

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYÉS PUBLICS

11-A, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE  
L-2227 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 8 novembre 1988.

Monsieur le Président  
de la Chambre des Députés

L u x e m b o u r g

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi portant modification de la loi 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.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma plus haute considération.

Pour le Président de la Chambre  
des Fonctionnaires et Employés publics,

p.d.



Secrétaire



# AVIS

DE LA

## CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

sur

le projet de loi portant modification de la loi 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 concer-  
nant la création d'un fonds national de solidarité

Par dépêche du 11 août 1988, Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet spécifié à l'intitulé.

Ce projet répond d'abord aux exigences d'une motion votée par la Chambre des Députés le 16 juillet 1986 et invitant le Gouvernement à présenter, fin 1987, un premier rapport circonstancié sur les implications des nouvelles mesures de lutte contre la pauvreté et à faire des propositions pour améliorer la législation. Il répond également aux besoins divers et aux lacunes de la législation ainsi qu'aux incohérences qui ont surgi au fur et à mesure de l'application de la nouvelle loi du 26 juillet 1986 concernant la création d'un revenu minimum garanti. Les auteurs du présent projet ont énuméré certaines des difficultés et ils proposent d'y remédier en modifiant 27 articles sur 51 de la loi précitée du 26 juillet 1986. Faut-il en conclure que cette même loi, à l'instar de bon nombre d'autres projets présentés par le Gouvernement, a été préparée à la hâte, bâclée et votée sans qu'il ait été tenu compte des suggestions et propositions des organismes consultés? En parcourant l'exposé des motifs, l'on croit pouvoir lire entre les lignes que le pouvoir politique a voulu d'abord se doter d'un instrument qui doit être adapté et perfectionné par le présent texte.

Les difficultés semblent par ailleurs être de trois ordres différents.

Il y a d'abord les problèmes inhérents aux conditions d'octroi des prestations nouvelles. Il s'agit des rigueurs qui se dégagent de la condition de résidence fixée à 10 ans et des difficultés relatives au calcul des prestations pour la mise en compte notamment de la fortune et des obligations alimentaires.

Un deuxième train de problèmes est d'ordre administratif et concerne l'intervention concomitante ou successive de différents organismes, soit communaux (offices sociaux), soit nationaux (fonds national de solidarité et service national d'action sociale) dans la procédure d'octroi et de contrôle des prestations relatives au revenu minimum garanti.

Enfin, un dernier lot de difficultés concerne les mesures sociales ou de réinsertion professionnelle, dont l'application revient principalement au service national d'action sociale.

En ce qui concerne les conditions d'octroi, le présent projet maintient l'âge minimum de 30 ans; il porte cependant de 10 à 15 ans la condition de résidence. Toutefois celle-ci est assouplie en ce sens que dorénavant il ne s'agit plus d'une résidence continue, mais d'un délai pouvant comporter plusieurs périodes interrompues par un ou plusieurs séjours à l'étranger. Sur ce point, le projet revient à une disposition analogue ayant déjà figuré dans la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité. Pour ce qui est des mesures nouvelles relatives à la mise en compte de la fortune ou d'autres obligations ou prestations en nature, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate que ces mesures sont d'une technicité telle qu'il est très difficile d'en saisir la portée en l'absence d'exemples concrets. Il est donc quasiment impossible d'en apprécier les améliorations. Aussi semble-t-il utile de faire élaborer par les services compétents quelques exemples pratiques permettant de comparer les prestations calculées sur la base des textes législatifs actuels avec celles calculées sur la base du présent projet de loi. Cette remarque vaut notamment pour les dispositions des articles 3, 3a), 6, 7 et 8.

Il semble cependant 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 consiste 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. La Chambre se réserve de présenter des textes qui lui semblent plus compréhensibles lors de l'examen des différents articles.

Parmi les difficultés d'ordre administratif, les auteurs du projet citent l'inadaptation des offices sociaux pour remplir leurs obligations nouvelles et le manque de coordination entre les divers services ayant chacun une part de compétence dans l'exécution du présent projet. Sur ce point, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se voit confirmée dans ses appréhensions, exprimées dans son avis du 24 mars 1986, que "l'intervention de plusieurs organismes ne conduise à une bureaucratie excessive". En face des difficultés signalées par les auteurs du présent projet, la Chambre est d'avis qu'il n'est pas indiqué de compliquer davantage la procédure d'octroi du revenu minimum garanti comme le propose le Gouvernement, mais de la simplifier en commençant par charger un seul organisme de l'exécution de cette loi, à savoir le Fonds national de solidarité. Par ailleurs, la Chambre demande au Gouvernement de présenter dans les meilleurs délais un relevé des postes supplémentaires qui ont été créés tant au niveau des communes qu'au niveau national et régional (Etat et associations privées subventionnées par l'Etat) à la suite de la mise en application de la loi du 26 juillet 1986. En outre, il faudrait indiquer les postes supplémentaires envisagés en vue de la mise en application des modifications proposées dans le présent projet. Un tel relevé permettra de vérifier les appréhensions exprimées par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics dans son avis précité.

Enfin, en ce qui concerne l'application des mesures sociales complémentaires, les auteurs du présent projet sont assez réticents sur les effets des initiatives prises jusqu'à présent et la politique future de réinsertion professionnelle des bénéficiaires du revenu minimum garanti. Certes, il est assez osé de tirer d'ores et déjà des conclusions définitives de la mise en application de ces mesures qui n'ont débuté qu'au cours de l'année 1987 par la mise en place, au niveau régional, de structures sociales ayant permis la prise en charge des personnes signalées au service national d'action sociale.

Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est-elle à se demander si, en raison du manque d'expérience en relation avec l'application de la loi du 26 juillet 1986 et plus particulièrement des mesures sociales, il n'est pas prématuré de légiférer en cette matière et de modifier une législation trop récente dont on ne connaît pas encore toutes les implications et toutes les conséquences. Cette remarque est d'autant plus pertinente que les données statistiques jointes au projet de loi et ayant influencé l'une ou l'autre modification de texte sont établies au 31 décembre 1987 et ne tiennent pas compte des dossiers traités au cours de l'année 1988.

Enfin, la Chambre tient à relever que le projet n'est accompagné d'aucune estimation concernant l'impact financier des mesures nouvelles. S'il est hasardeux de modifier certaines dispositions essentielles d'une loi qui entraîne des dépenses importantes alors que le coût annuel moyen futur d'une telle loi n'est pas encore connu, il semble inadmissible d'en cacher le coût approximatif supplémentaire aux instances législatives.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient à soulever la question si le Gouvernement a respecté à cet égard les dispositions de l'article 3 de la loi concernant la comptabilité de l'Etat qui prévoit que "lorsque des projets ou propositions de loi, des projets d'amendement d'initiative parlementaire ou ministérielle comportent des dispositions dont l'application doit grever le Budget, ces projets ou propositions seront soumis, au préalable, au Ministre des finances, aux fins de se prononcer sur les répercussions qui peuvent en résulter pour les finances de l'Etat". Le même article prévoit que les projets ou propositions doivent être accompagnés d'un "exposé des dépenses nouvelles ou des augmentations de dépenses à prévoir au Budget".

Comme le présent projet doit étendre considérablement le cercle des bénéficiaires du RMG et entraîner ainsi des dépenses nouvelles non négligeables pour le budget de l'Etat, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande au Gouvernement de compléter le projet par l'avis circonstancié du Ministre des Finances.

Finalement, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate que le présent projet prévoit une bonne dizaine de règlements grand-ducaux pour préciser l'application du texte. Comme l'orientation future de ce projet dépend dans une très large mesure de ces règlements, il aurait été indiqué de la part du Gouvernement de les joindre au présent projet ou de les transmettre à la Chambre des Députés avant le vote définitif.

#### Examen des articles

##### Article 1er

Cet article prévoit que 27 articles (sur 51) de la loi du 26 juillet 1986 concernant la création d'un revenu minimum garanti sont abrogés et remplacés par les dispositions qui suivent. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a déjà fait la remarque que l'ampleur de la présente réforme montre que le texte de la loi du 26 juillet 1986 n'avait pas été préparé avec le sérieux nécessaire. Le Ministre de la Sécurité sociale a procédé en 1986 en toute hâte, présentant un texte mal conçu, partant de l'idée qu'il fallait décentraliser l'aide sociale et créer de nouvelles structures et de nouveaux services au lieu de faire intervenir les services existants.

Or, il n'est pas évident que les propositions nouvelles permettent de remédier aux difficultés signalées. De plus, la question se pose si la période assez courte depuis la mise en application de la loi du 26 juillet 1986 permet de tirer déjà des conclusions valables en vue d'une réforme d'une telle ampleur.

Nonobstant ces remarques d'ordre général auxquelles le Gouvernement devra répondre, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a examiné les divers articles amendés.

#### Article 2

Les modifications du paragraphe a) et b) concernant la condition de résidence et la disponibilité pour le marché de l'emploi trouvent l'accord de la Chambre.

En ce qui concerne le paragraphe c), elle propose de le biffer, d'une part, parce qu'il n'ajoute rien au texte et qu'il est évident que les requérants doivent remplir les conditions de ressources et, d'autre part, parce que le texte proposé est incomplet, les conditions de ressources étant visées non seulement par l'article 3c), mais également par les articles 6, 7 et 8.

Les autres modifications n'appellent pas de commentaire.

#### Article 3

Les modifications proposées sous (3) ont pour but de majorer de 250 francs (n.i. 100) la majoration due du fait de la présence au foyer d'un ou de plusieurs enfants. Cette augmentation constitue de la part du Gouvernement un aveu que les prestations familiales, qui relèvent de la sécurité sociale et qui constituent un droit pour toutes les familles, sont insuffisantes pour compenser les charges élémentaires des familles. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics aurait préféré que le Gouvernement relève les allocations familiales.

En ce qui concerne les modifications du paragraphe (4), la Chambre est d'avis que le texte ne tient pas compte des dispositions d'un projet de loi portant création d'une allocation de soins et organisant le placement dans une maison de soins, dont le Gouvernement a saisi les chambres professionnelles. Elle aura l'occasion d'y revenir en examinant ce dernier projet.

#### Article 3a

Cet article reste, nonobstant les explications fournies au commentaire, incompréhensible.

Il semble qu'il a pour objet d'apporter une solution au problème de la conversion en rente viagère de la fortune non liquide des membres d'une communauté domestique.

Alors que le texte ne parle que de communauté domestique, le commentaire énumère également la personne seule.

Le paragraphe (2) répète dans son premier alinéa le texte du paragraphe (1) de l'article 6 auquel il renvoie en même temps.

Quant à l'alinéa 2 du même paragraphe, ne dit-il pas la même chose que le premier alinéa de l'article 7 du texte de la loi du 26 juillet 1986?

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que les dispositions actuelles sont plus précises et plus claires que le nouveau texte du présent projet. Elle propose donc de biffer l'article 3a.

#### Article 4

Pas d'observations.

#### Article 5

Au paragraphe (3) est réglée la situation du bénéficiaire RMG, dont l'hospitalisation n'est plus à charge de l'assurance maladie. Il faudra compléter ce texte en ajoutant "ou par le fonds des gros risques".

Quant au paragraphe (4), il est incompréhensible pourquoi les personnes vivant dans le ménage de leurs descendants sont considérées comme formant seules une communauté domestique. Est-ce que l'on vise indistinctement tous les ascendants quel que soit leur âge? Un couple âgé entre 45 et 55 ans, vivant ensemble avec leurs enfants âgés de 20 à 25 ans, est-il considéré comme formant seul une communauté? Est-ce que les auteurs du projet n'ont pas visé plutôt les personnes âgées de plus de 65 ans vivant dans le ménage de leurs enfants? Si oui, il faudrait préciser le texte en ce sens.

#### Article 6

Les modifications proposées au présent article ne répondent guère à la nécessité et ont pour objet de créer de nouvelles difficultés.

Ainsi le paragraphe (2) énumère limitativement les catégories de prestations familiales qui ne sont pas à considérer comme revenus. Alors que le terme "prestations familiales" englobait toutes les prestations, le texte nouveau ne retient que 3 catégories de prestations: les allocations familiales, les allocations de naissance et les allocations de maternité. Les autres prestations, telles que l'allocation de rentrée scolaire et l'allocation d'éducation, sont à considérer comme revenus et à mettre en compte pour le calcul du complément.

Quant au bout de phrase du deuxième alinéa du même paragraphe "pour autant que ces personnes ne fassent pas partie de la communauté domestique", il reste énigmatique, étant donné qu'une prestation en nature ne peut être mise en compte que dans le cadre d'une même communauté. Ne faut-il pas dire "pour autant que ces personnes ne soient pas bénéficiaires d'un complément"?

A l'alinéa suivant, la Chambre propose de biffer le bout de phrase "dont le montant est fixé par règlement grand-ducal". En effet, si la prise en charge existe, l'administration doit connaître également le montant.

L'alinéa 5 permet de déduire du revenu d'une communauté domestique le loyer jusqu'à concurrence de 1.000 francs (n.i. 100). Qui décidera de l'octroi de cette faveur? Quand sera-t-elle accordée ou refusée?

Cette disposition n'est-elle pas applicable aux personnes seules? Est-elle refusée aux personnes ne disposant d'aucun autre revenu que le complément? Dans ce cas, cette disposition peut être considérée comme contraire à la constitution en violant le principe de l'égalité devant la loi.

Est-ce que la même faveur est refusée aux personnes bénéficiaires du complément qui ont à rembourser des dettes pour l'achat d'un immeuble?

L'argument avancé au commentaire, à savoir que cette disposition vise à mettre le locataire sur un pied d'égalité avec le propriétaire, porte à faux, car le propriétaire, même s'il n'a pas de loyer à payer, doit assumer d'autres charges d'ordres divers qui parfois peuvent être aussi importantes que la charge du loyer.

Autant de questions qui montrent que l'application de ce texte créera de nouvelles difficultés dont on n'entrevoit pas les solutions.

Indirectement cette disposition introduit dans notre pays une allocation de logement et la Chambre ne manquera pas d'exiger l'extension de cette faveur aux autres citoyens, y compris ceux ayant contracté des dettes en vue d'accéder à un logement en propriété.

#### Article 7

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ayant proposé de biffer l'article 3a nouveau, elle propose en conséquence le maintien intégral de l'article 7 qui a été repris de la loi du 20 juillet 1960 concernant le fonds national de solidarité et qui semble ne pas avoir donné lieu à des difficultés d'application dans le passé.

#### Article 8

Avant de préciser les modalités de la mise en compte de l'aide alimentaire, il faudrait, comme cela a été prévu à l'alinéa 1er de l'ancien article 8, arrêter le principe que pour l'appréciation des ressources il est tenu compte de l'aide à laquelle sont tenues certaines personnes en vertu des dispositions du code civil. Par ailleurs, la Chambre est d'avis que, lors de la fixation d'une pension alimentaire, il n'est souvent pas possible de procéder selon un barème rigide qui ne tient pas compte de la situation particulière du débiteur: sa situation familiale, les dettes éventuelles, des dépenses particulières diverses, qui ne peuvent être énumérées dans un texte réglementaire.

Aussi la Chambre demande-t-elle le maintien du texte actuel qui est assez souple.

Au paragraphe (2), les auteurs du projet veulent fixer par règlement grand-ducal les seuils de revenus jusqu'à concurrence desquels peut être exercée une action en justice. Dans le texte actuel, ces seuils sont fixés par la loi elle-même. La Chambre ne voit aucune justification pour supprimer des dispositions légales. Aussi exige-t-elle que sur ce point, le texte actuel de l'article 8 soit maintenu.



#### Article 11

Les dispositions du paragraphe (2) sous 4, qui permettent au service national d'action sociale de relever le nombre des heures de travail prestées par les bénéficiaires du complément, constituent une innovation très importante. Bien que le texte ne fixe pas le maximum des heures de travail par semaine, il semble cependant évident qu'il ne pourra pas dépasser 40.

Si le nombre des heures de travail est augmenté, le bénéficiaire a droit à une indemnité supplémentaire qui est à charge de l'organisme auquel le bénéficiaire est affecté. La question se pose si le service national d'action sociale peut relever unilatéralement les heures de travail sans l'accord de l'organisme pré-désigné.

#### Articles 12 et 13

Pas d'observations.

#### Article 14

Le complément est accordé soit à la demande de l'intéressé soit à l'initiative d'un service social et de l'accord de l'intéressé. Comment cet accord se concrétise-t-il? S'il intervient en signant la demande, le bout de phrase "à l'initiative de l'un des services visés à l'article 13 qui précède et de l'accord de l'intéressé" peut être biffé comme étant superfétatoire.

#### Articles 15 à 18

Ces articles déterminent la procédure à suivre en vue de l'octroi du revenu minimum garanti.

Dans son avis du 24 mars 1986, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait exprimé l'appréhension que le fait de créer une double compétence administrative au niveau local (offices sociaux) et au niveau national (fonds national de solidarité) ne mène à des tracasseries administratives et à des litiges entre administrations, qui sont préjudiciables aux bénéficiaires potentiels des prestations.

Du fait de cette dualité en matière de compétence pour l'octroi du complément il résulte nécessairement des divergences d'appréciation et même des interprétations contradictoires des textes à appliquer.

Au terme des modifications proposées, l'office social peut prendre une décision en négligeant certains éléments tels que l'obligation alimentaire ou les prestations en nature. Cette décision est susceptible d'un recours devant le conseil arbitral et devant le conseil supérieur des assurances sociales. La question se pose si les décisions intervenues sont opposables au fonds national de solidarité chargé de reprendre après 3 ou 6 mois le paiement du complément. En principe, le fonds peut prendre une nouvelle décision qui tient compte des éléments négligés par l'office social et qui peut faire l'objet d'un nouveau recours. De l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, il est inacceptable

d'imposer à des personnes, qui ont des problèmes pour assurer leur subsistance, de pareilles tracasseries.

Les auteurs du projet soulignent au commentaire de l'article 15 que la procédure d'octroi du complément doit être aussi simple que possible. Cependant, contrairement à leurs affirmations, ils ne présentent pas une procédure allégée, mais un texte qui soulève de nouvelles barrières et mènera, pour les bénéficiaires, à de nouvelles chicaneries administratives.

Il est vrai qu'en raison de la rapidité avec laquelle les décisions doivent être prises, il est nécessaire qu'il y ait une certaine collaboration entre les offices sociaux et le fonds national de solidarité.

Cette collaboration pourra se faire suivant les errements ayant existé avant la mise en vigueur de la loi du 26 juillet 1986 entre le fonds national de solidarité et les offices sociaux, consistant dans le fait que les offices sociaux assureraient l'avance des prestations dues par le fonds de solidarité durant la période d'instruction du dossier. D'ailleurs, les auteurs du présent projet ont prévu une procédure analogue à l'alinéa 2 de l'article 17.

Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose-t-elle de rédiger l'article 15 comme suit:

"L'office social peut être chargé par le fonds national de solidarité de faire l'avance du complément pour un terme de six mois. Ce terme peut être prorogé si le bénéficiaire du complément est soumis à l'une des mesures prévues à l'article 11."

A l'article 16, le deuxième alinéa peut être supprimé. Il en est de même de l'alinéa 2 de l'article 17.

A l'article 18, les alinéas 2 et 3 peuvent faire l'objet d'un seul alinéa:

"Les avances du complément effectuées par l'office social lui sont remboursées par le fonds national de solidarité."

Quant au dernier alinéa de cet article, il est incompréhensible alors qu'au terme de l'article 11 (2) 4, la charge de l'indemnité incombe à l'organisme auquel le bénéficiaire a été affecté. Il ne peut que s'agir de l'organisme qui occupe le bénéficiaire.

#### Article 19

Pas d'observations.

#### Article 20

A l'alinéa 1er, il convient de biffer le service national d'action sociale qui, à défaut d'avoir une personnalité distincte de l'Etat, ne peut pas saisir le juge de paix.

Le deuxième alinéa de cet article est à supprimer. Ce texte, qui figure également dans la loi du 26 juillet 1986, constitue du point de vue juridique une aberration et un non-sens: les décisions du juge de paix ne peuvent être portées ni devant le conseil arbitral ni devant le conseil supérieur des assurances sociales. Si elles devaient être susceptibles d'un autre recours, celui-ci serait à exercer devant le tribunal d'arrondissement.

Article 23

Pas d'observations.

Article 24

Au paragraphe (3), il convient d'insérer les montants dans le texte de la loi.

Articles 25 à 27

Pas d'observations.

Article 29

Au dernier alinéa, le service national d'action sociale est autorisé à effectuer ou à faire effectuer des enquêtes sociales. La Chambre est d'avis qu'en dehors des offices sociaux et du fonds national de solidarité, il est exagéré d'autoriser encore d'autres services et encore des services privés à enquêter auprès des familles bénéficiaires du complément. Il faudrait limiter les enquêtes au strict nécessaire, car il est indigne d'aller enquêter continuellement auprès de personnes bénéficiaires d'une aide sociale.

Article 33

Il paraît étrange et pour le moins inélégant qu'un projet visant à assurer la lutte contre la pauvreté puisse servir d'occasion pour éliminer encore "un cas de rigueur", alors que ce dossier avait été déclaré clôturé par le Gouvernement. Quoi qu'il en soit, il reste d'autres commissaires à reclasser et d'autres rigueurs à éliminer.

Articles 36 à 38

Pas d'observations.

Articles 39 et 43

Dans l'optique de la Chambre, ces articles sont à biffer, l'office social n'accordant que l'avance de prestations à la demande du fonds national de solidarité.

Article 44

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut pas marquer son accord avec la modification proposée, le commissaire de Gouvernement à l'action sociale ayant une mission distincte du fonds national de solidarité. D'autre part, si le Gouvernement suit les propositions de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, il n'y aura plus de notifications divergentes, le rôle des offices sociaux étant nettement déterminé par l'article 15 tel qu'il est proposé ci-avant.

Articles II et III

Pas d'observations.

Ainsi délibéré en séance plénière le 7 novembre 1988.

Le Secrétaire,



Le Président,

