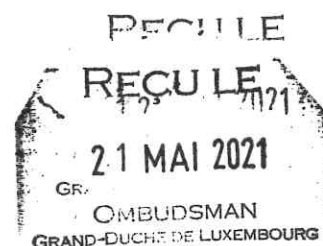




LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère de la Famille, de l'Intégration  
et à la Grande Région

Luxembourg, le 18 mai 2021



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

L-1728 Luxembourg

Réf. : 2021/2577  
Dossier traité par Pierre Lammar  
Tél : 247-86518

**Objet :    Rapport d'activité 2019**

Madame le Médiateur,

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre courrier du 5 mai 2021 par lequel vous m'avez transmis votre rapport d'activité pour l'année 2019 et je vous en remercie.

J'ai pris connaissance des différentes observations et recommandations que vous avez émises dans votre rapport et qui concernent le Fonds national de la Solidarité et la Caisse pour l'avenir des enfants.

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 les établissements concernés.

Les affaires relevant du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, ci-après le « MIFA », sont renseignées aux pages 61-75 de votre rapport.

**I. FNS (pages 61-72)**

**Revenu d'inclusion sociale :**

- Refus dans le cadre d'un hébergement à titre gratuit [2020/18] :

L'affaire que vous exposez a trait à un demandeur de protection internationale recueilli sur la base de l'article 4, paragraphe 3 de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale qui règle

le cas du recueilli à titre gratuit dans un ménage privé. La disposition en question prévoit que la personne recueillie dans un ménage privé peut être considérée comme une communauté domestique distincte sous certaines conditions.

A ce titre, le texte prévoit expressément que le requérant souhaitant bénéficier de cette disposition doit sortir de l'un des établissements visés, comme par exemple d'un foyer d'accueil. Or, dans le présent cas, l'intéressé avait bien vécu dans un foyer d'accueil, mais n'avait pas directement transité vers un ménage sur la base de l'article 4 (3), alors qu'il avait demeuré dans un foyer pour étudiants avant d'être recueilli dans un ménage privé.

Dans votre rapport, vous relevez que le requérant se voit en quelque sorte pénalisé pour avoir tenté de s'en sortir tout seul, alors que s'il avait été hébergé par cette famille immédiatement après avoir quitté le foyer, il aurait pu profiter de la disposition de l'article 4, paragraphe 3.

***Prise de position du MIFA :***

***En premier lieu, il convient de noter que le texte est effectivement précis et qu'il exige que le transit vers la famille d'accueil des personnes provenant des structures visées soit immédiat.***

***En deuxième lieu, il importe de préciser que s'il est indiqué dans votre rapport que le temps pendant lequel le requérant a demeuré dans un foyer pour étudiants est relativement court, il faut toutefois relever qu'un laps de temps d'une année se situe entre le moment où il a quitté le foyer d'accueil et celui où il a intégré une famille d'accueil.***

***En ce qui concerne le recours que le requérant a intenté, je puis également vous informer qu'entretemps le Conseil arbitral de la Sécurité sociale a confirmé la décision du FNS par jugement du 12 novembre 2019.***

***Il peut paraître que les dispositions législatives en vigueur sont strictes, mais il faut préciser aussi que sous l'ancien texte avant la réforme REVIS la condition pour le recueilli de provenir d'une structure déterminée fixée par la loi avant de rejoindre la famille d'accueil, avait donné lieu à une multitude de situations que le Comité-directeur du FNS devait à chaque fois trancher au cas par cas. Pour ne pas aboutir à des injustices, il s'était donné une ligne de conduite qui a finalement été reprise par la loi.***

***Il y a lieu d'ajouter aussi que le but de la disposition n'est pas de créer une situation permanente sous peine de mettre en échec le principe de la communauté domestique, qui permet de considérer que les personnes vivant en ménage, peuvent se partager les frais de sorte qu'elles ont moins de charges à supporter que si elles habitaient seules.***

- Prise en compte d'une pension alimentaire [2020/19]

Le cas explicité par le Médiateur a trait à une pension alimentaire pour l'enfant commun dont il a été tenu compte pour le calcul de l'allocation complémentaire alors que l'intéressée ne touchait pas cette pension.

La procédure appliquée au niveau du FNS consiste à considérer les pensions alimentaires que les bénéficiaires du REVIS perçoivent à titre personnel ou pour leurs enfants au niveau du calcul du REVIS ou

de l'allocation complémentaire. Il en est de même si le requérant ne fait aucune démarche pour récupérer une telle pension auprès de son ancien conjoint.

En l'espèce, la requérante n'avait pas versé les documents qui lui avaient été demandés et qui auraient prouvé qu'elle avait effectué les démarches nécessaires.

Une fois que ces documents avaient été versés, la situation de la requérante a pu être reconsidérée.

Comme vous relevez que le FNS a accepté les pièces contenues dans le dossier et qu'il a fait preuve à ce titre de beaucoup de compréhension envers la réclamante, je considère que cette affaire a été réglée et qu'elle ne soulève plus de commentaires.

***Prise de position du MIFA :***

***Par conséquent, pas d'observations supplémentaires.***

- Absence temporaire du territoire luxembourgeois et effets de l'entrée en vigueur de la loi sur le REVIS [2020/20]

Le dossier concerne une personne qui s'estime mal informée par le FNS.

Il s'agit d'une personne qui avait voulu s'absenter du territoire pendant un délai prolongé de sorte que la condition de résidence n'était plus remplie. Le FNS avait sous l'ancienne législation RMG une ligne de conduite dans ce cas suivant laquelle les bénéficiaires du RMG étaient autorisés à quitter le territoire pendant une durée de 35 jours. Ce délai était parfois prolongé dans des circonstances exceptionnelles, par exemple en cas de maladie. Ce délai se trouve d'ailleurs maintenant inscrit expressément dans la nouvelle loi REVIS.

Dans le cas exposé, le requérant avait déjà épuisé les 35 jours et il était au courant qu'il ne percevrait pas de prestation pendant son absence.

Or, à son retour, le requérant qui bénéficiait de l'ancien RMG, s'est vu appliquer les dispositions du REVIS au vu du fait que la nouvelle loi était entrée en vigueur entretemps. Dans la mesure où ces dispositions sont parfois plus défavorables, par exemple au niveau de l'immunisation des revenus, le montant qu'il percevait au titre du REVIS était moins élevé que le RMG qu'il percevait auparavant.

Le requérant s'est plaint du fait qu'il aurait été mal informé par le FNS.

***Prise de position du MIFA :***

***Dans votre rapport vous relevez que la conversation que l'intéressé a eue avec le ou les agents du FNS ne peut plus être retracée. A fortiori, le MIFA ne saura pas le faire non plus. Toujours est-il que suivant les informations prises auprès du FNS, les affirmations du requérant, qui savait qu'il ne remplissait plus la condition de résidence, restent à l'état de l'allégation. Et comme vous le relevez également, le FNS a fait une application correcte de la législation en vigueur.***

#### Allocation de vie chère :

- Refus pour non-respect du délai de 30 jours pour compléter sa demande [2020/21]

Sont ici relatés deux cas où les demandeurs d'une AVC se sont vus notifier une décision négative parce qu'ils n'avaient pas complété leur dossier dans le délai de 30 jours. L'article 8, paragraphe 4 du règlement du Gouvernement en conseil prévoit que « Une demande incomplète ne peut être considérée par le Fonds national de Solidarité et sera renvoyée par voie postale au demandeur. Les demandes renvoyées doivent parvenir dûment complétées au Fonds national de Solidarité endéans un délai de 30 jours. L'article 8, paragraphe 5 prévoit une formulation analogue pour tout renseignement ou document demandé par le Fonds qui doivent lui parvenir dans le même délai à partir de la demande.

Dans un premier cas, vous exposez la situation d'un demandeur qui s'est vu renvoyer sa demande et qui conteste avoir reçu l'envoi.

Le rapport fait deux observations par rapport à cette situation : Pour l'un, il constate que les demandes ne sont pas renvoyées par voie recommandée et pour l'autre il évoque la possibilité, en cas d'absence de la pièce requise, de tenir compte du montant maximal de la subvention qui aurait pu être obtenue de sorte à ce que le demandeur aurait encore perçu une proportion du montant de l'AVC, déduction faite de la subvention (fictive).

Dans un second cas, une situation similaire s'est présentée alors que la requérante n'avait pas remis une pièce manquante à la suite du renvoi de sa demande. Non seulement la requérante conteste qu'elle s'est vu renvoyer sa demande, mais il est précisé aussi que les données manquantes (données bancaires de la requérante) étaient renseignées sur une autre pièce transmise au FNS.

#### **Prise de position du MIFA :**

***A titre d'information, il est tout d'abord relevé que pendant l'année 2019, le FNS a fait un renvoi de 3.703 demandes sur un total de 25.436 après lequel 212 demandes restaient toujours incomplètes, ce qui représente un pourcentage de 5,7% (0,8% sur le total des demandes). Au vu du grand nombre de demandes (29.659 pour 2020) et afin d'évacuer toutes les demandes au cours de l'année, la procédure pour l'attribution de l'allocation de vie chère comprend 4 phases : le prétraitement, l'encodage, le calcul et le contrôle définitif.***

***C'est pendant la phase du prétraitement qu'il est vérifié si les conditions de base sont remplies (RIB, demande remplie complètement, signature par tous les membres du ménage). Si l'une de ces conditions n'est pas remplie, la demande est renvoyée avec l'indication correspondante. On constatera que le nombre de demandes incomplètes après renvoi est relativement faible. Ceci étant, les propositions suivantes peuvent être faites aux fins de réduire ce nombre davantage :***

***D'un point de vue juridique, le fait de renvoyer les demandes incomplètes par voie de courrier simple (ce qui est actuellement expressément prévu par le règlement du Gouvernement en conseil applicable) soulève des questions de preuve. Après concertation avec les responsables du FNS, le MIFA propose de prévoir un courrier recommandé à l'endroit de l'article 8 du règlement afin d'éviter ces problèmes. A noter toutefois qu'il sera nécessaire de disposer du personnel suffisant pour opérer un tel changement. Une demande en renforcement devra être faite sous peine de ralentir le processus de traitement des demandes.***

***Comme des solutions de rechange sont également proposées dans votre rapport afin de remédier à l'absence d'une pièce, la question si le dossier peut être « sauvé » à certains égards sera étudiée par le FNS avec une double réserve : certaines données doivent être sollicitées chaque année alors que la situation des requérants change souvent et le fait de demander des informations à plusieurs endroits (par exemple lors d'une demande REVIS et lors d'une demande AVC) peut servir à déceler des fraudes. En ce qui concerne la demande de fournir un relevé d'identité bancaire, l'indication des données bancaires sur un autre document ne constitue pas un tel relevé d'autant plus que les coordonnées peuvent changer au cours du temps. Il s'agit d'une pièce essentielle qui doit être demandée par le FNS chaque année.***

***Comme déjà proposé par le FNS, les professionnels en contact avec les clients du FNS seront encore une fois informés sur l'importance d'un dossier complété dès le début en vue de réduire les cas où le dossier doit être renvoyé.***

- Refus suite au changement de la composition du ménage [2020/22] :

Le cas explicité sous ce point vise le changement de la composition du ménage où un membre d'un ménage qui a reçu l'allocation de vie chère transite dans un autre ménage, qui la demande pour la même année. En l'occurrence, il s'agissait du cas d'une cliente qui habitait encore avec ses parents à un moment où son père avait demandé une AVC pour lui-même, son épouse et ses cinq enfants. Au moment où la cliente s'est logée chez son mari, celui-ci avait aussi fait une demande d'AVC qui avait été refusée au motif que l'AVC avait déjà été demandée par le père de l'épouse.

Il a été demandé au FNS s'il n'était pas possible, dans un cas comme celui-ci, de traiter la demande en ne tenant pas compte de celle faite également par le beau-père du requérant au nom de son épouse.

#### ***Prise de position du MIFA :***

***En premier lieu, les dispositions du règlement applicable sont claires alors qu'elles prévoient que sont considérées comme demandeurs toutes les personnes d'un ménage et non seulement le demandeur principal. Toutes les personnes majeures doivent également signer la demande. Chaque demandeur ne peut faire qu'une seule demande. Il n'est donc pas possible dans le présent cas que l'épouse fasse une nouvelle demande avec son mari alors qu'elle a déjà fait une demande avec son père.***

***La question peut être posée si un changement du règlement était opportun afin de régler cette situation.***

***Or, comme déjà relevé par le FNS, un tel changement, dont les conditions seraient encore à préciser, risque de soulever tout un nombre de questions : Comment déterminer les revenus d'un ménage où un membre a déjà profité d'une AVC dans un autre ménage. Si tel était d'ailleurs le cas, est-ce qu'il y a lieu de faire un recalcul du montant alloué à l'autre ménage afin d'éviter un paiement double ? Où est-ce qu'il y a lieu de ne pas tenir compte du membre qui a déjà profité de l'AVC dans un autre ménage ? Mais se pose alors toujours la question de la détermination des revenus du deuxième ménage ?***

***Force est également de constater que le FNS est confronté à toute une série d'autres situations où des personnes changent de communauté domestique, ne signent pas la demande afin de profiter à un autre titre de l'AVC, n'informent pas le FNS de tous les membres composant le ménage etc. La procédure telle que définie permet également d'éviter de telles fraudes de sorte que j'estime qu'un de changement de de la réglementation serait inadapté dans ce cas-ci.***



- Refus dans le cas d'un hébergement à titre gratuit [2020/23] :

La situation expliquée sous ce point concerne le cas d'une personne qui a été hébergée gratuitement dans un autre ménage. Elle s'apparente au mécanisme du recueilli prévu par la loi REVIS. Or, contrairement à ce qui est prévu par la loi REVIS, le recueilli n'est pas considéré comme formant une communauté distincte au niveau de la procédure de l'AVC. Il s'en est suivi que celui qui avait hébergé la personne s'est vu refuser sa demande au motif que l'hébergé avait déjà fait une demande.

Dans votre rapport, vous relevez que vous comprenez la frustration du réclamant, mais que vous estimez cependant aussi que le FNS a correctement appliqué la procédure.

***Prise de position du MIFA :***

***Le MIFA ne peut que transmettre la recommandation du FNS consistant à inviter les intéressés constituant une communauté domestique à faire une demande commune.***

Allocation d'activation [2020/24] :

Le cas cité ici a trait à une pratique spécifique du FNS qui joue toutefois en règle générale en faveur des intéressés.

Le FNS a notamment décidé d'appliquer une procédure spécifique pour le traitement des allocations d'activation. Ainsi, au début de la mesure d'activation, et dans le cas où l'intéressé perçoit encore une allocation d'inclusion, la mise en compte de l'allocation d'activation est décalée d'un mois, ceci pour éviter un trop-payé et pour permettre aux personnes de percevoir encore l'allocation d'inclusion, payée au début du mois, alors que l'allocation d'activation n'est payée qu'à la fin du mois, tout comme un salaire.

Cette procédure a pour conséquence qu'en fin de mesure, la mise en compte de l'allocation d'activation est prolongée d'un mois, afin de compenser le mois correspondant au début de la mesure qui n'avait pas été considéré (le client du FNS perçoit dans ce cas l'allocation d'activation à la fin du mois X et celle-ci lui permet de disposer des ressources nécessaires pendant le mois Y jusqu'au paiement de l'allocation d'inclusion pour le mois Z en début de ce mois).

Le système ne présente en général que des avantages pour les clients du FNS sauf dans de rares cas dont celui qui a été cité ci-dessus.

En effet, dans l'exemple précité aucune allocation n'est payée pour le mois Y. Dans la majorité des cas, ceci ne porte pas à conséquence au niveau de l'affiliation à l'assurance maladie qui reste garantie, en cas de désaffiliation, pendant les 3 mois subséquents à condition que l'affiliation ait duré au moins 6 mois. Or, dans le cas du requérant, celui-ci ne remplissait pas la condition d'affiliation minimale de six mois de sorte qu'il ne bénéficiait pas de couverture sociale pendant un mois.

Le Médiateur salue la proposition du FNS de ne pas appliquer le système concerné dans ces cas précis, de sorte à garantir que les intéressés gardent leur couverture sociale sans interruption (ils devront toutefois payer le cas échéant un trop-perçu au titre de l'allocation d'inclusion payée au début de la mesure d'activation).

***Prise de position du MIFA :***

***Pas d'observations supplémentaires.***

**II. CAE (pages 73-75)**

- Refus pour non-respect de la condition de présence effective dans l'établissement d'enseignement [2020/25]

Le premier cas que vous exposez concerne celui d'un enfant âgé de 20 ans inscrit comme élève libre dans un lycée du pays alors que son état de santé ne lui permet pas de suivre les cours à temps plein. La CAE avait refusé de payer les allocations familiales au motif que leur paiement n'est continué au-delà de l'âge de 18 ans de l'enfant que dans certains cas précisés expressément par la loi. En l'occurrence, le réclamant s'est vu appliquer l'article 271 (2) a) du Code de la Sécurité sociale qui ne permet la continuation de l'allocation familiale que si l'enfant poursuit effectivement sur place dans un établissement d'enseignement à titre principal d'au moins vingt-quatre heures par semaine des études secondaires, secondaires techniques ou y assimilées.

Cette condition n'était manifestement pas remplie par l'enfant de la réclamante.

Dans votre rapport, vous vous rapportez à l'équité en relevant qu'il ressort des travaux parlementaires que la volonté du législateur n'était pas celle de pénaliser des personnes se trouvant dans une situation similaire à celle du fils de la réclamante. Il est précisé que la même difficulté se pose pour les élèves inscrits au eBac.

***Prise de position du MIFA :***

***La CAE a refusé la continuation des allocations familiales alors que la loi est claire à ce sujet. La position de la CAE a par ailleurs été confirmée par la Cour constitutionnelle qui a reconnu les dispositions litigieuses comme conformes au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi (Arrêt de la Cour constitutionnelle du 10 juillet 2020).***

- Refus pour non-respect de la condition de domicile légal et de résidence effective et continue au Luxembourg [2020/26]

La situation exposée a trait à une personne qui avait introduit une demande d'allocation familiale en faveur de son petit-fils qui a été rejetée parce que le garçon n'avait plus son domicile légal et sa résidence effective au Luxembourg.

En effet, les grands-parents, qui avaient pris en charge l'enfant dès sa naissance, avaient déménagé en Allemagne alors que le garçon avait eu des problèmes dans les établissements scolaires luxembourgeois et qu'il avait été réorienté ensemble par les responsables pédagogiques dans un Lycée en Allemagne. Or, dans ce cas, l'allocation familiale est versée aux parents biologiques ou adoptifs, condition que ne remplissent pas les grands-parents.

Au vu de la situation très particulière, la CAE avait fait application de l'article 269, paragraphe 4 du Code de la Sécurité sociale qui lui permet de déroger à titre exceptionnel et individuel à l'une des conditions de cet article.

***Prise de position du MIFA :***

***Tout en saluant la bienveillance de la CAE dans ce cas, vous proposez de modifier la législation afin de tenir compte de tels cas particuliers. Après concertation avec les responsables de la CAE, il est toutefois relevé qu'il est très difficile d'encadrer ces cas qui restent individuels.***

***Par ailleurs, le MIFA a récemment fait approuver un avant-projet de loi portant entre autres modification des dispositions du Code de la sécurité sociale relatives à l'allocation familiale par le Conseil de Gouvernement. Cet avant-projet est destiné à tenir compte d'un arrêt de la CJUE du 2 avril 2020 aux termes duquel les dispositions relatives à l'allocation familiale ont été considérées comme discriminatoires, pour autant qu'elles lient le droit à cette allocation au critère de la résidence de l'enfant au Luxembourg.***

***Suite à cet arrêt, la réforme entend rattacher le droit à l'allocation familiale au travailleur quelle que soit sa résidence, à condition toutefois qu'il existe un lien de filiation entre le travailleur et l'enfant pour lequel l'allocation familiale est perçue. Non seulement la situation telle qu'exposée ci-dessus ne se présentera plus (un changement de résidence ne devant en principe pas entraîner un changement de droits), mais en plus le projet de réforme n'a pas entendu consacrer un droit général à l'allocation familiale pour les grands-parents.***

***Comme par le passé, des exceptions resteront possibles dans des cas de rigueur.***

Je vous prie d'agréer, Madame le Médiateur, l'expression de ma considération distinguée.

Le Ministre de la Famille et de l'Intégration



Corinne CAHEN