

N° 4827¹¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

concernant la situation de revenu des personnes handicapées portant

1. Réglementation du travail des personnes handicapées dans les ateliers protégés et modification de la loi modifiée du 12 novembre 1991 sur les travailleurs handicapés
2. Création d'un droit à un revenu pour personnes gravement handicapées
3. Création d'un Conseil supérieur des personnes handicapées

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES SUR
LES AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX**

(24.9.2002)

Par lettre du 29 juillet 2002, réf. 4180/PT/PJ, Madame Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse, a soumis les amendements gouvernementaux sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

1. Les amendements gouvernementaux au projet de loi concernant la situation de revenu des personnes handicapées s'imposent suite aux avis du Conseil d'Etat et d'autres organes consultatifs.

**1. La nouvelle procédure en vue de l'obtention
de la qualité de travailleur handicapé ou du revenu
pour personnes gravement handicapées****1.1. Les compétences des deux commissions**

2. Le projet initial prévoyait une commission unique, la commission d'orientation et de reclassement professionnel (COR), compétente pour décider de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé. Cette commission devait trancher également si les requérants au revenu pour personnes gravement handicapées sont inaptes pour le marché de travail ordinaire ou protégé, c'est-à-dire s'ils ont droit à ce revenu.

Le directeur de l'Administration de l'Emploi (ADEM) devait ensuite décider sur proposition de la COR de l'orientation du travailleur handicapé vers le marché de travail ordinaire ou protégé.

3. Le texte amendé prévoit un changement de la composition et des modalités de fonctionnement de la commission d'orientation et de reclassement professionnel, ainsi que la création d'une commission médicale.

Suite aux observations de différents organes consultatifs exigeant une véritable équipe multidisciplinaire afin d'établir un profil global des capacités de la personne handicapée, le Gouvernement opte pour la création d'une deuxième commission, la commission médicale. Il est d'avis que l'extension de la commission existante (nombre des tâches, diversité des professionnels) pourrait ralentir les travaux de celle-ci.

Le projet amendé prévoit ainsi deux commissions distinctes:

- la commission médicale composée de cinq médecins spécialisés;
- la commission d'orientation et de reclassement professionnel composée de représentants du domaine social et psychopédagogique ainsi que d'un médecin du travail.

La procédure pour la reconnaissance du statut de travailleur handicapé et pour l'octroi du revenu pour personnes gravement handicapées a donc été entièrement revue.

4. La commission médicale aura pour mission de déterminer le taux d'incapacité du requérant et de décider si le statut de travailleur handicapé ou le bénéficiaire du revenu pour personnes gravement handicapées lui pourront être accordés. Pour la détermination du niveau de l'incapacité, la commission se réfère aux capacités de travail d'une personne valide de même âge.

En cas d'éligibilité du demandeur (diminution de la capacité de travail de 30% au moins), la commission médicale saisit la commission d'orientation et de reclassement professionnel en lui transmettant son rapport concernant le taux d'incapacité, les capacités de travail résiduelles et l'état de santé du requérant.

Celle-ci décide si le requérant est orienté vers le marché du travail ordinaire ou protégé ou encore s'il obtient le revenu pour personnes gravement handicapées.

Trois cas peuvent se présenter dès lors:

- si le requérant est orienté vers les ateliers protégés, il appartient aux responsables de l'atelier protégé de déterminer les mesures garantissant des conditions de travail adaptées aux capacités du travailleur handicapé ainsi que celles destinées à promouvoir son passage sur le marché de travail ordinaire;
- si le requérant est orienté vers le marché de travail ordinaire, la commission d'orientation et de reclassement professionnel propose au directeur de l'ADEM les mesures à prendre en vue de la réinsertion professionnelle du travailleur handicapé (mesures de formation et de rééducation, participation au salaire, aux frais de formation, aux frais de transport, etc.). Le directeur de l'ADEM ou un fonctionnaire délégué par lui à cet effet fixe alors les mesures à prendre;
- si la commission considère que le requérant devrait obtenir le revenu pour personnes gravement handicapées, elle passe le dossier au Fonds national de solidarité qui notifie au requérant la décision d'octroi ou de refus dans un délai d'un mois à partir de sa saisie.

5. La commission d'orientation et de reclassement professionnel est donc uniquement saisie si les critères médicaux sont remplis, ce qui constitue, selon les auteurs du projet, un gain de temps pour elle.

Dans le cas d'une demande en vue de l'obtention du revenu pour personnes gravement handicapées, elle dispose de deux mois pour notifier au requérant la décision de refus ou pour passer le dossier au Fonds national de solidarité.

Dans le cas d'une requête en vue de l'octroi du statut de travailleur handicapé, le service des travailleurs handicapés informe le requérant des mesures décidées par la commission d'orientation et de reclassement professionnel ou par le directeur de l'ADEM dans un délai de trois mois après la saisine de la commission.

Dans les deux cas, la Commission médicale disposait déjà d'un délai de deux mois soit pour notifier sa décision de refus au requérant, soit pour transmettre le dossier à la commission d'orientation et de reclassement professionnel.

La Chambre des Employés Privés accueille en principe la répartition des tâches entre les deux commissions afin de ne pas surcharger la COR. Elle se demande pourtant si la nouvelle procédure ne risque pas de durer beaucoup plus longtemps que la procédure initialement prévue où il n'y avait qu'une seule commission intervenante.

1.2. La composition des deux commissions

6. Les membres des deux commissions, ainsi que leurs suppléants respectifs, sont nommés par le ministre du Travail et de l'Emploi. Ils sont nommés pour une durée de quatre ans et leur mandat est renouvelable.

Si elles le jugent nécessaire, les commissions peuvent s'adjoindre des experts pour la bonne exécution de leur mission.

7. La composition des deux commissions est logique par rapport aux missions qui leur sont attribuées. La commission médicale qui se base sur des critères médicaux pour établir le taux d'incapacité de travail du requérant est composée de cinq médecins spécialisés:

- trois médecins ayant une spécialisation dans les domaines de la rééducation et réadaptation fonctionnelles ou de la psychiatrie;
- un médecin représentant l'Administration du Contrôle médical de la Sécurité Sociale;
- un médecin représentant la Division de la Santé au Travail du ministère de la Santé.

8. La composition de la COR subit des changements par rapport à la situation actuelle. Puisqu'elle ne doit plus juger le taux d'incapacité de travail des requérants, il n'y a plus de médecins, à l'exception d'un médecin du travail. La composition sera la suivante:

- deux représentants du ministère du Travail et de l'Emploi;
- un représentant de l'Administration de l'Emploi;
- un médecin du travail;
- un psychologue spécialisé dans le domaine du handicap;
- un ergothérapeute spécialisé dans le domaine des aides techniques;
- un éducateur gradué;
- un assistant social.

Cette composition reflète la mission de la COR qui consiste à orienter le requérant vers le marché du travail ordinaire ou protégé ou à lui attribuer le revenu pour personnes gravement handicapées. Lors de sa décision, elle ne doit pas se limiter à considérer le taux d'incapacité du requérant, mais elle doit analyser également l'environnement de travail de la personne concernée.

9. Suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat, les critères permettant de décider de l'inaptitude au travail du requérant au revenu pour personnes gravement handicapées ne seront pas précisés par règlement grand-ducal. Le texte amendé définit lui-même les conditions d'attribution du revenu pour personnes gravement handicapées.

Ainsi le revenu pour personnes gravement handicapées est-il attribué à la personne dont l'état de santé 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 à ses besoins un poste de travail dans le milieu ordinaire ou protégé.

La COR devra donc tenir compte lors de sa décision des conclusions de la commission médicale et des possibilités d'aménagement d'un poste de travail aux besoins spécifiques du requérant. Si le critère médical, c'est-à-dire l'état de santé de la personne handicapée, reste évidemment un critère de décision, il ne sera plus l'unique élément à prendre en considération.

Conformément à la conception de l'Organisation mondiale de la Santé, le projet considère 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. Il sera donc nécessaire de recourir à l'expertise des représentants des ateliers protégés pour déterminer les possibilités d'adaptation d'un poste de travail.

Si le recours à leur expertise pourra se faire conformément aux dispositions du texte de la loi, la Chambre des Employés Privés se demande toutefois s'il ne serait pas opportun de prévoir une consultation obligatoire d'un représentant d'un atelier protégé, voire d'adjoindre un représentant d'un atelier protégé à la COR.

1.3. Interaction des deux demandes

10. Les demandes en obtention du statut de travailleur handicapé ou en obtention du revenu pour personnes gravement handicapées sont à adresser au service des travailleurs handicapés de l'ADEM qui assure la fonction de secrétariat pour les deux commissions susmentionnées.

Si la commission médicale considère que le critère médical d'une incapacité de travail de trente pour cent est rempli, la COR doit décider de la suite du dossier. Il se peut dès lors qu'une personne qui a fait la demande pour l'obtention du revenu pour personnes gravement handicapées se voit faire notifier

qu'elle est éligible au statut de travailleur handicapé. A l'inverse, une personne ayant demandé le statut de travailleur handicapé peut obtenir le revenu pour personnes gravement handicapées.

Dans le premier cas, le commentaire des articles considère que le requérant, auquel le revenu est refusé, n'aura pas à refaire toute la démarche administrative pour la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé.

Dans le deuxième cas, cet aspect n'est pas mentionné expressément dans le commentaire des articles. La Chambre des Employés Privés attire l'attention sur le fait que le dossier de demande pour l'obtention du revenu pour personnes gravement handicapées requiert des pièces supplémentaires par rapport au dossier de demande pour le statut de travailleur handicapé.

Si le législateur entend faciliter les démarches administratives et coordonner les deux types de demande, ne serait-il pas opportun de prévoir un même dossier de demande quelque soit l'objet de celle-ci?

1.4. Le règlement grand-ducal du 14 avril 1992 déterminant la composition et le fonctionnement de la commission d'orientation et de reclassement professionnel des travailleurs handicapés

11. Le règlement grand-ducal du 14 avril 1992 déterminant la composition et le fonctionnement de la commission d'orientation et de reclassement professionnel des travailleurs handicapés contient des dispositions qui font désormais partie intégrante du texte de la loi sur les travailleurs handicapés. Certaines dispositions sont modifiées par ce biais, notamment la composition de la commission d'orientation et de reclassement professionnel.

La Chambre des Employés Privés tient à remarquer que le législateur n'a jusqu'à présent pas prévu d'adapter le règlement grand-ducal en question et qu'il est donc nécessaire de procéder aux modifications nécessaires de ce règlement grand-ducal.

1.5. La participation financière de l'Etat au salaire du travailleur handicapé

12. Le projet initial prévoyait que la participation de l'Etat au salaire est fixée sur avis de la COR par le directeur de l'ADEM en fonction de critères déterminés par règlement grand-ducal.

Le texte amendé indique que cette participation est allouée sur avis de la COR par le directeur de l'ADEM en fonction de la perte de rendement du travailleur handicapé due à la diminution de sa capacité de travail et non plus en fonction de critères définis par voie de règlement grand-ducal.

La CEP•L se demande si la fixation de critères n'amènerait pas une détermination plus objective du niveau de la participation au salaire.

2. Les ateliers protégés

2.1. La procédure d'agrément des ateliers protégés

13. La procédure d'agrément des ateliers protégés s'inscrit désormais dans le cadre de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines familial, social et thérapeutique (dite loi ASFT). La compétence ministérielle pour l'agrément des ateliers protégés passe du ministre du Travail et de l'Emploi au ministre de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse.

En vue d'une égalité de traitement des différents types de services pour personnes handicapées, le financement des ateliers protégés fonctionnera selon les conditions et modalités prévues par la loi „ASFT“.

Les ateliers protégés seront également soumis à la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

La Chambre des Employés Privés accueille favorablement ces modifications qui permettent d'atteindre une meilleure cohérence administrative au niveau de la procédure d'agrément.

2.2. La durée de travail dans les ateliers protégés

14. La durée hebdomadaire normale du travail dans les ateliers protégés est de quarante heures, à moins que la durée effective de travail ne soit fixée différemment par une disposition légale, réglementaire ou par une convention.

Le projet prévoit cette exception possible à la durée de quarante heures puisque actuellement certains ateliers protégés ne fonctionnent pas selon cette durée pour des contraintes liées au transport des personnes handicapées. Les auteurs du projet sont toutefois d'avis qu'à l'avenir tout atelier protégé devrait en principe fonctionner durant quarante heures par semaine.

De nombreux travailleurs handicapés recourent aux transports publics pour se rendre à l'atelier protégé. Vu que les horaires ne sont pas adaptés aux heures d'ouverture des ateliers protégés et que les trajets à parcourir sont parfois très importants (répartition géographique inégale des ateliers protégés), les travailleurs handicapés peuvent rencontrer des problèmes pour respecter les heures d'ouverture des ateliers protégés.

La Chambre des Employés Privés salue que pour cette raison la durée du transport journalier peut être incluse dans la durée de travail jusqu'à concurrence du nombre des heures de travail fixées dans le contrat de travail de la personne handicapée.

2.3. La délégation des travailleurs handicapés des ateliers protégés

15. Le projet de loi amendé supprime la délégation parallèle des travailleurs handicapés prévue par le projet initial au cas où un atelier protégé occupait plus de 15 travailleurs handicapés.

En suivant l'avis du Conseil d'Etat, les auteurs du projet de loi considèrent désormais que les travailleurs handicapés peuvent faire partie de la délégation ordinaire de l'atelier protégé. Cette application du droit commun aux travailleurs handicapés des ateliers protégés serait conforme à l'objectif d'une meilleure inclusion de ces travailleurs.

Bien que notre Chambre soit évidemment d'avis qu'il ne faut pas exclure les travailleurs handicapés de la délégation du personnel ordinaire, elle ne peut pas partager l'optique du Conseil d'Etat et des auteurs du projet de loi amendé.

Elle tient donc à réitérer sa remarque formulée dans le cadre de son avis relatif au projet de loi initial qu'une délégation parallèle des travailleurs handicapés „est nécessaire vu que les intérêts des deux catégories de travailleurs peuvent être divergents, voire opposés“.

Le commentaire des articles du projet de loi initial disait à cet égard:

„considérant que le droit à la défense des intérêts du salarié et à la représentation au niveau de l'entreprise constitue un des droits fondamentaux liés au statut de salarié, il s'avère indispensable de réserver le même droit aux travailleurs handicapés de l'atelier protégé.

(...) Etant donné que les intérêts des travailleurs handicapés et ceux des autres salariés de l'atelier protégé, notamment du personnel d'encadrement des travailleurs handicapés, peuvent être différents et même directement opposés et conflictuels, il paraît essentiel d'assurer aux travailleurs handicapés une possibilité à part pour s'exprimer et pour négocier avec leur employeur. Au cas où les travailleurs handicapés devraient se faire représenter par la délégation des autres salariés de l'atelier protégé, ils risquent que leurs intérêts ne soient pas représentés de façon satisfaisante.“

La Chambre des Employés Privés est d'avis que le projet de loi amendé n'offre plus de garantie suffisante quant à la prise en compte des intérêts des travailleurs handicapés.

3. Le revenu pour personnes gravement handicapées

3.1. L'emploi à temps partiel d'un travailleur handicapé

16. Le projet de loi initial prévoyait qu'une personne handicapée incapable de travailler à temps plein sur le marché de travail ordinaire soit orientée prioritairement vers un emploi accessoire dans un atelier protégé afin de compléter sa tâche. Suite aux difficultés soulignées par différents avis relatifs au projet de loi initial, dont celui de la Chambre des Employés Privés, le texte amendé ne contient plus cette disposition.

Or les auteurs des amendements ont non seulement supprimé la disposition dont il est question ci-dessus. Ils se basent sur les différents avis pour supprimer également un autre alinéa du projet initial. Cet alinéa prévoyait qu'un travailleur handicapé qui exerce un emploi salarié sur le marché de travail ordinaire ou dans un atelier protégé et qui, pour des raisons liées à sa déficience, est hors d'état d'y accomplir une tâche complète et de gagner au moins un salaire au taux du revenu minimum garanti, peut également prétendre au revenu pour personnes gravement handicapées.

La Chambre des Employés Privés tient à rappeler qu'elle n'a absolument pas critiqué cet alinéa dans le cadre de son avis relatif au projet initial. Au contraire, elle écrivait à cet égard:

„Le travailleur handicapé qui, suite à sa déficience, ne peut exercer qu'un emploi partiel sur le marché du travail ordinaire ou dans un atelier protégé et qui gagne moins que le revenu minimum garanti, peut également prétendre au droit à un revenu créé par la présente loi. Il serait en effet injuste de défavoriser ces gens qui, malgré la gravité de leur déficience, exercent un emploi partiel.“

Notre Chambre est d'avis qu'il ne faut pas supprimer cette disposition afin de ne pas défavoriser les travailleurs handicapés employés à temps partiel.

3.2. Cession et saisie du revenu pour personnes gravement handicapées

17. La disposition du projet initial qui prévoyait que le revenu pour personnes gravement handicapées n'est ni cessible, ni saisissable est supprimée. La cession et la saisie de ce revenu seront réglementées par le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions et rentes.

3.3. Les dispositions anticumul

18. Le projet de loi amendé supprime les dispositions qui prévoyaient que le revenu pour personnes gravement handicapées ne peut pas être cumulé ni avec une pension ou rente d'orphelin, ni avec les allocations familiales.

En revanche des dispositions anticumul sont introduites dans la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales ainsi que dans la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie.

Ainsi l'allocation familiale et l'allocation spéciale supplémentaire sont-elles uniquement versées sans limite d'âge si le bénéficiaire de l'allocation n'est pas bénéficiaire de revenus égaux ou supérieurs au revenu pour personnes gravement handicapées.

La rente ou pension d'orphelin n'est pas versée sans limite d'âge au bénéficiaire d'un revenu pour personnes gravement handicapées si ce dernier est supérieur à la rente ou pension d'orphelin.

*

19. Sous réserve des observations faites plus haut, la Chambre des Employés Privés marque son accord au présent projet de loi.

Luxembourg, le 24 septembre 2002

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Théo WILTGEN

Le Président,
Jos KRATOCHWIL

