

Projet de loi

modifiant

1. le Code du travail ;

2. le Code de la sécurité sociale

Avis du Conseil d'État

(17 juillet 2018)

Par dépêche du 14 mai 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous objet, élaboré par le ministre de la Sécurité sociale.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, les versions coordonnées des textes que le projet sous examen vise à modifier, une fiche d'évaluation d'impact, ainsi qu'une fiche financière.

Le 20 juin 2018, le Conseil d'État fut saisi d'amendements gouvernementaux dont les deux premiers modifient les articles 353 et 357 du livre V du Code de la sécurité sociale concernant l'assurance dépendance.

Le présent avis du Conseil d'État se rapporte au texte du projet de loi amendé.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi initial a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 18 juin 2018. L'avis de la Chambre des salariés a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 11 juillet 2018.

L'avis de la Fédération COPAS sur le projet de loi amendé a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 11 juillet 2018.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen vise à apporter une solution à la situation des assurés en cas de maladie prolongée avec perspectives de réintégration sur l'ancien poste de travail : actuellement, à l'échéance de cinquante-deux semaines d'incapacité de travail pour une période de référence de cent

quatre semaines, le droit à l'indemnité pécuniaire de maladie est épuisé¹ et le contrat de travail cesse de plein droit².

La loi en projet se propose ainsi d'étendre le droit à l'indemnité pécuniaire de maladie à maximum soixante-dix-huit semaines pour une période de référence de cent quatre semaines.

De manière concomitante, l'échéance à laquelle le contrat de travail du salarié cesse de plein droit est reportée.

La loi en projet introduit, par ailleurs, la possibilité d'une reprise progressive du travail pour raisons thérapeutiques, si une telle reprise tout comme le travail effectué « sont reconnus comme étant de nature à favoriser l'amélioration de l'état de santé de l'assuré »³. Contrairement à l'actuel mi-temps thérapeutique, réglé par les statuts de la Caisse nationale de santé, ci-après « CNS », et dont les heures de travail sont prises en charge par l'employeur, la reprise progressive du travail est assimilée à une période d'incapacité de travail et sera comptabilisée comme telle. L'assuré continuera à bénéficier de l'indemnité pécuniaire de maladie et sera par ailleurs couvert par l'assurance accident.

Parallèlement, la période de référence dans le cadre du maintien du salaire sera adaptée. Actuellement, en cas d'incapacité de travail d'un salarié, l'employeur continue à lui payer son salaire jusqu'à la fin du mois au cours duquel se situe le 77^e jour d'incapacité de travail calculé sur une période de référence de douze mois de calendrier successifs. Dorénavant, cette période de référence sera augmentée à dix-huit mois.

Ainsi, la CNS assumera une proportion plus élevée de la charge financière de l'incapacité de travail des salariés. Cette disposition déchargera tant les employeurs, qui portent 20 pour cent de la continuation du salaire, que la Mutualité des employeurs, qui rembourse aux employeurs les 80 pour cent restants, ce qui conduira à une réduction de la participation de l'État au déficit de la Mutualité des employeurs.

En conséquence, le projet de loi propose de refixer le taux de cotisation globale des employeurs à la Mutualité des employeurs : celui-ci passera de 1,95 pour cent à 1,85 pour cent.

Le Conseil d'État note que les mesures proposées par le projet de loi sous avis seront essentiellement à charge de la CNS, dont la situation financière est actuellement excédentaire. À ce sujet, le Conseil d'État tient toutefois à rappeler qu'une situation financière favorable est toujours tributaire de l'évolution de l'emploi, qui lui-même dépend fortement de l'évolution économique nationale et internationale.

¹ Art. 14, alinéa 2, du Code de la sécurité sociale : « Le droit à l'indemnité pécuniaire est limité à un total de cinquante-deux semaines pour une période de référence de cent quatre semaines. À cette fin sont mises en compte toutes les périodes d'incapacité de travail personnelle pour cause de maladie, de maladie professionnelle ou d'accident du travail, intervenues au cours de la période de référence qui prend fin la veille d'une nouvelle période d'incapacité de travail. »

² Art. L. 125-4 du Code du travail : « Le contrat de travail cesse de plein droit [...] 2. le jour de l'épuisement des droits du salarié à l'indemnité pécuniaire de maladie lui accordée conformément à l'article 9, alinéa 1^{er} du Code des assurances sociales ; [...] »

³ Exposé des motifs (dossier parl. n° 7311).

Les nouveaux points 6° et 7° de l'article 2 du projet de loi proposent des adaptations du livre V du Code de la sécurité sociale concernant l'assurance dépendance pour préciser certaines modalités de la prise en charge des prestations en cas de maintien à domicile et ajuster la prise en charge des activités d'accompagnement en milieu stationnaire.

Examen des articles

Article 1^{er}

Cet article vise à porter la période de référence prévue à l'article L.126-1, paragraphe 3, du Code du travail de douze à dix-huit mois. Il ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

Article 2

Cet article modifie certaines dispositions du Code de la sécurité sociale.

Point 1°

Il est ajouté un nouvel alinéa 2 à l'article 9 du Code de la sécurité sociale, disposant que l'indemnité pécuniaire de maladie est due pendant les périodes de reprise progressive du travail accordées en vertu de l'article 14*bis* du même Code.

Il en résultera que le salarié restera entièrement à charge de la CNS, même s'il travaille pour son employeur à temps partiel dans le cadre d'une reprise progressive du travail.

Cette disposition, qui relève certes du choix politique du législateur, génère cependant, aux yeux du Conseil d'État, deux effets dont il n'est pas convaincu qu'ils soient voulus.

En effet, cette disposition revient à quasiment « subventionner » les employeurs chez lesquels travaillent des salariés malades en reprise progressive de travail : un travail leur est fourni, dont ils bénéficieront et qui leur profitera, mais qui sera financé par la collectivité.

Aussi, le Conseil d'État ne voit-il pas pour quelle raison il n'y aurait plus lieu de proratiser entre période de travail fourni, à charge de l'employeur, et période de repos à charge de la CNS, comme c'est le cas actuellement.

Par ailleurs, du fait que la période de reprise progressive est dorénavant considérée entièrement comme congé de maladie, l'avantage apparent de l'extension dans le temps dudit congé est *de facto* réduit.

Les points 2° à 5° ne donnent pas lieu à observation.

Point 6° (amendement n° 2)

Les auteurs entendent modifier le paragraphe 2 de l'article 353 du Code de la sécurité sociale afin de permettre la transformation des heures

d'activité de garde individuelle dans le cadre de l'assurance dépendance en heures d'activité de garde en groupe jusqu'à un certain plafond défini comme « durée maximale annuelle non-augmentée ». Le Conseil d'État comprend qu'il s'agit du plafond de sept heures par semaine visé à la première phrase de l'article 353, paragraphe 2. À cet égard, le Conseil d'État a deux observations :

D'abord, il a du mal à comprendre pourquoi les auteurs entendent introduire une annualisation, alors que toutes les prestations de l'assurance dépendance sont définies pour une durée hebdomadaire. Ensuite, il s'interroge sur l'utilité d'introduire la notion de « non augmentée », tout en estimant qu'il s'agit de la majoration éventuelle du forfait de garde dans des cas d'une gravité exceptionnelle prévus au début du même alinéa.

Le Conseil d'État propose de s'en tenir à la fixation hebdomadaire du nombre d'heures de garde individuelle pouvant être transformées en garde en groupe, et d'éviter l'introduction d'une nouvelle notion en définissant le maximum d'heures de garde par rapport aux termes des dispositions déjà existantes.

Par ailleurs, le Conseil d'État propose une formulation alternative pour la rédaction de la disposition censée fixer le taux de conversion des heures de garde en groupe en heures de garde individuelle, et vice versa.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil d'État propose le texte suivant :

« L'article 2 du projet de loi est complété à la suite du point 5° par un nouveau point 6° libellé comme suit :

« 6° L'article 353, paragraphe 2, est modifié comme suit :

a) L'alinéa 1^{er} est complété par la phrase suivante :

« L'activité peut être partiellement prestée en groupe en centre semi-stationnaire jusqu'à hauteur de 50 pour cent de la durée d'activité de garde individuelle sans prise en compte des heures accordées en plus dans les cas d'une gravité exceptionnelle. Le nombre d'heures d'activité de garde individuelle à prester en groupe est multiplié par 4 pour obtenir le nombre d'heures d'activité de garde en groupe. »

b) L'alinéa 2 est complété par les phrases suivantes :

« Cette durée peut être portée à cinquante-six heures par semaine dans le cas de besoin d'un encadrement spécifique et personnalisé de la personne dépendante nécessitant une surveillance soutenue. L'activité peut être partiellement prestée de façon individuelle au domicile jusqu'à hauteur de cinquante pour cent de la durée d'activité de garde en groupe sans prise en compte des heures supplémentaires accordées en cas de besoin d'un encadrement spécifique et personnalisé ou en déplacement à l'extérieur jusqu'à hauteur de quatre heures par semaine. Le nombre d'heures d'activité de garde en groupe à prester individuellement est divisé par 4 pour obtenir le nombre d'heures d'activité de garde individuelle. » » »

Point 7°

Sans observation.

Article 3

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsqu'on se réfère au premier alinéa, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour lire « alinéa 1^{er} ».

Les termes du dispositif qu'il s'agit de modifier et qui sont mis entre guillemets, ne sont pas à mettre en caractères italiques.

Le Conseil d'État tient à souligner que traditionnellement le texte de l'article est à insérer dans la même ligne que la forme abrégée de l'article.

Intitulé

Pour l'énumération des actes à modifier, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°,...). Il convient en outre d'insérer le terme « et » à la suite du point-virgule.

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Le Conseil d'État tient également à ajouter qu'il peut s'avérer utile d'indiquer, dans l'intitulé d'un acte exclusivement modificatif, la portée des modifications qu'il est envisagé d'apporter au dispositif. De ce qui précède, le Conseil d'État recommande de reformuler l'intitulé de la loi en projet sous avis comme suit :

« Projet de loi modifiant
1° le Code du travail ;
2° le Code de la sécurité sociale
en matière de maintien du contrat de travail et de reprise
progressive du travail en cas d'incapacité de travail prolongée ».

Article 1^{er}

Il n'est pas indiqué de prévoir dans un premier liminaire l'acte à modifier et d'en préciser, dans un deuxième, la disposition visée. Mieux vaut regrouper dans un seul liminaire la disposition de l'acte à modifier et l'intitulé de celui-ci. Partant, il y a lieu d'écrire :

« **Art. 1^{er}.** À l'article L. 121-6, paragraphe 3, alinéa 2, du Code du travail, le terme « douze » est remplacé par le terme « dix-huit ».

Article 2

Les énumérations caractérisées par des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, 4°, 5°) ne sont pas à mettre en gras.

La formule « est ajouté » signifie que l'on se place à la fin de la subdivision considérée pour insérer une disposition. Dans les autres cas, il

est d'usage d'employer le verbe « insérer ». Partant, au point 1°, il y a lieu de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« À l'article 9, il est inséré un nouvel alinéa 2, libellé comme suit : ».

Au point 2°, lettre b), la virgule entre les termes « À » et « l'alinéa 2 » est à supprimer.

Au point 2°, lettre c), la référence à l'article 14 est à supprimer pour être superfétatoire. Par ailleurs, il est indiqué d'insérer une virgule à la suite des termes « alinéa 2 ».

Au point 3°, phrase liminaire, il convient d'écrire :
« 3° À la suite de l'article 14, il est inséré [...] ».

Au point 4°, il y a lieu d'insérer une virgule à la suite des termes « À l'article 56 » et de remplacer, à deux reprises, le mot « terme » par celui de « nombre ».

Au point 5°, l'article qu'il s'agit de compléter ne comportant qu'un seul alinéa, les termes « alinéa 1^{er}, » sont à supprimer. Par ailleurs, conformément à l'observation relative à l'article 2 ci-avant, l'emploi du verbe « insérer » est à écarter au bénéfice du verbe « ajouter ». En outre, il convient d'insérer une virgule à la suite des termes « un nouveau point 17 ». Par ailleurs, au point 17 qu'il s'agit d'ajouter, lorsqu'il est fait référence à un qualificatif tel que « *bis* », celui-ci est à écrire en caractères italiques pour lire « article 14*bis* ».

Au point 6°, il convient d'omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il faut donc renvoyer au « paragraphe 2 » et non pas au « paragraphe (2) ». Par ailleurs, il est indiqué d'écrire les nombres en chiffres s'il s'agit d'exprimer des pour cent. Partant, il y a lieu d'écrire « 50 pour cent » au lieu de « cinquante pour cent », ceci à deux reprises.

Article 3

Au vu des développements effectués par le Conseil d'État à l'endroit de l'examen des articles, il propose la rédaction suivante :

« **Art. 3.** La présente loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, à l'exception de l'article 1^{er} et de l'article 2, points 1° à 5° qui entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2019 ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 17 juillet 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes