

Projet de loi

portant modification de :

1° la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ;

2° la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale

Avis du Conseil d'État

(13 décembre 2022)

Par dépêche du 28 juillet 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Famille et de l'Intégration.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que les textes coordonnés, par extraits, de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées et de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale que le projet de loi tend à modifier.

L'avis de la Commission nationale pour la protection des données a été communiqué au Conseil d'État en date du 9 septembre 2022.

Les avis de la Chambre de commerce, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'État en date du 26 octobre 2022.

Les avis de la Chambre des métiers et du Conseil supérieur des personnes handicapées, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen a pour objet de modifier l'article 29, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées et d'insérer un article 49*bis* dans la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale.

Le Conseil d'État note que, selon l'exposé des motifs, l'insertion à l'article 29, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 12 septembre 2003 des termes « visé à l'article 28, paragraphe 2, » a pour objet de « ne plus soumettre à la restitution la succession du bénéficiaire du revenu pour personnes gravement handicapées qui est inapte à exercer un quelconque travail et ne dispose d'aucun revenu professionnel et ne prévoit la restitution que pour la seule succession du bénéficiaire du revenu pour personnes

gravement handicapées qui est encore apte à exercer un travail sur le marché du travail ordinaire ou dans un atelier protégé. »

Pour ce qui est de l'insertion d'un article 49*bis* à la loi précitée du 28 juillet 2018, celle-ci a pour objet de combler un oubli de la part du législateur en consacrant dans un texte légal l'application des mesures de restitution visées aux articles 30 et 32 de la loi précitée aux bénéficiaires du complément et de l'allocation complémentaire versés en vertu de la loi modifiée du 26 juillet 1986 portant a) création du droit à un revenu minimum garanti ; b) création d'un service national d'action sociale ; c) modification de la loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité et de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti. Le Conseil d'État constate que le paragraphe 2 de l'article 49*bis* prévoit que lorsque les dispositions relatives à la restitution des lois précitées des 26 juillet 1986 et 29 avril 1999 sont plus favorables celles-ci s'appliquent aux bénéficiaires du complément et de l'allocation complémentaire.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen vise à compléter l'article 29, paragraphe 2, de la loi précitée du 12 septembre 2003, par les termes « visé à l'article 28, paragraphe 2 », afin de lui donner la teneur suivante : « Le Fonds national de solidarité réclame dans les limites à fixer par un règlement grand-ducal la restitution des sommes par lui versées à titre de revenu pour personnes gravement handicapées contre la succession du bénéficiaire visé à l'article 28, paragraphe 2, au maximum jusqu'à concurrence de l'actif de la succession. »

Les auteurs justifient la modification de l'article 29, paragraphe 2, précité comme suit : « [...], les personnes hors d'état d'exercer un emploi salarié du fait de la gravité de leur déficience, se trouvent dans une situation telle qu'elles ne disposent d'aucune chance pour pouvoir exercer une quelconque activité rémunérée et ne peuvent de ce fait pas améliorer leur situation. Il est de l'intention du législateur de ne pas les charger encore davantage par une mesure de restitution au niveau de leur succession. »

À cet égard, le Conseil d'État donne à considérer que le raisonnement des auteurs du projet de loi sous avis est erroné en ce que l'obligation de restitution prévue au paragraphe 2 ne s'adresse pas au bénéficiaire du revenu pour personnes gravement handicapées, mais aux héritiers dudit bénéficiaire¹, de sorte que ce sont les héritiers du bénéficiaire du revenu pour personnes handicapées qui sont concernés par la mesure de restitution prévue à l'article 29, paragraphe 2, de la loi précitée du 12 septembre 2003.

En prévoyant que l'article 29, paragraphe 2, ne s'appliquera qu'à la succession du bénéficiaire du revenu pour personnes gravement handicapées qui est apte à exercer un travail sur le marché du travail ordinaire ou dans un atelier protégé, les héritiers du bénéficiaire du revenu pour personnes

¹ Doc. parl. n° 4827, page 23 : « Le paragraphe (2) prévoit que les successeurs du bénéficiaire du revenu doivent restituer les sommes versées au bénéficiaire par le Fonds national de solidarité à titre de revenu pour personnes gravement handicapées et ce au maximum jusqu'à concurrence de l'actif de la succession. Un règlement grand-ducal peut fixer les limites d'une telle obligation de restitution pour les héritiers du bénéficiaire du revenu. »

handicapées qui n'est pas apte à travailler seront dispensés de l'obligation de restituer au Fonds national de solidarité les sommes versées par lui à titre de revenu pour personnes gravement handicapées au bénéficiaire décédé.

Dans ce contexte, le Conseil d'État estime que la disposition crée une différence de traitement entre les héritiers du bénéficiaire du revenu pour personnes gravement handicapées qui est inapte à exercer un quelconque travail, d'une part, et les héritiers du bénéficiaire du revenu pour personnes gravement handicapées qui est encore apte à exercer un travail sur le marché du travail ordinaire ou dans un atelier protégé, d'autre part. Dans la mesure où ces deux catégories d'héritiers se trouvent dans des situations tout à fait comparables, la disposition sous avis se heurte au principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution et tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle. Selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle² relative à l'article 10*bis*, le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Le Conseil d'État ne voit toutefois aucune raison objective justifiant une différence de traitement entre ces deux catégories d'héritiers. Il doit, par conséquent, s'opposer formellement à l'article sous revue.

Article 2

Sans observation.

Article 3

Le texte sous examen prévoit que l'article 2 du projet de loi sous examen produit ses effets au 1^{er} janvier 2019.

Ledit article prévoit d'appliquer les articles 30 et 32 de la loi précitée du 28 juillet 2018 relatifs à la restitution de l'allocation d'inclusion également au complément et à l'allocation complémentaire versés en vertu des lois précitées des 26 juillet 1986 et 29 avril 1999 lorsque les dispositions des lois précitées ne sont pas plus favorables.

Quant au recours à la rétroactivité, il est rappelé qu'il découle de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que « si, en règle générale, le principe de sécurité juridique s'oppose à ce qu'une disposition législative ou réglementaire s'applique rétroactivement, il peut en être autrement, à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exige dans l'intérêt général et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée³ ».

Le Conseil d'État se doit de constater qu'en prévoyant que les dispositions relatives à la restitution de l'allocation d'inclusion s'appliquent à partir du 1^{er} janvier 2019 également aux bénéficiaires du complément et de l'allocation complémentaire ainsi qu'à leurs donateurs, légataires et héritiers, les modifications proposées introduisent avec effet rétroactif des mesures défavorables à l'égard des personnes précitées. Partant, il demande, sous peine d'opposition formelle, d'omettre l'article sous revue.

² Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 159 du 13 novembre 2020 (Mém. A – n° 921 du 20 novembre 2020).

³ Cour constitutionnelle, arrêt n° 00152 du 22 janvier 2021, Mém. A, n° 72 du 28 janvier 2021.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

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

Article 1^{er}

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article, pour écrire « **Art. 1^{er}.** ».

Il y a lieu d'insérer les termes « alinéa 1^{er}, » après les termes « paragraphe 2 ».

Article 2

À la phrase liminaire, il faut supprimer les virgules après les termes « article 49 » et avant le terme « libellé ».

À l'article 49*bis*, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale, dans sa teneur proposée, il convient de supprimer la virgule avant les termes « s'appliquent également ».

À l'article 49*bis*, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il convient de remplacer les termes « loi modifiée du 26 juillet 1986 précitée » par les termes « loi précitée du 26 juillet 1986 ».

À l'article 49*bis*, paragraphe 2, alinéa 2, il y a lieu de remplacer les termes « loi modifiée du 29 avril 1999 précitée » par les termes « loi précitée du 29 avril 1999 ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 13 décembre 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz