



Luxembourg, le 31. 08. 21

REÇU LE 02 SEP. 2021

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

L-1728 Luxembourg

Réf. : 2021/4358

Objet : Rapport d'activité 2020

Madame le Médiateur,

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre courrier du 3 août 2021 par lequel vous m'avez transmis votre rapport d'activité pour l'année 2020 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 106 à 117 de votre rapport.

I. FNS (pages 106-114)

Remise d'un dossier à la demande du Médiateur [2020/29]

Le Médiateur relève à ce sujet que « Alors que les relations avec le Fonds national de Solidarité (FNS) avaient toujours été optimales, le Médiateur se doit de constater que la communication au cours de l'année 2020 était parfois semée d'embûches voire pas toujours très claire ».

L'affaire à laquelle le Médiateur se réfère (entre autres ?) a trait à un dossier où le Médiateur avait demandé une copie intégrale du dossier et où le FNS avait demandé au Médiateur de donner des précisions quant à la réclamation avec laquelle le Médiateur avait été saisi.

Dans ce contexte, le Médiateur rappelle que « Sur base de l'article 6 de la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur, ce dernier a le droit de demander à l'administration visée de lui remettre une copie intégrale du dossier ». Il estime que la réponse du FNS consistant à demander des précisions supplémentaires « est inacceptable et insiste pour rappeler qu'il n'est pas tenu de se justifier et que toute administration est tenue de lui remettre une copie intégrale d'un dossier lorsqu'il en fait la demande et ceci dans les meilleurs délais possibles ».

Le Médiateur relève encore « qu'il n'est pas tenu d'envoyer une demande écrite à l'administration visée pour obtenir une copie des documents qu'il réclame, mais qu'il peut également, sur base de l'article 6 susmentionné, se présenter auprès du Ministère respectivement de l'établissement public mis en cause sans avoir à annoncer sa venue pour obtenir copie du dossier en question ».

Enfin, le Médiateur précise que « Afin de clarifier ces points et de rappeler les prérogatives du Médiateur, ce dernier avait requis d'organiser une entrevue avec le Président du FNS » en concluant sur ce point que « Dans un souci de transparence, il y a lieu de préciser que pareille réunion s'est déroulée en 2021, réunion au cours de laquelle certains points ont été clarifiés ».

Prise de position du MIFA :

Par rapport à ce point, permettez-moi tout d'abord de relever que la réunion entre le Médiateur et le FNS que vous avez mentionnée a eu lieu en date du 22 juin 2021.

D'après les informations reçues de la part du FNS, cette réunion s'était inscrite dans un cadre traditionnel, constructif et collaboratif, même si des divergences ont subsisté, surtout en ce qui concerne les dossiers individuels qui ont également été discutés, à côté des questions d'ordre général qui ont été traitées (motivation des décisions, voies de recours, accès à l'information, procédure pour l'obtention d'une avance sur pension alimentaire, statistiques).

Lors de cette entrevue, la question de la remise d'un dossier à la demande du Médiateur avait également été évoquée en détail.

En ce qui concerne ce dossier précis, le Médiateur avait relevé, dans un courrier du 13 octobre 2020, que « L'intéressée étant dans l'impossibilité de me faire parvenir l'ensemble des pièces me permettant de juger de la recevabilité et du bien-fondé de sa réclamation, je vous saurais gré de bien vouloir me faire parvenir une copie intégrale du dossier ». Dans son courrier en réponse du 27 octobre 2020, le FNS avait expliqué que l'intéressée ne percevait aucune prestation à l'heure actuelle de la part du FNS, mais qu'elle avait perçu des prestations à différentes dates et notamment entre le 1er février 1996 et le 31 octobre 1997 et pour le mois d'août 2003. Il avait également informé le Médiateur du montant total des prestations versées de l'ordre de 15.985,11€ et il avait relevé dans le même courrier que « Le Fonds national de Solidarité a récemment dû relancer une procédure de recouvrement contre Madame ... alors qu'il existe un ancien trop-payé à titre de prestations indûment perçues qui demeurent restituables ».

Enfin, le Fonds avait conclu sa lettre en précisant que « En l'occurrence je vous serais reconnaissant de bien vouloir préciser votre requête notamment en nous indiquant la nature de la réclamation de la concernée afin de permettre au FNS de vous délivrer les documents qui sont en relation avec la requête. Le cas échéant, il serait utile de recevoir une copie de la réclamation en vue de la préparation du dossier à communiquer ».

En date du 19 novembre 2020, le Médiateur a indiqué que la réclamation de Madame ... concernait notamment le revenu minimum garanti qu'elle aurait perçu aux dates indiquées par le Fonds tout en demandant également copie du dossier dans une autre affaire ainsi que communication de statistiques concernant l'AVC pour les années 2018 et 2019.

Le FNS a communiqué une copie intégrale des dossiers demandés en date du 31 décembre 2020.

Je me suis encore une fois permis de retracer le contenu des courriers échangés entre le Médiateur et le FNS afin de documenter que les intentions du FNS n'ont pas été de mauvaise foi, mais qu'il a seulement cherché à déceler quelle était l'affaire qui occupait le Médiateur alors qu'il avait estimé qu'il n'est pas dans l'intérêt du Médiateur d'obtenir communication de tout un nombre de pièces qui ne concernent pas la requête dont il avait été saisi. Lors de la réunion avec le FNS en date du 22 juin 2021, le Médiateur avait expliqué qu'il se trouve parfois saisi de réclamations de la part des administrés qui sont eux-mêmes désœuvrés quant à leur situation administrative et qu'ils ont de ce fait des difficultés pour concrétiser leurs doléances de sorte que le Médiateur est amené à demander tous les documents concernant le demandeur afin de pouvoir se faire une idée sur les droits de l'intéressé.

En l'espèce, il me semble donc qu'il s'agit ici plutôt d'un malentendu qui a également pu être levé lors de la réunion précitée, et d'après les renseignements pris auprès du FNS, celui-ci m'a également confirmé qu'il avait été convenu, justement lors de cette réunion, de se contacter immédiatement par voie téléphonique à l'avenir afin d'éviter de tels malentendus.

Dans ce contexte, je voudrais préciser qu'il n'a pas été et qu'il n'est pas contesté que le Médiateur puisse former ses demandes par voie orale ou écrite, un déplacement auprès de l'établissement pour consulter le dossier ou en obtenir copie ne posant bien-sûr pas non plus de problème.

Revenu d'inclusion sociale

- Attestation de prise en charge [2020/30]

L'affaire relatée par le Médiateur a trait à un demandeur qui s'était vu notifier une décision de refus du REVIS sur la base de l'article 3 (1) I) de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au Revenu d'inclusion sociale qui dispose que « ne peut prétendre aux prestations la personne qui est bénéficiaire d'une attestation de prise en charge telle que prévue par l'article 4 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ». Comme vous l'expliquez, au moment de sa demande pour bénéficier du REVIS, le demandeur n'était plus titulaire d'une attestation de prise en charge.

Le FNS a fait part au Médiateur du fait que la prise en charge n'aurait effectivement pas dû être prise en considération. Le FNS s'est adressé au Ministère des Affaires étrangères pour avoir confirmation du fait que la nouvelle autorisation de séjour n'avait pas été établie sur base d'une prise en charge. Comme tel a été le cas, le FNS est revenu sur sa décision de refus.

Prise de position du MIFA :

Comme vous l'indiquez, l'affaire a été réglée dans l'intérêt du demandeur. Je tiens seulement encore à préciser qu'une attestation de prise en charge peut, mais ne doit pas, être à la base d'un droit de séjour. Dans ce contexte, il est souligné, que dans un premier temps, le FNS ne disposait pas de toutes les données concernant les circonstances de l'obtention du droit de séjour de la personne concernée. A partir du moment où le FNS avait recueilli l'information que le Ministère des Affaires étrangères et de l'immigration n'a plus conditionné le droit de séjour à une attestation de prise en charge, il a immédiatement réformé sa décision de refus initiale.

- Condition de résidence

Dans un autre dossier, le Médiateur a été saisi par un réclamant au sujet de la décision du FNS de lui retirer le bénéfice du Revis. Cette saisine a été doublée par celle des parents du réclamant au sujet de la décision du FNS de ne pas leur octroyer l'allocation de vie chère.

Le Médiateur relate que le FNS reprochait au réclamant de ne pas vivre à l'adresse renseignée dans sa demande d'octroi du REVIS mais de vivre chez ses parents.

Le Médiateur relève également que les agents du FNS ont effectué une enquête sur la base d'une dénonciation qui leur avait été faite suivant laquelle l'intéressé vivrait chez ses parents. Suite à cette enquête, les agents ont effectivement trouvé le réclamant au domicile des parents et ce aux premières heures du jour.

En ce qui concerne les parents du réclamant, ces derniers se sont vus refuser l'allocation de vie chère en raison du fait, que le fils qui était présumé résider chez eux d'après les constats du FNS, n'avait pas signé la demande d'AVC.

Le Médiateur relève qu'un recours avait en même temps été introduit par le requérant devant le Conseil arbitral et que le Conseil arbitral a finalement fait droit à la requête.

Prise de position du MIFA :

Le FNS a accepté le jugement du Conseil arbitral et il n'a pas relevé appel dans cette affaire, malgré le fait que les circonstances (intervention sur la base d'une dénonciation, confirmation dans un premier temps du moins du fait dénoncé par la présence de l'intéressé au domicile des parents aux heures matinales (il venait de se réveiller), absence d'explications de l'intéressé, autres éléments dans le dossier jetant un doute sur la résidence effective de l'intéressé comme par exemple l'absence de sonnette au lieu de sa résidence) laissent planer un doute sur la résidence effective du demandeur.

- Revenu imposable [2020/31]

Sous ce point, le Médiateur expose un problème particulier qui tient au fait que dans certains dossiers, des réclamants détenteurs du revenu d'inclusion sociale ont été surpris par une imposition du revenu qui a engendré pour eux des dettes fiscales supplémentaires, respectivement des avances trimestrielles de l'impôt sur le revenu.

Les cas qui sont relatés par le Médiateur sont de nature diverse alors que dans deux cas, les contribuables ont été invités à faire une déclaration fiscale parce qu'ils touchaient des revenus différents (chômage, salaire, allocation d'inclusion).

Le Médiateur précise ensuite les règles suivant lesquelles les contribuables sont imposés par voie d'assiette, en relevant que ce mode d'imposition joue pour les contribuables dont le revenu imposable dépasse 100.000 € respectivement pour ceux qui disposent d'une fiche de retenue d'impôt additionnelle à taux fixe lorsque leur revenu imposable dépasse 36.000 € (pour les classes d'impôt 1 ou 2) ou 30.000 € (pour la classe d'impôt 1a)

Le Médiateur ajoute que, puisque tout contribuable est en plus tenu de faire une déclaration fiscale lorsque l'Administration des contributions directes le demande, les réclamants ont été invités à faire une déclaration fiscale, respectivement à payer des avances et ceci même dans celui des cas où le seuil de 36.000 € n'était même pas atteint. Le Médiateur cite alors l'exemple du bénéficiaire du Revis qui touche à ce titre un montant de 1.410 € et qui doit payer un impôt annuel de 777 € avec des avances trimestrielles de 175 €.

Le Médiateur explique que cette imposition du revenu d'inclusion sociale est éprouvée de la part des contribuables comme injuste et injustifiée.

Le Médiateur relate encore qu'après qu'il se soit adressé au Directeur de l'Administration des contributions directes, celui-ci lui a confirmé que le revenu d'inclusion sociale rentre dans la catégorie des revenus imposables.

Le Médiateur s'est également adressé à l'ONIS afin de recueillir des précisions concernant l'imposition du REVIS afin de mieux comprendre la politique et la procédure fiscales en la matière.

Le Médiateur explique qu'il résulte des informations obtenues de l'ONIS, que les deux composantes du revenu d'inclusion sociale, à savoir l'allocation d'activation et l'allocation d'inclusion sont traitées différemment du point de vue fiscal alors qu'une retenue à la source est opérée sur l'allocation d'activation alors qu'une telle retenue sur l'allocation d'inclusion n'est pas effectuée. Il n'en reste pas moins que les deux composantes sont en principe imposables et que les barèmes de l'impôt sur le revenu se situent, pour toutes les classes d'impôt, en dessous du barème du REVIS.

Dans le suivi de cette affaire, le Médiateur conclut pour faire appel au bon sens de tous les concernés impliqués dans cette matière.

Prise de position du MIFA :

Le MIFA relève qu'il résulte de la législation fiscale et des barèmes applicables que les deux composantes du REVIS sont imposables, une différence n'étant seulement faite au niveau de la façon dont cette imposition a lieu. En effet, pour l'allocation d'activation une retenue à la source est opérée alors que celle-ci est traitée de par la loi comme un salaire qui est payé individuellement à une personne déterminée. En ce qui concerne l'allocation d'inclusion, la loi ne prévoit aucune retenue à la source. Comme le Médiateur le relève, un impôt peut cependant être prélevé sur les revenus d'un bénéficiaire de l'allocation d'inclusion lorsque celui-ci doit faire une déclaration fiscale. Comme l'indique toutefois le directeur de l'ONIS, l'application de la législation sur les impôts peut également avoir un effet bénéfique pour les intéressés du fait que ceux-ci peuvent éventuellement bénéficier d'un crédit d'impôt.

Ceci étant, force est de constater que toutes les administrations ont appliqué correctement la législation, la question dépassant par ailleurs non seulement le niveau purement administratif mais également les compétences du MIFA.

Allocation de vie chère

- Dépassement du délai imparti pour compléter un dossier

Le cas que vous exposez sous ce point a trait à une personne qui s'est vu refuser l'allocation de vie chère (AVC par la suite) en raison du fait qu'elle ne disposait pas de compte personnel mais avait communiqué au FNS le compte de son partenaire avec lequel elle était pacsé. L'intéressée avait également relevé qu'elle disposait d'une procuration générale sur le compte prouvant qu'elle était ainsi libre de disposer de l'argent s'y trouvant.

Le Médiateur relève dans son rapport que le Comité-directeur du FNS, devant lequel l'intéressée avait fait opposition, avait toutefois confirmé cette décision de refus en invoquant l'article 8 (3) du Règlement du Gouvernement en conseil modifié du 8 novembre 2019 relatif à l'octroi d'une allocation de vie chère au titre de l'année 2020, qui prévoit qu'est obligatoirement à joindre à la demande un relevé d'identité bancaire du demandeur principal.

Dans son rapport, le Médiateur relève encore qu'il comprend bien les raisons justifiant cette condition tout en estimant cependant que la décision de refus du FNS est relativement sévère, compte tenu du fait que la réclamante dispose d'une procuration générale sur le compte et que cela revient donc au même que s'il s'agissait d'un compte-joint.

Par ailleurs, le Médiateur a relevé que la décision de refus ne serait pas suffisamment motivée du fait qu'elle se limite uniquement à indiquer que les pièces demandées n'ont pas été renvoyées au FNS dans le délai imparti de 30 jours, sans préciser de quelle pièce il s'agit.

Prise de position du MIFA :

L'article 8, paragraphe 3 du règlement du Gouvernement en conseil du 8 novembre 2019 précité dispose que « Est obligatoirement à joindre à la demande un relevé d'identité bancaire du demandeur principal ». Dans une prise de position antérieure, le MIFA avait déjà relevé que le FNS était d'accord à étudier la question si le dossier en matière d'AVC ne pouvait pas être « sauvé » dans certains cas en l'absence de l'une ou de l'autre pièce tout en relevant cependant également que le relevé d'identité bancaire du demandeur principal constitue une pièce essentielle qui doit être demandée par le FNS (et remis au FNS) chaque année.

Cette pièce n'avait malheureusement pas été communiquée au FNS dans le délai imparti.

En ce qui concerne la motivation des décisions du FNS, je conçois que des améliorations sont possibles. C'est ainsi que les décisions du Comité-directeur pourraient par exemple contenir en annexe la décision de refus initiale. En ce qui concerne la décision initiale, il pourra également être examiné si des indications supplémentaires ne pourraient pas y être apportées pour compléter la motivation d'un refus. Dans le cas précis de la requérante toutefois, sur lequel est basée la réclamation traitée sous ce point, je me permets de relever que le FNS lui avait adressé un courrier, le 5 mai 2020, pour demander la pièce manquante avec les termes suivants :

« Zur Vervollständigung Ihres Antrages bitten wir Sie folgende Auskünfte oder Dokumente einzureichen:

- **von der Bank ausgestellte Bankbescheinigung (RIB) Ihres persönlichen Girokontos (Die Teuerungszulage kann nur auf das Girokonto des Hauptantragstellers überwiesen werden) ».**

Ledit courrier relève également que « Die geforderten Auskünfte oder Dokumente sind vollständig mit diesem Schreiben innerhalb von 30 Tagen einzureichen ». Ensuite, suit le texte de l'article 8, paragraphe 5 aux termes duquel « Alle geforderten Auskünfte oder Dokumente, die bei der Bearbeitung des Antrages angefragt wurden, müssen innerhalb von einer Frist von 30 Tagen vollständig mit diesem Schreiben eingereicht werden. Es gilt das Datum des Poststempels. Nach Ablauf dieser Frist wird die Teuerungszulage abgelehnt ».

Or, en date du 22 mai 2020, l'intéressée avait remis au FNS un relevé d'identité bancaire de son mari, ce qui avait entraîné une décision de refus du FNS en date du 28 mai 2020 basée précisément sur l'article 8, paragraphe 5. A noter qu'au plus tard à cette date, l'intéressée aurait dû savoir qu'elle n'a pas remis la pièce requise. Elle aurait encore eu le temps de le faire alors que le délai pour remettre cette pièce n'était pas encore expiré.

L'exemple ci-dessus montre bien que d'après les éléments du dossier, la requérante devait bien être au courant des raisons du refus alors qu'elle n'avait pas remis une pièce qui lui avait été demandée à plusieurs reprises.

- Renvoi des demandes incomplètes : Dépassement du délai imparti pour compléter un dossier [2020/33]

Sous ce point, le Médiateur se doit de constater qu'il est, tout comme les années précédentes, saisi d'un nombre important de réclamations de la part des administrés qui se sont vu refuser l'AVC au motif de ne pas avoir complété le dossier endéans le délai de 30 jours que le FNS leur a accordé. Comme les concernés affirment tous ne pas avoir reçu le courrier de la part de l'administration les invitant à remettre un dossier complet au FNS dans le délai susvisé, le Médiateur rappelle qu'au vu de sa position stricte, il est regrettable que l'administration s'obstine à maintenir cette façon de procéder en faisant peser la charge de la preuve sur les citoyens.

Prise de position du MIFA :

Le MIFA (respectivement le FNS) s'était déjà déclaré d'accord à changer la procédure sur ce point tout en relevant qu'un tel changement nécessite une modification du règlement en matière d'AVC (la modification du règlement sera opérée à la fin de l'année alors qu'un nouveau règlement devra de toute façon être pris pour l'année suivante-il me semblait aussi inopportun d'opérer un changement dès à présent alors qu'un tel changement aurait pour effet de soumettre une partie des demandeurs à d'autres règles que ceux qui ont fait leur demande avant le changement).

- Limites de revenu [2020/34]

La situation qui est exposée sous ce point concerne le cas d'une personne qui s'est vu refuser l'AVC pour elle et pour sa famille, alors que les revenus de la famille dépassent les limites prévues à l'article 3 du règlement relatif à l'AVC précité. En effet, la limite est dépassée du fait que l'épouse ne peut pas être prise

en considération pour déterminer la limite des revenus à ne pas dépasser alors qu'elle perçoit une aide financière de l'Etat pour études supérieures.

Le Médiateur fait remarquer que si l'épouse avait été prise en considération, y compris le montant de l'aide financière accordée pour les études, la famille aurait pu bénéficier d'une partie de l'AVC alors que les revenus se seraient situés en-dessous de la limite à ne pas dépasser pour obtenir l'AVC.

Le Médiateur regrette que le FNS ne peut pas revenir sur sa position tout en admettant que le texte appliqué est clair.

Prise de position du MIFA

Le MIFA est conscient du fait que le Médiateur a pour mission de rechercher des solutions qui peuvent être justifiées par des considérations d'équité. Or, d'un autre côté, il constate que le FNS n'a que fait appliquer une disposition du règlement qui ne laisse pas de marge à l'administration sous peine de violer la disposition en question.

II. CAE (pages 115-117)

Allocations familiales [2020/35]

Le cas exposé a trait à la situation d'un réclamant qui avait introduit en septembre 2019 une demande d'allocations familiales en faveur de ses deux filles, alors que son dossier était resté en attente de transmission suite à la fin du paiement de ses droits par le Danemark.

En effet, l'intéressé était encore redevable à la Caisse danoise des montant perçus en septembre 2019 au titre des prestations danoises, raison pour laquelle la CAE avait dû attendre à ce que cette dette soit réglée avant de procéder au paiement des allocations familiales luxembourgeoises.

Le Médiateur relève lui-même que la situation s'est réglée après un certain temps tout en précisant que le délai pour que le dossier puisse être évacué n'était pas dû à la faute de l'administration.

Prise de position du MIFA :

Le dossier ne requiert pas d'observations supplémentaires de la part du MIFA.

Allocations spéciales [2020/36]

Le cas exposé par le Médiateur concerne un dossier où l'allocation spéciale pour enfants à besoins spécifiques a été refusée par la CAE dans un premier temps en raison du fait que les expertises ordonnées par la CAE avaient documenté une incapacité de 20%, insuffisante pour donner droit à l'allocation en question.

Après l'intervention du Médiateur portant l'attention de la CAE sur d'autres diminutions de la capacité physique de l'enfant, la CAE a accordé l'aide en question à l'enfant pendant une durée de deux années après laquelle la situation sera réévaluée de nouveau.

Prise de position du MIFA :

Le dossier ne requiert pas d'observations supplémentaires de la part du MIFA.

Congé parental et allocation d'éducation [2020/37]

L'affaire dont a été saisi le Médiateur est relative à une demande de congé parental à temps partiel faite par le père de l'enfant qui a été refusée par la CAE dans la mesure où la demande pour l'allocation d'éducation avait été mal complétée par la mère, qui avait indiqué le père sur la demande. De ce fait, la demande du père pour bénéficier en même temps de l'indemnité de congé parental a dû être refusée par la CAE.

Il n'en demeure pas moins que l'allocation d'éducation elle-même a été versée à la mère.

Le Médiateur constate toutefois qu'il n'y a pas de faute de gestion dans le dossier alors que la faute réside plutôt du côté de la réclamante qui a donné la mauvaise indication sur le formulaire relatif à l'allocation d'éducation.

Prise de position du MIFA :

Le dossier ne requiert pas d'observations supplémentaires, le refus étant dû aux indications erronées de la réclamante.

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