

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le projet de loi portant modification 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

Par dépêche du 22 juillet 1992, Madame le Secrétaire d'Etat à la Sécurité sociale a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Dans une très large mesure, ce projet reprend des dispositions qui avaient déjà figuré au projet élaboré en 1990 et entre-temps devenu la loi du 24 avril 1991 ayant pour objet l'amélioration des pensions du régime contributif, mais dont elles avaient dû être retranchées suite à l'avis du Conseil d'Etat, qui avait estimé "inacceptable de vouloir raccrocher à un projet de loi sur la sécurité sociale des dispositions ayant pour objet de modifier une loi qui lui est totalement étrangère et qui devraient faire l'objet d'une loi spéciale". Toutefois, les auteurs du projet sous avis ne se sont pas limités à recopier une à une les dispositions initiales du projet de 1990, mais ils ont profité de l'occasion pour y ajouter "quelques modifications supplémentaires".

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'entend pas rentrer dans le détail de toutes les mesures prévues, d'autant moins que la plupart d'entre elles "sont d'une technicité telle qu'il est très difficile d'en saisir la portée en l'absence d'exemples concrets", comme elle l'avait déjà écrit à l'occasion de l'analyse de la première loi modificative (avis A-896/88-54 du 7 novembre 1988). Elle limitera en conséquence son avis à quelques considérations d'ordre général, tout en se penchant plus particulièrement sur l'une ou l'autre innovation qui lui semble mal au point et qui risque de produire des résultats qui n'étaient certainement pas dans les intentions des auteurs du projet.

Considérations générales

En tout premier lieu, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit de répéter les reproches déjà formulés en 1988, lors de la première modification de la loi sur le RMG, et qui visaient l'absence d'exemples concrets, de statistiques et de calculs détaillés, indispensables aux instances consultatives pour leur permettre d'évaluer les effets de l'ancienne législation et de se prononcer en connaissance de cause sur les modifications proposées.

Abstraction faite d'un exemple cité au commentaire de l'article 5, et relatif à un ménage dont fait partie une personne majeure handicapée, le projet ne propose pas la moindre juxtaposition de situations actuelles et futures, c'est-à-dire telles qu'elles se présenteront après le vote de la loi.

La Chambre a élaboré certains cas fictifs - qu'elle se permet d'ailleurs d'annexer au présent avis - qui prouvent de façon convaincante qu'un tel exercice aurait dû être effectué avant la rédaction du projet sous avis. En effet, les exemples notamment 2 et 7/7A démontrent que la mise en vigueur des nouvelles mesures n'aura pas que des effets positifs, sans que cela ait pu être dans les intentions du Gouvernement.

Dans ce contexte se pose d'ailleurs la question si, en ce domaine comme en tant d'autres, la théorie n'est pas en train de perdre le contact avec la réalité. En d'autres termes, la Chambre doute que les auteurs du projet se soient suffisamment concertés avec ceux qui sont chargés de l'exécution de la loi sur le terrain et qui, forts des expériences faites au fil des années, sont en mesure d'évaluer au plus juste les effets des modifications projetées.

Dans le même ordre d'idées, la Chambre aimerait rappeler ce qu'elle avait déjà écrit en 1988 à ce sujet:

"Il semble ... qu'à force de vouloir tout réglementer et de vouloir préciser le calcul du revenu minimum garanti jusqu'au moindre détail, l'on court le risque de créer de nouveaux cas de rigueur. Les auteurs du présent projet - comme d'ailleurs ceux de tant d'autres projets - oublient que l'art de légiférer con-

siste dans le fait d'énoncer une règle générale compréhensible et universellement applicable plutôt que de construire des textes inextricables créant nécessairement des incertitudes et des contradictions."

Ces vues sont aujourd'hui confirmées, et notamment par l'exemple n° 3 ci-après.

Enfin, la Chambre estime indiqué de publier, après le vote des modifications projetées, un texte coordonné de la loi de 1986. Non seulement cet instrument facilitera-t-il l'application correcte de la législation relative au RMG, mais encore sera-t-il plus facile de suivre ses adaptations futures, qui ne manqueront certainement pas de devenir nécessaires.

Remarques ponctuelles

1. Montant du RMG

Le projet propose de relever de presque 50% le montant revenant à la seconde personne adulte d'une communauté domestique. Celui-ci montera en effet de 1.864 à 2.715 francs au n.i. 100, c'est-à-dire qu'il représentera désormais exactement la moitié de celui dont bénéficie le premier membre d'une communauté domestique, contre à peu près un tiers auparavant.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics salue cette mesure. Toutefois, sans vouloir redévelopper à cet égard les réflexions qu'elle a itérativement faites au sujet du montant du RMG par rapport à celui du salaire social minimum, elle se doit de constater que le Gouvernement persiste à continuer dans le mauvais sens.

D'après le projet sous avis, le RMG pour un couple d'adultes s'élèvera à $(5.430 + 2.715) \times 4,9709 = 40.488$ francs au n.i. actuellement en vigueur. Le salaire social minimum pour un travailleur ayant charge de famille par contre n'est que de 38.882 francs. En d'autres termes, le relèvement prévu par le projet aura comme conséquence que toute personne mariée par exemple, sans enfants, qui gagne le salaire social minimum et dont le conjoint n'a pas d'occupation professionnelle, disposera désormais d'un revenu inférieur au RMG et aura donc droit à un complément.

D'autre part, la Chambre signale que, si un couple bénéficiaire du RMG a droit à une compensation pour charge de loyer, son revenu brut dépassera le seuil à partir duquel il devient imposable en classe 2 (44.900 francs/ mois).

Or, tout en saluant les initiatives en faveur des plus démunis, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit de poser la question de savoir pourquoi le Gouvernement entend reprendre d'une main ce qu'il donne si généreusement de l'autre.

2. Revenus des enfants mineurs

Une autre innovation du projet qui aura des répercussions inattendues est celle qui exclut, pour la détermination des ressources d'une communauté domestique, le "revenu professionnel de l'enfant mineur jusqu'à concurrence du salaire social minimum de référence" (au cas où il poursuit une formation d'apprentissage par exemple).

Il est évident que cette nouvelle mesure améliorera considérablement la situation financière de bon nombre de bénéficiaires du RMG, du moins dans une première étape. En effet, elle se dégradera de façon d'autant plus spectaculaire au moment où l'enfant atteindra l'âge de la majorité légale et terminera le cas échéant son apprentissage. A ce moment, la communauté pourrait perdre, d'un jour à l'autre,

- le montant du revenu de l'enfant (qui sera alors mis en compte pour la détermination du complément RMG);
- les 1.000 francs n.i. 100 dus pour chaque enfant ayant droit à des allocations familiales;
- les allocations familiales elles-mêmes,

montants qui s'élèvent, ensemble, à plusieurs dizaines de milliers de francs!

Est-ce là le but recherché par le Gouvernement?

3. Prise en compte du loyer

A l'heure actuelle, seuls les bénéficiaires disposant de revenus personnels peuvent en déduire un forfait de 1.000 francs n.i. 100 avant que le complément RMG ne soit déterminé.

Selon le projet, cette mesure sera généralisée au profit de tous les bénéficiaires du RMG, "qu'ils disposent ou non de revenus professionnels ou de revenus de remplacement, qu'ils vivent seuls ou en communauté domestique", à condition que le loyer qu'ils ont à payer dépasse 20% du complément touché.

Deux remarques s'imposent à ce sujet.

Tout d'abord, il est évident que, du moment que l'obtention du supplément loyer est liée à une condition - celle qu'il dépasse 20% du complément touché - le cercle des bénéficiaires diminuera. Dans le cas repris à l'exemple n° 2 ci-après, le complément RMG sera réduit de 8.890 à 4.390 francs dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi!

Ensuite, la fixation d'une limite arbitraire (20% dans le cas présent) conduit toujours à des rigueurs, voire des injustices, pour ceux qui se situent légèrement au-dessus ou au-dessous de cette limite. Les exemples 7 et 7A démontrent parfaitement la perversité de la situation: dès l'échéance de la prochaine tranche indiciaire, et sans qu'aucune des autres données subisse le moindre changement, les bénéficiaires y cités verront véritablement chuter leur complément de 45.459 à 41.500 francs, soit de 3.959 francs ou 8,7%, ceci pour la seule raison que leur loyer ne représentera plus que 19,75% du RMG contre 20,25 auparavant!

La Chambre est d'avis que ces exemples témoignent soit d'une conception de justice sociale pour le moins bizarre dans le chef des auteurs du projet, soit d'une ignorance des effets que risque de produire l'entrée en vigueur des nouvelles mesures.

4. Remarques quant au texte

a) Article I, 1°, c) (du projet)

Si une disposition numérotée d'un texte est supprimée, il est tout à fait logique que les chapitres, articles, paragraphes ou alinéas subséquents changent également de numéro pour en tenir compte.

Les auteurs du projet sous avis respectent bien ce principe. Toutefois, la Chambre constate que chaque disposition

introduisant une nouvelle numérotation commence par le bout de phrase "Par voie de conséquence, ...". La Chambre estime qu'il s'agit là d'une précision superflue, qui n'a rien à voir dans le texte d'une loi. Il suffit en effet de dire: "L'alinéa c) du paragraphe (2) devient l'alinéa b) nouveau".

La même remarque vaut pour les points 2° c) et 7° b) de l'article I.

b) Article 3, paragraphe (5) (de la loi)

Le nouveau paragraphe (5) de l'article 3, qui concerne la prise en compte du loyer dont question sub 3. ci-dessus, parle du "complément des montants" et du "montant du complément". Or, le terme "complément" n'est défini qu'à l'article 4 comme "la différence entre le revenu minimum garanti ... et la somme des ressources dont les membres de la communauté domestique disposent". Ce n'est donc qu'au cas où la communauté ne dispose pas de ressources propres que le complément est égal au RMG.

Comme le loyer représente toutefois une charge identique pour les bénéficiaires, qu'ils disposent du seul RMG ou de ressources propres et d'un complément, la Chambre estime que le nouveau paragraphe (5) de l'article 3 devrait être libellé comme suit:

"Si le loyer à verser dépasse vingt pour cent du revenu minimum garanti prévu sous (1) à (3) ci-dessus, le montant du complément défini à l'article 4 ci-après est majoré du montant du loyer effectivement versé, sans que ...".

c) Article 6, paragraphe (1), alinéa 3

Cet alinéa dispose que "les secours bénévoles alloués par des oeuvres sociales privées" ne sont pas pris en considération pour la détermination des ressources propres d'un ayant droit.

Or, la Chambre est informée que des secours bénévoles ne sont pas uniquement alloués par des oeuvres privées, mais

que certaines communes mettent également des secours à disposition sans y être obligés par la loi.

En conséquence, la Chambre se demande s'il n'y a pas lieu d'étendre le bénéfice de l'exclusion à toutes les aides en donnant la formulation suivante au troisième alinéa du paragraphe (1) de l'article 6:

"Ne sont pas pris en compte ..., ainsi que tous les secours bénévoles".

d) Articles 23/23bis

A la première lecture, la Chambre a été très surprise de constater que le troisième alinéa de l'article 23 sera biffé. En effet, le commentaire n'en souffle mot alors qu'il s'agit quand même d'une disposition très importante, devant permettre à l'Etat de demander la restitution d'un complément auprès d'un tiers si celui-ci a causé son paiement par sa faute.

Ce n'est qu'en analysant le nouvel article 23bis que le lecteur constate que la mesure en question y a été incorporée.

La Chambre se contente de rappeler que l'explication de telles manoeuvres est justement la raison d'être du commentaire des articles.

e) Article 25, alinéa 2

Le point 1) de cet alinéa vise, entre autres, les institutions de droit public. Le point 2) parle des "communes et établissements publics".

Etant donné qu'aussi bien les communes que les établissements publics sont indubitablement des "institutions de droit public", la Chambre est d'avis que le point 2) peut être biffé alors que son objet est compris dans le point 1).

Le point 3) prendra alors le numéro 2).

Conclusion

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics répète qu'elle approuve toutes les initiatives et réformes destinées à améliorer le sort de ceux qui en ont besoin. Aussi invite-t-elle le Gouvernement à reconsidérer les dispositions du projet à la lumière des réflexions présentées ci-dessus pour éviter que la réforme ne crée de nouvelles situations de rigueur.

Afin de s'assurer que les compléments calculés en vertu des nouvelles règles ne soient en aucun cas inférieurs à ceux payés à l'heure actuelle, la Chambre demande d'ajouter au projet une disposition transitoire garantissant le maintien des situations acquises si le complément devait baisser par le seul effet de la mise en vigueur de la nouvelle législation.

Sous le bénéfice de ces réserves, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics marque son accord avec le projet sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 28 octobre 1992.

Le Secrétaire,



Le Président,



Annexes: exemples

EXEMPLE 1	LOI ACTUELLE	PROJET DE LOI
N.I. 497,09		
Indigent payant un loyer de 3.000.-		
RMG brut	26.992	26.992
Pension	0	0
Immunisation	0	0
Loyer ²	0	
Revenu apuré	0 <u>0</u>	<u>0</u>
Complément brut	26.992	26.992
Loyer		<u>0¹</u>
Complément brut		26.992

¹ Le loyer ne sera pas porté en compte puisqu'il reste inférieur à 20% du RMG.

² Pas d'immunisation de loyer.

EXEMPLE 1A	LOI ACTUELLE	PROJET DE LOI
N.I. 497,09		
Indigent payant un loyer de 8.000.-		
RMG brut	26.992	26.992
Pension	0	0
Immunisation	0	0
Loyer ²	0	
Revenu apuré	0 <u>0</u>	<u>0</u>
Complément brut	26.992	26.992
Loyer		<u>4.971¹</u>
Complément brut		31.963

¹ Le loyer sera porté en compte jusqu'à concurrence de 4.971 francs puisqu'il dépasse 20% du RMG.

² Pas d'immunisation de loyer.

EXEMPLE 2	LOI ACTUELLE	PROJET DE LOI
N.I. 497,09		
Crédirentier payant un loyer de 4.500.-		
RMG brut	26.992	26.992
Pension	28.000	28.000
Immunsisation	-5.398	-5.398
Loyer	-4.500	
Revenu apuré	0 <u>18.102</u>	<u>22.602</u>
Complément brut	8.890	4.390
Loyer		<u>0¹</u>
Complément brut		4.390

¹ Pas de compensation de loyer puisque celui-ci est au-dessous de 20% du RMG.

EXEMPLE 2A	LOI ACTUELLE	PROJET DE LOI
N.I. 497,09		
Crédirentier payant un loyer de 6.000.-		
RMG brut	26.992	26.992
Pension	28.000	28.000
Immunsisation	-5.398	-5.398
Loyer ²	-4.971	
Revenu apuré	<u>17.631</u>	<u>22.602</u>
Complément brut	9.361	4.390
Loyer		<u>4.971¹</u>
Complément brut		9.361

¹ Le loyer, qui est supérieur à 20% du RMG, n'est pris en compte que pour un maximum de 4.971 francs.

² Maximum de loyer pris en compte.

EXEMPLE 3 calculé conformément au projet de loi

	LOI ACTUELLE	PROJET DE LOI
N.I. 497,09		
Crédirentier payant un loyer de 8.000.-		
RMG brut	26.992	26.992
Pension	33.000	33.000
Immunisation	-5.398	-5.398
Loyer ²	-4.971	
Revenu apuré	<u>22.631</u>	<u>27.602</u>
Complément brut	4.361	-610
Loyer		<u>0¹</u>
Complément brut		-610

¹ Bien que le loyer dépasse 20% du RMG, il n'est pas dû puisqu'au départ aucun complément ne l'est.

² Maximum de loyer pris en compte.

EXEMPLE 3 calculé selon les vues de la Chambre
(cf. sa remarque sub 4. b) ci-dessus)

	LOI ACTUELLE	PROJET DE LOI
N.I. 497,09		
Crédirentier payant un loyer de 8.000.-		
RMG brut	26.992	26.992
Pension	33.000	33.000
Immunisation	-5.398	-5.398
Loyer ²	-4.971	
Revenu apuré	<u>22.631</u>	<u>27.602</u>
Complément brut	4.361	-610
Loyer		<u>4.971¹</u>
Complément brut		4.361

¹ Le loyer, supérieur à 20% du RMG, n'est pris en compte que jusqu'à concurrence de 4.971 francs.

² Maximum de loyer pris en compte.

EXEMPLE 4	LOI ACTUELLE	PROJET DE LOI
N.I. 497,09		
Couple d'indigents payant un loyer de 8.000.-		
RMG brut	36.258	40.488
Pension	0	0
Immunsation	0	0
Loyer ²	0	
Revenu apuré	<u>0</u>	<u>0</u>
Complément brut	36.258	40.488
Loyer		<u>0¹</u>
Complément brut		40.488

¹ Pas de compensation de loyer puisque celui-ci est au-dessous de 20% du RMG.

² Pas d'immunsation de loyer.

EXEMPLE 5	LOI ACTUELLE	PROJET DE LOI
N.I. 497,09		
Couple de crédirentiers payant un loyer de 8.000.-		
RMG brut	36.258	40.488
Pension	34.587	34.587
Immunsation	-7.251	-8.098
Loyer ²	-4.971	
Revenu apuré	<u>22.365</u>	<u>26.489</u>
Complément brut	13.893	13.999
Loyer		<u>0¹</u>
Complément brut		13.999

¹ Pas de compensation de loyer puisque celui-ci est au-dessous de 20% du RMG.

² Loyer maximal pris en compte.

EXEMPLE 6	LOI ACTUELLE	PROJET DE LOI
N.I. 497,09		
Couple d'indigents payant un loyer de 8.500.-		
RMG brut	36.258	40.488
Pension	0	0
Immunisation	0	0
Loyer ²	0	
Revenu apuré	<u>0</u>	<u>0</u>
Complément brut	36.258	40.488
Loyer		<u>4.971¹</u>
Complément brut		45.459

¹ Compensation de loyer puisque celui-ci dépasse 20% du RMG.

² Pas d'immunisation de loyer.

EXEMPLE 7

PROJET DE LOI

N.I. 497,09

Couple d'indigents payant un loyer de 8.200.-

RMG brut	40.488
Pension	0
Immunisation	0
Revenu apuré	<u>0</u>
Complément brut	40.488
Loyer	<u>4.971¹</u>
Complément brut	45.459

¹ Compensation de loyer puisque celui-ci dépasse 20% du RMG.

EXEMPLE 7A

PROJET DE LOI

N.I. 509,51

Couple d'indigents payant un loyer de 8.200.-

RMG brut	41.500
Pension	0
Immunisation	0
Revenu apuré	<u>0</u>
Complément brut	41.500
Loyer	<u>0¹</u>
Complément brut	41.500

¹ Pas de compensation de loyer puisque celui-ci est inférieur à 20% du RMG.