



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

Luxembourg, le 14 octobre 2024

REÇU LE
16 OCT. 2024
OMBUDSMAN
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

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

L-1728 Luxembourg

Réf. : 2024/6488

Objet : Rapport d'activité 2023

Madame l'Ombudsman,

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre courrier du 24 juillet 2024, par lequel vous m'avez transmis votre rapport d'activité pour l'année 2023 et je vous en remercie.

J'ai pris connaissance des différents constats, avis et recommandations y contenues.

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.

I. RECOMMANDATIONS (pages 29-32 et 50)

Recommandation No 56 – Droit à l'allocation familiale pour un enfant du conjoint ou du partenaire d'un travailleur au Luxembourg (pages 29-32)

Dans son rapport d'activité pour l'année 2023, l'Ombudsman revient à une recommandation formulée antérieurement et à propos de laquelle le MFSVA avait pris position à cette occasion. Pour revenir à cette recommandation, l'Ombudsman se base sur une nouvelle décision de la Cour de Justice de l'Union européenne du 16 mai 2024 relative aux enfants placés chez un travailleur frontalier. Aux termes de la décision concernée, la CJUE a à nouveau remis en cause la législation luxembourgeoise, telle qu'elle est

issue de la loi du 22 décembre 2022 portant entre autres modification du Code de la sécurité sociale en y élargissant la notion de membre de famille aux enfants du conjoint ou partenaire dont le travailleur assure l'entretien, elle-même étant intervenue après la décision de la CJUE du 2 avril 2020 ayant déclaré non conforme la législation excluant avant 2022 les enfants du conjoint ou partenaire du travailleur purement et simplement du droit aux allocations familiales.

La recommandation a dans ce contexte trait aux dossiers ayant fait l'objet d'un refus ou d'un arrêt de prestations entre août 2016 et mars 2020 et elle est formulée de la façon suivante :

« Compte tenu de ce qui précède et afin de prendre pleinement acte des décisions de la CJUE et du CSSS intervenues, le Médiateur recommande partant à la CAE, en vue de ne pas maintenir une situation de traitement différenciée entre résidents et non-résidents, de permettre un réexamen des dossiers concernés par un refus ou un arrêt des prestations, décidés entre août 2016 et mars 2020, sans distinction quant à l'introduction d'un quelconque recours ou procédure en justice ».

Prise de position du MFSVA :

Le MFSVA ne reviendra plus en détail aux antécédents législatifs dans ce dossier alors que la législation ayant eu cours pendant la période litigieuse (2016 à 2020) a été modifiée en y incorporant comme membre de famille les enfants visés, encore que cela ait été fait sous la condition que le travailleur pourvoie à l'entretien de l'enfant.

Le MFSVA n'entend pas non plus commenter le dernier arrêt de la CJUE, la procédure n'étant pas encore arrivée à sa fin dans la mesure où la Cour de cassation luxembourgeoise, qui avait saisi la CJUE de la question préjudicielle que celle-ci avait tranchée dans son arrêt du 16 mai 2024, n'a pas encore rendu sa décision définitive. La CJUE se trouve d'ailleurs saisie de deux questions préjudicielles dans un contexte similaire.

La demande de l'Ombudsman a d'ailleurs une autre finalité puisqu'elle vise les affaires qui ont été décidées entre 2016 et 2020, question à laquelle il fait initialement référence dans sa recommandation à l'occasion du rapport pour l'année 2021 et qu'il rappelle maintenant. A ce titre, il convient de relever que les dossiers où un litige était pendant ont effectivement fait l'objet d'un réexamen.

Suivi des recommandations (page 50)

Deux recommandations concernent ici le MFSVA, la recommandation No 56 où le statu quo devrait être maintenu.

En ce qui concerne toutefois la recommandation No 55, il y a lieu de relever que les demandeurs de l'allocation de vie chère seront autorisés à déposer une deuxième demande en cours d'année à partir de 2025, ce qui revient à suivre la recommandation en question de l'Ombudsman.

II. RECLAMATIONS

1. ONA (pages 80-83)

Constat général [2023/17]

Sous ce point, l'Ombudsman porte ses considérations sur la situation alarmante en matière de logement qui n'affecte non en dernier lieu également les structures d'accueil des demandeurs de protection internationale. C'est ainsi que l'Ombudsman signale avoir été contacté à plusieurs reprises par des demandeurs de protection internationale, membres d'une même famille, logés dans des foyers différents, qui souhaitaient être logés dans une même structure. L'Ombudsman explique que si l'ONA ne peut évidemment pas faire de miracles, il a essayé de réduire de plus en plus les délais. L'Ombudsman remercie également les collaborateurs de l'ONA qui sont généralement forts réactifs et collaborent de façon exemplaire avec ses services.

Ceci étant, l'Ombudsman rappelle au Gouvernement qu'il est nécessaire d'augmenter les capacités d'accueil du pays pour éviter que des personnes ayant droit à un hébergement ne se retrouvent à la rue ou soient hébergées dans des conditions intolérables et indignes.

Prise de position du MFSVA :

Face au problème du logement, l'Ombudsman souligne à bon droit qu'il ne s'agit pas d'un problème spécifique en matière de demandeurs de protection internationale, mais d'un problème général contre lequel le Gouvernement lutte depuis des décennies. Il n'appartient toutefois pas au MFSVA de s'étayer sur ce problème général qui dépasse son domaine de compétence.

En ce qui concerne les structures d'accueil, il est un fait que celles-ci sont de plus en plus saturées. Ici encore le problème général du logement se fait sentir, puisque beaucoup de bénéficiaires de la protection internationale se trouvent encore dans les structures de l'ONA.

Toujours est-il, comme l'a expliqué l'ONA, qu'il travaille étroitement avec toutes les parties prenantes, tels que la commission d'acquisition et la commission des loyers au Ministère des Finances, l'Administration des bâtiments publiques ou encore les communes afin d'améliorer la situation.

Le provisoire qui dure : dormir dans un endroit de passage [2023/18]

L'Ombudsman cite le cas d'une personne qui était hébergée depuis presque un an dans une chambre de passage. Il s'agirait apparemment d'une chambre d'arrivée provisoire pour chaque nouvel arrivant et après une semaine une chambre serait en principe attribuée. Or, dans le cas du requérant, l'intéressé serait resté dans cette chambre de passage sans aucune sphère privée pendant une période plus longue.

L'Ombudsman indique encore que l'intéressé aurait trouvé un travail moyennant une autorisation d'occupation temporaire qu'il a dû abandonner alors qu'il devait rester tard dans la nuit et que son lieu d'hébergement était éloigné et inaccessible par rapport aux horaires et au lieu de travail.

L'intéressé avait demandé un relogement, ce qui n'était pas possible.

Prise de position du MFSVA :

En dehors du fait qu'il est parfois difficile d'identifier les personnes qui sont visées dans le rapport de l'Ombudsman, l'ONA explique que le terme même de « chambre de passage » n'a jamais été utilisé par l'administration. L'ONA explique encore qu'il dispose de chambres d'urgence, utilisées principalement pour des relogements en cas d'incidents graves. Si un retour dans une structure classique n'est pas envisageable, comme en cas d'agression envers les agents, les résidents peuvent effectivement rester dans ces chambres en attendant qu'un lit devienne disponible dans une autre structure. La personne visée par l'Ombudsman dans le présent cas n'ayant toutefois pas pu être identifiée, l'ONA ignore si cette personne était dans une telle chambre d'urgence. Il s'y ajoute qu'en raison de la pénurie évidente de lits, qui s'est accentuée en 2024, il peut parfois être difficile de reloger des demandeurs de protection internationale dans des délais rapprochés.

Cohabitation dangereuse [2023/19]

L'Ombudsman déplore encore une situation de cohabitation problématique où des comportements graves au règlement d'ordre intérieur ont perduré pendant huit mois sans intervention efficace. Il a ainsi recommandé une meilleure réactivité dans tels cas.

Prise de position du MFSVA :

L'ONA explique qu'en principe, lorsqu'une telle situation est signalée à l'ONA, des mesures sont systématiquement mises en place : relogement de la victime ou de la personne qui manque au règlement. Mais dans certains cas, comme à Weilerbach et Sanem, où des relogements sont en cours, le manque de places libres peut contribuer et allonger le délai de traitement, surtout en fonction de la composition familiale et des besoins des DPI concernés.

Demandes de relogement pour raisons de santé [2023/20]

L'Ombudsman mentionne encore des cas de familles avec des membres gravement malades qui n'ont pu être relogés en temps voulu (en fait il s'agit d'un cas où la mère a nécessité des soins et où le père demeurait dans une autre structure et n'a pas pu être réuni avec sa famille pendant des mois ou encore le cas d'enfants malades qui ne peuvent être relogés dans une structure adéquate).

Prise de position du MFSVA :

L'ONA travaille activement afin d'améliorer ses capacités de réaction face à ces cas urgents, mais la pénurie de lits disponibles demeure un obstacle majeur. L'administration précise toutefois que des relogements prioritaires, notamment pour raisons de santé sont déjà une pratique courante dans les Centres de Primo-Accueil. Néanmoins, le nombre de demandes prioritaires est élevé, et, en raison de la pénurie de lits, le temps d'attente pour ces relogements peut être prolongé. De plus en plus de demandeurs de protection internationale présentent des besoins spécifiques et des vulnérabilités croissantes, tant sur le plan physique que mental, ce qui exacerbe les difficultés liées à la saturation du réseau d'hébergement. L'ONA reconnaît que cette saturation du réseau d'hébergement aggrave le problème et poursuit ses efforts pour améliorer la situation dans la mesure du possible.

2. FNS (pages 101-105)

Revenu d'inclusion sociale

- Refus d'écarter la mise en compte d'une allocation spéciale pour victimes de détention pour la détermination de l'allocation d'inclusion due à la réclamante [2023/28]

Le cas auquel se réfère l'Ombudsman a trait à une réclamante qui a perçu une indemnité spéciale qui lui a été accordée par le Land de Thuringen en raison du fait qu'elle avait été placée dans un foyer pour enfants lors du régime de la SED dans l'ancienne république démocratique allemande et qu'elle avait par la suite été considérée comme victime de ce régime. Conformément à la loi du 28 juillet 2018 sur le REVIS, cette indemnité avait été prise en compte par le FNS parmi les revenus pour déterminer le REVIS.

Comme l'explique également l'Ombudsman, la requérante avait fait un recours contre cette décision du FNS devant les juridictions sociales qui a été rejeté dans les deux instances.

Dans sa nouvelle intervention, l'Ombudsman a demandé au président du FNS de prendre une décision en équité tout en suggérant également que le cas de la requérante soit prévu lors d'une révision de la loi parmi ceux dont il est fait exclusion lorsqu'il s'agit de prendre en compte les revenus d'un demandeur du Revis (cette prise en compte ayant évidemment pour effet de réduire la part du Revis allouée aux demandeurs).

Prise de position du MFSVA :

La situation légale est claire alors que l'indemnité en question n'est pas prévue parmi les allocations qui ne sont pas prises en compte pour la détermination du Revis, celles-ci étant par ailleurs expressément énumérées par la loi.

Par contre, il aurait été injuste de ne pas appliquer l'immunisation qui est en général prévu pour les revenus qui sont pris en compte pour la détermination du Revis et qui est de 25%. C'est pourquoi le FNS a également appliqué cette immunisation dans le cas de la requérante.

Le MFSVA prend par ailleurs note de ce cas spécial pour le considérer lors d'une prochaine réforme de la loi REVIS.

3. CAE (pages 106-108)

Prise en compte de l'allocation pour enfants handicapés dans le calcul du complément différentiel [2023/29]

Sous ce point, le Médiateur relate la situation d'un réclamant dont l'allocation pour enfants handicapés payée par son pays de résidence, en l'occurrence la France, pour calculer le montant de l'allocation différentielle qui lui était due, a été prise en compte.

La CAE procède ici à une distinction entre la nature des prestations luxembourgeoises et étrangères en considérant les prestations familiales classiques qui sont destinées à compenser les charges financières liées à la présence d'enfants et les prestations familiales qui visent à compenser la perte de revenu d'un parent qui se consacre à l'éducation des enfants comme des prestations d'une nature différente.

Or, l'allocation pour enfants handicapés a été considérée comme une prestation de même nature que l'allocation familiale de sorte qu'elle a pu être prise en compte au niveau du calcul du complément différentiel.

Prise de position du MFSVA :

Comme le précise l'Ombudsman lui-même, la CJCUE a statué que les prestations de même nature sont à prendre en compte pour le calcul du complément différentiel, sans qu'elle n'ait défini davantage ce qu'il y a lieu d'entendre par prestations de même nature de sorte qu'aucun dysfonctionnement n'est imputable à la CAE.

Demande de remboursement des allocations familiales [2023/30]

Le cas exposé a trait à une situation où une personne a réclamé auprès de l'Ombudsman parce qu'elle s'est vu retirer les allocations familiales qu'elle percevait pour son frère adoptif. Le retrait a été justifié par la CAE dans la mesure où le frère avait passé sa scolarité au Portugal à partir d'un certain moment et n'avait dès lors plus eu de résidence effective au Luxembourg.

Aux termes d'un premier recours devant le Conseil arbitral, l'intéressé a obtenu gain de cause avec l'argument que la simple poursuite d'une formation professionnelle à l'étranger ne permet pas à elle seule de conclure à l'absence de résidence au Luxembourg. L'Ombudsman précise également que la CAE a interjeté appel contre cette décision du conseil arbitral et qu'il convient dès lors de suivre l'évolution de ce dossier.

L'Ombudsman recommande enfin de prendre ces situations en compte en envisageant une modification de la loi diversifiant les catégories de bénéficiaires.

Prise de position du MFSVA :

L'affaire a entretemps été tranchée par le Conseil supérieur de la Sécurité sociale en faveur de l'intéressée et le dossier a été régularisé.

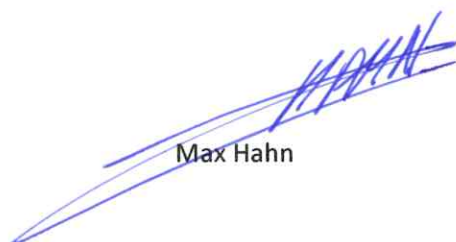
Qu'il soit toutefois permis de revenir brièvement sur le cas très particulier que présente cette affaire, alors qu'ici la sœur a eu la garde de son frère adoptif et a perçu les allocations familiales à la suite d'une dérogation aux conditions prévues par la loi sur la base de l'article 269, alinéa 4 du Code de la sécurité sociale. En effet, la réclamante ne figure pas parmi les bénéficiaires usuels des allocations familiales, qui est soit l'enfant, soit le parent et depuis un certain temps également l'enfant du conjoint ou partenaire du travailleur, lorsque ce dernier pourvoit à son entretien.

Le Conseil supérieur des assurances sociales avait décidé que puisque la CAE avait accordé la dérogation antérieurement et ceci en connaissance de la situation relative à la formation de l'enfant, elle ne pouvait plus revenir sur sa décision, ceci pour des raisons de sécurité juridique.

En ce qui concerne la proposition de l'Ombudsman de prévoir ces situations dans la loi, il est remarqué qu'il sera très difficile de prévoir dès le départ toutes les situations exceptionnelles qui pourraient se présenter de sorte que le maintien d'une disposition permettant plus largement d'accorder des dérogations semble préférable.

Veillez agréer, Madame l'Ombudsman, l'expression de ma considération distinguée.

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

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping, fluid strokes that form a stylized representation of the name 'Max Hahn'.

Max Hahn