

Projet de loi

relatif au Revenu d'inclusion sociale et portant modification

- 1. du Code de la Sécurité sociale ;**
 - 2. du Code du travail ;**
 - 3. de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ;**
 - 4. de la loi modifiée du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité ;**
 - 5. 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 ;**
 - 6. 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**

Avis du Conseil d'État

(20 mars 2018)

Par dépêche du 27 janvier 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous objet, élaboré par la ministre de la Famille et de l'Intégration.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que les versions coordonnées des textes que le projet de loi sous examen vise à modifier.

L'avis du Conseil supérieur des personnes handicapées ainsi que ceux de la Chambre des salariés et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 13 avril et 26 mai 2017. L'avis commun de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 18 juillet 2017.

Le 27 octobre 2017, le Conseil d'État a été saisi d'une série de 23 amendements gouvernementaux auxquels se rapportent les avis complémentaires de la Chambre des salariés et de la Commission nationale pour la protection des données communiqués par dépêches respectivement des 13 décembre 2017 et 2 février 2018. L'avis commun de la Chambre de

commerce et de la Chambre des métiers portant sur lesdits amendements a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 27 février 2018.

Le présent avis du Conseil d'État se rapporte au texte du projet de loi sous examen tel qu'il est issu des amendements gouvernementaux du 27 octobre 2017.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen vise à réformer le dispositif du revenu minimum garanti, ci-après « RMG », en abrogeant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, et en instituant un revenu d'inclusion sociale, ci-après « REVIS ».

Selon l'exposé des motifs, le nouveau dispositif en faveur des personnes sans ressources ou dont les ressources sont insuffisantes poursuit « quatre grands objectifs, à savoir :

- 1) concrétiser une approche d'inclusion sociale ;
- 2) établir un système cohérent de politiques de stabilisation, d'activation sociale et de réinsertion professionnelle ;
- 3) agir contre la pauvreté des enfants et des familles monoparentales ;
- 4) procéder à une simplification administrative ».

Pour « établir un système cohérent entre, d'une part, les politiques de stabilisation et d'activation sociale et, d'autre part, les politiques d'insertion professionnelle », la réforme prévoit une délimitation des champs de compétence entre l'Agence pour le développement de l'emploi, ci-après « ADEM », et l'Office national d'inclusion sociale, ci-après « ONIS », remplaçant l'actuel Service national d'action sociale, ci-après « SNAS ».

Le demandeur du REVIS, pour autant qu'il soit « en âge de travailler et apte au travail », devra obligatoirement s'inscrire comme demandeur d'emploi à l'ADEM, à moins de faire partie des cas auxquels la loi accorde une dérogation. L'ADEM sera, quant à elle, chargée d'établir un profil du demandeur et de l'orienter, en fonction de ses capacités et de ses besoins, vers ses propres services ou vers le nouvel ONIS pour un suivi plus intensif en vue de la stabilisation ou de l'activation sociale ou professionnelle du demandeur en question.

Le demandeur qui remplit les conditions prévues par le projet de loi sous examen pourra ainsi faire valoir son droit au REVIS, qui pourra, selon le cas, être composé d'une allocation d'inclusion, destinée à parfaire la différence entre les montants maxima définis et la somme des ressources dont la communauté domestique du demandeur dispose, et d'une allocation d'activation destinée à soutenir une personne participant à une mesure d'activation.

Par rapport au dispositif de l'actuel RMG, le REVIS tel que proposé par le projet de loi sous avis, présente certains éléments nouveaux.

Tandis que le RMG prévoit un montant par adulte, dégressif selon qu'il s'agit du premier adulte, du deuxième adulte ou de l'adulte subséquent, ainsi qu'un supplément par enfant, le REVIS se composera, selon le cas, d'un montant forfaitaire pour chaque adulte, d'un montant forfaitaire pour chaque enfant, d'un complément par enfant s'il s'agit d'un

ménage monoparental, d'un montant destiné aux frais communs du ménage, ainsi que d'un complément pour les frais communs du ménage en cas de présence d'un ou de plusieurs enfants dans la communauté domestique.

Le Conseil d'État constate que des efforts particuliers ont été déployés afin de mieux prendre en compte la situation des ménages avec enfants, notamment de familles monoparentales. À l'heure actuelle, la part enfant du RMG équivaut à moins de 10 pour cent du montant du premier adulte, celle prévue par le dispositif du REVIS équivaut, quant à elle, à 31 pour cent du montant attribué à un adulte. S'y ajoute, par ailleurs, un montant pour frais de ménage en présence d'un ou de plusieurs enfants, ainsi que, le cas échéant, un montant forfaitaire pour ménages monoparentaux.

Le calcul du REVIS montre que si les montants pour les ménages sans enfants restent pour la plupart sensiblement les mêmes, ceux attribués aux ménages avec enfants accusent une augmentation plus ou moins prononcée en fonction du nombre d'enfants.

Le projet de loi sous avis met l'accent sur l'activation des bénéficiaires et attribue dans ce contexte un rôle accru à l'ADEM. Celle-ci établira un profil du demandeur servant à l'orienter soit vers les services de suivi et de placement de l'ADEM, soit vers l'ONIS en vue d'une stabilisation ou de l'activation sociale et professionnelle.

Contrairement au dispositif actuellement en vigueur, le projet de loi sous rubrique prévoit qu'à l'avenir tous les adultes d'un même ménage pourront participer à une mesure d'activation.

D'après les auteurs du projet de loi sous avis, « le mécanisme de l'immunisation à 30 % du barème RMG appliqué en présence dans le ménage de revenus immunisables (revenus professionnels, chômage, pension, etc.) est aboli. Il est remplacé par une immunisation directe de 25 pour cent de ces revenus. ». Ils ajoutent, par ailleurs, qu'« avec ce nouveau mode de calcul du REVIS, l'intensité de travail et toute augmentation de l'intensité de travail est valorisée en termes monétaires ».

Concernant la terminologie utilisée et l'objectif d'activation qui sous-tend le projet de loi dont question, le Conseil d'État constate que le REVIS ne comportera dans sa désignation ni le terme de « minimum » ni celui de « garanti ». Se pose dès lors la question de savoir si ce choix traduit un changement de paradigme par rapport au dispositif du RMG.

Dès sa création par la loi du 26 juillet 1986¹, les dispositions régissant le dispositif du RMG prévoyaient comme condition d'attribution une disponibilité pour le marché de l'emploi tout comme des mesures sociales complémentaires sous forme de cours de recyclage, d'une mise au travail ou d'une insertion professionnelle.

Cependant, l'attention était portée principalement sur l'aspect social du dispositif qui était destiné à fonctionner comme dernier maillon du

¹ Loi du 26 juillet 1986 portant a) création du droit à un revenu minimum garanti ; b) création d'un service national d'action sociale ; c) modification de la loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité.

système social. Lors des réformes postérieures, et en particulier à partir de la loi du 26 février 1993², le volet de l'insertion ou de la réinsertion professionnelle fut renforcé. Toutefois, le succès de ces mesures était resté limité. Dans son rapport concernant le projet de loi n° 4229, devenu par la suite la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti et abrogeant la loi précitée du 26 juillet 1986, la Commission de la santé et de la sécurité sociale de la Chambre des députés avait constaté avec regret que « [l]e nombre de bénéficiaires du RMG se voyant assigner un emploi par l'administration de l'emploi reste assez faible. Le Conseil supérieur de l'action sociale et le service national d'action sociale ont à maintes reprises manifesté leur préoccupation à ce sujet. Il convient d'éviter que les bénéficiaires du RMG soient considérés comme des demandeurs d'emploi de seconde classe. ».³

La loi précitée du 29 avril 1999 consacrait notamment l'introduction du contrat d'insertion, tout en allégeant la condition de résidence et en baissant l'âge minimum pour avoir droit au RMG de trente à vingt-cinq ans.

Compte tenu de l'évolution des textes de loi depuis la création de l'RMG en 1986, et tout en soulignant l'importance des mesures supplémentaires d'activation des bénéficiaires du REVIS prévues au projet de loi sous avis, le Conseil d'État est d'avis que ces mesures auront un impact positif sur l'employabilité et la responsabilisation desdits bénéficiaires. Toutefois, et pour l'avenir, le Conseil d'État se doit d'attirer l'attention des auteurs sur le risque d'un « basculement » du dispositif par la dilution de l'idée de l'attribution garantie de ressources minimales aux personnes les plus faibles. À force de durcir les conditions d'attribution et de multiplier les contraintes imposées aux demandeurs, le REVIS jouera de moins en moins son rôle de dernière instance de notre système social permettant de prendre en charge ceux qui sont passés à travers les mailles du système de sécurité sociale.

Par ailleurs, les chiffres présentés dans l'exposé des motifs du projet de loi, démontrent à suffisance que l'image négative souvent attribuée aux « RMGistes » n'est pas justifiée : un tableau établi sur base des fichiers du SNAS montre qu'au 31 décembre 2015, sur un total de 10 193 ménages bénéficiaires, 9 257 bénéficiaient de l'allocation complémentaire et disposaient donc de revenus propres ; s'y ajoutent 201 ménages bénéficiant exclusivement d'un contrat subsidié. Seulement 735 ménages bénéficiaient exclusivement de l'indemnité d'insertion : la proportion des ménages qui vivaient des prestations RMG, sans avoir d'autres ressources propres, résultant d'une activité professionnelle ou non, était de 7,2 pour cent seulement.

L'effort d'activation à entreprendre sur base du projet de loi sous avis devra donc porter essentiellement, s'il y a lieu, sur l'activation du deuxième, voire du troisième adulte présent dans une communauté domestique. Selon l'exposé des motifs, « il sera possible d'offrir des mesures d'activation dans un même ménage pour chaque adulte, voire plus, même si le barème REVIS est dépassé. Sachant que ce sont jusqu'à présent surtout les femmes qui ont fait les frais de cette limitation, il est prévu qu'avec cette nouvelle mesure il soit possible d'augmenter le taux d'activation des femmes. ». Si le Conseil

² Loi du 26 février 1993 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 1986 portant a) création du droit à un revenu minimum garanti ; b) création d'un service national d'action sociale ; c) modification de la loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité.

³ Doc. parl. 4229¹⁶.

d'État peut comprendre l'objectif poursuivi par les auteurs du texte en projet, il tient toutefois à relever qu'il faudra veiller à créer les conditions nécessaires pour permettre l'activation du deuxième adulte, notamment en prévoyant l'accès des enfants, vivant dans ces communautés domestiques, à des structures d'accueil – qui, malgré les efforts des autorités étatiques et communales dans ce domaine, n'est pas garanti d'office.

Globalement, le succès de la réforme en matière d'activation, d'intégration et d'inclusion dépendra largement de l'efficacité de l'encadrement, et plus encore de la disponibilité en quantité suffisante de mesures d'activation sociale et professionnelle. Au regard du nombre élevé de personnes se trouvant en situation précaire et à la recherche d'un emploi – que ce soient des personnes disposant d'une capacité de travail réduite, des salariés handicapés, des salariés âgés à la recherche d'un emploi ou les bénéficiaires du REVIS –, le Conseil d'État estime que les efforts à déployer pour augmenter le taux d'activation de ces derniers devront être considérables.

Quoi qu'il en soit, le Conseil d'État donne à considérer que pour une partie des personnes concernées par le projet de loi sous avis, les résultats de l'activation sociale et professionnelle risqueront de ne produire que des effets très limités, et ce notamment en raison de leur état de santé ou encore en raison de leur situation familiale.

Le Conseil d'État se doit de mettre en évidence le rôle accru attribué dorénavant à l'ADEM, à côté de celui qui incombera à l'ONIS. La réussite de la réforme prévue dépendra ainsi de l'étroite et efficace collaboration de ces deux administrations. En particulier, il y aura lieu de veiller à ce que le flux d'information dans le cadre du transfert du dossier de la personne concernée entre ces deux administrations soit garanti.

Dans cet ordre d'idées, le Conseil d'État est à se demander s'il ne conviendrait pas de prévoir une cellule d'évaluation commune aux deux administrations en ce qui concerne l'établissement du profil des demandeurs. Ceci permettrait, en effet, non seulement de coordonner l'action commune dans ce domaine, mais également de collecter et d'évaluer des données statistiques de manière plus efficace.

En ce qui concerne les montants et la composition du REVIS, le Conseil d'État note que les montants alloués restent soit approximativement identiques, soit sont en augmentation selon la composition de la communauté domestique. La différence résulte avant tout de l'augmentation de la part du REVIS destinée aux enfants. Les amendements gouvernementaux y ajoutent en outre un montant couvrant les frais communs du ménage pour les cas où un ou plusieurs enfants font partie de la communauté domestique.

Tableau comparatif RMG/REVIS (après amendements et au nombre indice du coût de la vie de 794,54 applicable depuis le 1^{er} janvier 2017) :

Communauté domestique		Indice 100		Indice 794,54	
Adultes	Enfants	RMG	REVIS	RMG	REVIS
1	0	176,35	176,50	1 401,17	1 402,37

1	1	192,38	225,24	1 528,54	1 789,61
1	2	208,41	260,74	1 655,90	2 071,67
1	3	224,44	296,24	1 783,27	2 353,77
1	4	240,47	331,74	1 910,64	2 635,84
1	5	256,50	367,24	2 038,00	2 917,91
2	0	264,53	264,75	2 101,80	2 103,55
2	1	280,56	305,39	2 229,16	2 426,43
2	2	296,59	332,79	2 356,53	2 644,13
2	3	312,62	360,19	2 483,90	2 861,87
2	4	328,65	387,59	2 611,26	3 079,58
2	5	344,68	414,99	2 738,63	3 297,29
3	0	314,99	353,00	2 502,73	2 804,72
3	1	331,02	393,64	2 630,09	3 127,63
3	2	347,05	421,04	2 757,46	3 345,34
3	3	363,08	448,44	2 884,82	3 563,05
3	4	379,11	475,84	3 012,19	3 780,76
3	5	395,14	503,24	3 139,55	3 998,47

Pour ce qui est de l'incitation des bénéficiaires à augmenter leur taux d'activité, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées précédemment et note que le projet de loi sous avis remplace l'ancien système d'immunisation des revenus à hauteur de 30 pour cent du RMG par un nouveau mécanisme d'immunisation directe de 25 pour cent de certains revenus du ménage. Selon le commentaire de l'article 9, l'immunisation applicable actuellement « correspond donc à un montant fixe quel que soit le montant du revenu immunisable et ne constitue pas, sauf pour le passage du non-emploi à un emploi de moins de 10 heures par semaine, un incitatif financier pour augmenter l'offre de travail au-delà d'un seuil qui équivaut à un salaire brut égal à 30 pour cent du RMG brut auquel a droit la communauté domestique ». Les auteurs effectuent le calcul pour un ménage composé d'un adulte avec deux enfants, pour lequel le passage d'un emploi à mi-temps rémunéré au taux horaire du salaire social minimum, ci-après « SSM », à un emploi à temps plein rémunéré au même taux horaire n'a aucun effet sur la somme du salaire et du complément RMG. Par contre, le nouveau mécanisme d'immunisation directe à hauteur de 25 pour cent des revenus, tel que prévu dans le dispositif REVIS, aura pour effet de valoriser l'effort de travailler davantage.

Tableau comparatif RMG/REVIS par rapport au mécanisme d'immunisation des revenus (après amendements et nombre indice du coût de la vie de 794,54 applicable depuis le 1^{er} janvier 2017) :

Type de ménage		Niveau de revenu immunisable brut		Situation actuelle Revenu brut (Revenu immunisable brut + complément RMG brut)	Revenus mis en compte pour calcul allocation d'inclusion	Allocation d'inclusion	Projet de loi Revenu brut (Revenu immunisable brut + REVIS brut)	Variation
Adultes	Enfants	Description	Montant					
1	0	pas de revenu	0,00	1 401,17	0,00	1 402,37	1 402,37	1,20
		1/4 SSM	499,65	1 821,52	374,73	1 027,64	1 527,28	-294,24
		1/2 SSM	999,29	1 821,52	749,47	652,90	1 652,19	-169,33
		1 SSM	1 998,59	non éligible	1 498,94	0,00	non éligible	
		Seuil de		1 821,52	0,00	1 402,37	1 869,83	48,30

		l'allocation						
1	1	pas de revenu	0,00	1 528,54	0,00	1 789,61	1 789,61	261,07
		1/4 SSM	499,65	1 987,10	374,73	1 414,88	1 914,52	-72,58
		1/2 SSM	999,29	1 987,10	749,47	1 040,14	2 039,43	52,34
		1 SSM	1 998,59	non éligible	1 498,94	290,67	2 289,26	
		Seuil de l'allocation		1 987,10	0,00	1 789,61	2 386,15	399,05
1	2	pas de revenu	0,00	1 655,90	0,00	2 071,67	2 071,67	415,77
		1/4 SSM	499,65	2 152,67	374,73	1 696,94	2 196,58	43,91
		1/2 SSM	999,29	2 152,67	749,47	1 322,20	2 321,49	168,82
		1 SSM	1 998,59	2 152,67	1 498,94	572,73	2 571,32	418,65
		Seuil de l'allocation		2 152,67	0,00	2 071,67	2 762,23	609,56
2	0	pas de revenu	0,00	2 101,80	0,00	2 103,55	2 103,55	1,75
		1/4 SSM	499,65	2 601,44	374,73	1 728,82	2 228,46	-372,98
		1/2 SSM	999,29	2 732,34	749,47	1 354,08	2 353,37	-378,96
		1 SSM	1 998,59	2 732,34	1 498,94	604,61	2 603,20	-129,14
		1,5 SSM	2 997,88	non éligible	2 248,41	0,00	non éligible	
		2 SSM	3 997,17	non éligible	2 997,88	0,00	non éligible	
		Seuil de l'allocation		2 732,34	0,00	2 103,55	2 804,73	72,40
2	1	pas de revenu	0,00	2 229,16	0,00	2 426,43	2 426,43	197,27
		1/4 SSM	499,65	2 728,81	374,73	2 051,70	2 551,34	-177,47
		1/2 SSM	999,29	2 897,91	749,47	1 676,96	2 676,25	-221,66
		1 SSM	1 998,59	2 897,91	1 498,94	927,49	2 926,08	28,17
		1,5 SSM	2 997,88	non éligible	2 248,41	178,02	3 175,90	
		2 SSM	3 997,17	non éligible	2 997,88	0,00	non éligible	
		Seuil de l'allocation		2 897,91	0,00	2 426,43	3 235,24	337,33
2	2	pas de revenu	0,00	2 356,53	0,00	2 644,13	2 644,13	287,60
		1/4 SSM	499,65	2 856,17	374,73	2 269,40	2 769,04	-87,13
		1/2 SSM	999,29	3 063,48	749,47	1 894,66	2 893,95	-169,53
		1 SSM	1 998,59	3 063,48	1 498,94	1 145,19	3 143,78	80,29
		1,5 SSM	2 997,88	3 063,48	2 248,41	395,72	3 393,60	330,12
		2 SSM	3 997,17	non éligible	2 997,88	0,00	non éligible	
		Seuil de l'allocation		3 063,48	0,00	2 644,13	3 525,51	462,02

(Montants en euros)

Au vu des chiffres présentés au tableau ci-dessus, le Conseil d'État constate que le dispositif du REVIS, avec son nouveau mode de calcul tout comme le nouveau mécanisme d'immunisation des revenus, présente des améliorations substantielles : ce sera le cas, par exemple, pour un ménage monoparental avec deux enfants à charge, qui, selon les revenus perçus, pourra voir son budget progresser jusqu'à 609 euros par mois. La même chose vaut, par exemple, pour un ménage de deux adultes avec trois enfants, qui pourront percevoir jusqu'à 586 euros de plus qu'actuellement.

Par contre, une personne seule avec un revenu à hauteur de la moitié de l'SSM devra augmenter son temps de travail pour maintenir le même niveau de revenus que celui sous le régime RMG actuellement en vigueur. Ce sera le cas également pour un ménage composé de deux adultes avec des revenus propres en dessous d'un et demi SSM ou d'un ménage composé de deux adultes avec deux ou trois enfants avec un salaire en dessous du SSM.

Tout en concédant qu'il convient, dans de nombreux cas, d'encourager les bénéficiaires du REVIS à augmenter leur intensité de travail, il ne faut pas perdre de vue que certaines personnes n'auront pas la possibilité d'augmenter leur temps de travail, que ce soit pour des raisons de santé, à cause de leur situation personnelle et familiale ou tout simplement parce que leur employeur ne voudra ou ne pourra pas leur proposer un contrat de travail à temps plein. Ainsi, ce nouveau système d'immunisation risque de pénaliser les bénéficiaires les plus faibles.

Plus généralement et au vu du seuil de risque de pauvreté⁴, qui selon le STATEC était de 1 689 euros par mois pour l'année 2016 pour une personne seule, on constate que le REVIS se situe à 17 pour cent en dessous du seuil de risque de pauvreté pour un adulte seul, à 29 pour cent en dessous de ce seuil pour un adulte avec un enfant de plus de quatorze ans et à 25 pour cent en dessous de ce seuil pour un ménage de deux adultes et deux enfants en dessous de quatorze ans. Ainsi, la Chambre des salariés, dans son avis du 20 juin 2017 relatif au projet de loi sous avis estime que « 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(...), montre clairement que les montants envisagés, ne sortent aucunement ces communautés domestiques de la précarité ».

Les montants du REVIS, et même les revenus composés par un revenu immunisable associé au REVIS, restent également en deçà du « budget de référence », dont le concept a été étudié par le STATEC en 2016 dans « le but d'établir un budget de référence qui représente les besoins de base qui doivent être satisfaits pour qu'un ménage puisse participer activement à la société ». ⁵ En effet, le budget de référence pour une personne seule s'élève à 1 922 euros, alors que le REVIS est fixé à 1 402,37 euros. Pour un ménage composé d'un adulte avec un enfant, le budget de référence se situe à quelque 2 600 euros, tandis que le REVIS ne sera que d'un montant de 1 789 euros. Pour un ménage de deux adultes et deux enfants, le budget de référence serait de 3 935 euros, alors que le REVIS se situe à 2 644 euros. Ces deux derniers types de ménages, avec des revenus à hauteur du SSM et en y ajoutant l'allocation d'inclusion, auront à leur disposition 2 289,26, respectivement 3 143,78 euros.

Ainsi, même si le nouveau dispositif du REVIS tel que prévu par le projet de loi sous avis constitue un progrès certain vers une meilleure

⁴ Le taux de risque de pauvreté est défini comme la part des personnes ayant un revenu disponible équivalent (après transferts sociaux) inférieur au seuil de risque de pauvreté, fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national après transferts sociaux. Le revenu disponible équivalent correspond au revenu total d'un ménage, après impôt et autres déductions, disponible en vue d'être dépensé ou épargné, divisé par le nombre de membres du ménage converti en équivalents adultes. L'équivalence entre les membres du ménage est obtenue par pondération en fonction de l'âge, à partir de l'échelle d'équivalence « modifiée » de l'OCDE. La pondération appliquée aux membres du ménage sont : le coefficient 1 pour le premier adulte ; 0,5 pour chaque membre âgé de 14 ans et plus et 0,3 aux enfants de moins de 14 ans. (Source : Eurostat)

⁵ Anne Franziskus, « Regards sur le budget de référence d'une famille de 4 personnes » ; Regards 04, STATEC, Février 2017.

inclusion sociale en ce qu'il confère des revenus plus importants à bon nombre de familles démunies, il faut constater qu'il ne parviendra pas à éliminer la précarité à laquelle sont exposés certains ménages.

Examen des articles

Remarques préliminaires

Le Conseil d'État note que les auteurs du projet de loi sous avis ont fait le choix de présenter un texte de loi autonome et de procéder à l'abrogation de la loi actuelle.

Le Conseil d'État estime cependant que l'ordre des articles, tel que préconisé par les auteurs du projet, est quelque peu particulier. En effet, après avoir défini au chapitre I^{er} les dispositions générales concernant les conditions d'accès au REVIS et la détermination de la communauté domestique, les auteurs abordent au chapitre II l'allocation d'inclusion, en précisant comment les ressources propres et l'obligation alimentaire sont prises en compte pour sa détermination.

Même s'il y est précisé que la personne qui veut prétendre au REVIS doit déclarer ses revenus au Fonds national de solidarité, ci-après « le Fond », le projet de loi ne renseigne pas sur le destinataire de la demande d'obtention du REVIS. Ensuite, au chapitre 3 intitulé « Activation sociale et professionnelle », la loi en projet institue l'ONIS, qui est appelé à exécuter les dispositions concernant l'activation sociale et l'insertion professionnelle.

C'est à l'article 13 seulement que les auteurs introduisent un changement majeur du dispositif, à savoir la compétence de l'ADEM pour l'établissement d'un avis motivé pour tout demandeur, et sur base duquel l'ONIS pourra décider de dispenser ledit demandeur de l'obligation de continuer à rechercher un emploi. Ce n'est qu'au chapitre 4, article 27, que le lecteur intéressé apprend que toute demande en vue de l'obtention du REVIS doit être adressée au Fonds. Au chapitre 4 sont également précisées les conditions de révision et de restitution de l'allocation d'inclusion. Cette structuration des articles ne permet pas de suivre, selon un ordre chronologique ou administratif, le cheminement d'une demande en obtention du REVIS. Cette façon de faire rend le dispositif opaque.

Le Conseil d'État note encore que la structuration institutionnelle et administrative de la mise en œuvre du REVIS et du suivi des demandeurs est pour le moins complexe.

En résumé, il ressort du libellé actuel du projet sous avis que les demandeurs doivent soumettre leur demande en obtention du REVIS au Fonds (article 27). Au regard de cette demande, l'ADEM établit un avis motivé (article 2, paragraphe 5, lettre c)). Sur base de cet avis, l'ONIS qui fonctionne sous l'autorité du ministre, peut décider de dispenser ou non (article 13, paragraphe 1^{er}) le demandeur de l'obligation de continuer à rechercher un emploi (article 2, paragraphe 1^{er}, lettre d)). Si toutes ces conditions sont remplies, le demandeur doit déclarer au Fonds son revenu intégral (article 7), afin que ce dernier puisse déterminer la hauteur exacte de l'allocation allouée. Dans ce cas, et sans que cela soit précisé dans le texte, le demandeur semble rester en relation directe et exclusive avec les services du Fonds.

Si l'ONIS dispense le demandeur de l'obligation prévue à l'article 2, paragraphe 1^{er}, lettre d), celui-ci doit signer une déclaration de collaboration avec l'ONIS (article 13, paragraphe 1^{er}). Par la suite, un contrat d'activation est élaboré dans les trois mois entre le demandeur et un agent régional d'inclusion (article 15).

Ces agents sont affectés auprès des offices sociaux et non auprès de l'ONIS (article 14). Même s'ils sont considérés comme sous-traitants de l'ONIS au sens de l'article 2, point p), de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel pour ce qui est de l'accès au fichier du REVIS (article 25, paragraphe 3), ils n'évoluent pas sous l'autorité de l'ONIS, étant donné que leurs employeurs sont les offices sociaux qui contractent à cet effet une convention avec le Gouvernement, et non avec le Fonds ou l'ONIS. Or, selon l'article 12, c'est l'ONIS qui est en charge de la mise en œuvre des mesures d'activation sociale et professionnelle et le contrat d'activation, élaboré par les agents des offices sociaux, est signé entre le demandeur du REVIS et l'ONIS (article 15, paragraphe 2).

Ce dispositif ne traduit pas le rôle déterminant qui, selon l'exposé des motifs, revient à l'ADEM. Le Conseil d'État se rallie aux objectifs exposés par les auteurs, dont notamment celui « d'établir un système cohérent entre, d'une part, la politique de stabilisation et d'activation sociale et, d'autre part, les politiques d'insertion professionnelle », ainsi que celui de partager le suivi des demandeurs du REVIS entre, d'un côté, l'ONIS pour ce qui est des mesures d'activation sociale, et, de l'autre côté, de l'ADEM pour ce qui est du suivi régulier des mesures de recherche d'emploi.

Le Conseil d'État estime, pour sa part, qu'il conviendrait de préciser davantage le rôle des différents intervenants afin d'assurer la clarté du champ de compétences et d'action des interlocuteurs auxquels doivent faire face les demandeurs du REVIS.

En effet, le dispositif, tel que prévu par le projet sous examen, présente une complexité certaine dans la mesure où le demandeur du REVIS, socialement et financièrement fragilisé, se retrouvera entre le Fonds, à qui il devra s'adresser pour faire sa demande, l'ADEM, qui sera chargée d'établir son profil socio-professionnel, l'ONIS, qui coordonnera les mesures d'activation sociale, les agents régionaux d'inclusion sociale évoluant sous les offices sociaux qui assureront sur le terrain la mise en œuvre de ces mesures, ainsi que toutes les autres instances qui interviendront dans la détermination des paramètres du dossier de demande et de suivi des bénéficiaires du REVIS, et finalement, le Fonds pour le calcul des montants du REVIS et sa liquidation.

Par conséquent, le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de loi de revoir le dispositif mis en place afin d'en assurer une meilleure compréhension pour les demandeurs concernés en prévoyant, par exemple, la création d'un véritable « guichet unique » pour les demandes et le suivi des demandeurs du REVIS. Dans un souci de cohérence, le Conseil d'État insiste à ce que l'agencement du texte sous avis soit revu afin qu'il reflète la logique institutionnelle et chronologique qui sous-tend le dispositif en cause. Le Conseil d'État réitère dans ce contexte également sa proposition de prévoir une cellule d'évaluation commune aux deux administrations en ce qui concerne l'établissement du profil des demandeurs.

Enfin, le Conseil d'État note que, à différents endroits du projet sous avis, et plus spécifiquement à l'article 3, paragraphe 2, à l'article 4, paragraphe 3 et à l'article 5, paragraphe 2, le Fonds est autorisé à déroger « à titre exceptionnel » aux principes généraux régissant le REVIS. Le Conseil d'État se doit de relever le flou qui entoure les termes « à titre exceptionnel » et la marge d'interprétation qui en découle. Or, un tel pouvoir discrétionnaire soulève le risque d'une application arbitraire de la loi. À cet égard, le Conseil d'État rappelle que la lutte contre la pauvreté constitue une matière réservée à la loi en vertu de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution et insiste, sous peine d'opposition formelle, à ce que le texte indique des critères précis de nature à guider le Fonds dans sa décision. Le Conseil d'État aura l'occasion d'y revenir lors de l'examen des articles 3 à 5.

Article 1^{er}

L'article sous revue introduit le REVIS ainsi que les notions d'« allocation d'inclusion » et d'« allocation d'activation » qui remplacent l'indemnité d'insertion et l'allocation complémentaire. L'allocation d'activation est payée aux personnes participant aux mesures d'activation prévues à l'article 17. L'allocation d'insertion vise à octroyer aux communautés domestiques concernées un revenu de base pour la détermination duquel les ressources propres de la communauté sont déduites.

Il échet, par ailleurs, de constater que les personnes bénéficiaires du REVIS, qui sont appelées à se retrouver au centre des préoccupations auxquelles le projet sous avis entend répondre, ne sont pas mentionnées au libellé de l'article introductif.

Chapitre 1^{er} – Dispositions générales

Article 2

L'article sous revue énumère les conditions que doivent remplir les personnes souhaitant bénéficier du REVIS. À la lettre b), les auteurs maintiennent la condition d'âge de vingt-cinq ans actuellement en vigueur pour l'RMG. À titre de justification, les auteurs du projet de loi évoquent les nombreuses mesures élaborées ces dernières années au profit des jeunes « NEET »⁶, notamment dans le contexte de la garantie jeunesse.

Si le Conseil d'État partage l'objectif poursuivi par les auteurs du texte en projet visant à éviter l'incitation au décrochage scolaire, il estime néanmoins que la limite d'âge prévue par le dispositif sous examen constitue un problème plus substantiel au regard d'autres catégories de personnes qui, selon le Conseil d'État, peuvent être considérées comme étant dans une situation comparable à celle des bénéficiaires du REVIS âgés de plus de vingt-cinq ans. Il s'agit en l'occurrence des jeunes de moins de vingt-cinq ans travaillant à temps plein, dont les ressources restent néanmoins en dessous des limites définies à l'article 5 et qui sont exclus des mesures destinées aux jeunes sans ressources, sans travail et ayant quitté l'enseignement. Le Conseil d'État est d'avis que le fait de refuser à cette catégorie de personnes le REVIS constitue un problème d'égalité de

⁶ De l'anglais NEET = not in education, employment or training.

traitement, et risque ainsi d'exposer le texte au reproche de la violation du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution. Le Conseil d'État réserve sa position sur la dispense du second vote constitutionnel sur ce point en attendant des explications circonstanciées justifiant les disparités dont question.

La lettre c) prévoit une condition quant aux ressources propres de la communauté domestique dans laquelle vit le bénéficiaire du REVIS. Ces ressources ne doivent pas être supérieures aux limites fixées à l'article 5. Or, la notion de « ressources » n'est pas énoncée de façon suffisamment précise, et il ne ressort pas clairement du libellé de l'article qu'il faut entendre cette notion selon les conditions déterminées aux sections 3 et 4 du chapitre 2. Le Conseil d'État exige dès lors que le libellé soit complété par une référence à ces sections.

Le paragraphe 5 prévoit des exceptions à la condition d'être inscrit à l'ADEM et de rechercher un travail, prévue au paragraphe 1^{er}, lettre d).

À la lettre a) sont visées les personnes salariées à plein temps et dont le revenu de travail est inférieur aux montants du REVIS auxquels elles peuvent prétendre, compte tenu de la composition de leur communauté domestique. Le Conseil d'État s'interroge sur la situation des personnes travaillant à temps partiel, et plus particulièrement sur celle des personnes dont la situation familiale ne permet pas d'étendre leur temps de travail. Tout en reconnaissant que les personnes qui sont dans le besoin devraient donner la priorité à un emploi à plein temps afin de pouvoir subvenir à leurs besoins, le Conseil d'État est à se demander s'il n'y a pas lieu de prendre en considération des situations particulières, telles que celles des familles monoparentales, et de prévoir la possibilité d'une dispense de la condition prévue au paragraphe 1^{er}, lettre d), pour les personnes travaillant à temps partiel.

La lettre b) prévoit que des « raisons de santé physique ou psychique » peuvent justifier une dispense de la condition de recherche active d'un emploi. Le Conseil d'État demande aux auteurs du projet sous avis de formuler, avec la clarté requise, le dispositif spécifique applicable en précisant les modalités de l'examen « des raisons de santé physique ou psychique » de même que l'autorité qui sera amenée à effectuer l'examen précité. Le cas échéant, il y a lieu de s'inspirer du libellé de l'article 22.

À la lettre c), le projet sous avis manque de préciser le délai dans lequel le premier avis de l'ADEM doit être élaboré. Au regard de leur situation socio-économique fragile et dans le souci d'éviter aux demandeurs du REVIS toute incertitude quant à leur situation, le Conseil d'État recommande aux auteurs de prévoir un délai précis.

À la lettre e), il est prévu que les personnes « qui ne sont pas en âge de travailler » peuvent prétendre au REVIS tout en n'étant pas inscrites à l'ADEM. Or, le Conseil d'État constate que la notion de « l'âge de travailler » n'est pas définie dans le projet de loi sous rubrique. Selon le commentaire des articles, l'âge de travailler prend fin au moment de l'ouverture des droits en matière de pension de vieillesse et dépend, par conséquent, des années d'assurance obligatoire. Le Conseil d'État note que l'ouverture des droits à la pension peut intervenir à partir de cinquante-sept ans selon que le bénéficiaire remplit les conditions de l'article 184, paragraphe 2, du Code de la sécurité sociale. Il demande, par conséquent,

sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de préciser la notion de « l'âge de travailler », le cas échéant en s'inspirant des conditions d'âge prévues pour les bénéficiaires de l'indemnité de chômage.⁷

Article 3

L'article sous revue énumère les personnes qui ne peuvent pas prétendre au REVIS.

La lettre b) précise que les personnes ayant été licenciées pour faute grave ne peuvent pas prétendre au REVIS. Le Conseil d'État note que selon le paragraphe 3, cette exclusion ne s'étend pas au-delà d'une période de quatre mois.

À la lettre i), il est prévu que les « personnes ayant quitté le territoire pour une période dépassant trente-cinq jours au cours d'une année civile » ne peuvent pas prétendre au REVIS. Le Conseil d'État comprend que cette condition ne s'applique que pour la période à partir de laquelle le REVIS est effectivement accordé et non pour la période précédant la demande en obtention.

Quant à la lettre j), elle prévoit que les personnes en détention préventive sont exclues du REVIS. Le Conseil d'État donne cependant à considérer que les personnes vivant seules doivent en général pouvoir subvenir au paiement d'un loyer au risque de perdre leur logement. En conséquence, le Conseil d'État estime qu'il aurait été indiqué de prévoir ce cas parmi ceux énumérés au paragraphe 2 pour lesquels une dérogation est possible.

La lettre l) exclut les personnes exerçant une activité à titre d'indépendant du bénéfice du REVIS tout en prévoyant une exception dans deux cas de figure. Il est à noter que le dispositif actuellement en vigueur ne prévoit pas une exclusion d'office des personnes visées, mais les soumet aux mêmes conditions que tout autre bénéficiaire du RMG dont notamment celle de s'inscrire auprès de l'ADEM.

Au commentaire de l'article dans sa version initiale, les auteurs avaient motivé l'exclusion des « personnes souhaitant se lancer dans une activité indépendante », pour la raison que celles-ci sont aidées par « plusieurs institutions » guidant « le futur indépendant » et que ces aides seraient à « exploiter préalablement ». Le Conseil d'État note que ces personnes, initialement exclues du REVIS, sont désormais visées par le deuxième cas de figure selon les conditions précisées dans le libellé issu de l'amendement 3. En effet, ce cas de figure donne aux personnes souhaitant établir leur activité d'indépendant, un accès au REVIS pendant une période de six mois renouvelable une fois si elles se font accompagner par « un organisme d'aide à la création d'entreprise ».

L'amendement 3 introduit en sus une dérogation pour les personnes exerçant une activité à titre d'indépendant qui justifient de deux années au moins et sans interruption d'une affiliation obligatoire à la Sécurité sociale luxembourgeoise et qui ont effectivement réglé les cotisations dues. Selon le

⁷ Code du travail : « Art. L. 521-3. Pour être admis au bénéfice de l'indemnité de chômage complet, le salarié doit répondre aux conditions d'admission suivantes : (...) 3. être âgé de seize ans au moins et de soixante-quatre ans au plus ; (...).

commentaire de l'article, cette condition de stage est introduite afin de pouvoir aider de manière temporaire une « personne exerçant une activité pour son propre compte à surmonter une période difficile dans sa vie professionnelle » tout en excluant « les personnes non salariées qui sont dispensées du paiement des cotisations sociales en raison d'un revenu insignifiant ou pour activité occasionnelle ». Dans ce cas, l'accès au REVIS serait possible par analogie au paragraphe 3 de l'article L-525-1 du Code du travail qui ouvre un droit aux indemnités de chômage aux « salariés indépendants », « lorsqu'ils s'inscrivent comme demandeurs d'emploi auprès des bureaux de placement » de l'ADEM et qu'elles peuvent justifier de deux années au moins d'assurance sociale obligatoire.

Le Conseil d'État conclut que les auteurs introduisent à la lettre l), en premier lieu, une exclusion générale du bénéfice du REVIS à l'égard des personnes exerçant à titre d'indépendant et, en deuxième lieu, une dérogation à cette exclusion d'un côté pour les indépendants qui sont affiliés à la Sécurité sociale depuis deux ans au moins et, de l'autre, pour ceux qui se font accompagner dans leur démarche visant à établir une activité d'indépendant.

Or, le Conseil d'État est amené à s'interroger sur la différence de traitement opérée entre, d'un côté, les indépendants et, de l'autre côté, les salariés ou autres personnes pour lesquels il n'existe pas de condition de durée minimale d'affiliation à la Sécurité sociale ou d'obligation d'un suivi par un organisme d'aide à la création d'entreprise. En effet, si le droit à l'indemnité de chômage est à considérer comme une assurance sociale qui, de manière générale, n'est ouverte qu'après une période de stage, ceci n'est pas le cas pour le REVIS. Par ailleurs, en tant qu'élément des assurances sociales, les indemnités de chômage perçues ne sont pas remboursables, même si le bénéficiaire revient à meilleure fortune, tandis que ceci est le cas pour les allocations du REVIS.

À défaut d'explications justifiant la différence de traitement, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel pour violation du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution.

Par ailleurs, il y a lieu de préciser si l'accès au REVIS est limité dans les deux cas de figure à la période des six mois renouvelable une fois, tel qu'indiqué à la fin de la lettre l).

En outre, le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle, que la notion d'« organisme d'aide à la création d'entreprise » soit définie avec précision afin d'éviter une insécurité juridique à l'égard des conditions à respecter pour bénéficier, le cas échéant, du REVIS.

Au paragraphe 2, il est prévu que le Fonds peut déroger au « principe formulé au paragraphe 1^{er} sous a) à i) » s'il considère « les motifs évoqués, appuyant la demande en obtention du REVIS au sens de l'article 1^{er} de la présente loi, (...) comme réels et sérieux ». Or, la possibilité de dérogation n'est entourée d'aucun critère de nature à cerner la situation exceptionnelle et à guider le Fonds dans sa décision. Pour les raisons développées à la fin des remarques préliminaires du présent avis à l'égard de la lutte contre la pauvreté, matière réservée à la loi en vertu de l'article 11, paragraphe 5 de la Constitution, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au texte sous examen.

Article 4

En ce qui concerne la détermination de la communauté domestique dont les revenus sont pris en compte pour la détermination des ressources du ménage, le projet de loi sous avis reprend le libellé de la loi précitée du 29 avril 1999. Ainsi, le paragraphe 1^{er} de l'article 4 prévoit que « sont présumées former une communauté domestique toutes les personnes qui vivent dans le cadre d'un foyer commun, dont il faut admettre qu'elles disposent d'un budget commun et qui ne peuvent fournir les preuves matérielles qu'elles résident ailleurs.

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

En premier lieu, on peut regretter que les auteurs de la loi en projet n'aient pas profité de l'occasion pour définir de façon plus précise la communauté domestique et pour prendre en considération les situations de colocation, ou d'autres formes d'habitations communes, de plus en plus fréquentes.

En second lieu, et concernant le règlement grand-ducal pour ce qui est des preuves à fournir afin de déterminer la communauté domestique, le Conseil d'État tient à relever que le cadre dressé par le projet sous avis prévoit des preuves matérielles exclusivement en relation avec la situation du logement et le paiement des frais y relatifs. Étant donné que le REVIS relève des matières réservées à la loi en vertu des articles 11, paragraphe 5, et 99, paragraphe 5, de la Constitution, le Conseil d'État rappelle qu'en vertu de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution tel qu'il a été révisé en date du 18 octobre 2016, dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut en effet prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe outre les objectifs, les principes et points essentiels des mesures d'exécution.

Le paragraphe 3 ouvre la possibilité à une personne ayant trouvé refuge à titre gratuit dans une communauté domestique non bénéficiaire du REVIS d'accéder à ce dernier pour une période maximale de douze mois. Le Conseil d'État approuve cette disposition quant à son principe. Or, selon le commentaire de l'article, ces demandes, à adresser au Fonds, sont examinées au cas par cas par le comité directeur et doivent être dûment motivées afin que le Fonds puisse accorder « à titre exceptionnel » le REVIS aux personnes visées. Le caractère exceptionnel n'est pourtant entouré d'aucun critère de nature à guider le Fonds dans sa décision. La disposition sous examen soulève ainsi le risque d'une application de la loi par le Fonds qui risque d'être arbitraire. Pour les raisons développées à la fin des remarques préliminaires du présent avis à l'égard de la lutte contre la pauvreté, matière réservée à la loi en vertu de l'article 11, paragraphe 5 de la Constitution, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au texte sous examen.

En outre, le Conseil d'État est à se demander pourquoi la mesure reste limitée à douze mois si les conditions l'ayant motivée sont remplies au-delà de ce terme.

Chapitre 2 – Allocation d’inclusion

Article 5

Le Conseil d’État approuve l’amendement apporté au paragraphe 1^{er}, lettre e), de l’article sous rubrique à travers lequel un montant complémentaire pour frais communs du ménage est attribué aux ménages avec enfants. Cependant, le Conseil d’État est à se demander si le complément précité ne complique pas inutilement le dispositif visé et s’il n’y aurait pas avantage à augmenter plutôt le montant attribué à chaque enfant individuellement sous b). En effet, dans ce cas l’augmentation serait proportionnelle au nombre d’enfants et le point e) pourrait dès lors être supprimé.

Quant à la formulation du texte visé, dans le cas où les auteurs ne suivent pas le Conseil d’État, il est proposé de réunir les éléments des lettres d) et e) en un seul point qui devrait se lire de la façon suivante :

« d) d’un montant couvrant les frais communs du ménage s’élevant à 88,25 euros par communauté domestique, majoré le cas échéant de 13,24 euros au cas où un ou plusieurs enfants font partie de la communauté domestique pour lesquels un membre adulte bénéficie des allocations familiales. »

Au paragraphe 2 est introduite une réduction de l’allocation d’inclusion pour les personnes qui sont prises en charge par des institutions bénéficiant d’un financement public. Cette réduction s’applique d’office, même si le paragraphe 4 introduit la possibilité d’une dérogation « si les motifs évoqués sont considérés comme réels et sérieux par le Fonds. Le Conseil d’État prend note des arguments avancés par les auteurs du projet dans le cadre du commentaire des articles quant au problème du double financement d’institutions bénéficiant de concours publics ou d’une prise en charge par la Caisse nationale de santé », mais se doit de réitérer l’observation selon laquelle la lutte contre la pauvreté constitue une matière réservée à la loi en vertu de l’article 11, paragraphe 5, de la Constitution et insiste dès lors, tout en renvoyant à ses remarques préliminaires du présent avis, à ce que le texte indique, sous peine d’opposition formelle, des critères précis de nature à guider le Fonds dans sa décision.

Par ailleurs, le Conseil d’État doute du bien-fondé d’une approche qui institue en règle générale la réduction de l’allocation d’inclusion sociale pour les personnes concernées contraintes dès lors de justifier le maintien du montant intégral du REVIS. Le Conseil d’État rappelle que les personnes vivant seules doivent en général pouvoir subvenir au paiement d’un loyer au risque de perdre leur logement. Ainsi, une approche autorisant le Fonds à procéder à une réduction du REVIS dans les cas où le séjour prolongé en cure de réhabilitation ou en hospitalisation prolongée contribue effectivement à réduire les frais aurait l’avantage de mieux tenir compte de la situation précaire dans laquelle se trouvent en règle générale les bénéficiaires du REVIS.

En outre, le Conseil d’État demande à ce que soit remplacée par le terme générique des « établissements hospitaliers » tel qu’il est défini à l’article 1^{er} du projet de loi relatif aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière voté par la Chambre des députés en date du 7 février 2018, l’énumération des établissements qui répondent à cette définition.

Selon le paragraphe 5, le pouvoir exécutif peut augmenter le montant de l'allocation d'inclusion jusqu'à concurrence de 25 pour cent. Le Conseil d'État note que cette disposition est inspirée de l'article 5, paragraphe 6, de la loi précitée du 29 avril 1999 portant création du RMG. Il tient cependant à rappeler que suite à la révision en 2007 de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution, la lutte contre la pauvreté relève quant à ses principes des matières réservées à la loi formelle et il doit, par conséquent, s'opposer formellement à la disposition sous examen. Par ailleurs, il convient de noter que la détermination du montant d'autres paramètres sociaux tels que le montant du salaire social minium prévu à l'article 222-9 du Code du travail ou encore le montant des allocations familiales prévues à l'article 271 du Code de la sécurité sociale est soumise à la procédure législative.

Article 6

Le Conseil d'État constate que les auteurs du projet maintiennent au paragraphe 3 la condition d'affiliation à l'assurance pension de vingt-cinq années au moins pour la soumission de l'allocation d'inclusion au paiement des cotisations en matière d'assurance pension, alors qu'il aurait pu marquer son accord avec l'abandon d'une telle condition, voire avec une prise en considération d'office de la période pendant laquelle une personne a bénéficié du REVIS comme période d'assurance pension afin de parfaire le stage d'assurance au titre de l'article 172 du Code de la sécurité sociale.

Le Conseil d'État relève encore que la conjonction « et » est à remplacer par celle de « ou » pour lire « (...) ou qu'il n'a pas atteint l'âge de soixante ans ».

Article 7

Sans observation.

Article 8

Le terme « bénéficiaire » est à remplacer par le terme « demandeur » aux endroits pertinents de la disposition sous examen.

Article 9

Selon le paragraphe 1^{er}, sont pris en considération pour la détermination des ressources d'un ayant droit, à côté des revenus et de la fortune de membres de la communauté domestique, également les revenus de remplacement et les pensions luxembourgeoises ou étrangères ainsi que les indemnités payées au titre d'un contrat de réinsertion, d'un contrat d'appui-emploi, d'un contrat d'initiation à l'emploi ainsi que l'allocation d'activation et les aliments dus sur base de l'article 11.

Au paragraphe 2 sont précisées les modalités de prise en compte des revenus. Le paragraphe 3 introduit des dérogations pour les différentes allocations familiales et scolaires. À l'alinéa 2 est introduite une immunisation de 25 pour cent de certains revenus professionnels du bénéficiaire. Cette nouvelle approche a l'avantage de permettre qu'une augmentation de ces revenus professionnels n'est pas entièrement dévalorisée par une baisse du montant du REVIS auquel le bénéficiaire continue d'avoir droit. Au fur et à mesure que les revenus professionnels

immunisés augmentent, le montant immunisé augmente lui aussi, de sorte qu'il reste financièrement attractif pour le bénéficiaire de développer ses revenus professionnels. Le Conseil d'État renvoie à cet égard à ses observations à l'endroit des considérations générales.

Si le paragraphe 4 s'applique à la détermination des revenus des personnes bénéficiaires du REVIS et d'obligations alimentaires, il n'apporte pas de plus-value normative par rapport aux dernières phrases des paragraphes 1^{er} et 3 et peut être supprimé. Si, par contre, il s'applique également aux personnes débitrices des obligations alimentaires, il y a lieu de préciser le libellé. Par ailleurs, le Conseil d'État demande que les termes « aides alimentaires » soient remplacés par les termes « aliments versés ».

Le paragraphe 5 quant à lui énonce une évidence et peut également être supprimé.

Articles 10 et 11

Sans observation.

Chapitre 3 – Activation sociale et professionnelle

Article 12

L'article sous examen institue l'ONIS qui est appelé à remplacer le SNAS et dont la mission consiste à assurer l'exécution de l'activation sociale et professionnelle et de coordonner à cet effet l'apport des différentes instances et organismes concernés. L'ONIS est institué directement sous l'autorité du ministre ayant la Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans ses attributions. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales quant à la structuration du dispositif et au rôle des acteurs intervenant dans le REVIS. Il n'a pas d'autre observation à formuler à l'égard du libellé du texte sous examen.

Article 13

Selon l'article sous examen, les mesures d'activation sociale et professionnelle sont applicables aux personnes qui, tout en étant bénéficiaires du REVIS sont cependant dispensées de l'obligation de rechercher activement un emploi conformément à l'article 2, paragraphe 1^{er}, lettre d), sur base d'un avis motivé de l'ADEM. La participation aux mesures d'activation est obligatoire. Le bénéficiaire du REVIS signe à cet effet une « déclaration de collaboration » avec l'ONIS.

Sur avis motivé de l'ONIS, l'obligation de rechercher activement un emploi et de s'inscrire auprès de l'ADEM peut être rétablie. Le libellé ne précise pas si cette décision revient également à l'ONIS, ce qui semble cependant découler de l'article 13, paragraphe 1^{er}. Le Conseil d'État demande de préciser le texte à cet égard et renvoie, par ailleurs, à ses considérations générales pour ce qui est de l'introduction d'une cellule d'évaluation commune. Si l'obligation de s'inscrire auprès de l'ADEM en tant que demandeur d'emploi est rétablie, le dossier du bénéficiaire « est repris » par cette dernière. Est-ce que la « reprise du dossier » signifie également que le bénéficiaire sera dans ce cas suivi par l'ADEM pour l'ensemble des mesures qui lui sont octroyées dans le cadre du REVIS ? Le texte gagnerait en clarté si, au lieu d'ignorer le bénéficiaire du REVIS dans

les libellés proprement dits, il était rédigé de façon plus précise à l'égard des droits et obligations du bénéficiaire.

Article 14

Par l'article sous revue « sont institués » auprès des offices sociaux des agents régionaux d'inclusion sociale pour aider l'ONIS à accomplir ses missions. Tel que le Conseil d'État entend les termes « sont institués auprès » et « sont engagés par », ces agents évoluent sous l'autorité des offices sociaux qui auront signé à cet effet une convention « avec le Gouvernement » prenant en charge les frais de personnel et de fonctionnement. En premier lieu, le Conseil d'État demande de faire abstraction du terme « Gouvernement » qui constitue une notion générique, susceptible de significations diverses selon les circonstances. Il y a lieu de qualifier l'autorité compétente de manière non équivoque, en l'occurrence le ministre ayant la Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans ses attributions. Par ailleurs, le terme « institués » à l'alinéa 1^{er} est impropre pour désigner la création des postes visés.

En second lieu, le Conseil d'État s'interroge plus amplement sur le contenu des conventions visées. Les offices sociaux étant des établissements publics dotés de la personnalité juridique, il n'y a pas lieu de régler dans une convention les « droits et devoirs » des contractants déterminés par ailleurs dans la loi sous examen, voire dans la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale. Le Conseil d'État demande, par conséquent, la suppression de la dernière phrase de l'article en examen.

Finalement, le Conseil d'État constate que, pour des raisons « d'efficience et d'efficacité des services sociaux », les associations sans but lucratif ou les établissements d'utilité publique ne seront plus autorisés à gérer un service régional d'action sociale à travers une convention signée avec l'État. Le Conseil d'État ne dispose pas des renseignements nécessaires pour apprécier le bien-fondé des arguments visant à exclure les associations et établissements d'utilité publique. De toute façon, il s'agit d'un choix relevant de l'opportunité politique que le Conseil d'État n'entend pas commenter.

Article 15

Le libellé du paragraphe 1^{er} appelle une série d'interrogations de la part du Conseil d'État. D'abord, il y est fait référence à un contrat d'activation à élaborer entre « la personne telle que définie à l'article 13 » et un agent régional d'inclusion sociale. S'agit-il du même document que la « déclaration de collaboration » que la personne prévue à l'article 13 doit signer avec l'ONIS ?

Ensuite, le contrat d'activation est sous-jacent aux mesures d'activation destinées au bénéficiaire et ce dernier est tributaire du respect des obligations qui en découlent s'il veut prétendre au bénéfice du REVIS. Or, les conditions de mise en œuvre des délais mentionnés à l'article sous avis manquent de précision. Est-ce que le demandeur du REVIS est informé de l'avis motivé par l'ADEM ou par l'agent régional d'inclusion sociale ? Sinon, comment le demandeur du REVIS peut-il connaître la date de début du délai concernant l'élaboration du contrat d'activation ?

Au paragraphe 2, il est ensuite précisé que le contrat d'activation élaboré par l'agent régional et le demandeur sera signé par le demandeur et l'ONIS « dans le mois qui suit son élaboration ». Qui décide que l'élaboration d'un contrat d'activation est terminée ? À quel moment cette décision est-elle prise et comment est-elle actée ?

Toujours au paragraphe 2 et au vu des conséquences qui découlent du non-respect de ces délais conformément aux articles 24 et suivants, il y a lieu de préciser les termes « dans le mois qui suit son élaboration » ou de les remplacer par ceux de « dans le mois qui suit sa réception ».

Finalement, le Conseil d'État est d'avis que le terme « contrat » est impropre, étant donné que la liberté de contracter n'existe pas dans le chef du demandeur du REVIS. Par ailleurs, la capacité de contracter fait également défaut dans le chef de l'ONIS vu qu'il ne dispose pas d'une personnalité propre. Le Conseil d'État propose dès lors de remplacer les termes « contrat d'activation » à travers tout le dispositif par ceux de « plan d'activation ».

Article 16

L'article sous avis détermine les éléments à préciser dans le contrat d'activation.

Articles 17 à 19

Sans observation.

Article 20

Le Conseil d'État doute de la valeur normative du libellé sous avis. En effet, quelle sera la force coercitive du texte indiquant que « les organismes gestionnaires fonctionnant sous le régime du droit privé dont les frais sont principalement à charge du budget de l'État, collaborent avec l'office en vue d'organiser des mesures d'activation » ? Pour ce qui est de la collaboration entre les administrations et services de l'État, d'un côté, et l'ONIS, de l'autre, le Conseil d'État note que celle-ci est déjà énoncée à l'article 17. Partant, le Conseil d'État demande que l'article sous avis soit supprimé.

Article 21

L'article sous revue précise, d'abord, qu'il est de la responsabilité du Fonds de mettre fin au paiement du REVIS s'il doit constater que les conditions requises ne sont plus réunies dans le chef du bénéficiaire. Le libellé règle, en outre, la mise en œuvre de cette décision. Ensuite, le libellé de l'article est complété par une phrase qui introduit une autre nouveauté substantielle du REVIS en comparaison à l'RMG. En effet, selon les auteurs, l'allocation d'activation qu'une communauté domestique peut recevoir ne sera plus prise en compte « pour la vérification des conditions telles que définies aux chapitres 1^{er} et 2 ». Selon l'exposé des motifs, cette disposition devrait permettre à des communautés domestiques composées de plus d'un adulte de bénéficier de plus d'une mesure d'activation, y inclus les revenus qui en découlent. Tout en soutenant cette innovation, le Conseil d'État demande d'en faire un article à part et de préciser quelles sont les conditions des chapitres 1^{er} et 2 qui sont concernées.

Article 22

L'article sous avis prévoit, sous certaines conditions, des dispenses de participation aux mesures d'activation pour certains des bénéficiaires des allocations d'activation, sans préciser par qui ces dispenses peuvent être décidées. Étant donné que ces mesures sont arrêtées dans le contrat d'activation signé avec l'ONIS, il s'entend que cette décision relève de ses services. Or, qu'en est-il si les personnes bénéficiaires sont suivies de plus près par les agents régionaux relevant des offices sociaux ? Le Conseil d'État demande encore que soit précisé le rôle des différents acteurs dans la mise en œuvre des mesures du contrat d'activation.

La dernière phrase de l'article prévoit qu'une allocation d'insertion est également ouverte aux bénéficiaires du REVIS pour lesquels aucune mesure d'activation appropriée n'a pu être trouvée. Le Conseil d'État doute que cette disposition relève, à proprement parler, des dispenses dont question à l'article sous revue et demande d'en faire un paragraphe à part.

Article 23

L'article sous revue fait encore intervenir trois institutions différentes dans une décision en relation avec le bénéficiaire du REVIS. En effet, c'est à l'agent régional d'inclusion sociale œuvrant pour le compte d'un office social de procéder à une évaluation de la mise en œuvre d'une mesure d'activation. Sur base de cette évaluation, l'ONIS « y met fin » et en informe le Fonds « pour la prise de décision » au niveau du déboursement des différentes composantes du REVIS. Le Conseil d'État doute que cette façon de faire soit de nature à promouvoir la simplification administrative et s'interroge sur l'impact par rapport au suivi social des bénéficiaires. Par ailleurs, le renvoi à l'article 28 est erroné, étant donné que cet article traite des notifications des décisions du Fonds et non des modalités de prise de décision, voire des réévaluations des droits des bénéficiaires du REVIS. Également, au regard de leur droit de recours, il y a lieu de préciser que la décision, tout en ayant été préparée par les agents régionaux et l'ONIS, est prise par le Fonds.

Article 24

Selon le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen, l'ONIS est en droit de « notifier » au bénéficiaire du REVIS un avertissement en cas de non-respect du contrat d'activation. Encore une fois, le libellé n'est pas clair pour ce qui est des intervenants. Si la décision concernant l'avertissement est prise par le Fonds et qu'elle est uniquement transmise par l'ONIS, pourquoi le Fonds ne peut-il pas notifier directement l'avertissement au bénéficiaire ? Sinon, quel est le rôle exact de l'ONIS dans la décision de l'avertissement ? Pourquoi, le cas échéant, la décision de l'avertissement doit-elle passer par l'ONIS, sachant que l'évaluation de la mise en œuvre de la mesure est faite par l'agent régional selon l'article 23 qui relève de l'office social ? Le libellé aurait avantage à être clarifié à cet égard.

Au paragraphe 2, il est prévu que l'avertissement « peut conduire à la réduction pendant trois mois de vingt pour cent du montant du REVIS dû (...) à compter de la date de la décision par le Fonds ».

Au paragraphe 3, il est prévu que le bénéficiaire du REVIS peut perdre le droit au REVIS s'il n'obtempère pas à l'avertissement pour le

mois au cours duquel le refus en question a été constaté et les trois mois subséquents. À l'alinéa 2 du même paragraphe, il est prévu qu'en cas de faute grave commise pendant le déroulement d'une mesure d'activation, cette même sanction peut être prononcée sans avertissement.

Ces dispositions appellent plusieurs observations de la part du Conseil d'État. Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État s'interroge sur la signification du terme « avertissement » qui peut se lire de deux manières différentes. S'il s'agit d'une simple information, les dispositions de la procédure administrative non contentieuse⁸ seront applicables et le paragraphe sous avis peut être supprimé. Au contraire, si le terme implique comme conséquence une possibilité de sanction, les paragraphes 2 et 3 seront applicables. Cependant, au regard de la sanction infligée à des personnes qui risquent de perdre pour une durée de trois mois le droit de demander les aides liées au REVIS afin de subvenir à leurs besoins les plus élémentaires, le Conseil d'État est d'avis que les paragraphes 2 et 3 instituent manifestement un régime de sanction administrative et qu'il y a lieu de respecter le principe de la légalité des incriminations et des peines consacré à l'article 14 de la Constitution⁹. Partant, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, que soient fixés, de façon précise, les cas dans lesquels une réduction ou une perte du droit au REVIS est décidée, le cas échéant en se référant aux éléments du contrat d'activation repris à l'article 16.

Par ailleurs, tel qu'il l'a déjà énoncé dans ses considérations générales, le Conseil d'État est d'avis que les sanctions spécifiées aux paragraphes sous examen sont d'une gravité qui peut être considérée comme étant en contradiction avec l'objectif de la loi, c'est-à-dire d'instituer « un revenu d'inclusion sociale qui confère (...) des moyens d'existence de base ». En conséquence, elles comportent le risque de faire perdre au REVIS son rôle de dernière instance de notre système social permettant de prendre en charge ceux qui sont passés à travers les mailles du système de Sécurité sociale. Le Conseil d'État soutient l'idée selon laquelle des mesures de soutien à des personnes qui sont dans le besoin soient entourées d'un accompagnement à la réinsertion et soumises à un effort d'activation de la part des bénéficiaires. Il peut également comprendre que, dans certaines limites, ces conditions puissent être accompagnées de mesures coercitives. Cependant il s'interroge sur l'adéquation des sanctions qui sont à tel point punitives qu'elles enlèvent, dans sa totalité, l'aide financière du REVIS aux bénéficiaires adultes, c'est-à-dire à des personnes socialement et financièrement très fragilisées et qui se retrouvent ainsi dans l'impossibilité de faire face aux dépenses existentielles de leur communauté domestique, avec un des objectifs du projet de loi sous avis, à savoir la lutte contre la pauvreté

Au paragraphe 4, il est indiqué que « [l]es décisions en application du présent article sont notifiées à l'intéressé par le Fonds (...) ». Le Conseil d'État note d'abord que le libellé est en contradiction avec celui du paragraphe 1^{er} qui indique que l'avertissement est notifié par l'ONIS. Ensuite, il y a surtout lieu de préciser par qui exactement les décisions sont

⁹ Arrêt de la Cour administrative du 6 novembre 2014, n° de rôle 34742C concernant les aides étatiques en matière agricole : « Les réductions en question s'analysent en sanctions administratives lesquelles, du point de vue de l'article 14 de la Constitution, sont à qualifier de peines. La même qualification est également à opérer au regard des dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH). »

prises afin de préserver le droit de recours des bénéficiaires du REVIS. Le Conseil d'État exige dès lors que le paragraphe sous examen soit rédigé de la façon suivante :

« (3) Les décisions en application du présent article sont prises par le Fonds sur avis de l'Office ».

Articles 25 et 26

Les articles sous examen prévoient l'instauration d'un fichier REVIS permettant le traitement des données à caractère personnel relatives aux demandeurs et bénéficiaires. À cet égard, le Conseil d'État note qu'aux termes de l'article 6 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), la licéité du traitement dans le secteur public est vérifiée si le traitement est nécessaire au respect de l'obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique. Dans cette logique, il ne s'impose pas de donner à chaque traitement de données une base spécifique légale ou réglementaire. En ce qui concerne les principes et conditions du traitement, le règlement s'applique. Certes, l'article 6, paragraphe 3, du règlement n'exclut pas des bases juridiques nationales qui peuvent « contenir des dispositions spécifiques ». La création d'un tel cadre légal ou réglementaire relatif aux diverses administrations n'est dès lors pas, en tant que telle, contraire au règlement, mais ne s'impose que s'il s'agit de prévoir des règles spécifiques par rapport à des aspects particuliers du secteur concerné qui ne sont pas prévues dans le dispositif européen.

Partant, étant donné que les articles sous examen ne prévoient aucune disposition spécifique par rapport au règlement européen, le Conseil d'État est d'avis qu'ils sont superfétatoires et demande leur suppression.

Chapitre IV – Procédures, révision et voies de recours

Article 27

Selon l'article sous avis, la « demande [pour le REVIS] est réputée être faite à la date du dépôt, à condition » qu'elle soit accompagnée des pièces requises et signée par tous les requérants. Le dispositif renvoie à un règlement grand-ducal pour préciser ces pièces et « la date à laquelle la demande est réputée être faite ». La date du dépôt doit en effet pouvoir être déterminée avec précision, étant donné qu'elle fixe le moment à partir duquel le droit au REVIS est ouvert. Le Conseil d'État demande en conséquence de faire abstraction des termes « date où la demande est réputée être faite » et de déterminer la date de la remise de la demande de façon précise. En effet, tant que la demande n'est pas complète et tant qu'elle n'est pas signée, elle ne peut pas être considérée comme étant déposée.

Article 28

Si le Conseil d'État est suivi dans ses observations faites à l'égard de l'article 27, les termes « date où la demande est réputée être faite » sont encore à supprimer. En outre, la deuxième phrase du paragraphe 1^{er} est à supprimer pour être sans apport normatif.

Le Conseil d'État note encore que la possibilité des décisions provisoires en cas d'urgence a disparu du dispositif sans que le commentaire des articles fournisse d'explication à cet égard.

Article 29

Le Conseil d'État relève que la disposition sous avis pourrait judicieusement être insérée à l'endroit de l'article 1^{er}.

Article 30

L'article est à supprimer pour être redondant par rapport à l'article 31.

Article 31

Le paragraphe 2 est à omettre. En effet, pour ce qui est des aides perçues indûment sur base de déclarations incomplètes ou fausses et en vertu de l'adage « *fraus omnia corrumpit* », une décision obtenue par fraude est susceptible d'être révoquée, voire retirée à tout moment, étant donné qu'un avantage obtenu par fraude ne saurait créer des droits, ou acquérir un caractère définitif à l'égard du fraudeur.¹⁰ Aussi, le Conseil d'État demande-t-il la suppression du paragraphe sous avis pour être superfétatoire.

Au paragraphe 3, il est prévu que les sommes indûment touchées peuvent être déduites des allocations d'inclusion. Le Conseil d'État note que l'amendement 14 prévoit que les montants forfaitaires destinés aux enfants et la majoration du montant couvrant les frais communs du ménage en raison de la présence d'enfants ne sont pas pris en considération pour la détermination de la réduction du montant du REVIS à l'article 24. Le Conseil d'État est à se demander s'il n'y a pas lieu de considérer, de la même façon, la fragilité du ménage lors de l'établissement d'un plan de remboursement échelonné des sommes indûment touchées.

Articles 32 à 34

Sans observation.

Article 35

Le Conseil d'État note que l'article sous revue ne prévoit plus que les arrérages peuvent être cédés, mis en gage ou saisies pour couvrir les avances faites aux bénéficiaires par des institutions de droit public, les établissements d'utilité publique ou les associations sans but lucratif, tel que prévu à l'article 31 actuellement en vigueur.

Articles 36 et 37

Le Conseil d'État propose de reprendre les dispositions des articles 36 et 37 dans un seul article qui serait à libeller de la façon suivante :

« Art. XX. Contre les décisions prises par le Fonds, la personne concernée dispose d'un recours conformément aux articles 23 à 26 de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité. »

¹⁰ Cour adm., arrêts du 16 juin 2011, n° 27975C, et du 29 septembre 2011, n° 28377C.

Partant, l'article 37 est à supprimer pour être superfétatoire.

Chapitre 5 – Dispositions organiques

Article 38

Sans observation.

Article 39

Les termes « qui ne sont pas fixés par la présente loi » sont à supprimer car superfétatoires, étant donné que le projet ne fait pas état de conditions particulières relatives à la nomination et la promotion des fonctionnaires ou aux modalités du stage du personnel de l'ONIS.

Articles 40 à 42

Les articles sous examen créent un observatoire des politiques sociales qui sera composé de représentants de différents ministères, de l'IGSS ainsi que d'un représentant d'un organisme spécialisé en matière de recherches socio-économiques. Cet observatoire est appelé à remplacer tant le comité interministériel à l'action sociale que le Conseil supérieur à l'action sociale qui a exercé jusqu'à présent des « fonctions consultatives auprès des ministres composant le comité interministériel ». Or, force est de constater que le seul acteur externe au comité interministériel qui est repris dans l'observatoire nouvellement créé est le « représentant d'un organisme spécialisé en matière de recherches socio-économiques ». Aucun des autres acteurs actuellement membres du Conseil supérieur n'a été repris, à savoir les représentants des syndicats des employés et des employeurs, des offices sociaux, des professionnels du travail social et des organisations gérant des services dans le domaine de l'action sociale.

Article 43

Sans observation.

Article 44

Les agents régionaux d'action sociale engagés à l'heure actuelle conformément à l'article 38 de la loi précitée du 29 avril 1999 concernant le RMG sont employés soit par les offices sociaux, soit par des organismes privés ayant signé une convention à cet effet avec l'État. Étant donné que cette dernière possibilité n'est plus prévue à l'article 14 ci-dessus, la disposition sous avis prévoit que les personnes qui sont actuellement employées par les divers organismes privés en tant qu'agents régionaux bénéficient d'une « priorité d'embauche » en tant qu'agents régionaux d'inclusion sociale auprès des offices sociaux. En cas d'engagement, ils continuent d'être soumis aux dispositions de leur statut actuel et de jouir des mêmes droits. Le projet sous avis ne prévoyant pas la continuation des conventions à travers lesquelles le financement des agents régionaux a été assuré jusqu'à présent, il est à supposer que les organismes privés concernés se verront contraints de licencier les agents régionaux pour raison économique.

Le Conseil d'État note qu'une priorité d'embauche existe notamment pour les personnes redevenues chômeurs suite à un contrat de réinsertion-emploi (L.524-7 du Code du travail), ou suite à un contrat d'initiation à l'emploi (L.543-24 du Code du travail) si le promoteur de la mesure d'insertion recrute du personnel dans un délai de trois mois à la suite de l'expiration de la mesure.

En outre, les salariés licenciés pour motifs économiques (article L.125-9 du Code du travail) et les femmes salariées n'ayant pas repris le travail après leur congé de maternité (article L.332-4 du Code du travail) disposent d'un droit de réembauchage. Celui-ci ne constitue pas non plus une garantie d'emploi, mais oblige l'employeur à informer le salarié de tout emploi devenu disponible et compatible avec ses qualifications et lui enlève la liberté d'engager pour un poste relevant de la qualification de la personne concernée un autre salarié de son choix, sauf inaptitude absolue du salarié prioritaire pour l'emploi disponible¹¹. Le droit de réembauchage est limité dans ces cas à un an.

Le Conseil d'État note d'abord que la priorité d'embauche prévue à l'article sous revue ne s'apparente pas aux cas exposés. En effet, les personnes visées ne seraient pas réembauchées par le même employeur, mais par un tiers, même si c'était pour assurer le même type de travail. Ensuite, plusieurs questions d'ordre pratique se posent. Ainsi par exemple, est-ce que la priorité d'embauche vaut sans limites temporelles ou géographiques ? Qu'en est-il si les personnes concernées travaillent à l'heure actuelle sur un territoire couvert par plusieurs offices sociaux ? Est-ce qu'il est exclu que l'ancien agent régional soit engagé aux conditions et selon le statut des agents des offices sociaux, notamment si ceux-ci s'avéraient plus avantageux pour lui ? Qu'en est-il du maintien des droits des salariés en cas de transfert d'entreprise selon l'article L.127-1 et suivants du Code du travail ?

Le Conseil d'État s'interroge dès lors sur la notion de « priorité d'embauche ». Dans le projet sous examen, cette notion n'a pas de définition légale et son contour n'est pas défini avec suffisamment de précision. Compte tenu des développements qui précèdent et du risque d'insécurité juridique qui en découle, le Conseil d'État émet dès lors une opposition formelle à l'égard de l'article 44 dans sa teneur actuelle.

Article 45

Sans observation.

Articles 46 et 47

Les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant sont absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexacts et nécessitent de ce fait une modification du dispositif comportant les articles renumérotés aux fins de remplacer chaque renvoi devenu erroné.

¹¹ Cour d'appel, 21 décembre 2000, n° 24222 Bouteville c/Acticlean.

Par conséquent, il y a lieu de supprimer les termes « et les paragraphes suivants sont renumérotés » à l'article 46. À l'article 47, les termes « Il est ajouté (...) point 17) » sont à remplacer par la formulation suivante :

« Il est ajouté un point 15*bis*) à l'article L-621-1 du Code du travail libellé comme suit : ».

Article 48

En renvoyant à l'examen de l'article 5, paragraphe 5, le Conseil d'État doit en outre s'opposer formellement au texte du point 1.

Articles 49 à 51

Sans observation.

Article 52

Au paragraphe 3, le Conseil d'État demande de remplacer les termes « dont les seuls revenus sont constitués par une pension » par ceux de « dont les seuls revenus sont constitués par une ou plusieurs pensions ».

En renvoyant à l'examen de l'article 5, paragraphe 5, le Conseil d'État doit en outre s'opposer formellement au texte du paragraphe 3, alinéa 2.

Articles 53 à 55

Sans observation.

Annexe A

Sans observation.

Annexe B

Il y a lieu de préciser la signification du terme « (i100) » et de corriger le renvoi « aux dispositions de la loi RMG ».

Annexe C

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Le Conseil d'État constate que les auteurs procèdent à une subdivision du dispositif en chapitres et en sections. Il signale qu'en ayant recours à une subdivision des chapitres en sections, les sections suivent immédiatement les intitulés de chapitres. Il est dès lors exclu qu'une section puisse figurer seule en milieu de chapitre. Par ailleurs, le Conseil d'État se doit de souligner que dans le cadre des groupements d'articles, chaque article doit trouver sa place dans une des divisions retenues. Finalement, et contrairement aux articles, qui doivent être numérotés de manière continue du début à la fin du dispositif, la numérotation des groupements d'articles recommence à chaque fois que la division supérieure vient à changer.

La subdivision de l'article se fait en alinéas, voire en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2),... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°,...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c),...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. S'y ajoute que les différents éléments visés sont à séparer à l'aide de virgules. Ainsi il faut écrire à titre d'exemple : « l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 1°, lettre c), deuxième phrase, [de la loi] », et non pas « la phrase 2 de la lettre c) du point 1 de l'alinéa 1 du premier paragraphe de l'article 6 [de la loi] ».

Lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision, il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non pas le terme « point ».

Les points finaux après les intitulés des groupements d'articles sont à supprimer.

Les références aux dispositions figurant dans le dispositif se font en principe sans rappeler qu'il s'agit « de la présente loi », « de la loi », ou encore « du présent article ».

En ce qui concerne les montants d'argent, ceux-ci s'écrivent en chiffres, pour lire par exemple « 27,40 euros » et « 264,53 euros ». Cette observation vaut également s'il s'agit d'exprimer des pourcentages.

La désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante : « le ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions ». Pour désigner les compétences gouvernementales, les adjectifs et les substantifs prennent la minuscule s'ils suivent le premier substantif et la majuscule s'ils le précèdent. À titre d'exemple, il faut lire « ministre ayant la Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans ses attributions ».

En ce qui concerne l'emploi du terme « notamment » – le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte (par exemple : « notamment en cas de... ») –, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Il convient d'écrire « Union européenne » avec une lettre « e » minuscule.

S'agissant de termes génériques, il y a lieu d'écrire « office social » et « offices sociaux » avec une lettre « o » minuscule.

Il faut lire « Observatoire des politiques sociales » avec une lettre « o » majuscule. Cette observation vaut également pour la forme abrégée introduite par les auteurs.

Aux intitulés des groupements d'article, il convient d'écrire « Section 1^{re} », en mettant les lettres « re » en exposant.

Lorsqu'il est renvoyé à un alinéa dans le corps du dispositif, il convient de systématiquement renvoyer à l'« alinéa 1^{er} » et non pas au « premier alinéa » ou à l'« alinéa 1 ».

Il y a lieu d'écrire de manière uniforme « nombre indice 100 ~~cent~~ ».

Lorsqu'il est fait référence à des qualificatifs tels que « *bis, ter,...* », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

Intitulé

Pour caractériser l'énumération des actes à l'intitulé, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°,...).

Il est conseillé de faire suivre les modifications à plusieurs actes dans l'ordre chronologique de ceux-ci, en commençant par le plus ancien. Les modifications qu'il s'agit d'apporter à des codes sont toutefois indiquées en premier. Cette observation vaut également pour le dispositif de la loi en projet, et plus particulièrement pour les articles 48 et 49, qui sont à inverser en conséquence.

De ce qui précède, l'intitulé se lira comme suit :

« Projet de loi relatif au revenu d'inclusion sociale et portant modification :

1° du Code de la secureté sociale ;

2° du Code du travail ;

3° de la loi modifiée du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité ;

4° de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ;

5° 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 ;

6° de la loi 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 ».

Article 1^{er}

Les termes « dans la suite du texte » sont à remplacer, à deux reprises, par l'adverbe « ci-après ».

Le Conseil d'État renvoie encore à son observation générale ci-avant relative à l'agencement des groupements d'articles.

Article 2

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il faut écrire « New York » sans trait d'union.

Au paragraphe 5, lettre g), la barre oblique est à remplacer par le terme « ou ».

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, lettre c), il est suggéré de remplacer les termes « mesure active en faveur de l'emploi » par « mesure d'activation sociale et professionnelle ».

Toujours au paragraphe 1^{er}, lettre l), il faut lire « en application de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 4, du Code de la sécurité sociale, [...] auprès du Centre commun de la sécurité sociale ».

Pour ce qui est des paragraphes 2 et 3, le Conseil d'État signale que lorsqu'on se réfère à des points successifs en mentionnant uniquement le premier et le dernier de la série, tous les points de cette série sont automatiquement visés, y compris ceux qui ont été insérés par la suite. Point n'est donc besoin de les énumérer individuellement. S'y ajoute qu'au paragraphe 3, la lettre d), est mentionnée deux fois.

Article 5

Au paragraphe 1^{er}, lettre e), les termes « tel que défini au point d) » sont à supprimer car ils n'apportent aucune précision.

Au paragraphe 2, le terme « ci-après » est à omettre, car superfétatoire.

Article 6

Au paragraphe 3, les termes « dans ce cas » sont à supprimer, étant donné qu'ils sont susceptibles de prêter à confusion suite à l'introduction de l'amendement gouvernemental.

Article 7

À l'alinéa 2, l'adverbe « ci-après » est à omettre, car superfétatoire.

Article 11

Le Conseil d'État note que le projet de loi instituant le juge aux affaires familiales portant réforme du divorce et de l'autorité parentale¹² tend à modifier certains articles du Code civil cités par la disposition sous examen. Il y a dès lors lieu de veiller à l'entrée en vigueur dudit projet afin d'adapter les références en question.

Au paragraphe 1^{er}, il faut lire « l'article 362 du Code civil ».

Toujours au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée »

¹² Dossier parl. n° 6996.

entre la nature et la date de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats, étant donné que celle-ci a déjà fait l'objet de plusieurs modifications depuis son entrée en vigueur.

Article 17

Au paragraphe 2, il faut écrire « telle que définie à l'article 13 ».

Article 19

Le Conseil d'État renvoie à son observation générale relative à la forme des renvois et demande de reformuler l'article sous examen comme suit :

« **Art. 19.** Le livre II, titre premier, le livre II, titre III, chapitres premier à III, le livre II, titre IV, chapitres premier, IV et V et le livre III du Code du travail sont applicables [...]. Le livre premier, titre II du Code de travail n'est pas applicable [...]. »

Article 22

Au paragraphe 1^{er}, lettre h), et suite à l'entrée en vigueur de la loi du 29 août 2017¹³, il y a lieu de se référer à l'« enseignement secondaire classique » et à l'« enseignement secondaire général ».

Article 25

Au paragraphe 2, lettre a), il convient d'omettre les termes « créé par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques », car superfétatoires.

Au paragraphe 3, il faut lire « conformément au paragraphe 1^{er}, alinéa 2 », tout en omettant le terme « ci-avant », car superfétatoire.

Toujours au paragraphe 3, il y a lieu de reproduire dans son intégralité l'intitulé de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

¹³ Loi du 29 août 2017 portant sur l'enseignement secondaire et modifiant 1. la loi modifiée du 25 juin 2004 portant organisation des lycées et lycées techniques ; 2. la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue ; 3. la loi modifiée du 10 mai 1968 portant réforme de l'enseignement (Titre VI : de l'enseignement secondaire) ; 4. la loi modifiée du 14 mars 1973 portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée ; 5. la loi modifiée du 10 juin 1980 portant planification des besoins en personnel enseignant de l'enseignement postprimaire ; 6. la loi modifiée du 29 juin 2005 fixant les cadres du personnel des établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique ; 7. la loi modifiée du 25 juillet 2005 portant création d'un lycée-pilote ; 8. la loi modifiée du 13 juillet 2006 portant réorganisation du centre de psychologie et d'orientation scolaires (CPOS) ; 9. la loi du 16 mars 2007 portant - 1. organisation des cours de formation professionnelle au Centre national de formation professionnelle continue - 2. création d'une aide à la formation, d'une prime de formation et d'une indemnité de formation ; 10. la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle ; 11. la loi du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire ; 12. la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ; 13. la loi modifiée du 12 mai 2009 portant création d'une École de la 2^e Chance ; 14. la loi modifiée du 29 juin 2010 portant création d'une réserve nationale de chargés d'enseignement pour les lycées et les lycées techniques ; 15. la loi modifiée du 15 juillet 2011 visant l'accès aux qualifications scolaires et professionnelles des élèves à besoins éducatifs particuliers ; 16. la loi du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale ; 17. la loi du 24 août 2016 portant introduction du cours commun « vie et société » dans l'enseignement secondaire et secondaire technique ; 18. la loi du 22 juin 2017 ayant pour objet l'organisation de la Maison de l'orientation.

En ce qui concerne le paragraphe 6, alinéas 2 et 3, le Conseil d'État demande de remplacer les tirets par des numérotations simples (1°, 2°, 3°,...). En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Au paragraphe 6, alinéa 2, premier tiret, il faut lire « prévues à l'article 3, paragraphe 1^{er}, lettres c) et e) ».

Au paragraphe 6, alinéa 2, cinquième tiret, il convient d'écrire « et à l'article 9, paragraphe 1^{er} ; ».

Article 28

Au paragraphe 2, il faut écrire « de l'article 1^{er}, point 11, du Code de la sécurité sociale ».

Au paragraphe 3, les termes « entre les mains du » sont à remplacer par le terme « au ».

Article 31

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, il y a lieu de scinder la première phrase en deux phrases, pour lire :

« 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. »

Article 34

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, il faut écrire « prévue au paragraphe 2 ».

Chapitre 5

L'intitulé de chapitre est à libeller « **Chapitre 5 – Office national d'inclusion sociale** ».

Section 1^{re} (selon le Conseil d'État)

Les termes « Cadre du personnel de l'Office national d'inclusion sociale » sont à reprendre sous une section 1^{re}.

Article 38

Il y a lieu d'écrire « Gouvernement en conseil » avec une lettre « g » majuscule.

Article 39

S'agissant d'un alinéa unique, il peut être fait abstraction du terme « (1) ».

Chapitre 6

L'intitulé de chapitre est à libeller « **Chapitre 6 – Observatoire des politiques sociales** ».

Article 42

Il peut être fait abstraction du terme « (IGSS) ».

Article 43

Au vu de la forme abrégée introduite par l'article 12, les termes « national d'inclusion sociale » sont à omettre.

Article 44

À la première phrase, le terme « ci-dessus » est à supprimer.

Article 45

L'article relatif à l'introduction d'un intitulé de citation est à transférer vers la fin du dispositif en le plaçant en tant qu'article 54 devant l'article relatif à la mise en vigueur de l'acte en projet.

Article 46 (45 selon le Conseil d'État)

Le déplacement d'articles, de paragraphes, de groupements d'articles ou d'énumérations, tout comme les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant, sont absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexactes et nécessitent de ce fait une modification du dispositif comportant les articles renumérotés aux fins de remplacer chaque renvoi devenu erroné. L'insertion de nouveaux articles, paragraphes, points, énumérations ou groupements d'articles se fait en utilisant des numéros suivis du qualificatif *bis*, *ter*, etc., tandis que la numérotation des dispositions abrogées est à maintenir, même s'il s'agit de dispositions figurant *in fine* du dispositif ou d'un article.

De ce qui précède, l'article sous examen est à reformuler comme suit :
« **Art. 45.** L'article 307, paragraphe 6, du Code de la sécurité sociale est abrogé ».

Article 47 (46 selon le Conseil d'État)

L'observation relative à la « dénumérotation » formulée par rapport à l'article 46 (45 selon le Conseil d'État) ci-avant, vaut également pour l'article sous examen. Partant, l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 46.** À l'article L. 621-1 du Code du travail, il est inséré après le point 15, un point 15*bis*) qui prend la teneur suivante :

« 15bis) dans le cadre d'une demande [...] ».

Article 48 (47 selon le Conseil d'État)

L'article sous examen est à relibeller comme suit :

« **Art. 47.** La loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées est modifiée comme suit :

1° L'article 25, alinéa 2, est remplacé comme suit :

« Les montants susvisés [...] ».

2° L'article 29, paragraphe 1^{er} prend la teneur suivante :

« (1) La révision de la décision [...] »

3° À l'article 29, paragraphe 2, la dernière phrase est modifiée comme suit :

« Cette garantie est opérée selon les conditions et modalités prévues à l'article 34 de la loi du jj/mm/aaaa relative au revenu d'inclusion sociale ».

Article 50 (49 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État demande de reformuler l'article sous revue et d'écrire :

« **Art. 49.** 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 est modifiée comme suit :

1° À l'article 7, alinéa 2, les termes [...].

2° L'article 12, alinéa 1^{er}, prend la teneur suivante : « [...] ».

3° À l'article 20, le deuxième tiret est remplacé comme suit :

« - les articles [...] ».

Article 51 (50 selon le Conseil d'État)

L'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 50.** Après l'article 33 de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, il est inséré un article 33bis qui est précédé d'un intitulé et qui prend la teneur suivante :

« Art. 33bis. Les offices sociaux [...] ».

Chapitre 8

L'intitulé du chapitre sous examen se lira « **Chapitre 8 – Dispositions abrogatoires, transitoires et finales** ».

Article 53 (52 selon le Conseil d'État)

Les termes visés sont à faire figurer entre guillemets.

Article 54 (selon le Conseil d'État)

L'intitulé de citation choisi par les auteurs ne correspond pas à celui employé à l'endroit des dispositions modificatives. Partant, l'article relatif à l'intitulé de citation est à reformuler comme suit :

« **Art. 54.** La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du [...] relative au revenu d'inclusion sociale ».

Article 55

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence « Mémorial », qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle de « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 20 mars 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes