

N° 4827⁸**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 CONSEIL D'ETAT

(14.5.2002)

Par dépêche du 10 août 2001, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi 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 10 octobre 2001, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics fut transmis au Conseil d'Etat.

En date du 14 décembre 2001, l'avis du Comité du travail féminin lui fut communiqué; l'avis de la Caisse nationale des prestations familiales lui parvint en date du 19 décembre 2001.

L'avis de la Chambre des employés privés lui parvint le 24 janvier 2002.

L'avis de la Chambre des métiers et l'avis de la Chambre de travail lui parvinrent le 12 mars 2002.

Par dépêche du 24 avril 2002, le Conseil d'Etat a encore été saisi de l'avis du Conseil supérieur des personnes handicapées.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis a pour objet de promouvoir le statut financier et social des personnes handicapées. Les mesures envisagées pour mettre en œuvre cet objectif visent, d'une part, les personnes qui disposent de capacités de travail suffisantes pour exercer une activité professionnelle salariée dans un milieu protégé et, d'autre part, les personnes qui, du fait de la gravité de leur déficience, sont hors d'état d'exercer un emploi salarié.

Par la modification de la loi modifiée du 12 novembre 1991 sur les travailleurs handicapés, les auteurs du projet entendent d'abord mettre l'accent sur une nouvelle réglementation du travail des personnes handicapées occupées dans un atelier protégé. Désormais ces personnes, qui échappent actuellement aux mesures de protection prévues par la législation du droit du travail, se verront attribuer le statut de salarié.

Si, en 1991, le souci du législateur avait été de garantir aux travailleurs handicapés une rémunération appropriée selon leurs aptitudes et capacités de travail, il s'agit actuellement d'aller plus loin et de leur garantir et conférer, au-delà de la seule question de rémunération, le statut d'un salarié auquel les règles du droit du travail s'appliquent, sous réserve de certaines dérogations inhérentes aux besoins et capaci-

tés spécifiques du travailleur handicapé. En effet, la non-application des droits du salarié aux travailleurs occupés dans un milieu protégé est injustifiée et va à l'encontre de l'égalité de traitement des personnes handicapées en matière d'emploi.

Les modifications prévues à la loi du 12 novembre 1991 ne portent cependant pas seulement sur le travail des travailleurs handicapés dans les ateliers protégés, mais complètent l'ancien texte sur d'autres points, concernant également les travailleurs handicapés orientés vers le marché du travail ordinaire.

En second lieu, le projet sous avis prévoit la création d'un revenu minimum qui sera attribué en remplacement d'un revenu professionnel aux personnes gravement handicapées et partant inaptes au travail, afin de leur garantir indépendance et sécurité économiques. Le Conseil d'Etat a toujours souligné que toute politique visant la pleine intégration des personnes handicapées dans la vie sociale doit avoir comme corollaire l'autonomie financière des personnes handicapées.

En troisième lieu, le projet entend conférer un statut à base légale au Conseil supérieur des personnes handicapées qui fonctionne actuellement sur base d'un règlement ministériel.

En dernier lieu, le Conseil d'Etat tient encore à signaler que la division du dispositif du projet sous avis ne tient pas compte des règles de la légistique et qu'une refonte complète du texte sous avis s'avère indispensable afin de le rendre intelligible pour les administrés, mais aussi pour en faciliter toute modification ultérieure. Dès lors, il conviendrait de regrouper les dispositions autonomes au début du dispositif et toutes les dispositions modificatives d'autres textes à la fin de celui-ci. Le Conseil d'Etat insiste aussi à ce que les auteurs du projet sous avis contrôlent tous les renvois et références à d'autres textes. Il rappelle dans ce contexte qu'il ne convient ni de modifier ni de se référer à des dispositions d'une loi modificative, n'ayant pas d'existence autonome dans l'ordre juridique par rapport au texte de base que celle-ci entend modifier. Ainsi, à l'article VI du texte sous examen qui modifie entre autres l'article 2, paragraphe 2, dernier tiret de l'article D de la loi modifiée du 12 novembre 1991, la référence à „l'article 1er du présent article VI“ doit être remplacée par la disposition correspondante de la loi modifiée du 12 novembre 1991. Il en est de même pour l'article V qui prévoit de modifier l'article C. Il ne convient pas de changer une disposition modificative de la loi modifiée du 12 novembre 1991, en l'occurrence l'article C de celle-ci, mais il faut modifier la disposition correspondante de la loi modifiée du 12 mars 1972. Au dernier alinéa de ce nouvel article C, la référence à „l'article II de la présente loi“ sera également à remplacer par la référence correspondante de la loi modifiée du 12 mars 1972. Le Conseil d'Etat aurait pu multiplier ces exemples, mais il laisse aux auteurs le soin de vérifier les références et renvois à d'autres textes et de reformuler un dispositif limpide et conforme à toutes les prescriptions de la technique législative.

Par ailleurs, comme le projet sous avis comporte des dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'Etat, il doit obligatoirement être accompagné d'une fiche financière conformément à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Le Conseil d'Etat se doit néanmoins de constater que la pièce susmentionnée fait défaut à la date du présent avis.

*

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

L'intitulé du projet de loi est à compléter par l'insertion de la conjonction „et“ entre les mots „handicapées portant“.

TITRE 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**

Article I (Art. B, Art. 1er de la loi modifiée du 12.11.1991)

Le projet sous avis propose de supprimer la notion de „handicap psychosocial“ qui fut ajoutée au texte initial de la loi lors de sa modification par la loi du 12 février 1999 concernant la mise en oeuvre du plan national en faveur de l'emploi, dans l'énumération des personnes ayant qualité de travailleurs handicapés, et de la remplacer par la notion de „difficultés psychosociales aggravant la déficience“.

Le Conseil d'Etat rappelle à cet égard ses observations émises dans son avis du 24 novembre 1998 (cf. *doc. parl. No 4459¹⁰*) au sujet de la notion de „handicap psychosocial“. Il approuve la reformulation de l'alinéa 4 du présent article qui tient compte du fait que des difficultés psychosociales peuvent, le cas échéant, aggraver une déficience déterminée, sans pour autant inclure les personnes éprouvant de telles difficultés dans le champ d'application de la loi sur les travailleurs handicapés, qui reste réservé aux personnes présentant effectivement une déficience physique, mentale, sensorielle ou psychique.

Article II (Art. B, Art. 3 de la loi modifiée du 12.11.1991)

La modification de l'article 3 figurant sous l'article B de la loi modifiée du 12 novembre 1991 sur les travailleurs handicapés porte essentiellement sur l'introduction d'une nouvelle mesure d'orientation qui consiste à orienter les personnes reconnues comme travailleurs handicapés vers les ateliers protégés.

Dans le cadre du présent article, les compétences de la commission d'orientation et de reclassement professionnel ne sont pas sensiblement augmentées par rapport au texte initial: outre la décision de l'octroi du refus ou de la reconnaissance du statut de travailleur handicapé, la commission aura désormais le choix de proposer au directeur de l'ADEM, qui prend la décision définitive, d'orienter le travailleur handicapé soit vers le marché ordinaire, soit vers les ateliers protégés. Cependant, le rôle de la commission sera renforcé par l'attribution d'une mission supplémentaire dans le cadre de l'article 2 du titre 2 portant création d'un droit à un revenu pour personnes gravement handicapées. Désormais la commission décidera non seulement de l'octroi du statut du travailleur handicapé, mais également de l'octroi du revenu pour personnes gravement handicapées.

Le Conseil d'Etat se demande si, vu la position centrale que les auteurs du projet souhaitent conférer à la commission d'orientation et de reclassement professionnel, il n'aurait pas été plus logique de lui conférer également un pouvoir de décision pour la mesure d'orientation qui revient actuellement au directeur de l'ADEM, quitte à revoir la composition et le mode de fonctionnement de la commission dans le cadre du présent projet, au lieu de prévoir ces dispositions dans un règlement grand-ducal à prendre ultérieurement en remplacement de celui du 14 avril 1992 déterminant la composition et le fonctionnement de la commission actuelle.

D'ailleurs, le Conseil d'Etat note un certain parallélisme de cette commission avec la commission mixte dont l'instauration est prévue dans le cadre du projet de loi (4872) concernant l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle et qui décidera du reclassement interne et externe des travailleurs incapables à exercer leur dernier poste de travail. Une question d'opportunité se pose par rapport à la multiplication des commissions dans le cadre des deux projets de loi.

Le projet sous avis prévoit que les modalités et critères permettant d'orienter le travailleur handicapé vers les ateliers protégés seront fixés par la voie d'un règlement grand-ducal. En l'absence du règlement d'exécution prévu, le Conseil d'Etat s'interroge à l'heure actuelle sur le contenu que pourrait avoir un tel règlement et si, le cas échéant, une telle disposition n'est pas superflue de sorte qu'elle pourrait être supprimée. En cas de maintien de cette disposition, dont le libellé actuel implique que la loi ne pourra pas être exécutée avant que le règlement grand-ducal soit pris, le Conseil d'Etat propose de remplacer les termes „sont fixés“ par „pourront être fixés“.

En ce qui concerne le paragraphe 5, le Conseil d'Etat salue l'augmentation de la limite supérieure de la participation de l'Etat de 60% à 100% du salaire versé au travailleur handicapé, ainsi que l'élargissement du cercle des employeurs susceptibles de recevoir la participation de l'Etat.

Cependant, le Conseil d'Etat déplore l'absence dans le texte de loi de critères bien définis fixant la participation de l'Etat au salaire du travailleur handicapé de même que la limitation dans le temps et

l'adaptation périodique du taux de cette participation. Comme le droit à un salaire et le droit à un contrat de travail impliquent des obligations financières contraignantes pour les ateliers protégés, la participation de l'Etat est indispensable pour assurer leur viabilité économique et doit leur être garantie de façon non équivoque.

Article III (Art. B, Art. 9 de la loi modifiée du 12.11.1991)

Les auteurs du projet ont effectué quelques redressements au paragraphe 1er, point 1 de l'article 9, sans modifier le point 2 de ce paragraphe.

Le Conseil d'Etat estime que cette disposition, qui prévoit une participation aux frais relatifs aux mesures d'orientation, de formation ou de rééducation professionnelles ou des mesures d'initiation ou de stage par le handicapé même ou par sa famille, lorsque leur situation financière le permet, ne correspond pas à l'esprit du texte de loi actuellement projeté. Un des objectifs déclarés du projet est en effet celui de parfaire les mesures actuelles de protection socio-économiques des citoyens handicapés et de promouvoir le travailleur handicapé vers le marché du travail ordinaire par le développement de ses compétences et de son autonomie professionnelle et sociale. Le Conseil d'Etat estime que la personne handicapée est en droit d'attendre de l'Etat toute l'aide dont elle a besoin et d'obtenir toutes les facilités pour sa réadaptation professionnelle.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de supprimer le point 2 du paragraphe 1er de l'article 9 de la loi en vigueur.

Article IV (Art. B, Art. 11 de la loi modifiée du 12.11.1991)

Sans observation.

Article V (Art. C de la loi modifiée du 12.11.1991)

Sans observation.

Article VI (Art. D de la loi modifiée du 12.11.1991)

Article 1er

Cet article reconnaît le droit du travailleur handicapé à un salaire et à un contrat de travail réglant ses conditions de travail conformément aux dispositions du droit commun, sous réserve de certaines dérogations fixées dans les articles subséquents tenant compte des besoins spécifiques de la personne handicapée.

Le paragraphe 2 de l'article 1er soumet l'atelier protégé obligatoirement à un agrément du ministre du Travail et de l'Emploi. Cet agrément vise, selon les auteurs du projet, à garantir l'encadrement adéquat du travailleur handicapé au moyen de certaines conditions conceptuelles et structurelles. Conformément à la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, les ateliers protégés sont déjà soumis à un agrément de la part du ministre de la Famille, ou bien du ministre de la Promotion féminine, du ministre de la Jeunesse ou du ministre de la Santé, pour l'obtention duquel ils doivent remplir des conditions bien définies tant d'ordre conceptuel que structurel.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la nécessité d'un deuxième agrément, d'autant plus qu'à l'heure actuelle, il est impossible de vérifier en quoi les conditions pour l'obtention d'un agrément de la part du ministre du Travail diffèrent de l'agrément prévu par la loi ASFT, alors que le règlement d'exécution fait encore défaut. Le Conseil d'Etat propose de modifier la loi ASFT afin de prévoir la possibilité d'un agrément conjoint intégrant les conditions et le contrôle fixés par cette loi. Si les auteurs du projet persistaient néanmoins dans le cadre du projet soumis à avis, à vouloir soumettre ces ateliers protégés à un nouvel agrément, le Conseil d'Etat devrait s'opposer formellement au fait que les critères et modalités de contrôle de celui-ci soient fixés par règlement grand-ducal. Du fait que les auteurs du projet déclarent eux-mêmes ces activités comme commerciales, une telle façon de procéder serait contraire à l'article 11(6) de la Constitution qui prévoit que seul le pouvoir législatif peut établir des restrictions à la liberté de commerce. Par conséquent, l'alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article 1er serait à supprimer et les conditions et modalités de contrôle de l'agrément seraient à fixer dans le projet de loi sous examen.

Article 2

Pour suffire à sa vocation spécifique de lieu d'insertion professionnelle, l'atelier thérapeutique devra, aux yeux du Conseil d'Etat, non seulement offrir une activité professionnelle à la personne handicapée,

mais lui garantir en plus un accompagnement social et pédagogique, voire thérapeutique au sein même de l'atelier, au même titre que les mesures d'accompagnement et de suivi prévues par le projet sur le marché du travail ordinaire. En effet, une telle mesure est indispensable pour permettre à l'atelier thérapeutique de remplir efficacement sa mission d'acheminer le travailleur handicapé vers le marché du travail ordinaire.

Au paragraphe 2 de l'article 2, le Conseil d'Etat recommande d'écrire „organismes à vocation sociale ou économique“.

Article 3

Cet article prévoit l'application des dispositions de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail aux travailleurs handicapés employés dans les ateliers protégés, partant également les dispositions de droit commun concernant la rupture du contrat de travail. Le Conseil d'Etat se demande si la situation particulière des travailleurs handicapés employés dans les ateliers protégés ne mériterait pas une protection accrue, notamment en ce qui concerne les conditions de licenciement.

Dans un souci de clarté du texte, le Conseil d'Etat propose de remplacer les termes „sans préjudice“ qui se trouvent au début des paragraphes 1er et 2 par les termes „sous réserve de l'application de“.

Au paragraphe 2, premier tiret, le Conseil d'Etat suggère de remplacer le terme „personne handicapée“ par „personne concernée“.

Pour remplacer une terminologie impropre employée au paragraphe 3 de l'article 3, le Conseil d'Etat recommande de reformuler ce paragraphe de la manière suivante: „Dans le cas du travailleur handicapé se trouvant en régime de tutelle, conformément aux dispositions prévues par le Code civil au titre XI qui traite de la majorité et des majeurs qui sont protégés par la loi, le tuteur de la personne majeure protégée par la loi signe le contrat de travail.“

Articles 4 et 5

Sans observation.

Article 6

Le Conseil d'Etat se demande s'il est réaliste de vouloir appliquer les conditions d'admission prévues par 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, aux travailleurs handicapés dont le contrat de travail avec l'atelier protégé se trouve résilié. Il est à craindre que très souvent ces travailleurs n'aient pas rempli les conditions de stage et ne soient pas aptes au travail ni disponibles pour le marché du travail ordinaire. Des conditions plus flexibles, adaptées à la situation particulière de ces travailleurs, auraient été préférables.

Article 7

Le projet sous avis prévoit qu'un atelier protégé, qui occupe régulièrement au moins 15 travailleurs handicapés, doit instituer une délégation de travailleurs handicapés.

Tout en reconnaissant le droit à la représentation du travailleur handicapé au niveau de l'entreprise, qui est un corollaire à son statut de salarié, le Conseil d'Etat s'interroge cependant sur l'opportunité d'une délégation parallèle des travailleurs handicapés à la délégation des autres salariés de l'atelier protégé. De toute façon, les travailleurs handicapés pourront faire partie de la délégation du personnel ordinaire, s'ils remplissent les conditions de l'électorat prévues par la loi modifiée du 18 mai 1979 portant réforme des délégations de personnel.

Le Conseil d'Etat estime qu'il est indispensable de définir la mission et les attributions de ces délégués dans le texte de la loi et s'oppose au libellé actuel de cette disposition qui omet de régler le fonctionnement et les attributions de cette délégation spéciale. Il se rallie à l'avis de la Chambre des employés privés et recommande l'adaptation de la loi modifiée du 18 mai 1979 portant réforme des délégations de personnel.

Article 8

Quant au subventionnement de l'Etat et à l'agrément du ministre du Travail et de l'Emploi, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations formulées sub II, article 3, paragraphe 5 ainsi que sub VI, article 1er, paragraphe 2.

En ce qui concerne le paragraphe 4, le Conseil d'Etat estime que les conditions relatives à la participation financière accordée aux frais de fonctionnement des ateliers protégés devraient être conformes à celles fixées par la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

Article VII. Dispositions transitoires

Sans observation.

TITRE 2

Création d'un droit à un revenu pour personnes gravement handicapées

Article 1er

Sans observation.

Article 2

Comme les conditions d'attribution du revenu à créer se rapportent principalement à la gravité de la déficience de la personne qui le demande, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à ce que les critères permettant de décider de l'inaptitude au travail du requérant soient fixés par règlement grand-ducal. Une telle disposition serait contraire à l'article 23 de la Constitution qui soumet la réglementation de l'assistance sociale à la loi. Les critères devraient faire partie du texte même de la loi, quitte à ce que les modalités d'instruction de la demande puissent être fixées par la voie d'un règlement grand-ducal.

A l'instar de la Chambre de travail et de la Chambre des employés privés, le Conseil d'Etat estime qu'il est inconcevable de vouloir orienter une personne handicapée, incapable de travailler à temps complet sur le marché du travail ordinaire, vers un emploi accessoire dans un atelier protégé. Il recommande donc de supprimer cette disposition.

Par ailleurs, il regrette que le projet sous avis ne se prononce pas sur la question du revenu à attribuer pendant la période d'attente à une personne handicapée dirigée par la commission d'orientation et de reclassement vers un atelier protégé qui ne dispose cependant pas de place disponible.

En ce qui concerne le paragraphe 3 relatif aux conditions de résidence des bénéficiaires du revenu, le Conseil d'Etat se réfère à ses observations émises dans son avis du 13 juillet 2001 au sujet du projet de loi (4829) modifiant l'article 2 de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti et propose l'adoption du libellé tel que recommandé par lui pour la modification du paragraphe 2 de l'article 2 précité.

Article 3

Le montant du revenu mensuel est à fixer uniquement en euros de sorte que le montant exprimé en LUF est à supprimer.

Article 4

Le paragraphe 2 de l'article sous revue prévoit le non-cumul du revenu pour personnes gravement handicapées avec la pension ou rente d'orphelin ou les allocations familiales versées au-delà de l'âge de 18 ou de 27 ans. D'après le Conseil d'Etat, il serait préférable d'abroger les dispositions en question, alors que le versement des prestations visées ne se justifie plus, compte tenu de l'introduction de la nouvelle prestation. En effet, les pensions et rentes d'orphelin avaient été maintenues seulement provisoirement par la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie en attendant une mesure telle que celle envisagée par le présent projet.

Aussi aurait-il lieu de supprimer le paragraphe 2 de l'article sous revue, ainsi que la numérotation au paragraphe 1er, et de compléter le texte par un article 14 nouveau libellé comme suit:

„Art. 14. Dispositions abrogatoires

Sont abrogés:

- l'article XVIII, 2) de la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie;
- l'article 3, alinéa 4 de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales.“

L'article 14 actuel devient l'article 15 nouveau du projet.

Articles 5 et 6

Sans observation.

Article 7

L'article 7 règle la procédure relative à la demande en obtention du revenu pour personnes gravement handicapées.

D'abord, la Commission d'orientation et de reclassement professionnel devra décider si le requérant est hors d'état d'exercer un emploi salarié sur le marché du travail ordinaire ou dans un atelier protégé et partant susceptible de bénéficier de ce revenu.

Par la suite, le Fonds national de solidarité décidera si les conditions d'âge et de résidence sont également remplies et notifiera la décision d'octroi ou de refus du revenu au requérant.

Le Conseil d'Etat estime que l'examen de la demande par le Fonds national de solidarité devient superfluetatoire en cas de décision de refus de la commission et estime que la décision motivée de la Commission d'orientation et de reclassement professionnel devrait dans cette hypothèse être notifiée tout de suite au demandeur, qui pourra exercer ses voies de recours contre cette décision, sans attendre une décision du Fonds national de solidarité.

La notification conjointe des deux décisions telle que prévue par l'article 7 ne devrait être maintenue que si la commission émet une décision positive.

Articles 8 à 10

Sans observation.

TITRE 3

Création d'un Conseil supérieur des personnes handicapées*Article 11*

Sans observation.

Article 12

En ce qui concerne les missions du Conseil supérieur des personnes handicapées, le Conseil d'Etat estime qu'il serait plus judicieux de prévoir la possibilité de demander l'avis du Conseil supérieur pour les projets de loi ou de règlement touchant le domaine du handicap, au lieu de rendre cet avis obligatoire. Le Conseil d'Etat ne pourrait d'ailleurs d'aucune manière donner son aval à un texte qui pourrait avoir pour conséquence de tenir le pouvoir réglementaire d'exécution du Grand-Duc en échec.

Il recommande également de compléter le point d) attribuant au Conseil supérieur la mission d'étudier toutes les questions qui lui sont soumises par les termes „par le ministre“.

Articles 13 et 14 (13 et 15 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 14 mai 2002.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER

