



5 décembre 2017

AVIS II/58/2017

relatif au projet de loi relatif au Revenu d'inclusion sociale et portant modification

1. de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ;
2. de la loi modifiée du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité ;
3. de la loi modifiée du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit ;
4. de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale et portant abrogation de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti (Doc. parl. 7113)

relatif au projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'application de la loi du jj/mm/aaaa relative au Revenu d'inclusion sociale et portant modification

1. du règlement grand-ducal modifié du 7 octobre 2004 portant exécution de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ;
2. du règlement grand-ducal modifiée du 27 septembre 2004 portant exécution de la loi du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit ;
3. du règlement grand-ducal du 3 août 2010 fixant les montants des droits d'inscription à payer lors de l'admission à un cours organisé par l'Institut national des langues ;
4. du règlement grand-ducal du 27 août 2012 portant application des dispositions relatives à la Commission consultative prévue à l'article L.523-1 du Code du travail et portant abrogation
 1. du règlement grand-ducal du 16 janvier 2001 fixant les modalités d'application de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti ;
 2. du règlement grand-ducal du 16 janvier 2001 organisant la participation à des stages en entreprise des bénéficiaires de l'indemnité d'insertion (Doc. parl. 7113)

..... AVIS

Table des matières

1. En guise d'introduction	2
2. Les observations et revendications de la CSL	2
2.1. Les conditions d'accès au REVIS	2
2.2. Les montants en cas de présence d'enfants	3
2.3. Les dispositions transitoires pour les bénéficiaires de pension	6
2.4. Les cotisations en matière d'assurance pension	7
2.5. La déclaration et la détermination des ressources	7
2.6. Les sanctions progressives	8
2.7. La révision de la décision d'octroi et la restitution de l'allocation d'inclusion	9
2.8. L'activation sociale et professionnelle	10
2.9. Le traitement des données à caractère personnel	11
2.10. Les agents régionaux d'inclusion sociale	12
3. Les principaux éléments de l'avis de la CSL du 16 mai 2017	13
3.1. Les montants	13
3.2. L'immunisation	13
3.3. Les modalités de la demande	14
3.4. La détermination des ressources	14
3.5. Les sanctions et la restitution du REVIS	14
3.6. Les représentants des assurés	15
3.7. Le revenu pour personnes gravement handicapées	15
4. En conclusion	15

Par lettre du 25 octobre 2017, M^{me} Corinne Cahen, ministre de la Famille et de l'Intégration, a soumis à l'avis de la Chambre des salariés (CSL) les amendements gouvernementaux aux projets de loi et de règlement grand-ducal relatifs au revenu d'inclusion sociale (REVIS).

1. En guise d'introduction

1. L'analyse de la CSL se limite, dans le présent avis, aux amendements qui lui semblent les plus pertinents concernant la défense des intérêts de ses ressortissants. Ses observations et revendications sont présentement regroupées selon plusieurs thèmes. Pour le surplus, notre Chambre renvoie à son avis du 16 mai 2017 concernant le projet de loi relatif au REVIS.

2. Les observations et revendications de la CSL

2.1. Les conditions d'accès au REVIS

2. Tout d'abord, notre Chambre salue le fait que le deuxième amendement a tenu compte de notre remarque, formulée dans l'avis de la CSL du 16 mai 2017, en réintroduisant la disposition qui veut que l'aidant, au sens de la législation sur l'assurance dépendance, peut prétendre au REVIS sans avoir atteint l'âge de 25 ans.

3. En outre, cet amendement vient préciser les cas où la condition d'inscription comme demandeur d'emploi à l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM), pour pouvoir bénéficier du REVIS, ne s'applique pas. Ces cas visent des personnes qui ne sont de toute façon pas disponibles pour le marché de l'emploi.

4. Le nouveau paragraphe 5 de l'article 2 du projet de loi prévoit que :

« (5) Peut prétendre au REVIS sans remplir la condition de [rechercher un travail tout en étant et restant inscrite comme demandeur d'emploi à l'ADEM], la personne :

- a) salariée à temps plein ;*
- b) empêchée pour des raisons de santé physique ou psychique ;*
- c) disposant d'un avis motivé de l'[ADEM] relatif à l'incapacité de la personne à intégrer le marché de l'emploi ordinaire. Cette incapacité est évaluée en fonction de la situation personnelle, des connaissances linguistiques et du parcours professionnel de la personne ;*
- d) bénéficiaire d'une pension de vieillesse ou d'une pension d'invalidité ;*
- e) qui n'est pas en âge de travailler ;*
- f) bénéficiaire de l'indemnité pécuniaire de maladie ou de maternité ;*
- g) bénéficiaire du congé parental détenteur d'un contrat de travail, dont la durée de travail est égale à la durée normale de travail applicable dans l'établissement/l'entreprise en vertu de la loi ou de la convention collective ;*
- h) aidant au sens de l'article 350 paragraphe 7 du code de la sécurité sociale ;*
- i) qui achève des études de l'enseignement secondaire ou de l'enseignement secondaire technique ».*

5. Notre Chambre loue la volonté de définir de façon précise les personnes dispensées de s'inscrire comme demandeur d'emploi dans le cadre du REVIS.

6. Toutefois, cette énumération appelle quelques remarques.

7. Tout d'abord, le point a) cible le salarié à temps plein. Par conséquent, une personne, par exemple, qui remplit tous les autres critères pour prétendre au REVIS tout en travaillant à mi-temps, doit donc

obligatoirement s'inscrire au préalable à l'ADEM comme demandeur d'emploi dans l'optique d'avoir une activité égale à un temps complet.

8. Quant au point g), il dispense de l'inscription à l'ADEM le bénéficiaire du congé parental dont la durée de travail est égale à la durée normale applicable dans l'établissement ou l'entreprise en vertu de la loi ou la convention collective. Cela veut donc dire qu'une personne, dans cette situation mais dont la durée de travail est inférieure à la durée normale, devra s'inscrire à l'ADEM comme demandeur d'emploi dans l'optique d'avoir une « occupation », durée du congé parental hebdomadaire compris, égale à un temps complet. Ici également, si cette personne dispose de ressources d'un montant inférieur aux limites fixées pour le REVIS, elle ne pourra pas prétendre à un « complément » REVIS si elle n'est pas demandeuse d'emploi.

9. Or, notre Chambre s'inquiète des conséquences de cette obligation d'inscription à l'ADEM qui porte préjudice aux salariés qui ne peuvent pas travailler à temps plein, notamment en raison d'impératifs d'ordre privé. En effet, dans un ménage, le fait que tous les adultes ne travaillent pas à temps complet n'est pas forcément le reflet d'une absence de volonté de « s'activer », mais peut résulter de difficultés réelles, voire d'impossibilités, à pouvoir augmenter son temps de travail.

10. Les cas de figure, qui d'ailleurs sont envisagés à l'article 17 du projet de loi, devraient également être pris en compte dans le cadre de l'article 2 : la personne qui élève un enfant lorsque des motifs sérieux par rapport à l'enfant s'opposent à l'obligation d'inscription à l'ADEM, ainsi que la personne dont la situation sociale ou familiale est telle que la nécessité de s'inscrire à l'ADEM s'avère contre-indiquée ou irréalisable.

11. Par ailleurs, le point b) vise la personne empêchée pour des raisons de santé physique ou psychique. La CSL se demande ici qui déterminera cet état d'empêchement. Sera-ce, comme il est précisé plus loin à l'article 22, sur avis d'experts du domaine médical, psychologique, pédagogique, social ou de l'orientation professionnelle mandatés par le directeur de l'Office national d'inclusion sociale (ONIS), et compétents pour procéder à des examens d'évaluation de l'état de santé physique ou psychique ? Pour éviter tout arbitraire, notre Chambre demande, dans ce cadre, que des précisions soient apportées dans le projet de loi sur les modes de prise de décision, les personnes chargées de les assumer ainsi que les possibles recours pour les prétendants au REVIS.

12. La CSL se réjouit que son appel, lancé dans son avis du 16 mai 2017, a été entendu quant à la mention, au point d), du bénéfice d'une pension de vieillesse ou d'invalidité comme critère permettant de ne pas devoir s'inscrire à l'ADEM dans le cadre du REVIS. Cependant, notre Chambre voudrait se voir rassurée sur le fait que les termes « pension de vieillesse » visent également la pension de vieillesse anticipée. Si tel n'était pas le cas, le projet de loi devra être revu en conséquence.

13. Par ailleurs, la CSL s'étonne que le critère figurant au point e) n'ait pas été modifié. En effet, notre Chambre a déjà attiré l'attention, dans son avis du 16 mai 2017, sur le flou entourant la notion d'« être en âge de travailler ». Il serait plus opportun de remplacer le point e) comme suit, en référence à ce qui est actuellement prévu dans le cadre des mesures d'insertion : « ayant atteint l'âge de soixante ans ».

2.2. Les montants en cas de présence d'enfants

14. Le quatrième amendement insère une majoration d'environ 15% du montant couvrant les frais communs du ménage s'il y a présence d'un ou plusieurs enfants ouvrant le droit aux allocations familiales. Cette majoration est égale à 13,24 euros (indice 100), ce qui correspond à 105,20 euros au 1^{er} janvier 2017 (indice 794,54).

15. L'actualisation du tableau synthétisant les montants mensuels en euros du RMG et ceux prévus pour le REVIS, repris de l'avis de la CSL du 16 mai 2017, donne, au 1^{er} janvier 2017 (indice 794,54), les résultats suivants.

Montants mensuels, en euros, dans le cadre du RMG et du REVIS (indice 794,54)

	<u>RMG</u>	<u>REVIS</u>
<i>Première personne adulte</i>	1 401,18	1 402,36 (701,18 euros, pour les frais communs du logement, inclus)
<i>Communauté domestique de deux personnes adultes</i>	2 101,80	2 103,54 (701,18 euros, pour les frais communs du logement, inclus)
<i>Personne adulte supplémentaire</i>	400,93	701,18
<i>Par enfant composant le ménage</i>	127,37	217,70
<i>Majoration, par enfant, en présence d'un ménage monoparental</i>	0	64,36
<i>Majoration forfaitaire en présence d'un ou plusieurs enfants</i>	0	105,20 (soit environ 15% des 701,18 euros pour les frais communs du logement)

Tableau CSL

16. Notre Chambre a déjà souligné, dans son avis du mois de mai, que les ménages monoparentaux bénéficiaires du RMG sont surreprésentés proportionnellement à leur effectif dans la population. En outre, il y a, par tranche d'âge, proportionnellement plus de bénéficiaires du RMG parmi les personnes de moins de 18 ans.

17. D'ailleurs, le *Rapport travail et cohésion sociale 2017* du Statec indique que « le taux de pauvreté augmente avec le nombre d'enfants à charge dans le ménage : il est de 10,9% pour les membres de ménages de deux adultes avec un enfant à charge, 13,7% si le ménage a deux enfants à charge et 31,2% s'il y a plus de deux enfants ». L'institut de statistiques ajoute que parmi « la population vivant dans des ménages avec enfants à charge, ce sont les membres de familles monoparentales (c'est-à-dire un seul adulte avec enfants à charge) qui font face au risque de taux de pauvreté le plus élevé (40,3 % en 2016) ».

18. Dès lors, les augmentations des allocations appliquées aux enfants et, plus particulièrement, aux ménages monoparentaux sont plus que nécessaires, mais toujours insuffisantes. Si notre Chambre salue l'insertion d'une nouvelle majoration en direction des ménages avec un ou plusieurs enfants, elle doit constater que ce geste est encore loin d'être à la hauteur des enjeux.

19. Pour illustrer notre propos, il est utile d'actualiser la comparaison d'écart effectuée pour différents types de ménages, entre d'une part le cumul du REVIS avec les allocations familiales et d'autre part le seuil de risque de pauvreté (60% du revenu médian équivalent des ménages) le plus récent (datant de 2016).

20. L'actualisation de notre tableau, réalisé initialement en mai, montre clairement que les montants proposés ne sortent toujours pas ces communautés domestiques de la pauvreté.

Type de ménage		REVIS + allocation familiale*	Seuil risque de pauvreté**	Différence
Adultes	Enfants			
1	0	1 402,36 €	1 689,00 €	-286,64 €
1	1	2 054,62 €	2 195,70 €	-141,08 €
1	2	2 601,68 €	2 702,40 €	-100,72 €
2	0	2 103,54 €	2 533,50 €	-429,96 €
2	1	2 691,44 €	3 040,20 €	-348,76 €
2	2	3 174,14 €	3 546,90 €	-372,76 €

* hors majoration d'âge et allocation de rentrée scolaire

** 60% du revenu médian disponible équivalent : on parle de revenu disponible équivalent pour tenir compte de la composition du ménage ; le premier adulte compte pour 1, les autres personnes de plus de 14 ans pour 0,5 et les enfants de moins de 14 ans pour 0,3.

Source : projet de loi 7113 et amendements, Statec ; tableau CSL

21. Ces différences se renforcent d'ailleurs si l'on prend comme point de comparaison le budget de référence établi par le Statec dans son *Cahier économique* de décembre 2016.

Type de ménage		REVIS + allocation familiale*	Budget de référence**	Différence
Adultes	Enfants			
1 homme	0	1 402,36 €	1 922,47 €	-520,11 €
1 femme	0	1 402,36 €	1 908,51 €	-506,15 €
1 homme	1 garçon de 10 ans	2 074,62 €	2 523,11 €	-448,49 €
1 femme	1 fille de 14 ans	2 104,62 €	2 623,18 €	-518,56 €
2	0	2 103,54 €	2 599,42 €	-495,88 €
2	2 (10 et 14 ans)	3 244,14 €	3 935,09 €	-690,95 €

* hors allocation de rentrée scolaire

** Selon le Statec, un « budget de référence est un ensemble chiffré de paniers de biens et de services qui représentent un certain standard de vie dans une société donnée (Bradshaw 1993) ». «Le but est d'estimer le montant nécessaire pour une personne ou un ménage pour vivre décemment et pour participer adéquatement à la vie sociale».

Source : projet de loi 7113 et amendements, Statec ; tableau CSL

2.3. Les dispositions transitoires pour les bénéficiaires de pension

22. Le dix-neuvième amendement vient compléter les dispositions transitoires concernant le montant des prestations par le biais du nouvel article 52 du projet de loi.

23. Cet amendement prolonge la phase de transition pour les communautés domestiques bénéficiaires du REVIS qui, en raison de leur situation personnelle (invalidité) ou de leur âge, ne sont plus à même d'améliorer leur situation financière. Il s'agit en fait des personnes bénéficiaires d'une pension ou du forfait d'éducation. L'amendement prévoit ainsi, pour les communautés domestiques visées, un gel des montants du RMG dont elles bénéficiaient avant l'entrée en vigueur de la loi, si le montant auquel elles pourraient prétendre dans le dispositif REVIS était inférieur. L'ancien régime d'immunisation à 30% du montant du RMG sera également maintenu dans ce cas.

24. Ces ménages bénéficieront du « gel » des prestations, nonobstant tout changement en matière de diminution des revenus ou de diminution des membres de la communauté domestique. En revanche, si une personne rejoint le ménage, la communauté domestique basculera vers le nouveau REVIS. Il en sera de même en cas d'interruption du droit avec réintroduction d'une nouvelle demande de REVIS par la suite.

25. La CSL applaudit l'amélioration apportée, par cet amendement, aux communautés domestiques bénéficiaires du revenu minimum qui, notamment en raison de leur situation personnelle ou de leur âge, ne sont plus à même d'améliorer leur situation financière.

26. Toutefois, notre Chambre s'inquiète de la formulation choisie pour la désignation des bénéficiaires, à savoir les « communautés domestiques dont les seuls revenus sont constitués par une pension au titre de la législation luxembourgeoise ou étrangère ou par le forfait d'éducation ». En effet, la CSL voudrait se voir rassurer sur le fait que l'emploi du terme singulier « une pension » n'empêchera pas une communauté domestique de bénéficier du système transitoire si, par exemple, deux pensions y sont perçues (une pour

chaque membre du couple) ou si une personne perçoit, en plus de sa pension personnelle, une pension de survie. Le cas échéant, la rédaction de l'article 52 devra être revue.

27. En outre, la CSL maintient ses observations du 16 mai 2017 sur le fait que les dispositions transitoires, malgré les améliorations apportées, restent trop limitées et permettront une baisse du montant de l'allocation si un changement, si minime soit-il, vient modifier le calcul. En effet, un effet pervers pourrait être une « désincitation » à l'activation car une très légère augmentation des revenus perçus par un ménage bénéficiaire risquera de rendre inopérante la disposition transitoire et, partant, l'attrait d'une hausse de l'activité.

28. Par ailleurs, d'après ces dispositions transitoires, si l'allocation d'inclusion est inférieure à l'allocation complémentaire, le bénéficiaire continuera à toucher le montant le plus important, et ce, aussi longtemps qu'il n'y a pas de modification du calcul. Sur ce point, la CSL tient à rendre attentif au fait que l'allocation d'activation n'est pas explicitement mentionnée dans le dispositif des mesures transitoires. Ce faisant, notre Chambre voudrait recevoir des garanties sur le fait que les bénéficiaires du RMG qui sont déjà dans une mesure d'activation professionnelle ne risquent pas, au moment de l'entrée en vigueur de la réforme, une perte de revenus puisque le nouveau système d'immunisation du REVIS générera dans de nombreux cas, à temps de travail identique, des montants moins favorables que le dispositif du RMG. En effet, le gouvernement donnerait alors un mauvais signal aux bénéficiaires du REVIS, puisque le projet de loi pénaliserait ceux qui étaient déjà actifs, pour le simple motif qu'ils ne l'étaient pas suffisamment, alors que ceux qui n'étaient pas actifs du tout toucheront d'office des montants légèrement ou moyennement plus élevés lors du passage du système RMG au système REVIS.

2.4. Les cotisations en matière d'assurance pension

29. L'allocation d'inclusion prévue au projet de loi relatif au REVIS, tout comme l'allocation complémentaire du RMG, est soumise au paiement des cotisations en matière d'assurance pension si le bénéficiaire justifie d'une affiliation au titre des périodes effectives d'assurance obligatoire de 25 années au moins.

30. Le cinquième amendement vient adapter le paragraphe 3 de l'article 6 du projet de loi afin, comme l'indique le commentaire des articles, de tenir compte de la situation du bénéficiaire de l'allocation vis-à-vis de l'échéance du risque en matière d'assurance pension. Tant que le risque n'est pas encore échu, c'est-à-dire avant l'attribution de la pension personnelle ou avant l'âge de 65 ans, le paiement des cotisations a pour finalité de compléter la carrière d'assurance en vue de l'obtention de la pension. « Tel n'est cependant plus le cas lorsque le bénéfice de l'allocation se situe après le début de la pension ou après l'âge de 65 ans ».

31. La CSL se demande toutefois si le libellé de l'amendement est correct. En effet, cet amendement vise le bénéfice de l'allocation qui se situe après le début de la pension ou après l'âge de 65 ans. Dès lors, le dernier «et» du paragraphe 3 devrait laisser la place à un «ou»: « (3) L'allocation d'inclusion est soumise au paiement des cotisations en matière d'assurance pension, si le bénéficiaire, non bénéficiaire de l'allocation d'activation, justifie d'une affiliation à l'assurance pension au titre de l'article 171 du Code de la sécurité sociale de vingt-cinq années au moins *et tant qu'il n'est pas bénéficiaire d'une pension personnelle d'un régime de pension luxembourgeois ou qu'il n'a pas atteint l'âge de soixante-cinq ans* ».

2.5. La déclaration et la détermination des ressources

32. Le sixième amendement précise que, dans le cadre de la détermination de la valeur de la fortune mobilière, le Fonds national de solidarité (FNS) peut demander aux bénéficiaires du REVIS « toute pièce justificative ».

33. Avec cet amendement, le FNS serait donc en droit de demander n'importe quelle pièce justificative. Notre Chambre estime ici que les termes « toute pièce justificative » sont beaucoup trop vastes et donnent

des pouvoirs illimités au FNS. Afin d'éviter tout arbitraire, ces termes doivent disparaître ou, à tout le moins, borner les pièces demandées à des informations qui sont proportionnées par rapport à la finalité du paragraphe 2 de l'article 10. Ceci est d'autant plus nécessaire qu'une seule pièce manquante peut bloquer toute la procédure.

34. Pour sa part, le septième amendement ajoute, à l'article 8 du projet, un nouvel alinéa : « *Est encore à déclarer l'acceptation d'une succession par un héritier bénéficiaire du REVIS. À la demande du Fonds, la déclaration de succession est à lui soumettre* ».

35. En ce qui concerne le patrimoine, la CSL se permet de rappeler ses remarques faites dans son avis du 16 mai où elle a relevé que le dernier alinéa du paragraphe 5 de l'actuel article 20 de la loi sur le RMG, qui veut que « *[s]i les ressources de la fortune immobilière [...] ne dépassent pas de cinquante pourcent les seuils correspondants du revenu minimum garanti [...], le ou les requérants peuvent demander que la valeur intégrale de cette fortune immobilière ne soit pas prise en considération pour la détermination du revenu intégral* », sera supprimée par le projet de loi. Le commentaire des articles a argué que cette suppression se justifie faute d'application et afin de traiter à égalité tous les demandeurs détenteurs d'une fortune immobilière. Néanmoins, la CSL y a vu une dégradation et a dénoncé la pénalisation de certains bénéficiaires par rapport à la situation actuelle.

36. Autre point de détérioration souligné en mai dernier par notre Chambre, c'est le doublement pur et simple des coefficients utilisés pour l'évaluation de la fortune immobilière des terrains forestiers ou agricoles et des immeubles d'habitation. La CSL s'est opposée à ce nouvel obstacle qui rend plus difficiles les conditions d'octroi du REVIS.

2.6. Les sanctions progressives

37. Lorsque la personne ne respecte pas le contrat d'activation ou lorsque, par son comportement, elle compromet le déroulement normal des mesures d'activation ou ses chances d'inclusion, le projet de loi a introduit un système progressif qui lie avertissement et sanction financière.

38. Ainsi, la personne relevant de la compétence de l'ONIS pourra se voir réduire le montant du REVIS dû à la communauté domestique de 20%, et ce pendant une durée maximale de 3 mois. Si la personne n'obtempère pas à l'avertissement, elle pourra se voir alors retirer le droit au REVIS pendant 3 mois. En cas de faute grave de la part de l'intéressé, le retrait pourra se faire sans avertissement.

39. Or, le quatorzième amendement vient préciser que les montants forfaitaires destinés aux enfants formant avec leurs parents adultes une communauté domestique ainsi que la majoration du montant couvrant les frais communs du ménage en raison de la présence d'enfants dans le ménage ne seront pas pris en compte pour la détermination de la réduction du montant du REVIS. Le commentaire avance que les enfants ne peuvent être tenus comme responsables des manquements de leurs parents vis-à-vis des obligations envers l'ONIS.

40. Notre Chambre accueille favorablement le fait que les composantes du REVIS attribuées en raison des enfants seront exemptes d'une éventuelle réduction.

41. Toutefois, la CSL se doit de rappeler sa critique de fond, exprimée dans son avis du 16 mai 2017, sur l'instauration-même d'un avertissement qui sanctionne. En effet, la présentation faite par le gouvernement est quelque peu trompeuse dans le sens où c'est en réalité un mécanisme de sanction supplémentaire qui a été inséré. En effet, à l'heure actuelle, le retrait ne peut se faire qu'après un refus d'obtempérer à un avertissement. Le projet de loi conserve ce mécanisme, qui le limite toutefois dans la durée. Mais surtout, le nouveau texte prévoit que l'avertissement lui-même pourra déjà être accompagné d'une sanction

financière ; ce qui n'est pas le cas avec le RMG. Par ailleurs, afin d'éviter tout arbitraire, le projet de loi doit définir ce qu'il entend par « comportement » qui compromet le déroulement normal des mesures d'activation ou les chances d'inclusion du bénéficiaire.

2.7. La révision de la décision d'octroi et la restitution de l'allocation d'inclusion

42. Le seizième amendement vient modifier l'article 31 du projet de loi comme suit :

« Art. 31. (1) L'allocation d'inclusion est supprimée si les conditions qui l'ont motivée viennent à défaillir. Si les éléments de calcul de l'allocation d'inclusion se modifient ou s'il est constaté qu'elle a été accordée par suite d'une erreur matérielle, l'allocation d'inclusion est relevée, réduite ou retirée avec effet rétroactif. L'allocation d'inclusion est relevée, réduite ou retirée avec effet rétroactif si :

- a) les éléments de calcul de l'allocation d'inclusion se modifient ou s'il est constaté qu'elle a été accordée par suite d'une erreur matérielle;*
- b) le bénéficiaire a fait une déclaration incomplète ou inexacte au Fonds;*
- c) le bénéficiaire a omis d'avertir le Fonds endéans un mois d'une circonstance pouvant entraîner une modification de l'allocation ou s'il ne respecte pas les convocations du Fonds visant le contrôle des conditions d'accès au REVIS.*

(2) Lorsque, pendant la période pour laquelle l'allocation d'inclusion a été payée, un bénéficiaire a disposé de ressources qui auraient dû être prises en considération pour le calcul de l'allocation d'inclusion, les sommes payées en trop peuvent être récupérées à charge du bénéficiaire ou de ses ayants droit. Sa restitution est obligatoire si le bénéficiaire a provoqué son attribution en alléguant des faits inexacts, ou en dissimulant des faits importants, ou s'il a omis de signaler des faits importants après l'attribution.

(3) Les sommes indûment touchées sont à restituer par le bénéficiaire ou ses ayants droit sans préjudice de poursuites judiciaires éventuelles ; elles sont déduites de l'allocation d'inclusion ou des arrérages restant dus au bénéficiaire. Cette déduction est également faite dans le cadre du recouvrement des pensions alimentaires avancées par le Fonds pour le compte du bénéficiaire.

~~Le Fonds statue sur la restitution lorsque la décision prise en application des paragraphes 1^{er} et 2 est devenue définitive.~~

Le Fonds ne peut prendre une décision concernant la restitution qu'après avoir entendu l'intéressé ou ses ayants droit soit verbalement, soit par écrit. La décision doit être motivée ».

43. Notre Chambre constate que dans le premier paragraphe sont ajoutés, aux situations pouvant mener à un relèvement, un retrait ou à une suppression de l'allocation d'inclusion, la déclaration incomplète ou inexacte au FNS, l'omission d'avertir le FNS endéans un mois d'une circonstance pouvant entraîner une modification de l'allocation ainsi que le non-respect des convocations du FNS.

44. La CSL rappelle ici sa demande, déjà formulée le 16 mai 2017, de supprimer l'ajout « avec effet rétroactif », apporté par le projet de loi, dans le cadre des erreurs matérielles. En effet, ces dernières peuvent provenir de l'organisme qui attribue l'allocation. L'effet rétroactif va alors pénaliser des bénéficiaires qui n'ont commis aucune faute et ont peut-être déjà utilisé ces fonds de bonne foi.

45. Par ailleurs, notre Chambre accueille favorablement l'amendement du paragraphe 3 visant à réintroduire le texte actuellement en vigueur qui comprend la communication préalable avec l'intéressé, ou ses ayants droit, lorsque le FNS envisage de réclamer la restitution d'un trop-payé. Alors que le projet de loi prévoyait initialement de supprimer cette étape au motif d'un gain de temps et vu qu'il existe une décision préalable de « recalcul », les derniers jugements des juridictions sociales reprochent au FNS de ne pas respecter la procédure administrative non contentieuse en l'espèce.

2.8. L'activation sociale et professionnelle

46. Le dixième amendement prévoit d'étendre l'application des dispositions relatives à l'activation sociale et professionnelle (chapitre 3 du projet de loi) à certaines catégories de personnes qui ne sont pas directement disponibles pour le marché de l'emploi et ne peuvent donc pas être considérées comme demandeurs d'emploi. Elles seront ainsi reprises dans la compétence de l'ONIS.

47. Il s'agit des personnes empêchées pour des raisons de santé physique ou psychique, des aidants (au sens de l'article 350, paragraphe 7, du code de la sécurité sociale traitant de l'assurance dépendance) et des personnes qui achèvent des études de l'enseignement secondaire ou secondaire technique. Sont visées en fait les personnes décrites aux points b), h) et i) du nouveau paragraphe 5 de l'article 2 du projet de loi.

48. Ce faisant, lesdites personnes pourront bénéficier d'un suivi par un agent régional d'inclusion sociale, d'un contrat d'activation et éventuellement d'une mesure d'activation.

49. Sur le fond, la CSL entend bien que l'application des dispositions relatives à l'activation sociale et professionnelle peut, potentiellement, être bénéfique pour certaines des personnes visées par l'amendement. Toutefois, notre Chambre estime qu'une obligation de suivre des mesures d'activation pour certaines d'entre elles s'avérera impossible. Il est vrai que l'article 22 permet des dispenses, partielles ou totales, concernant la participation aux mesures d'activation, précisément pour les personnes concernées par le dixième amendement. Mais la CSL craint que la garantie d'une évaluation objective et impartiale de la situation personnelle de la personne intéressée ne soit pas assurée par l'article 22.

50. La CSL estime que la participation aux mesures d'activation sociale et professionnelle devrait se faire sur base volontaire pour les personnes visées aux points b), h) et i) du nouveau paragraphe 5 de l'article 2 du projet de loi.

51. La CSL répète son argument quant au flou qui caractérise l'article 22 dont voici la formulation: «Peut être dispensée, partiellement ou totalement, le cas échéant sur avis d'experts du domaine médical, psychologique, pédagogique, social ou de l'orientation professionnelle mandatés par le directeur de l'Office et compétents pour procéder à des examens d'évaluation de l'état de santé physique ou psychique ou de la situation sociale ou familiale, de la participation à une ou plusieurs des mesures énumérées à l'article 17 [...]».

52. À tout le moins, pour éviter tout arbitraire, notre Chambre réitère sa requête pour que des précisions soient apportées dans le projet de loi sur les modes de prise de décision, les personnes chargées de les assumer ainsi que les éventuels recours pour les prétendants au REVIS.

53. Somme toute, notre Chambre doit saluer la modification apportée à l'article 22 par le treizième amendement concernant la suppression de la référence aux services de santé au travail. En effet, la CSL notait dans son avis du 16 mai 2017 que « l'article 22, alinéas 1 et 2, du projet de loi précise que, sur avis des services de santé au travail, une personne peut être dispensée de la participation à une ou plusieurs mesures d'activation ». « Or, le rôle du médecin du travail n'est nullement de définir si la personne est capable de reprendre un travail, mais d'évaluer une aptitude par rapport à un poste de travail ». « Le médecin du travail examinera la personne, lorsqu'un poste sera proposé, de la même manière que pour les autres mesures de réinsertion au travail ». « Ce faisant, notre Chambre demande que le projet de loi soit modifié en tenant compte du fait que la mission stipulée dans le projet de loi n'entre pas dans les compétences du médecin du travail ».

54. Pour ce qui concerne le paiement de l'allocation d'activation, le douzième amendement reformule l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} de l'article 18 du projet de loi comme suit: *«(1) La personne qui participe aux mesures d'activation définies à l'article 17, paragraphe 1^{er}, point b) a droit à une allocation d'activation, calculée sur base du taux horaire payée mensuellement sur base du salaire social minimum pour un salarié non qualifié multiplié par le nombre d'heures à fournir en fonction du nombre d'heures fournis tel que retenu à l'annexe du contrat d'activation prévu à l'article 16».*

55. Le commentaire des articles précise que l'« amendement permet au bénéficiaire de la mesure d'activation de bénéficier d'un montant mensuel d'allocation d'activation fixe déterminé suivant sa participation, à temps complet ou à temps partiel, à la mesure [...] et évite des recalculs mensuels répétés de ce montant en fonction du nombre d'heures».

2.9. Le traitement des données à caractère personnel

56. La CSL salue la démarche du quinzième amendement visant à réécrire l'article 25 du projet de loi en tenant compte des remarques de la Commission nationale pour la protection des données (CNPd) formulées dans son avis du 22 décembre 2016.

57. Cependant, quelques remarques s'imposent concernant la réécriture de cet article.

58. Dans un premier temps, c'est-à-dire à la première phrase du nouveau paragraphe 8 de l'article 25 du projet de loi, l'amendement prend en compte la remarque de la CNPD qui précise que « l'article 4 du paragraphe (1) lettre (d) de la loi modifiée du 2 août 2002 impose au responsable de traitement de veiller à ce que les données qu'il traite ne soient pas conservées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées ». Or, dans la seconde phrase de ce même paragraphe, le projet vient rouvrir la porte qu'il venait de fermer en permettant un archivage illimité des données personnelles : *« (8) Les données à caractère personnel sont conservées aussi longtemps que la personne est bénéficiaire du REVIS. À l'extinction du droit au REVIS, les données sont archivées à des fins statistiques telles que prévues à l'article 12 de la loi ».* Cette formulation, faute de distinguer clairement les notions de conservation et d'archivage, semble contradictoire et à même de contourner la recommandation de la CNPD.

59. Ensuite, les amendements gouvernementaux n'ont tenu compte ni des remarques de la CNPD du 22 décembre 2016, ni des observations de la CSL du 16 mai 2017 à propos de la « pseudonymisation » des données. En effet, toutes deux dénonçaient la protection trop faible pour la vie privée apportée par des données simplement « pseudonymisées ». La CSL a demandé des mesures supplémentaires conduisant à l'élaboration d'une définition d'un environnement de protection des données ainsi qu'à l'instauration de procédures de travail le garantissant. Pour sa part, la CNPD a notamment attiré l'attention sur la plus grande sécurité apportée par une « anonymisation » des données.

60. En outre, notre Chambre requiert la réintégration de cette phrase, initialement prévue dans l'article 25 du projet et qui n'a pas été reprise par les amendements : *« L'accès [aux données à caractère personnel] est uniquement permis si le requérant du REVIS a préalablement signé une déclaration spéciale prévue à cet égard sur le formulaire de demande en obtention du REVIS ».* Il semble tout à fait normal que le consentement de la personne soit ici requis.

61. Or, certaines données à caractère personnel de ces fichiers, énumérées dans le troisième amendement au projet de règlement, ne semblent pas adéquates, ni pertinentes, et même excessives au regard des finalités figurant à l'article 25 de la loi sur le REVIS. Plus précisément, la CSL estime que les points

suivants du second paragraphe de l'article 9 dépassent les finalités prévues dans le cadre du REVIS et devraient être supprimées.

62. Tout d'abord, il faudrait préciser que les « transactions financières » figurant au point b) ne doivent concerner que celles en lien avec le paiement du REVIS, sinon il faudrait tout simplement éliminer cette mention.

63. Ensuite, « les habitudes de vies », indiquées au point d), constituent une atteinte à la vie privée. De plus, certains termes qui y figurent sont trop flous, trop vastes, voire abscons, comme le « style de vie », les « contacts sociaux », les « possessions ».

64. Troisièmement, les « données psychiques » du point e) constituent aussi une menace pour la vie privée. D'autant que l'on vise ici des « opinions », donc totalement subjectives, « concernant la personnalité ou le caractère ».

65. Le point f) parle de « détails sur les autres membres du ménage », ce terme est ici aussi trop vaste et en porte-à-faux avec le respect de la vie privée.

66. Le point g), qui vise les « affiliations à des associations », constitue également une grave atteinte à la vie privée.

67. Finalement, les termes « évaluation », « paiements et retenues », « méthodes de paiement » et « mesures disciplinaires » du point l) vont au-delà des finalités prévues dans le cadre de la loi sur le REVIS.

68. Par ailleurs, il est utile de préciser que le projet de loi n° 7184, qui porte création de la commission nationale pour la protection des données, prévoit d'abroger la loi de 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, avec effet au 25 mai 2018, et que, dès cette date, ce sera le règlement européen 2016/679 qui fixera les règles en matière de protection des données personnelles.

2.10. Les agents régionaux d'inclusion sociale

69. Le onzième amendement vient modifier l'article 14 du projet de loi comme suit :

« Sont institués auprès des Offices sociaux des agents régionaux d'inclusion sociale chargés d'aider l'Office à accomplir les missions lui dévolues par les articles du présent chapitre.

~~Ces agents sont affectés aux Offices sociaux et l'État participe à leur financement.~~ Ces agents sont engagés par les Offices sociaux et l'État prend en charge les frais de personnel et les frais de fonctionnement. Les droits et devoirs des parties sont réglés par convention à passer avec le gouvernement ».

70. Cet article 14 doit être mis en parallèle avec l'article 44 du projet de loi qui dit, en substance, que les agents exerçant, au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, la tâche de service régional d'action sociale et qui ne sont pas déjà engagés auprès d'un Office social, bénéficieront d'une priorité d'embauche.

71. Or, pour la CSL, il faut aller plus loin dans le sens où, d'ores et déjà, la garantie doit être donnée que tous les agents seront engagés par les Offices sociaux et que leurs conditions de travail et salariales

seront préservées. D'ailleurs, l'ensemble du travail à accomplir par ces personnes justifierait même un renfort supplémentaire en termes d'effectifs.

3. Les principaux éléments de l'avis de la CSL du 16 mai 2017

72. La CSL se permet de rappeler certaines revendications déjà formulées dans son avis du 16 mai 2017 relatif au REVIS.

3.1. Les montants

73. Concernant les nouveaux montants du REVIS, la CSL a salué l'augmentation de ceux liés à la présence d'enfants, et plus particulièrement pour les ménages monoparentaux. Toutefois, notre Chambre a déploré le fait que les montants de l'allocation d'inclusion pour le premier et le deuxième adulte, y inclus les frais communs du logement, soient restés à des niveaux identiques à ceux du RMG.

74. La comparaison d'écart effectuée pour différents types de ménages, entre d'une part le cumul du REVIS avec les allocations familiales et d'autre part le seuil de risque de pauvreté, a montré que les montants envisagés, même ceux à destination des ménages avec enfants, ne sortent pas ces communautés domestiques de la précarité. Les montants du REVIS proposés par le gouvernement ne sont dès lors pas à la hauteur des enjeux.

Sur ce sujet, la CSL s'est permis de remémorer ses remarques faites dans ses avis du 13 décembre 2016. En effet, les montants du RMG n'ont plus connu de nouvelle fixation depuis le 1er janvier 2011. Le résultat est que ces montants n'ont donc pas suivi la même évolution que le salaire social minimum (SSM). C'est pourquoi notre Chambre a revendiqué une fixation du REVIS qui rattrape le décalage qui subsiste par rapport au SSM, et que celui-ci suive de manière automatique l'évolution du SSM.

75. En parallèle, la CSL a également revendiqué une augmentation du SSM. Son montant brut est dangereusement proche du seuil de risque de pauvreté. Ce qui signifie que le SSM net y est inférieur. C'est pourquoi, notre Chambre a demandé une augmentation structurelle du SSM qui le placerait à un niveau lui permettant de dépasser le seuil de risque de pauvreté (couplée toujours à une adaptation du REVIS qui se calquerait automatiquement sur celle du SSM).

76. En outre, la CSL s'est montrée critique face à la nouvelle notion d'allocation réduite. Cette dernière pourra diviser par deux le montant auquel un bénéficiaire adulte isolé peut prétendre.

3.2. L'immunisation

77. Pour ce qui concerne le nouveau mécanisme d'immunisation des revenus, la CSL a critiqué ses effets pervers. En conséquence, notre Chambre a demandé que le côté incitatif, qui vise à augmenter le revenu brut total du ménage, soit conservé lorsque l'intensité de travail de celui-ci augmente, mais sans pourtant introduire des pénalités, c'est-à-dire réduire le revenu brut total des personnes, par rapport à la situation actuelle du RMG.

78. En effet, il serait injuste que le nouveau mécanisme pénalise les personnes qui occupent des emplois à temps partiel, les ménages de deux adultes où l'équivalent d'un seul SSM est perçu, ainsi que les ménages avec enfants à charge, y compris les ménages monoparentaux.

79. Le fait que dans un ménage tous les adultes ne travaillent pas à temps complet n'est pas forcément le reflet d'une absence de volonté de « s'activer », mais peut tout simplement résulter de difficultés réelles à trouver un emploi ou d'augmenter son temps de travail.

80. En outre, la politique d'activation présentée par le gouvernement pourrait avoir des effets pervers pour certaines familles monoparentales : une mère seule qui augmente son temps de travail pourra voir son gain pécuniaire être rogné, ou même devenir négatif, du fait des frais déboursés pour la garde de son enfant. Cet élément doit être pris en compte.

81. Une solution pourrait consister à rehausser le pourcentage de l'immunisation directe des revenus et à s'assurer que le revenu brut total (revenu immunisable brut + REVIS brut) ne devienne pas, dans les faits, moins avantageux par rapport à la situation qui prévaut dans le cadre du RMG.

3.3. Les modalités de la demande

La CSL a regretté la disparition de la possibilité de présenter sa demande en obtention de l'allocation complémentaire à l'office social de la commune, dont la décision d'octroi ou de refus doit être notifiée au plus tard dans les 30 jours. En outre, elle s'est vivement opposée à l'abrogation de la notion de « cas d'urgence » où une décision provisoire d'octroi peut être prise dans les 24 heures.

3.4. La détermination des ressources

82. La CSL a également relevé que le dernier alinéa du paragraphe 5 de l'actuel article 20, qui veut que « [s]i les ressources de la fortune immobilière [...] ne dépassent pas de cinquante pourcent les seuils correspondants du revenu minimum garanti [...], le ou les requérants peuvent demander que la valeur intégrale de cette fortune immobilière ne soit pas prise en considération pour la détermination du revenu intégral », est supprimée par le projet de loi. Le commentaire des articles a argué que cette suppression se justifie faute d'application et afin de traiter à égalité tous les demandeurs détenteurs d'une fortune immobilière. Néanmoins, la CSL y a vu une dégradation et a dénoncé la pénalisation de certains bénéficiaires par rapport à la situation actuelle.

83. Autre point de détérioration, c'est le doublement pur et simple des coefficients utilisés pour l'évaluation de la fortune immobilière des terrains forestiers ou agricoles et des immeubles d'habitation. Notre Chambre s'est opposée à ce nouvel obstacle qui rend plus difficiles les conditions d'octroi du REVIS.

3.5. Les sanctions et la restitution du REVIS

84. Notre Chambre a rejeté les sanctions dites « progressives ». La présentation faite par le gouvernement est quelque peu trompeuse dans le sens où c'est en réalité un mécanisme de sanction supplémentaire qui est inséré, comme cela a été décrit plus haut.

85. La CSL a applaudi l'évolution favorable qui consiste, pour la restitution du REVIS du bénéficiaire revenu à meilleure fortune, de ne plus prendre en compte les revenus provenant d'une occupation professionnelle. Toutefois, notre Chambre a souligné que doivent également être exclus de la définition de « la meilleure fortune », les revenus provenant d'une pension de vieillesse, d'invalidité, de survie ou encore les prestations dues au titre de l'assurance accident.

3.6. Les représentants des assurés

86. Notre Chambre s'est opposée à la disparition du conseil supérieur, qui exerce des fonctions consultatives auprès du comité interministériel à l'action sociale, car elle supprime de fait l'implication des partenaires sociaux et de la société civile. La CSL n'a pu accepter une telle mise à l'écart de personnes qui sont à même de rendre compte de la réalité du terrain et a demandé le maintien du conseil supérieur dans sa composition et ses missions actuelles ou, à tout le moins, de prévoir que des représentants des syndicats et de la société civile soient membres du nouvel observatoire des politiques sociales.

87. Par ailleurs, la CSL a considéré que le dispositif du REVIS fait partie de la Sécurité sociale au sens large ; le projet de loi renforce d'ailleurs les interactions entre chômage et REVIS, faisant de l'inscription auprès de l'ADEM une condition d'éligibilité au REVIS.

88. C'est pourquoi, à l'instar des différentes branches de la sécurité sociale, la CSL a requis que les syndicats soient représentés au niveau du comité directeur du FNS ; ceci aussi afin d'assurer une gestion plus transparente du FNS et une approche globale cohérente en faveur des (potentiels) bénéficiaires du REVIS. Ceci constitue d'ailleurs une des principales revendications de notre Chambre.

89. La désignation des représentants des syndicats devrait se faire soit directement par les organisations syndicales ayant la représentativité nationale générale, soit indirectement via les chambres professionnelles à l'instar des autres institutions de la sécurité sociale.

90. En outre, notre Chambre a demandé que le dispositif prévu dans le cadre de l'ADEM (article 527-1 du code du travail), à savoir celui concernant la commission spéciale de réexamen, soit repris à l'égard du FNS et de l'ONIS. En effet, les décisions de refus ou de retrait concernant le REVIS pourront ainsi faire l'objet d'une demande en réexamen auprès d'une commission spéciale composée de 3 membres représentant les employeurs et de 3 membres représentant les assurés. Aussi, contre les décisions prises par la commission spéciale, un recours pourra être porté devant le Conseil arbitral. Un appel contre les décisions de celui-ci pourra ensuite être porté devant le Conseil supérieur. Par ailleurs, la diversité des parcours de vie et professionnels doit également être prise en compte dans le cadre des examens relatifs aux recours.

91. Il faut d'ailleurs noter que lorsqu'un bénéficiaire, ou potentiel bénéficiaire, du RMG (ou REVIS) s'estime lésé ou fait face à des difficultés importantes dans le cadre d'une activité, il lui est difficile de se retourner vers un organisme car les problèmes éventuellement rencontrés ne sont pas forcément du ressort des juridictions du travail ou de la sécurité sociale. En effet, le projet de loi prévoit que « [c]ontre les décisions prises par le Fonds, la personne concernée dispose d'un recours devant le Conseil arbitral et devant le Conseil supérieur de la sécurité sociale suivant les dispositions de l'article 455 du code de la sécurité sociale ». Or, ce recours n'est pas prévu par rapport aux décisions et agissements de l'ONIS.

3.7. Le revenu pour personnes gravement handicapées

92. Finalement, la CSL a dénoncé le fait que le revenu pour personnes gravement handicapées ne sera plus adapté automatiquement à l'augmentation du REVIS.

4. En conclusion

93. La CSL continue de s'inscrire en faux contre les projets de loi et de règlement grand-ducal, amendés par le gouvernement, relatifs au REVIS.

94. Si notre Chambre reconnaît certaines avancées dans les textes proposés, elle demande également que ceux-ci soient revus en tenant compte des différentes objections et propositions formulées dans le présent avis et celui du 16 mai 2017 relatifs au REVIS.

95. En effet, cette réforme dit vouloir « activer » davantage les bénéficiaires du REVIS, mais elle manque ses objectifs premiers qui sont l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté.

Luxembourg, le 5 décembre 2017

Pour la Chambre des salariés,

A blue ink signature, appearing to be 'Tremuth', written in a cursive style.

Norbert TREMUTH
Directeur

A blue ink signature, appearing to be 'Reding', written in a cursive style.

Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.