proposé par la Commission de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse de la Chambre des députés.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 1er juillet 2003.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

