

A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYES PUBLICS

sur

le projet de loi organisant la lutte contre la pauvreté et portant droit à un revenu minimum garanti et modifiant la loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité

Par dépêche du 14 janvier 1986, Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale a transmis pour avis à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le projet de loi sous rubrique, qui était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

## I. CONSIDERATIONS GENERALES

Avant d'entrer dans une analyse plus détaillée des articles du présent projet, qui, tout en marquant une étape importante dans notre législation sociale, reste cependant dans la voie déjà tracée depuis 1960 par la législation sur le Fonds national de solidarité, il est utile de faire un bref historique de l'aide sociale dans notre pays, de rappeler les textes législatifs actuellement en vigueur et de décrire sommairement les droits existants ainsi que l'organisation administrative de la prétendue lutte contre la pauvreté telle qu'elle est engagée à présent.

### 1. Historique

Les premières mesures législatives dans le domaine de l'assistance publique datent de l'époque où le Luxembourg, au cours des années 1795 à 1804, faisait partie de la République Française. Sous l'ancien régime, les secours aux nécessiteux étaient abandonnés aux oeuvres de charité privées, notamment aux ordres religieux. La dissolution des communautés religieuses à la suite de la révolution française et la confiscation de leurs biens obligeaient l'Etat de se charger de l'aide et de l'assistance aux pauvres. La déclaration des droits de l'homme du 24 juin 1793 avait proclamé dans son article 21: "les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler."

Différentes dispositions légales, notamment le décret du 24 vendémiaire an II sur le domicile de secours, la loi du 28 germinal an IV, celle du 16 vendémiaire an V et celle du 7 frimaire an V imposent aux communes l'assistance aux indigents.

Cette organisation de l'assistance publique qui s'inspire d'un système décentralisé, à base communale, a été maintenue dans l'article 40 de la loi du 24 février 1843 sur l'organisation des communes et des districts, qui prescrit que les membres des administrations des hospices et des bureaux de bienfaisance sont

nommés par le conseil communal.

Tout au long du 19<sup>e</sup> siècle et pendant la première moitié du 20<sup>e</sup> siècle, l'idée qu'on se faisait de l'assistance publique n'a guère évolué: elle était basée sur une charité bien conçue, et les aides accordées par les organismes chargés de l'assistance publique avaient le caractère de l'aumône plutôt que celui de prestations sociales.

Une circulaire du Gouvernement, qui accompagnait la publication du règlement royal grand-ducal du 11 décembre 1846 relatif aux bureaux de bienfaisance définissait la mission des organismes de charité publique comme suit: "Leur mission consistera non seulement à administrer le patrimoine du pauvre, à créer des ressources aux pauvres valides et invalides, à distribuer des secours, mais encore à employer les moyens préventifs contre l'indigence et, enfin, à surveiller la conduite, la santé et la moralité de la classe ouvrière.

Les bureaux de bienfaisance devaient offrir des secours aux familles frappées de malheurs imprévus, ou accablées de charges, ils devaient chercher à procurer du travail à des ouvriers momentanément sans occupation afin qu'ils ne soient pas admis et enfermés dans un dépôt destiné à la correction de mendiants adonnés à la paresse et au vice."

Le texte du règlement admettait l'obligation pour la société, représentée par la commune et l'Etat, de porter assistance aux malheureux, mais il n'y voyait qu'une obligation morale, dont l'administration appréciait elle-même l'étendue et l'opportunité.

La loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours n'a pas modifié la conception générale de l'assistance publique. Elle a précisé le rôle des communes et de l'Etat dans l'octroi de secours et elle a surtout déterminé la compétence territoriale des communes obligées de secourir les habitants qui y résident.

La législation sur l'aide sociale connaît cependant une orientation nouvelle depuis la création, en 1960, d'un Fonds national de solidarité, chargé de garantir aux personnes âgées ou inaptes au travail et dignes de la solidarité nationale des ressources suffisantes pour les préserver de l'indigence. Depuis l'institution de ce fonds, qui par son objet et par la nature de ses prestations fait partie de l'aide sociale, notre pays a pratiquement deux systèmes distincts d'aide sociale qui se complètent, mais qui diffèrent profondément par leur nature et par leur esprit.

D'un côté, la législation sur l'assistance publique organisée au niveau communal et basée sur les textes législatifs datant du 19<sup>e</sup> siècle, imprégnés d'un esprit paternaliste, définit l'aide sociale comme une oeuvre charitable qui dépend de la bonne volonté des organismes chargés de venir en aide aux indigents.

De l'autre côté, la législation relevant du Fonds national de solidarité crée en faveur des personnes qui remplissent les conditions légales prescrites un droit à des prestations et considère l'aide sociale comme une charge de solidarité qui incombe aux organismes publics.

## 2. L'aide sociale actuelle

### a) La législation en vigueur

L'aide sociale au Grand-Duché a fait l'objet de plusieurs textes législatifs ou réglementaires qui sont en ordre principal:

- l'arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 qui a fixé l'organisation de l'assistance publique et précisé le rôle des bureaux de bienfaisance et des hospices communaux;
- la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours, qui a arrêté la compétence des communes et la participation financière des différents organes publics dans l'octroi d'une aide de l'assistance publique;
- la loi modifiée du 30 juillet 1960 portant création d'un Fonds national de solidarité, qui a donné une nouvelle orientation à l'aide sociale en garantissant aux personnes âgées ou inaptes au travail et dignes de la solidarité nationale, par le paiement de pensions, des ressources suffisantes pour les préserver de l'indigence;
- la loi modifiée du 13 juin 1975 portant création d'une allocation compensatoire en faveur de certaines catégories de bénéficiaires de rentes et de pensions;
- la loi modifiée du 16 avril 1979 portant création d'une allocation spéciale pour personnes gravement handicapées;
- la loi du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité;
- le règlement modifié du Gouvernement en conseil du 18 février 1983 concernant l'allocation de chauffage.

### b) L'organisation administrative

La loi du 7 frimaire an V avait placé l'organisation de l'assistance publique dans le cadre communal. Cette organisation a été maintenue par l'arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 et par la loi du 28 mai 1897, qui imposent aux administrations communales l'obligation d'organiser des secours publics aux nécessiteux et de prendre des mesures pour occuper les indigents valides à des travaux d'utilité locale ou pour leur procurer un autre travail salarié.

Quant au Fonds national de solidarité créé par la loi du 30 juillet 1960, il a reçu le statut d'un établissement public placé sous l'autorité du Ministre de la Solidarité sociale.

### c) Les droits actuels

D'après la législation actuellement en vigueur, l'indigent peut réclamer l'aide ou l'assistance sociale à la commune de son domicile, mais cette demande est ju-

gée administrativement, non d'après des règles absolues et rigoureuses, mais d'après des vues d'humanité et d'ordre public.

En d'autres termes, la loi n'impose aux communes l'assistance aux indigents que comme une obligation morale. L'indigent n'a pas un droit civil positif à l'assistance publique, en ce sens qu'il ne peut pas intenter une action en justice contre l'administration pour se faire accorder un secours déterminé; il a seulement une aptitude à bénéficier des avantages de l'assistance publique telle qu'elle est organisée par l'initiative de l'administration. Il en résulte qu'il n'a pas non plus le pouvoir d'exercer un recours contre les décisions de l'administration en ce qui concerne l'octroi ou le refus d'une aide sociale. Aucune autorité ne peut ordonner ou défendre à la commune ou au bureau de bienfaisance d'allouer des secours à telle ou telle personne ou de ne pas en allouer.

Au contraire, les textes plus récents concernant les prestations du Fonds national de solidarité créent le droit à ses prestations sous réserve que certaines conditions de résidence, d'âge, de vie de travail régulier ou d'incapacité de travail soient remplies. Si les conditions mises à l'octroi de prestations du Fonds sont remplies, le requérant a un droit positif à réclamer ces prestations. En cas de refus, ou s'il se croit lésé, il peut se pourvoir en justice, soit pour certaines prestations en première instance devant le conseil arbitral des assurances sociales, soit pour d'autres prestations devant les juridictions civiles de droit commun.

### 3. Les objectifs du présent projet

#### a) Création d'un revenu minimum garanti

L'objectif général du projet est de lutter contre la pauvreté. Le principal moyen qui sera mis en oeuvre pour atteindre ce but consiste dans l'introduction d'un revenu minimum garanti pour les personnes qui remplissent les conditions prévues par la loi.

Les dispositions du présent projet n'abolissent cependant pas les textes existants cités ci-avant (sauf la loi du 13 juin 1975 concernant la création d'une allocation compensatoire pour certaines catégories de bénéficiaires de pensions et de rentes), mais elles viennent s'ajouter ou se greffer sur ces textes anciens.

Pour l'octroi du revenu minimum, la loi prévoit 5 conditions:

- être domicilié au Luxembourg,
- y avoir résidé depuis dix ans au moins,
- être âgé de trente ans au moins,
- être disponible pour le marché de l'emploi,
- accepter la mise au travail ou l'insertion professionnelle, ou s'engager dans une formation professionnelle.

Un deuxième moyen mis en oeuvre est l'affiliation de tous les bénéficiaires de l'aide créée par le présent projet à l'assurance-maladie.

Enfin, un troisième moyen comprend les mesures de mise au travail ou d'insertion professionnelle qui doivent être prises par les offices sociaux et par l'administration de l'emploi.

b) Les droits nouveaux

Contrairement aux dispositions actuellement en vigueur au niveau communal, le présent projet crée un droit aux prestations telles qu'elles sont définies dans le texte de ce projet. Sur ce point, le projet reprend cependant, presque dans son intégralité, les dispositions législatives du Fonds national de solidarité. Les demandeurs d'une prestation y ont droit, s'ils remplissent les conditions arrêtées par le législateur. Il n'appartient donc plus aux administrations d'apprécier souverainement l'octroi d'une prestation ou son montant. En cas de refus, le requérant a le droit d'exercer un recours devant le conseil arbitral et devant le conseil supérieur des assurances sociales.

c) Organisation administrative

Sur ce point, le projet ne veut pas innover, mais il entend utiliser les structures administratives existantes, tant au niveau des communes qu'au niveau du Fonds national de solidarité.

4. Appréciation de la nouvelle législation

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a porté son examen du présent projet sur plusieurs points qui ont trait aux données statistiques sur la pauvreté, aux droits nouveaux créés par le projet et aux limites de revenus garanties, aux mesures à mettre en oeuvre pour lutter efficacement contre la pauvreté et à l'organisation administrative.

a) Les données statistiques

Dans l'exposé des motifs, le Gouvernement - se rapportant à un avis du Conseil Economique et Social du 28 septembre 1983, qui, lui, se réfère à son tour à une enquête effectuée en 1978 par un groupe privé et portant sur 2.000 personnes vivant sur le territoire du Grand-Duché - se limite à constater sommairement qu'en fin de compte, 26% de la population, soit plus de 33.000 ménages, vivent dans la pauvreté! On ne peut que difficilement admettre que ces affirmations correspondent à la réalité.

Avant d'établir des données statistiques sur la pauvreté et sur le nombre des personnes ne disposant pas de ressources suffisantes, il faudrait arrêter une définition de la notion de pauvreté et du seuil de précarité, encore que ce seuil, comme l'a d'ailleurs montré l'enquête précitée, est lié au mode de vie des individus.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics regrette que le Gouvernement n'ait pas fourni des données statistiques sur les bénéficiaires actuels de l'aide sociale tant auprès des communes qu'auprès du Fonds national de solidarité. Alors qu'il n'a pas été possible d'avoir des données sur les aides accordées par les communes, le Fonds national de solidarité a fourni les indications suivantes

pour les différentes prestations (au N.I. 422,32) qu'il accorde (année de référence 1985):

1. Prestations normales (loi du 30.6.1960):

Composition du ménage	Limites de revenu garanties	Nombre total des bénéficiaires
Personne seule	16.352 F	2.134
Ménage	21.973 F	

2. Allocation compensatoire (loi du 13.6.1975)

Le seuil limite pour l'octroi de cette allocation, accordée seulement aux bénéficiaires de pensions et de rentes, est fixé à 26.450 F.

Le nombre des bénéficiaires est de 8.754.

3. Allocation de chauffage

Cette allocation est accordée à tous les ménages aux limites de revenu suivantes:

- personne seule	26.395 F
- ménage de 2 personnes	28.156 F
- ménage de 3 personnes	36.953 F
- ménage de 4 personnes	43.993 F
- ménage de 5 personnes	49.272 F.

L'on constate que ces limites sont toutes supérieures à celles prévues dans le présent projet.

Le nombre des bénéficiaires de l'allocation (toutes catégories de ménages) s'est élevé en 1985 à 2.338.

La Chambre a cru utile de citer ces chiffres, car il en ressort que le nombre des bénéficiaires actuels est de loin inférieur au nombre des ménages à considérer comme pauvres sur base des pourcentages cités dans l'exposé des motifs.

b) Les droits nouveaux et les limites de revenu garanties

Le Gouvernement se propose de créer un instrument légal garantissant un revenu minimum à tous les ménages qui remplissent les conditions fixées par la loi.

En analysant de plus près cet objectif, l'on constate qu'il n'y a guère innovation par rapport à la législation existante, notamment celle du Fonds national

de solidarité, qui a le même objectif, mais qui est limité à certaines catégories de personnes.

Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne comprend-elle pas pourquoi le Gouvernement n'a pas étendu les prestations du Fonds aux ménages résidant au Luxembourg.

Certes, une telle extension aurait, du point de vue politique, été moins spectaculaire, mais elle aurait pu être réalisée à bref délai, sans susciter des querelles de compétence entre organismes communaux et nationaux, qui risquent de naître sur base du présent projet, ceci au détriment des bénéficiaires.

En ce qui concerne les limites de revenu garanties, la Chambre a établi un tableau comparatif pour certaines catégories de bénéficiaires suivant la composition du ménage (voir tableau page 8), portant, d'une part, sur les prestations actuelles, et, d'autre part, sur les prestations qui seront créées par le présent projet.

De ce tableau, l'on peut dégager 3 conclusions:

- 1) Les prestations pour les personnes seules et pour les ménages sans enfants accusent une progression de respectivement 504 et 644 F (au N.I. 422,32), correspondant à un relèvement de l'ordre de 2,60%. Pour les ménages avec 2 enfants, l'augmentation est de 3.940 F, soit 12%, alors que pour ceux avec 3 enfants elle est de 110 F, soit 0,2%. Pour les ménages avec 4 enfants, l'on constate même une régression de 2.580 F, soit 5,2% de moins.
- 2) Comme dans la législation nouvelle seulement un cinquième des revenus provenant d'une occupation professionnelle est immunisé, contre la moitié selon la législation actuelle du Fonds national de solidarité, les revenus garantis des personnes qui travaillent diminuent dans tous les cas. Les auteurs du présent projet semblent donc vouloir décourager les personnes bénéficiaires du revenu minimum garanti d'exercer encore une activité professionnelle.
- 3) Les personnes qui touchent le salaire social minimum ont droit, si elles ont des enfants de moins de 6 ans à charge, au complément créé par le présent projet, les limites de ce salaire augmenté des allocations familiales donnant un plafond qui reste légèrement en-dessous des limites de revenu prévues par le présent texte (cf. tableau ci-dessous), le projet ayant retenu le revenu brut et les allocations familiales pour déterminer les ressources (situation au 1.4.1986).

Enfants	Salaire social	Alloc. famil.	Total (2) + (3)	Revenu mini- mum garanti
	minimum pour non-qualifiés (1)	pour enfants moins de 6 ans (2)		
0	28.815	----	28.815	19.849
1	29.689	1.731	31.420	31.674
2	29.689	5.278	34.967	36.319
3	29.689	11.613	41.302	41.387



T A B L E A U

Comparaison entre les prestations actuelles du Fonds national de solidarité (avec allocations familiales) et les prestations prévues par le présent projet (N.I. 422,32)

Détermination du bénéficiaire	Prestations actuelles					Prestations prévues au projet		
	Pensions F N S	allocation compen- satoire	allocation pour han- dicapés	alloca- tions fa- miliales	Revenu actuel garanti	Complément	allocation pour han- dicapés	Revenu garanti
Personne adulte seule (gains immunisés)	16.353 (8.176)	2.992 -	8.784 -	- -	19.345 (27.521)	19.849 (3.970)	- -	19.849 (23.819)
Personne handicapée seule de plus de 65 ans	21.975	2.851	-	-	24.826	25.470	-	25.470
Personne handicapée seule de moins de 65 ans	16.353	-	8.784	-	25.137	19.849	8.784	28.633
Ménage de 2 personnes (gains immunisés)	21.975 (10.987)	4.551 -	- -	- -	26.526 (32.962)	27.028 (5.405)	- -	27.028 (32.433)
Personne seule plus 2 enfants (gains immunisés)	20.349 (10.174)	- -	- -	6.408 -	26.757 (36.931)	29.140 (5.828)	- -	29.140 (34.968)
Ménage 2 personnes + 2 enfants (gains immunisés)	25.971 (12.985)	- -	- -	6.408 -	32.379 (45.364)	36.319 (7.163)	- -	36.319 (43.482)
Ménage 2 personnes + 3 enfants (gains immunisés)	27.969 (13.984)	- -	- -	13.308 -	41.277 (55.261)	41.387 (8.277)	- -	41.387 (49.664)
Ménage 2 adultes + 4 enfants	29.967	-	-	19.068	49.035	46.455	-	46.455

Les enfants sont âgés entre 12 et 18 ans.

c) Mesures pour lutter contre la pauvreté

En dehors de la création du revenu minimum, le projet prévoit comme autres mesures complémentaires de lutte contre la pauvreté l'insertion des bénéficiaires dans le monde du travail.

De l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, une véritable politique de lutte contre la pauvreté doit englober de nombreux domaines de la politique.

En premier lieu, il convient de citer le domaine de la sécurité sociale. Pendant des décennies, bon nombre de politiciens ont été d'avis que l'extension du système de la sécurité sociale à tous les risques sociaux et sa généralisation à tous les groupes professionnels feraient disparaître toutes les misères. Or, l'on constate que la législation de la sécurité sociale doit encore être réformée et améliorée pour éliminer des cas de rigueurs, combler des lacunes ou extirper des injustices.

Dans le domaine de la politique du logement, de grands efforts ont été faits pour favoriser l'accès à la propriété. Plus de 60% des ménages sont propriétaires de leur logement. Et pourtant, il reste encore plus de 15% des logements qui manquent du confort moderne élémentaire et des centaines de familles, surtout dans les centres urbains, sont quotidiennement à la recherche d'un logement à un loyer correspondant à leurs revenus souvent modestes.

Dans le domaine de la politique de la santé, la législation actuelle permet à toutes les personnes l'affiliation à l'assurance-maladie. Toutefois, certaines catégories de personnes n'ont même pas les moyens pour verser les cotisations. En outre, les prestations prévues ne couvrent pas des situations nouvelles tels les soins à domicile et surtout la prise en charge des frais de soins en faveur de personnes âgées ou handicapées nécessitant des soins constants en institutions.

La politique de l'éducation a été marquée pendant les 30 dernières années par le développement de l'enseignement préscolaire, la prolongation de la scolarité obligatoire et l'augmentation du nombre des enfants poursuivant des études secondaires ou supérieures. Pourtant, un nombre élevé de jeunes quittent l'école avec des qualifications nulles ou très faibles et viennent accroître le nombre des chômeurs.

Un domaine important où la politique de la lutte contre la pauvreté doit être développée est celui de l'emploi. Même si le présent projet crée un revenu minimum garanti, ce dernier objectif ne doit jamais cacher le but principal qui doit être l'insertion des bénéficiaires valides de cette aide dans le monde du travail.

Dans tous ces domaines, et dans bien d'autres, comme dans celui de la politique familiale, il faudra redoubler d'efforts et prendre des initiatives nouvelles pour prévenir la pauvreté et pour la combattre. La création du revenu minimum ne constitue dans ce combat qu'un moyen limité et au fond un aveu d'échec.

d) Organisation administrative

Le projet prévoit l'intervention de deux catégories d'organismes pour l'octroi du revenu minimum garanti.

En principe, les demandes d'octroi sont adressées à l'office communal, qui en fait l'instruction et qui accorde également les prestations pour le premier mois. Si les prestations sont accordées pour plus d'un mois, la demande est transmise au Fonds national de solidarité.

En outre, le texte prévoit la création d'un service nouveau, le service national d'action sociale, qui doit exercer une mission de coordination au niveau des offices communaux.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics craint que l'intervention de plusieurs organismes ne conduise à une bureaucratie excessive pourtant à éviter, surtout dans un domaine où il convient d'allouer rapidement des aides discrètes. La procédure prévue va à l'encontre de ces exigences.

Aussi la Chambre exige-t-elle qu'un seul organisme, à savoir le Fonds national de solidarité, soit chargé de l'exécution du présent projet. Le personnel de cet organisme créé en 1960, a su acquérir une longue expérience dans le domaine des prestations sociales, permettant sans doute de mettre en pratique sans grandes difficultés les dispositions du présent projet. Cette solution est également dictée par des considérations d'économie et de rationalisation administratives, un éparpillement des compétences entraînant, en dehors des litiges sur la compétence des offices communaux, le danger de la création de nombreux nouveaux postes au niveau communal. La solution proposée par la Chambre permet en outre d'éviter la création du comité interministériel et du service national d'action sociale. Elle permet en plus de simplifier le texte du projet en supprimant le chapitre IV comprenant les articles 28 à 44.

## II. EXAMEN DES ARTICLES

### Observation préliminaire

L'intitulé du projet vise 3 objectifs qui sont la lutte contre la pauvreté, la création du revenu minimum garanti et la modification de la loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds national de solidarité. La Chambre est d'avis que le premier de ces objectifs n'est guère traité dans le texte du projet. En outre, elle considère que la référence à la pauvreté peut être considérée comme discriminatoire par les bénéficiaires éventuels des prestations prévues. Elle propose donc de supprimer cet objectif.

Comme le projet tend non seulement à modifier la loi du 30 juillet 1960, mais également celle du 28 mai 1897 sur le domicile de secours, il convient d'en faire référence à l'intitulé, qui est à rédiger comme suit:

"Projet de loi portant création d'un revenu minimum garanti et modification  
1) de la loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds national de solidarité et 2) de la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours".

### Article 1er

Cet article fixe le droit au revenu minimum garanti, valable pour toutes les personnes résidant depuis dix ans au moins au Grand-Duché.

Il y a lieu de relever que, nonobstant l'absence de ce droit au niveau national, certaines communes, dont la Ville de Luxembourg, ont garanti à leurs habitants un revenu minimum sans poser le plus souvent une condition de résidence.

Dans ce contexte, on doit soulever la question de l'ampleur ou de l'agencement de ce droit. S'agit-il d'un droit pour ainsi dire absolu, prioritaire ou principal, pouvant être invoqué par chaque citoyen sans qu'il soit nécessaire de remplir certaines conditions et sans avoir épuisé d'autres sources de revenus, ou ce droit ne peut-il être exercé qu'à titre subsidiaire, c'est-à-dire après que l'intéressé a épuisé toutes les possibilités de revenu, notamment par une insertion dans le monde du travail ou après avoir fait valoir ses droits à d'autres prestations sociales ou à des pensions alimentaires dues par des proches parents? Le Gouvernement a suivi cette deuxième option, comme cela résulte des conditions d'octroi de l'article 2. Aussi la Chambre veut-elle soulever la question s'il n'est pas plus logique d'insérer ces restrictions du droit directement dans l'article 1er, afin de bien souligner le caractère subsidiaire du droit au revenu minimum garanti et afin d'éviter des situations abusives que le texte actuel peut créer.

En outre, le texte ne se prononce pas directement sur la condition de l'âge. A l'article 1er, on parle d'enfants mineurs, alors que l'article 2 dispose que le droit n'est pas ouvert aux personnes âgées de moins de trente ans. Ne convient-il pas de suivre sur ce point le législateur belge, qui a créé le droit à un revenu minimum, dans une loi du 7 août 1974, seulement pour les personnes ayant atteint l'âge de la majorité civile?

La Chambre propose donc le texte suivant pour l'article 1er:

"Toute personne ayant atteint l'âge de la majorité civile, qui est domiciliée au Grand-Duché de Luxembourg et qui y a sa résidence effective depuis dix ans au moins et qui ne dispose pas de ressources suffisantes et n'est pas en mesure de se les procurer, soit par des efforts personnels, soit par d'autres moyens, a droit à un revenu minimum garanti en fonction de la composition du ménage ou de la communauté domestique.

Pour les enfants mineurs domiciliés au Luxembourg, la condition de résidence est remplie si elle l'est dans le chef de l'un des parents ou de la personne ayant la garde de l'enfant et touchant de ce fait les allocations familiales."

## Article 2

Cet article exclut du droit à un revenu minimum les personnes âgées de moins de 30 ans. Bien que le texte stipule que des exceptions à cette règle peuvent être prévues par un règlement grand-ducal, la Chambre ne peut pas marquer son accord avec une telle disposition.

Si des exceptions sont à prévoir, et il y en a, notamment celles prévues actuellement à l'article 3 de la loi sur le Fonds national de solidarité, concernant les personnes handicapées, les parents seuls ayant des enfants à charge ou les personnes en chômage depuis plus de 18 mois, elles sont à énumérer dans la loi elle-même.

Comme il s'agit de catégories de personnes qui ne peuvent se procurer des moyens de revenus par leurs efforts personnels, c'est-à-dire par leur travail, la Chambre propose de rédiger cet article comme suit:

"Sont d'office à considérer comme ne pouvant se procurer des ressources suffisantes par des efforts personnels:

- a) les personnes qui, inaptes au travail par suite de maladie ou d'infirmités, ne sont pas en état de gagner leur vie dans les limites prévues par la présente loi, moyennant une occupation appropriée à leurs forces et à leurs aptitudes;
- b) les père ou mère seuls qui ont à leur charge un enfant âgé de moins de douze ans ou un enfant handicapé mineur pour lequel ils touchent les allocations familiales;
- c) les personnes qui ont épuisé le droit aux indemnités de chômage prévues par l'article 22, paragraphe 2, de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1) création d'un fonds de chômage; 2) réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet;
- d) les personnes âgées de plus de soixante-cinq ans accomplis.

Les personnes visées sub a) et c) ci-dessus doivent remplir en outre les conditions fixées aux articles 12 à 14 de la présente loi.

Le complément prévu par la présente loi est refusé ou retiré au requérant s'il n'est pas disposé à participer à des cours de formation ou de recyclage

professionnel ou s'il n'est pas prêt à accepter un emploi correspondant à ses forces ou à ses aptitudes."

### Article 3

Cet article fixe les montants du revenu minimum garanti eu égard à la composition du ménage ou de la communauté domestique.

La Chambre renvoie aux remarques formulées à cet égard dans la partie des considérations générales.

Exprimé au nombre indice actuel de 422,32, le revenu minimum garanti prévu par le projet pour les différentes personnes d'une communauté domestique est le suivant:

1ère personne	19.849 F
2e personne	7.179 F
personne adulte subséquente	5.067 F
1er enfant	4.646 F
2e enfant	4.646 F
3e enfant	5.067 F.

Dans le calcul du revenu minimum garanti, il n'est pas tenu compte du loyer, c'est-à-dire que le loyer - à payer ou non, élevé ou minime - est censé être couvert par ces montants.

La Chambre renvoie à cet égard à la pratique de l'Office social de la Ville de Luxembourg qui, une fois le minimum calculé, y ajoute le loyer en tenant compte de différents maxima fixés selon la composition du ménage et le nombre de pièces occupées. Le système préconisé par le présent projet peut favoriser les propriétaires d'une maison et les locataires payant un loyer modique.

Les différents barèmes (ou revenus garantis) de l'Office social sont les suivants:

<u>Composition du ménage</u>	<u>Salarié</u>	<u>Retraité</u>
Chef de ménage	11.300 F	9.000 F
Deuxième personne, adulte ou enfant de plus de 12 ans	9.100 F	7.900 F
Enfant de moins de 12 ans	6.800 F	5.900 F.

Le loyer est ajouté à ces montants de base en tenant compte des maxima suivants:

1 ou 2 personnes	6.500 F
Si la communauté se compose de sorte qu'il y a besoin de	
2 chambres à coucher	8.400 F
3 chambres à coucher	10.300 F
4 chambres à coucher	12.300 F.

Il conviendrait donc d'examiner la possibilité d'une prestation majorée en fonction du loyer à supporter par les bénéficiaires du revenu minimum garanti.

Comme le salaire social minimum et les prestations familiales ont été relevés depuis le dépôt du présent projet, la Chambre propose de relever également les limites de revenu prévues au présent article et de les porter, au nombre-indice 100, à:

5.000 F pour une personne seule,  
2.000 F pour le second adulte,  
1.500 F pour chaque adulte subséquent,  
1.200 F pour le 1er et le 2e enfant,  
1.500 F pour chaque enfant à partir du 3e.

Enfin, il n'est spécifié nulle part si le complément prévu par le présent article est soumis à l'impôt et aux cotisations sociales.

A l'instar d'autres prestations sociales, telles les allocations familiales, la Chambre propose d'exonérer le revenu minimum de toute charge et d'intercaler entre les paragraphes (2) et (3) un paragraphe nouveau ayant la teneur suivante:

"Le complément prévu par la présente loi est exempt d'impôts et de cotisations sociales sauf celles prévues à l'article 9, alinéa 2, ci-après."

#### Article 4

Dans l'optique de la Chambre, développée aux considérations générales, le deuxième alinéa de cet article est à biffer.

#### Article 5

Au 1er alinéa, les auteurs du projet entendent définir la notion de communauté domestique. Cette notion figure déjà dans la législation actuelle du Fonds national de solidarité, mais elle n'y est pas définie.

Une définition de la notion est donnée à l'article 2 du règlement grand-ducal du 28 avril 1982 fixant les mesures d'application des articles 10 et 16 de la loi du 8 avril 1982 fixant les mesures spéciales en vue d'assurer le maintien de l'emploi et la compétitivité générale de l'économie. Aux termes de cet article, la communauté domestique existe dans le chef du couple non marié qui, de façon notoire et durable, vit dans le cadre d'un foyer commun.

Le présent projet, tout en reprenant les deux éléments de la notoriété publique et de la durée des relations, n'entend pas limiter la communauté à un couple. La communauté domestique, au sens du présent article, est plutôt à définir comme la mise en commun, par deux ou plusieurs personnes de même sexe ou de sexes différents, de leurs revenus respectifs pour en subvenir aux besoins d'un seul ménage.

Faut-il présumer l'existence d'une communauté domestique si les personnes concernées vivent d'une façon notoire et durable dans le cadre d'un foyer commun? Comment la notoriété et la stabilité ou la continuité de cette vie en commun sont-elles établies? La preuve du contraire est-elle admissible?

La Chambre a posé ces quelques questions pour soulever le caractère précaire et imprécis de la notion de communauté domestique qui a fait irruption dans notre droit social depuis quelques années.

A l'alinéa 2, il est question des enfants placés temporairement en dehors du domicile des père et mère. Que faut-il entendre par placement temporaire? Pour préciser le texte, la Chambre propose de prévoir une limite dans le temps ne pouvant pas dépasser six mois.

#### Article 6

La Chambre a déjà relevé dans les considérations générales que le présent projet est moins favorable que la législation actuelle sur le Fonds national de solidarité en ce qui concerne l'immunisation partielle des revenus provenant d'une activité professionnelle. Alors que le Fonds national de solidarité peut immuniser les revenus jusqu'à concurrence de la moitié des limites de revenus garanties, le présent projet limite cette immunisation à un cinquième du revenu garanti, d'où il résulte une diminution des prestations garanties à cette catégorie de personnes.

Un autre point à signaler est le fait que le projet prescrit la prise en considération du revenu brut, alors que certaines institutions sociales, comme l'Office social de la Ville de Luxembourg, tiennent compte actuellement du revenu net, après déduction des impôts et des cotisations sociales.

Il est intéressant de comparer à cet égard les effets du présent projet avec les prestations servies par l'Office social de la Ville de Luxembourg. La Chambre a établi pour cette comparaison cinq exemples.



1er exemple:

Personne seule (salarié ou rentier)

Loyer: 6.500 francs

Revenu du salarié-ouvrier travaillant à mi-temps pour raisons de santé.

Salaire social minimum SSM: (Brut: 50% de 27.979 = 13.990) (Net d'impôts et de cotisations: 12.190).

Revenu d'un crédientier n'ayant pas droit à un supplément du FNS:  
Brut 13.990, Net 13.661.

Composition du ménage	OFFICE SOCIAL			
	Projet de loi		bar. salariés	bar. rentiers
	salarié	rentiers		
lère personne:	+ 19.849	+ 19.849	+ 11.300	+ 9.800
Revenu brut	- 13.990	- 13.990		
Revenu net **			- 12.290	- 13.661
Franchise art. 6/4 *	+ 3.970			
Loyer			+ 6.500	+ 6.500
Complément	+ 9.829	+ 5.859	+ 5.510	+ 2.639

\* L'article 6, alinéa 4 stipule que ne sont pas comptés les revenus provenant d'une activité professionnelle jusqu'à concurrence d'un cinquième du revenu minimum garanti, en exécution de l'article 3 du projet de loi.

\*\* voir remarque \* à l'exemple 2.

2e exemple:

Couple salarié-ouvrier disposant du SSM: 28.828 (brut) ou 25.325 (net).

Couple retraité: 28.828 (brut) ou 27.815 (net).

Loyer: 6.500 francs

Composition du ménage	Projet de loi		OFFICE SOCIAL	
			bar. salariés	bar. rentiers
	salarié	rentier		
1ère personne	+ 19.849	+ 19.849	+ 11.300	+ 9.800
2e personne	+ 7.179	+ 7.179	+ 9.100	+ 7.900
Revenu brut	- 28.828	- 28.828		
Revenu net			- 25.325 *	- 27.815
Franchise art. 6/4	+ 5.406			
Loyer			+ 6.500	+ 6.500
Complément	+ 3.606	néant	+ 1.575	néant

\* Le revenu net du retraité est plus élevé du fait que le salarié-ouvrier paye 4,15% à titre de cotisations à sa caisse de maladie et 8% à titre d'assurance vieillesse-invalidité, tandis que le retraité ne paye que 2,35% à titre de cotisations à sa caisse de maladie.

3e exemple:

Couple salarié-ouvrier avec 1 enfant de 6 ou 12 ans disposant du SSM: 28.828 (brut) ou 25.325 (net).

Couple rentier avec 1 enfant: 28.828 (brut) ou 28.150 (net).

Loyer: 8.400 francs

Composition du ménage	OFFICE SOCIAL			
	Projet de loi		bar. salariés	bar. rentiers
	salarié	rentiers		
1ère personne	+ 19.849	+ 19.849	+ 11.300	+ 9.800
2e personne	+ 7.179	+ 7.179	+ 9.100	+ 7.900
Enfant de 5 ans	+ 5.067	+ 5.067	+ 6.800	+ 5.900
Revenu brut	- 28.828	- 28.828		
Revenu net			- 25.325	- 28.150
Alloc. familiales	- 1.731	- 1.731	- 1.731	- 1.731
Franchise art. 6/4	+ 6.527			
Loyer			+ 8.400	+ 8.400
Complément -1- Supplément si l'enfant est âgé de + de 12 ans	+ 8.063	+ 1.536	+ 8.544	+ 2.119
			+ 2.300	+ 2.000
Complément -2-	+ 8.063	+ 1.536	+ 10.844	+ 4.119

4e exemple:

Situation identique, mais le couple a 2 enfants (6 et 12 ou 12 et 15 ans).

Loyer: 8.400 francs

Composition du ménage	Projet de loi		OFFICE SOCIAL	
			bar. salariés	bar. rentiers
	salarié	rentiers		
1ère personne	+ 19.849	+ 19.849	+ 11.300	+ 9.800
2e personne	+ 7.179	+ 7.179	+ 9.100	+ 7.900
Enfant de 6 ans	+ 4.646	+ 4.646	+ 6.800	+ 5.900
Enfant de 12 ans	+ 4.646	+ 4.646	+ 9.100	+ 7.900
Revenu brut	- 28.828	- 28.828		
Revenu net			- 25.325	- 28.150
Alloc. familiales	- 5.066	- 5.066	- 5.066	- 5.066
Franchise art. 6/4	+ 6.264			
Loyer			+ 8.400	+ 8.400
Complément -1- Supplément si les deux enfants sont âgés de plus de 12 ans	+ 8.690	+ 2.426	+ 14.309	+ 6.684
			+ 2.300	+ 2.000
Complément -2-	+ 8.690	+ 2.426	+ 16.609	+ 8.684

5e exemple:

Situation identique, mais le couple a trois enfants, dont un de 3, un de 6 et un de 9 ans.

Loyer: 10.300 francs

Composition du ménage	OFFICE SOCIAL			
	Projet de loi		bar. salariés	bar. rentiers
	salarié	rentiers		
1ère personne	+ 19.849	+ 19.849	+ 11.300	+ 9.800
2e personne	+ 7.179	+ 7.179	+ 9.100	+ 7.900
Enfant de 3 ans	+ 4.646	+ 4.646	+ 6.800	+ 5.900
de 6 ans	+ 4.646	+ 4.646	+ 6.800	+ 5.900
de 9 ans	+ 5.067	+ 5.067	+ 6.800	+ 5.900
Revenu brut	- 28.828	- 28.828		
Revenu net			- 25.325	- 28.130
Alloc. familiales	- 10.735	- 10.735	- 10.735	- 10.735
Franchise art. 6/4	+ 8.277			
Loyer			+ 10.300	+ 10.300
Complément	+ 10.101	+ 1.824	+ 15.040 *	+ 6.835

\* Pour chaque enfant au-dessus de 12 ans, ce complément est majoré de 2.300 francs pour un ménage de salariés ou 2.000 francs pour un ménage de rentiers.

On constate donc que, pour les familles, le projet de loi est de loin plus défavorable que les barèmes actuellement appliqués par l'Office social, et cela vaut d'autant plus que la famille est nombreuse. La commune devra donc continuer à secourir les familles pour leur garantir les prestations dont elles ont profité jusqu'à présent.

#### Articles 7 et 8

Ces articles, qui reprennent des dispositions actuelles du Fonds national de solidarité, ne donnent pas lieu à commentaire.

#### Article 9

Cet article dispose que toute personne qui bénéficie du complément peut prétendre aux prestations de la CNAMO, si elle n'est pas déjà affiliée à une caisse de maladie.

Cette disposition fait double emploi avec l'article 5 du code des assurances sociales, qui stipule que toutes les personnes résidant au Grand-Duché et qui ne peuvent bénéficier autrement d'une protection en matière d'assurance-maladie, peuvent s'affilier volontairement.

A l'heure actuelle, les offices sociaux font déjà largement usage de cet article 5 et affilient à la CNAMO toutes les personnes non affiliées à une caisse de maladie. L'office social se charge du paiement des cotisations, tandis que l'article 9 du projet prévoit que les cotisations restent à charge des bénéficiaires, d'où une nouvelle diminution du revenu minimum garanti.

Le point positif de cette nouvelle disposition résulte du fait d'une affiliation avec octroi immédiat de prestations de la part de la caisse de maladie, tandis que le régime actuel ne prévoit qu'une affiliation avec un délai de carence de 90 jours. Encore faudra-t-il que l'office social compétent et le Fonds national de solidarité réussissent à faire les diligences nécessaires pour obtenir un meilleur résultat! L'administré sera à la merci de deux administrations.

#### Article 10

Cet article reprend les dispositions de l'article 9 de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds national de solidarité. Il ne donne pas lieu à remarque.

#### Articles 11 à 14

Ces articles spécifient et précisent des dispositions légales ayant déjà existé.

Ainsi, l'article 12 stipule que le versement du complément peut être subordonné à la prestation par le bénéficiaire ou de personnes vivant en communauté domestique avec lui, de travaux d'utilité collective, sociale ou culturelle. L'article 1er de la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours stipulait déjà que les bureaux de bienfaisance pourraient prendre des mesures pour occuper les pau-

vres valides à des travaux d'utilité locale ou pour leur procurer un autre travail salarié. Il n'y a donc aucune innovation en cette matière, sauf que l'Etat participera maintenant dans les frais y relatifs.

#### Articles 15 à 27

Ces articles, qui forment le chapitre III du projet, déterminent en détail la procédure à suivre en vue d'obtenir le complément de revenu tel qu'il est prévu dans le texte.

Le projet dispose que les demandes en vue de l'obtention d'un complément doivent être soumises, par l'intermédiaire de l'office social, au Fonds national de solidarité qui, en principe, se chargera du paiement du complément.

Il est dès à présent prévisible que le travail administratif résultant de cette procédure dépassera de loin celui actuellement nécessaire, du fait qu'à l'heure actuelle l'Etat participe automatiquement, en exécution des articles 27, 28 et 31 de la loi sur le domicile de secours, dans les frais des secours accordés à certaines catégories d'indigents. Une simple notification écrite, adressée au Ministère de la Famille, suffit à ce jour pour obtenir, à la fin de l'année, le remboursement partiel ou intégral des secours accordés.

Il est d'autre part à prévoir que les tracasseries administratives et les délais d'attente iront en croissant pour l'administré, du fait qu'une administration, en l'occurrence l'office social, devra constituer un dossier complet pour une autre administration, le Fonds national de solidarité.

Afin d'éviter ces tracasseries et des litiges éventuels sur la compétence des organismes chargés du paiement du revenu minimum garanti, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a proposé, dans les considérations générales, de charger un seul organisme, à savoir le Fonds national de solidarité, de l'exécution du présent projet.

Les articles 15 à 23 du chapitre III sont à amender dans ce sens.

#### Articles 28 à 44

Pour les raisons développées dans les considérations générales, la Chambre propose de supprimer ces articles.

#### Articles 45 à 47

Ces articles, qui règlent des dispositions additionnelles, n'appellent pas de remarque.

#### Article 48

Cet article prévoit l'abrogation de la loi modifiée du 13 juin 1975 portant création de l'allocation compensatoire et des articles 27 à 32 de la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours.

En ce qui concerne l'abrogation de la loi du 13 juin 1975, la Chambre constate que, nonobstant la disposition qui prévoit sa continuation pour les personnes ayant des revenus plus élevés que ceux prévus par le présent projet, cette mesure entraîne pour la majorité des bénéficiaires actuels de l'allocation compensatoire une détérioration par rapport à la situation actuelle. En effet, les conditions d'octroi du revenu minimum garanti sont beaucoup plus restrictives que celles prévues pour l'octroi de l'allocation compensatoire: condition de résidence de 10 ans, enquête très poussée sur les revenus et la fortune, inscription hypothécaire, condition de restitution. Il en résulte que sans doute un certain nombre de bénéficiaires de l'allocation compensatoire se verront retirer cette allocation sans bénéficier du nouveau complément. Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se prononce-t-elle catégoriquement contre l'abrogation de la loi du 13 juin 1975.

La Chambre se prononce également contre l'abrogation des articles 27 à 32 de la loi sur le domicile de secours.

Ces articles traitent de l'intervention de l'Etat dans le paiement des frais avancés pour compte des indigents. Ainsi, à l'heure actuelle, l'Etat intervient à raison de 80% dans les frais:

- des enfants trouvés nés de père et de mère inconnus,
- des indigents infirmes âgés de 65 ans accomplis,
- des orphelins indigents et enfants abandonnés placés dans un établissement spécial jusqu'à l'âge de 15 ans accomplis, etc.

Qui prendra dorénavant ces frais à sa charge? Les communes?

En exécution de l'article 28 de cette même loi, l'entretien et le traitement des indigents dont le domicile de secours n'a pu être déterminé, sont à charge de l'Etat.

Qui prendra dorénavant ces frais à charge?

En exécution de l'article 31 de la même loi, les secours accordés aux étrangers sont entièrement ou partiellement restitués par l'Etat aux communes.

Dorénavant, ces frais seraient entièrement à charge des communes, sauf s'il s'agit du remboursement du revenu minimum garanti.

Les effets de cette abrogation pour les communes peuvent être documentés à l'aide des chiffres de la Ville de Luxembourg. En 1984, dernier exercice connu, l'Office social de la Ville de Luxembourg a accordé 2,9 millions à titre de secours permanents, mensuels ou réguliers. D'autre part, 700.000 F ont été payés à titre de cotisations à l'assurance maladie facultative. Ces 3,6 millions seront donc remboursables en exécution du présent projet.

Par ailleurs, l'Office social a cependant payé:

- 3,3 millions à titre de secours en nature (divers bons pour chaussures, vêtements),
- 1,4 million à titre de frais de placement familial,



- 9,7 millions à titre de participation dans le placement dans diverses maisons de retraite,
- 9,8 millions dans les orphelinats,
- 1 million pour frais d'abonnement au téléphone, de repas sur roues et d'aide familiale aux personnes âgées,
- 5,1 millions pour le service sanitaire (hospitalisations, traitement médical),
- 9,2 millions à titre de secours extraordinaires, c'est-à-dire des secours accordés à des personnes temporairement dans le besoin et dont les revenus étaient légèrement supérieurs aux barèmes.

Le total des secours accordés en 1984, après déduction des remboursements effectués par les caisses de pension, de maladie, d'allocations familiales, l'Administration de l'emploi et les indigents eux-mêmes, s'élevait à 30,2 millions. L'Etat y a participé à raison de 16,4 millions.

En appliquant à la lettre les dispositions du présent projet, l'Etat ne participera plus qu'à raison de 3,6 millions, ce qui revient à dire que la commune fera les frais du projet de loi, sans parler du fait que les barèmes du revenu minimum garanti sont inférieurs à ceux de l'Office social, en ce qui concerne les familles.

Il est impensable que l'Office social ou la Ville de Luxembourg décident de ne plus appliquer les barèmes actuellement en vigueur. Les indigents de la Ville continueront donc certainement à être traités comme jusqu'à maintenant.

Le danger réside cependant dans l'attitude des autres communes, et surtout des petites communes!

Certaines petites communes examinent déjà maintenant - avant d'attribuer un secours - si elles peuvent récupérer auprès de l'Etat ou d'une autre commune les secours accordés à leurs indigents.

Il est connu que dans certaines communes, l'indigent étranger est favorisé par rapport au Luxembourgeois parce que l'Etat rembourse l'intégralité des secours accordés aux étrangers. Il n'en est pas de même pour les Luxembourgeois.

Qu'advient-il dorénavant? Il est à prévoir que les petites communes se limiteront à accorder le revenu minimum garanti par l'Etat - et remboursé par lui - et refuseront d'attribuer d'autres secours.

Pour éviter que les familles nombreuses ne soient défavorisées et que l'indigent ne soit traité moins favorablement, il est recommandé de ne pas inscrire l'abrogation des articles 27 à 32 de la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours dans le présent projet de loi.

#### Articles 49 à 52

Ces articles ne donnent pas lieu à commentaire de la part de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

Dans les considérations qui précèdent, la Chambre a démontré que le projet, sous sa forme actuelle, est défectueux et ne répond aucunement aux attentes que ses auteurs ont su susciter par leurs déclarations publiques.

Partant, la Chambre ne saurait marquer son accord que si le Gouvernement amendait le projet compte tenu des remarques et propositions ci-dessus exposées.

Ainsi délibéré en séance plénière le 24 mars 1986, vingt-trois membres étant présents, le texte ayant été adopté à l'unanimité.

Le Secrétaire,



Le Président,

