

N° 4827³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

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 DU COMITE DIRECTEUR
DE LA CAISSE NATIONALE DES PRESTATIONS FAMILIALES
DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG**

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(19.12.2001)

Monsieur le Président,

A la demande de la Ministre de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe *l'avis de la Caisse Nationale des Prestations Familiales* sur le projet de loi sous rubrique.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Pour le Ministre aux Relations
avec le Parlement,*

Daniel ANDRICH

Conseiller de Gouvernement Ire classe

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CAISSE NATIONALE DES PRESTATIONS
FAMILIALES DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG A LA MINISTRE DE LA FAMILLE,
DE LA SOLIDARITE SOCIALE ET DE LA JEUNESSE**

(10.12.2001)

Madame la Ministre,

J'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis du comité directeur de la Caisse nationale des prestations familiales au sujet du 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.

Veillez croire, Madame la Ministre, à l'assurance de ma très haute considération.

Le Président,
Michel NEYENS

*

AVIS DU COMITE DIRECTEUR DE LA CNPF

Par lettre en date du 6 août 2001, Madame la Ministre de la famille a saisi pour avis le comité directeur du projet de loi concernant la situation de revenu des personnes handicapées.

Ce projet comporte trois volets dont seul le deuxième, à savoir la création d'un droit à un revenu pour personnes gravement handicapées, concerne la Caisse nationale des prestations familiales dans la mesure où le revenu proposé se superpose aux prestations pour infirmes versées par la caisse.

Le présent avis se limitera en conséquence aux considérations juridiques et techniques qui sont à relever dans le contexte des futures aides financières accordées aux personnes handicapées ou infirmes.

**1. Analyse comparée du revenu pour personnes gravement handicapées
et des allocations familiales pour personnes infirmes**

1.1 *Champ d'application personnel*

Le revenu pour personnes gravement handicapées, dont le montant correspond au montant du revenu minimum garanti pour une personne seule, vise toute personne domiciliée et résidant effectivement au Luxembourg qui, par suite d'une déficience physique, mentale, sensorielle ou psychique est hors d'état d'exercer un emploi salarié sur le marché du travail ordinaire ou dans un atelier protégé. Le droit au revenu se fonde sur la seule existence d'un handicap caractérisé, sans prise en considération d'autres éléments comme l'exercice éventuel d'une activité ou la fortune de la personne demanderesse ou de sa famille. Le champ d'application personnel dépasse donc celui du revenu minimum garanti et le bénéficiaire du revenu proposé sera donc totalement libéré de la connotation très particulière de „RMG-iste“.

Les allocations familiales et l'allocation spéciale supplémentaire versées au titre d'infirmité au-delà de l'âge de 18 ans visent toute personne qui, atteinte d'infirmité ou de maladie chronique, est hors d'état de subvenir à ses besoins, à condition que l'infirmité ou la maladie chronique ait existé avant l'accomplissement de l'âge de dix-huit ans.

Les critères définissant l'état d'incapacité des personnes concernées diffèrent en ce que le projet sous avis se réfère à l'incapacité d'exercer un emploi salarié, tandis que la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales se fonde sur l'incapacité – en apparence plus générale – de subvenir à ses besoins.

La loi modifiée du 19 juin 1985 présume être hors d'état de subvenir à ses besoins, la personne infirme ou atteinte de maladie chronique dont les revenus sont inférieurs au revenu minimum garanti pour une personne seule.

De par le fait que les revenus pris en compte, énumérés limitativement par le règlement grand-ducal du 18 mars 1995 portant exécution de l'article 3 de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales, se limitent aux revenus professionnels et aux revenus de remplacement, il appert que les critères respectifs se confondent en réalité.

Sous réserve des exceptions signalées dans les chapitres suivants, le champ d'application personnel des bénéficiaires résidant au Luxembourg sera, à première vue, le même pour les deux catégories de prestations. Globalement, le champ d'application des allocations familiales est plus vaste puisqu'il comprend également les membres de famille des personnes soumises à la législation luxembourgeoise au titre d'un instrument international en matière de sécurité sociale.

1.2 Nature et origine du handicap

Le revenu pour personnes gravement handicapées est accessible aux personnes atteintes d'une déficience physique, mentale, sensorielle ou psychique, quelle qu'en soit l'origine.

Les allocations familiales sont réservées aux personnes atteintes d'infirmité ou de maladie chronique dont l'origine doit se situer dans l'enfance, c'est-à-dire qui doit avoir existé avant l'accomplissement de l'âge de dix-huit ans.

On constate une différence de qualification, non seulement par rapport à la définition fournie par le projet de loi, mais également par rapport au critère d'attribution de l'allocation spéciale supplémentaire avant l'âge de 18 ans, où il est question de l'enfant „atteint d'une ou de plusieurs affections constitutives d'une insuffisance ou diminution permanente d'au moins cinquante pour cent de la capacité physique ou mentale d'un enfant normal du même âge“.

Le terme d'„infirmité“ n'est par ailleurs pas précisé dans la loi modifiée du 19 juin 1985. On retrouve la même notion dans le cadre de la loi sur le revenu minimum garanti, où elle n'est pas davantage définie, mais non dans le cadre de la sécurité sociale. Etant donné que d'un côté, le handicap de l'enfant est défini par une réduction de la capacité physique ou mentale et que d'un autre côté, l'infirmité doit avoir son origine pendant l'enfance afin de donner droit au maintien du paiement des allocations familiales après l'âge de la majorité, l'on peut raisonnablement admettre que les notions d'infirmité et de handicap se confondent.

Les conditions préalables à l'octroi des allocations familiales sont plus restrictives que celles du revenu pour personnes gravement handicapées, puisqu'elles sont réservées aux personnes handicapées depuis leur enfance, tandis que celles touchées par un handicap à l'âge adulte peuvent accéder au revenu proposé.

1.3 Situation spécifique du bénéficiaire

Le revenu pour personnes gravement handicapées est garanti tant aux personnes incapables d'exercer une activité qu'à celles qui, tout en exerçant une activité, gagnent une rémunération inférieure au revenu minimum garanti.

Sur ces points, les conditions d'octroi des allocations familiales se recoupent avec celles du projet de loi. Reste la situation, certes exceptionnelle, des jeunes en formation, auxquels le service du contrôle médical de la sécurité sociale reconnaît un droit à l'allocation spéciale supplémentaire jusqu'à la fin de leur formation compte tenu de la gravité de leur infirmité.

S'agissant d'une situation transitoire, il ne ressort pas du texte du projet de loi que les jeunes en question pourront être admis au bénéfice du revenu proposé pour la durée de leur formation.

1.4 Début et durée du paiement

Le revenu pour personnes gravement handicapées est dû à partir de la date de la demande. Contrairement à celui des allocations familiales dont un paiement rétroactif couvrant une année entière est possible, le droit audit revenu ne rétroagit pas. Cette rigueur semble excessivement restrictive alors qu'il faut considérer que les personnes handicapées sont a priori moins censées être bien informées que les personnes dites „normales“.

En l'absence d'initiative de la ou des institutions compétentes, un certain nombre de personnes risqueront donc d'être privées pendant une durée plus ou moins longue du bénéfice du revenu qui leur

revient de droit. Le bénéficiaire éventuel des allocations familiales, dont le montant est largement inférieur, ne compensera pas cette perte.

Quant à la durée du paiement, aucune disposition afférente n'est prévue au projet de loi, contrairement à ce qui est stipulé par rapport aux allocations familiales, versées sans limite d'âge. Compte tenu du critère d'incapacité d'exercer une activité professionnelle, l'on serait tenté de conclure que le projet ne viserait que les personnes en âge de travailler et pourrait ne plus s'appliquer à ceux qui ont atteint l'âge de la retraite.

Cependant, en partant de la constatation que le revenu pour personnes gravement handicapées est soumis aux cotisations de l'assurance maladie, mais non à celles de l'assurance pension, l'on peut raisonnablement admettre qu'à l'instar des allocations familiales aucune limite d'âge n'est ici imposée. La durée du paiement devrait donc être identique pour les deux catégories de prestations.

Une différence de traitement reste cependant probable quant au début du paiement.

1.5 Dispositions de non-cumul

L'article 4 du projet traite du concours du revenu pour personnes gravement handicapées avec les salaires et revenus de remplacement, ainsi qu'avec les pensions et rentes (?) d'orphelin versées sans limite d'âge au titre de la loi du 27 juillet 1987, c'est-à-dire avec les pensions d'orphelin du régime contributif et les allocations familiales.

L'analyse du texte faite remarquer d'emblée que si le cumul des deux dernières catégories de prestations avec le revenu proposé est bien interdit, il n'est pas pour autant précisé quelle prestation est à verser en premier lieu, contrairement à ce qui est stipulé par rapport aux salaires et revenus de remplacement.

Le comité laisse aux institutions compétentes le soin de commenter les dispositions relatives aux pensions. Devant le silence du texte, il se demande cependant quelles sont les règles applicables en matière de pensions d'orphelin des régimes de pension non contributifs.

D'autre part, quid dans les cas où le handicap est dû à un accident de travail notamment, au titre duquel une rente accident, ainsi que, le cas échéant, une pension d'invalidité est due? Ces prestations sont-elles de plein droit des revenus de remplacement relevant du champ d'application de l'alinéa 1, alors que non seulement le règlement grand-ducal précité du 18 mars 1995 couvrant approximativement le même champ d'application personnel, mais aussi la loi modifiée du 1er août 1988 portant création d'une allocation d'éducation les excluent à ce titre. Quid également lorsque l'intéressé est indemnisé par une rente ou par capital, soit par un assureur privé, soit à charge du trésor, en cas d'accident entraînant la responsabilité civile respectivement d'un tiers et de l'Etat?

En ce qui concerne plus particulièrement les allocations familiales et l'allocation spéciale supplémentaire prévues par la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales, les réflexions suivantes s'imposent:

Dans leur teneur actuelle, les articles 3, alinéa 4 et 4, alinéa 6 de la loi modifiée du 19 juin 1985 contiennent la présomption, déjà citée sub 1.1, aux termes de laquelle la personne infirme est réputée hors d'état de subvenir à ses besoins aussi longtemps qu'elle dispose de revenus inférieurs au revenu minimum garanti pour une personne seule.

Il s'agit en l'occurrence d'une présomption simple qui peut être renversée par la preuve contraire à charge du demandeur. En d'autres termes, la personne infirme qui prouve que les revenus dont elle dispose sont insuffisants pour lui permettre de subvenir à ses besoins, alors même que ces revenus dépassent le plafond indiqué, pourra continuer à toucher les prestations prévues par la loi modifiée du 19 juin 1985.

Suivant le texte proposé, ces prestations ne sont cependant pas cumulables avec le revenu pour personnes gravement handicapées. A défaut d'adaptation de la loi modifiée du 19 juin 1985, les allocations familiales et l'allocation spéciale supplémentaire pourront néanmoins être versées même en présence de revenus supérieurs au revenu en question qui est équivalent au RMG. Les dispositions visées se contredisent donc manifestement.

2. Solutions envisageables

De l'avis du comité, il sera donc indispensable de modifier les dispositions relatives aux allocations familiales. Deux solutions sont envisageables:

- a) une disposition de non-cumul remplace l'actuelle présomption des articles 3, alinéa 4 et 4, alinéa 6 de la loi modifiée du 19 juin 1985. Cette disposition pourrait être conçue comme suit:

„Elle n'est pas due lorsque la personne infirme ou atteinte de maladie chronique dispose de revenus égaux ou supérieurs au revenu prévu à l'article 3 de la loi du jj.mm.aaaa portant création d'un droit à un revenu pour personnes gravement handicapées.“

Pour des raisons évidentes d'égalité de traitement, il faudra interdire le cumul avec, en principe, tout revenu au moins égal au revenu pour personnes gravement handicapées. Les catégories de revenus à prendre effectivement en compte pourront être détaillées par règlement grand-ducal, à l'instar du règlement du 18 mars 1995.

Le paiement des allocations familiales sera maintenu en faveur des infirmes qui ne bénéficient pas du revenu pour personnes gravement handicapées et ne disposent pas de revenus au moins égaux. Vu le caractère général de la mesure projetée, l'application des articles 3, alinéa 4 et 4, alinéa 6 de la loi modifiée du 19 juin 1985 se limitera essentiellement aux non-résidents. Quant à la contradiction citée sub 1.5, elle sera éliminée.

Une solution spécifique devra, le cas échéant, être trouvée en ce qui concerne les jeunes handicapés en formation.

- b) Les alinéas cités sont abrogés purement et simplement. En d'autres termes, les allocations familiales et l'allocation spéciale supplémentaire sont supprimées en faveur des personnes infirmes âgées de plus de 18 ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi.

Le choix à prendre entre les solutions décrites sera évidemment un choix politique.

3. Proposition du comité directeur

Le comité tend à la deuxième solution pour diverses raisons, spécifiées ci-après:

3.1 Caractère de la prestation

L'introduction d'un revenu spécifique adapté au statut propre des personnes handicapées représente une solution appropriée à la situation des bénéficiaires, contrairement aux allocations familiales dont le paiement sans limite d'âge peut à l'extrême être considéré comme un détournement de ces prestations de leur but naturel. En effet, les bénéficiaires actuels les plus âgés ont dépassé l'âge de quatre-vingts ans!

D'autre part, les prestations spécifiques aux handicapés relèvent majoritairement de l'assistance sociale tant dans le cadre de la législation nationale que dans celui des règlements communautaires. Il s'agit en l'occurrence, dans beaucoup d'Etats, de prestations non exportables, inscrites dans l'annexe IIbis du règlement 1408/71 à titre de prestations non contributives à caractère mixte prévues à l'article 10bis, à l'instar de l'allocation spéciale pour personnes gravement handicapées prévue par la législation luxembourgeoise.

3.2 Gestion des allocations familiales pour infirmes

La gestion des allocations familiales dans les cas de l'espèce représente une tâche pour laquelle la caisse n'est guère outillée, alors qu'elle ne dispose pas des moyens nécessaires pour surveiller l'évolution des situations conditionnant le droit sur des périodes extrêmement longues. Déjà l'instruction des demandes est fort délicate, puisque la caisse a une compétence liée et que la décision est prise par le médecin-conseil de la caisse indépendamment de la décision prise en ce qui concerne les prestations à charge du Fonds national de solidarité. Il y a donc risque de décisions divergentes sans parler des inconvénients auxquels sont soumises les personnes handicapées qui doivent se faire examiner itérativement, ainsi que des délais d'attente vu le surcroît de travail imposé au service du contrôle médical de la sécurité sociale, qui est à son tour totalement débordé.

La gestion se complique dans la mesure où il faut distinguer deux catégories de bénéficiaires, ceux dont la situation est régie par le texte actuellement en vigueur et ceux qui, suite à une décision politique de 1995, tombent sous le système antérieurement applicable, réservé par le règlement grand-ducal du 18 mars 1995 aux infirmes âgés de plus de 18 ans en 1992 qui continuent à toucher les allocations familiales, à l'exception de l'allocation spéciale supplémentaire, tant que leurs revenus restent inférieurs au salaire social minimum.

Lorsqu'il s'agit de demandeurs non résidents, la caisse doit se fier aux rapports médicaux établis par les services médicaux de l'Etat de résidence. Or, les rapports constatant que le demandeur n'est pas hors

d'état de subvenir à ses besoins sont rarissimes contrairement aux rapports du médecin-conseil de la caisse.

Par ailleurs, les décisions d'octroi sont toujours prises dans ces cas sur base d'une simple déclaration du demandeur quant au revenu. Tant le contrôle du handicap que celui des revenus s'avèrent illusoires, puisqu'un contrôle sur place est impossible. Pourtant, les prestations en cause sont souvent versées à vie.

3.3 Solution proposée

Dans la solution proposée par le comité directeur, la disposition de non-cumul prévue au projet sous avis peut être supprimée.

Des dispositions transitoires doivent cependant être aménagées en vue de garantir les droits des bénéficiaires actuels, résidents et non-résidents. Les risques de décisions erronées prises par les services de la caisse en seront donc largement diminués. Il faudra également résoudre équitablement la situation des bénéficiaires résidents qui tombent sous le système antérieur cité ci-avant sub 3.2. Le comité estime en effet contraire au principe de l'égalité devant la loi de réserver des traitements différenciés au sein d'une même catégorie de personnes.

Les dispositions transitoires à intégrer dans la loi modifiée du 19 juin 1985 peuvent être libellées comme suit:

„L'ancien alinéa 4 de l'article 3 et l'ancien alinéa 6 de l'article 4 demeurent applicables pour les personnes bénéficiaires de l'allocation familiale et de l'allocation spéciale supplémentaire au moment de l'entrée en vigueur

1. de la présente loi;

2. de la loi du jj.mm.aaaa portant création d'un droit à un revenu pour personnes gravement handicapées.

Toutefois, ces allocations ne sont plus dues lorsque la personne infirme ou atteinte de maladie chronique est admise au bénéfice du revenu prévu à l'article 3 de la loi du jj.mm.aaaa portant création d'un droit à un revenu pour personnes gravement handicapées ou une prestation non luxembourgeoise de même nature.“

Afin de prévenir des pertes de droit au cours de la période ultérieure, une disposition analogue à celle prévue par l'article 25, alinéa 2 de la loi modifiée du 19 juin 1985 devra à tout le moins être prévue moyennant un nouvel alinéa 7 à intercaler à l'article 7 du présent projet de loi:

„La demande visée à l'alinéa précédent est réputée être valablement faite lorsqu'elle a été adressée à la Caisse nationale des prestations familiales ou à une autre autorité ou à un organisme de sécurité sociale incompétents. Une demande tendant au paiement des allocations familiales est à assimiler à la demande requise par le présent article.“

Pareille disposition qui cite les allocations familiales ne subsistant certes plus qu'à titre transitoire afin de ne pas préjudicier certains demandeurs qui pourront se méprendre sur leurs droits, ne sera cependant pas suffisante. Il appartiendra aux institutions concernées d'aller à l'encontre des futurs bénéficiaires.

En tout premier lieu, le comité propose de faire un inventaire de l'ensemble des dossiers entrant en ligne de compte qui sont actuellement à charge de la caisse. Cet inventaire qui pourra se faire assez facilement sur base des fichiers de paiement de la caisse, débouchera sur l'envoi de demandes aux personnes concernées lesquelles devront, au besoin, être soutenus dans cette tâche.

La proposition ci-dessus tend à une simplification tant du régime applicable aux personnes handicapées que de celui des prestations familiales et évitera aux futurs bénéficiaires de nombreuses démarches inutiles que la caisse constate actuellement dans tous les cas où un concours de prestations de même nature ou de nature similaire est maintenu.

S'appuyant sur ses relations étroites avec le Fonds national de solidarité auquel incombera la charge du revenu pour personnes gravement handicapées, la Caisse nationale des prestations familiales offre au Fonds sa collaboration afin d'assurer une mise en oeuvre optimale du présent projet dans l'intérêt des personnes concernées.

Luxembourg, le 10 décembre 2001.

