



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Famille, des Solidarités,
du Vivre ensemble et de l'Accueil

REÇU LE 30 MAI 2024

Luxembourg, le 29 mai 2024

Ombudsman
Médiateur du Grand-Duché de
Luxembourg
36, rue du Marché-aux-Herbes

L-1728 Luxembourg

Réf. : 2024/3606

Objet : Rapport d'activité 2022

Madame le Médiateur,

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre courrier du 29 avril 2024, par lequel vous m'avez transmis votre rapport d'activité pour l'année 2022 et je vous en remercie.

J'ai pris connaissance des différents constats, avis et recommandations y contenues qui ont trait, en ce qui concerne les services, administrations et établissements sous ma compétence, exclusivement au Fonds national de solidarité (FNS).

Je vous prie également de trouver ci-joint, pour chacune des problématiques traitées, ma prise de position, s'il y a lieu, ainsi que pour les cas où je l'estime nécessaire, mes propositions d'amélioration, ceci également après avoir consulté le FNS.

Les affaires relevant des attributions du FNS sont renseignées aux pages 83 à 88 de votre rapport :

Revenu d'inclusion sociale

- Exception à la présomption de communauté domestique [2022/24]

Le premier cas relaté dans votre rapport a trait à une personne hébergée à titre gratuit par un tiers qui s'est vu refuser le bénéfice du revenu d'inclusion sociale.

Vous expliquez également que pour le FNS, la personne ne remplit pas les conditions prévues par l'article 4 (3) de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale. L'article 4 (3) dispose que « Le Fonds peut considérer, pour des raisons tenant à la situation familiale, professionnelle ou de santé dûment documentées et appuyant la demande en obtention du Revis, une personne majeure, hébergée à titre gratuit, dans une communauté domestique où le Revis n'est pas dû ou n'est pas demandé et pour laquelle la personne crée des charges pour la communauté, et si elle sort d'un centre pénitentiaire, d'un établissement hospitalier, d'un traitement dûment autorisé par le Contrôle médical de la sécurité sociale dans un établissement de santé stationnaire à l'étranger, d'une structure d'hébergement réservée au logement provisoire d'étrangers gérée par l'Office national de l'accueil ou les organismes et instances partenaires ou d'une structure d'hébergement tombant sous le champ d'application de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, comme formant une seule communauté domestique pendant une durée maximale de douze mois ».

Vous relevez encore que l'administré a précisé dans sa réclamation qu'une pension de survie lui serait allouée de sorte qu'un loyer serait prochainement versé.

Vous indiquez encore que le FNS vous a informé qu'une exception à la présomption de communauté domestique pouvait être envisagée sous réserve notamment qu'un loyer raisonnable soit payé par le demandeur du Revis, tout en précisant que la notion de « loyer raisonnable » ne serait pas définie, ce qui est confirmé par le FNS.

Enfin, vous constatez qu'un tel loyer n'ayant pas été versé, votre intervention auprès du FNS n'a pas pu être poursuivie.

Prise de position du MFSVA :

Même si votre intervention s'est arrêtée à partir du moment où la personne concernée n'a pas rempli sa promesse de verser un loyer afin de pouvoir être considérée comme un ménage à part, il m'importe de clarifier la situation décrite.

L'article 4 (1) de la loi du 28 juillet 2018 précitée dispose que « (1) Sont présumés former une communauté domestique toutes les personnes qui vivent dans le cadre d'un foyer commun, dont il faut admettre qu'elles disposent d'un budget commun et qui ne peuvent fournir les preuves matérielles qu'elles résident ailleurs.

Un règlement grand-ducal précise les preuves matérielles à fournir relatives à la situation de logement et au paiement des frais y relatifs, la durée sur laquelle doivent porter ces preuves sans qu'elle ne puisse être inférieure à six mois, ainsi que les modalités pratiques d'application ».

Par rapport à cette présomption de communauté domestique, qui s'applique donc à toutes les personnes qui vivent dans un foyer commun et qui peut être combattu par les moyens de preuve prévus, il existe tout d'abord des exceptions légales dont celle que vous avez citée et qui est régie par l'article 4 (3) de la même loi.

Il n'a pas pu être déterminé avec la dernière certitude, si le requérant ne remplissait pas l'une des conditions de l'article 4 (3) de la loi Revis précitée ou s'il ne rentrait pas du tout dans le champ d'application de cette disposition. Je rappelle à ce titre, comme le prescrit la disposition en question, il faut que la personne sorte de l'un des établissements visés.

Si aucune des exceptions légales ne peut s'appliquer, la présomption de communauté domestique peut encore être renversée par le demandeur. Le FNS accepte dans ce contexte des situations où une partie d'un logement propre est mis à disposition du demandeur du Revis et où celui-ci verse un loyer au propriétaire.

Le cas examiné par le médiateur semble bien rentrer dans cette hypothèse. Or, comme le médiateur le relève lui-même, aucun loyer n'a été versé de sorte que la présomption de communauté domestique n'a pas été renversée.

En ce qui concerne le montant du loyer à verser, celui-ci dépend de la surface des localités et de l'endroit mis à disposition de sorte qu'il est difficile de fixer un montant forfaitaire. En tout cas, le loyer versé ne doit pas être purement symbolique.

Allocation de vie chère

- Refus de l'allocation de vie chère en raison d'un dossier incomplet [2022/25]

Le cas relaté concerne la situation d'un demandeur de l'allocation de vie chère qui avait été invité par le FNS à compléter son dossier par courrier recommandé du 3 mars 2022 alors que manquait le relevé d'identité bancaire (RIB). Le requérant avait réagi par rapport à ce courrier en date du 16 mars 2022 en renvoyant toutefois la mauvaise pièce.

Le FNS avait notifié le refus de l'allocation de vie chère en date du 29 mars 2022 en considérant que le dossier était incomplet.

Le requérant avait par la suite envoyé son RIB en date du 21 avril 2022. Il avait en même temps fait opposition contre la décision de refus de lui accorder l'allocation de vie chère devant le Comité-directeur, qui a toutefois confirmé ce refus.

Comme le remarque le médiateur, le règlement du Gouvernement en conseil du 19 novembre 2021 relatif à l'octroi d'une allocation de vie chère au titre de l'année 2022 dispose que « Tout renseignement ou document demandé par le Fonds national de solidarité lors du traitement du dossier doit parvenir de manière complète au Fonds national de solidarité endéans un délai de 30 jours. Le cachet de la poste fait foi. Passé ce délai, l'allocation de vie chère est refusée ».

Dans ce contexte, le médiateur critique la décision du FNS intervenant avant l'expiration de ce délai comme prématuré.

En fin de compte et après l'intervention du médiateur, le FNS est revenu sur sa décision en acceptant la demande de l'intéressé.

Prise de position du MFSVA :

Comme vous le relevez, la décision du FNS intervenant dans ce cas précis avant l'écoulement du délai de 30 jours est certes prématurée. En conséquence, le FNS a finalement retiré sa décision et il l'a remplacé par une décision positive.

Le problème réel ne réside toutefois pas dans le caractère prématuré de la décision du FNS, puisqu'on peut supposer que si le FNS n'avait pas réagi prématurément, le requérant n'aurait pas non plus produit la pièce requise dans le délai (en effet, on peut douter que le requérant aurait fait un second envoi de sa propre initiative dans le délai).

Comme l'accord de coalition 2023-2028 porte un accent particulier sur la lutte contre la pauvreté et notamment sur une simplification des démarches procédurales à accomplir pour obtenir une aide étatique respectivement sur une meilleure information des bénéficiaires potentiels de ces aides, je me propose d'examiner la situation que vous venez de décrire également au niveau du groupe de travail spécialement créé à cet effet au sein du MFSVA.

Revenu pour personnes gravement handicapées (RPGH)

- Défaut d'information explicite et préalable d'une inscription hypothécaire sur les immeubles des bénéficiaires du RPGH (2022/26)

La situation décrite a trait à une personne percevant le RPGH, qui avait été surprise qu'une hypothèque avait été inscrite sur son immeuble, sans qu'elle n'ait été informée au préalable.

Vous recommandez au FNS de faire parvenir dorénavant toutes les informations utiles relatives à l'inscription d'une telle garantie (si tel n'est pas encore le cas).

Prise de position du MFSVA :

Le cas que vous évoquez ici est encore particulier, parce que depuis le moment où l'intéressé a perçu le RPGH, plusieurs modifications législatives sont intervenues. En plus, la situation du bénéficiaire de la prestation a évolué au cours du temps.

En 2008, le FNS avait accordé le RPGH à l'intéressé qui avait auparavant obtenu le statut de salarié handicapé. A ce moment, la législation sur le RPGH ne prévoyait pas encore l'inscription d'une hypothèque sur les immeubles sis au Luxembourg en vue de disposer d'une garantie pour une éventuelle restitution de la prestation contre la succession du bénéficiaire.

Par une modification législative du 16 décembre 2011, une disposition en ce sens a cependant été introduite dans la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées.

A la suite de cette modification, le FNS s'était renseigné auprès de l'Administration des contributions directes – Service des évaluations immobilières – pour savoir si le bénéficiaire était propriétaire d'un bien immobilier. La réponse était négative à ce moment.

La personne concernée étant toutefois devenue propriétaire de deux immeubles par la suite, le FNS a alors fait valoir son droit d'inscription hypothécaire.

Le problème réside ici dans le fait que le FNS informait bien les bénéficiaires du RPGH au début du paiement de la prestation qu'une inscription hypothécaire est opérée. Or, tel n'était pas le cas dans l'hypothèse décrite par le médiateur alors qu'aussi bien la législation que la situation du bénéficiaire avait changé entretemps.

A présent, la question d'une information plus détaillée concernant la restitution du RPGH est devenue inutile en considération de l'abrogation de la disposition légale relative à la restitution du RPGH qui a pris effet en date du 24 juillet 2023. Par voie de conséquence, le FNS a procédé à la mainlevée de toutes les inscriptions hypothécaires prises sur les immeubles des bénéficiaires du RPGH. Les intéressés ont aussi été informés par écrit de cette démarche.

Avance sur pension alimentaire

- Difficultés rencontrées en matière d'avance sur pension alimentaire [2022/27]

Le cas exposé concerne une femme divorcée qui avait demandé une avance sur pension alimentaire sur la base de la loi modifiée du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité. Le texte en question permet à tout ayant droit à une pension alimentaire, dont le montant a été fixé par une décision judiciaire exécutoire au Luxembourg, de demander une avance sur pension alimentaire auprès du FNS pour percevoir les mensualités impayées prévues par le jugement. Pour que la demande soit recevable, le créancier doit se trouver dans une situation économique difficile et doit personnellement avoir recouru à toutes les possibilités pour obtenir son droit.

L'Ombudsman rappelle qu'il est souvent saisi par des personnes qui ont droit à une pension alimentaire qu'ils ne peuvent récupérer en raison de l'absence de coordonnées de l'ex-époux et qui ont fini de demander une telle avance par la suite.

Le médiateur relève à bon droit que la question présente une double difficulté puisque, d'une part les personnes concernées doivent rapporter toutes les preuves qu'elles ont fait les démarches pour trouver l'ex-époux et de l'autre, se pose la question de la mise en compte d'une pension alimentaire fictive (non payée) en attendant l'aboutissement de ces démarches.

Dans le cas cité par le médiateur, la réclamante avait divorcé de son mari et s'était vu accorder une pension alimentaire pour ses deux enfants par le juge. Le FNS avait tenu compte de cette pension alimentaire (non payée) dans le calcul du REVIS, ce qui a conduit à une diminution substantielle de cette prestation.

Le médiateur explique toutefois qu'en même temps, lorsque la requérante avait demandé l'avance pour pension alimentaire, le FNS lui avait demandé de faire toutes les démarches pour retrouver les coordonnées de son ex-époux.

A la demande du médiateur, le FNS avait toutefois accepté de supprimer rétroactivement la mise en compte des pensions alimentaires, de sorte que l'intéressé a pu bénéficier du montant complet de son Revis.

Prise de position du MFSVA :

Il convient de noter qu'en dehors du fait que le FNS avait supprimé la mise en compte d'une pension alimentaire fictive dans le calcul du Revis de façon rétroactive dans le cas cité par le médiateur, il a adapté sa procédure en ce sens que lorsqu'une avance sur pension alimentaire est demandée, les pensions alimentaires accordés par le juge ne seront plus mises en compte au niveau du Revis tant que dure l'instruction de cette demande.

Veuillez agréer, Madame le Médiateur, l'expression de ma considération distinguée.

Le Ministre de la Famille, des Solidarités,
du Vivre ensemble et de l'Accueil



Max Hahn