

N° 5163⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI**portant modification de la loi modifiée du 29 avril 1999
portant création d'un droit à un revenu minimum garanti**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(27.1.2004)

Par dépêche du 13 mai 2003, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, soumit à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, élaboré par la ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs ainsi que d'un commentaire des articles.

L'avis commun de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ainsi que l'avis de la Chambre des employés privés furent communiqués au Conseil d'Etat par dépêche du 21 août 2003. L'avis de la Chambre de travail fut transmis le 17 octobre 2003.

Comme les dispositions du présent projet de loi sont susceptibles de grever le budget de l'Etat, le Conseil d'Etat se doit de renvoyer à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, qui dispose que de tels projets sont obligatoirement accompagnés d'une fiche financière, avisée par le ministre du Budget. Ce document fait défaut.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet sous avis constitue la troisième adaptation de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, entrée en vigueur le 1er mars 2000. Cette loi avait abrogé 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.

Elle fut modifiée, d'abord par la loi du 21 décembre 2001 modifiant l'article 2 de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, et ensuite par la loi du 28 juin 2002 1. adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension; 2. portant création d'un forfait d'éducation; 3. modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

D'un point de vue purement formel, on peut regretter cette modification à répétition d'une législation déjà passablement complexe. Le bénéficiaire de l'aide mais également les professionnels du secteur social risquent d'être complètement dépassés par le rythme accéléré des réformes. Cette situation peut provoquer des injustices dans la mesure où les bénéficiaires, peu ou mal renseignés, ne profiteront pas équitablement des avantages consentis.

Parallèlement au présent projet, le Conseil d'Etat fut saisi par dépêche du 23 mai 2003 du projet de loi portant modification de la loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998 (cf. *doc. parl. 5143 et avis du Conseil d'Etat du 21.10.2003*) et, par dépêche du Premier Ministre du 12 juin 2003, du projet de loi relatif à la lutte contre le chômage social (*doc. parl. 5144*). Or, les dispositions contenues dans ces deux textes risquent d'interférer avec le projet de loi sous rubrique.

Ainsi, le projet de loi relatif à la lutte contre le chômage social tend à assurer la coordination entre l'ensemble des acteurs concernés par le chômage social. Le ministère de la Famille et le Service national d'action sociale sont expressément visés. Le Conseil d'Etat se demande si la multiplication des services et des initiatives travaillant en parallèle en vue de l'insertion, de la réinsertion, de la mise au travail, etc. ne finira pas par rendre nécessaire un appareil administratif de coordination considérable.

La multiplication des diverses mesures pour l'emploi, parallèles ou superposées, a eu pour premier effet de créer des emplois dans le secteur social et administratif. Tel n'était certainement pas le but recherché.

Dès lors, le Conseil d'Etat ne peut que recommander au Gouvernement d'engager résolument la fusion de toutes ces initiatives, le cas échéant sous l'autorité exclusive d'une Administration de l'emploi restructurée, dans la mesure où cette administration, en raison de son expérience et de ses antennes régionales, est probablement la mieux outillée pour assumer une telle tâche. Une telle réforme, mis à part qu'elle allégera le travail administratif, évitera la stigmatisation des bénéficiaires d'une mesure de réinsertion dans le cadre du RMG ou des initiatives regroupées dans le projet de loi sur le chômage social.

Les réformes proposées dans le présent projet découlent en partie des conclusions retenues par le Gouvernement dans le cadre du plan d'action „inclusion“, le 14 juin 2001.

Le rapport national 2003-2005 relatif au plan national d'action sociale, soumis au Gouvernement, le 7 juillet 2003, annonce d'ores et déjà de nouvelles mesures portant modification de la loi du 12 février 1999, sans que ces mesures ne figurent, à l'heure actuelle, dans le présent projet.

Le revenu minimum garanti créé par la loi du 26 juillet 1986 avait, dès le départ, pour finalité d'assurer à toute personne remplissant les conditions légales un droit à une vie décente, en lui garantissant un minimum de moyens d'existence, y inclus en tant qu'ayants droit des personnes très éloignées du marché de l'emploi. Il n'appartenait désormais plus aux offices sociaux communaux d'apprécier souverainement l'octroi d'une prestation et son montant. D'une simple obligation morale d'inspiration paternaliste et charitable, telle qu'elle se dégageait jusque là de la législation sur les „bureaux de bienfaisance“, on était passé à une obligation légale à charge de la collectivité dès que les conditions d'octroi étaient remplies.

A l'instar de toute aide sociale, le RMG est l'expression de la solidarité nationale. Avec un certain recul, il est permis d'avancer que l'introduction du RMG constituait une réforme sociale importante. La nouvelle approche accentuée par la loi du 29 avril 1999 insiste sur la volonté de réinsertion des bénéficiaires dans le marché de l'emploi tout en instituant pour les personnes âgées ou autrement inaptes au travail une allocation complémentaire.

Fin décembre 2002, 6.246 ménages, soit 10.497 personnes, étaient bénéficiaires du RMG. Rapporté à la population estimée du pays au 1er janvier 2003, ces 10.497 personnes représentent environ 2,3% de la population totale. En termes absolus, le nombre de personnes bénéficiaires du RMG a progressé de 1.814 personnes entre fin 1999 et fin 2002. Entre ces deux dates, le poids des bénéficiaires dans la population totale a lui aussi légèrement progressé, passant de 2% à 2,3% (voir à cet égard les données fournies dans le rapport national 2003/2005 du Plan d'action pour l'inclusion sociale).

Si le texte sous avis ne comporte pas une réforme fondamentale, il apporte néanmoins quelques précisions importantes concernant le champ des bénéficiaires et les exclusions. Il précise le contenu du contrat d'insertion et les conditions d'une dispense des mesures d'insertion. Le texte entend également transposer la mesure No 59 du Plan national d'action pour l'inclusion sociale 2001-2003 en permettant au Fonds national de solidarité d'assumer le coût résultant de l'affiliation d'un bénéficiaire de l'allocation complémentaire à une caisse de pension pour autant que le bénéficiaire totalise 25 ans d'affiliation à l'assurance pension. Cette mesure facilitera l'accès aux droits à l'assurance.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Le Conseil d'Etat ne saurait approuver le type de numérotation proposé par les auteurs. S'agissant d'un projet de loi qui n'entend modifier qu'une seule loi, il convient de s'en tenir à la présentation traditionnelle, une subdivision en des articles en chiffres arabes et en caractères gras. Dès lors la mention „Art I – La loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti est

modifiée comme suit:“ est à supprimer. La numérotation en 15 points est à remplacer par la subdivision en autant d’articles. La mention „Art. II“ reprenant les dispositions transitoires est à remplacer par un article à part pour le paragraphe 1er et un autre article distinct pour le paragraphe 2.

Article I.

1. (art. 1er selon le Conseil d’Etat) Article 3 de la loi RMG

Paragraphe 1er

Le texte légèrement reformulé du champ des bénéficiaires dans le paragraphe 1er du nouvel article 3 de la loi RMG exclut dorénavant également les personnes ayant refusé de participer à une mesure d’insertion professionnelle ou ayant abandonné l’activité afférente. Dans la mesure où il est admis que la réinsertion dans le marché du travail constitue l’objectif principal de l’attribution du RMG, il est parfaitement légitime d’exclure ces personnes du bénéfice d’une aide financée par la solidarité nationale. Il en sera de même du chômeur indemnisé ayant perdu le bénéfice de l’indemnité chômage en raison d’un refus d’accepter un emploi.

Paragraphe 2

Conformément à l’article 3, paragraphe 2 de la loi RMG sous avis, il pourrait être dérogé aux règles d’exclusion prévues au paragraphe 1er, si l’organisme compétent estime que les motifs „évoqués“ sont „réels et sérieux“. Il y aurait lieu de remplacer le terme „évoqués“ par „invoqués“.

Dans la version actuelle de la loi, le pouvoir d’appréciation de l’organisme compétent ne peut porter que sur l’exclusion visée à l’article 3 (1)a („a abandonné ou réduit son activité professionnelle de plein gré“).

Pour justifier une faculté d’appréciation plus large, les auteurs du projet soutiennent que le texte de loi dans sa version actuellement en vigueur constituerait „un véritable couperet“, et de citer l’exemple de personnes licenciées pour faute grave alors même que la faute civile invoquée pouvait être considérée comme une maladie (dépendance de l’alcool et de la drogue).

Le souci est *a priori* légitime. Le Conseil d’Etat estime néanmoins qu’à force de vouloir éradiquer toute injustice, les auteurs du projet de loi encourent le risque de s’écarter de la philosophie à la base même de l’introduction du RMG et qui consistait à créer un droit intangible au profit des bénéficiaires par opposition aux aides attribuées sur base d’une appréciation individuelle par les offices sociaux communaux.

En dotant l’organisme compétent d’un pouvoir d’appréciation large, au cas par cas, cette idée de base est diluée. Le RMG se transforme en aide sociale allouée ou refusée à nouveau selon l’appréciation nécessairement subjective de l’organisme compétent. L’exemple invoqué par les auteurs (licenciement pour faute grave en raison de la dépendance de l’alcool ou de la drogue) ne paraît d’ailleurs pas justifier pareille entorse. En effet, le libellé du texte dans sa version actuelle n’oblige pas l’organisme d’accepter la qualification donnée par l’employeur au comportement du salarié.

L’organisme est au contraire tenu d’analyser les causes du licenciement au vu de leur pertinence dans le cadre de la législation en matière de sécurité sociale.

Pour d’autres hypothèses, l’introduction d’un large pouvoir d’appréciation ne se justifie pas non plus alors que, d’une part, la personne qui se voit refuser le RMG peut toujours saisir l’office social de son lieu de domicile et y solliciter une aide qui sera alors attribuée sur base d’une analyse individuelle et que, d’autre part, la personne déboutée peut à nouveau solliciter le RMG six mois après le fait ayant justifié le refus. En effet, le nouveau libellé du deuxième alinéa du paragraphe 2 de l’article 3 sous revue dispose que les causes d’exclusion ayant justifié le refus de l’attribution du RMG ne peuvent être prises en considération si elles remontent à plus de six mois.

Il ressort implicitement des nouvelles dispositions que les agents du secteur social mettent en question le fonctionnement des offices sociaux communaux qui sont souvent jugés, à quelques exceptions notables près, inefficaces sinon incompétents. Tel serait plus particulièrement le cas pour les offices sociaux des communes de taille réduite.

Le Conseil d’Etat se demande toutefois si la solution de ce problème ne devrait pas être recherchée dans le cadre d’une réforme des offices sociaux qui s’impose avec d’autant plus d’urgence que le fonctionnement de ces organismes est toujours régi par l’arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 relatif aux bureaux de bienfaisance et par la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours. La création d’un

système parallèle d'aides sociales ponctuelles sur base d'appréciations subjectives dans le cadre de la loi RMG risque de générer des abus et des gaspillages en ressources humaines et financières.

Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de supprimer l'alinéa 1 du paragraphe 2 sous revue.

Concernant l'alinéa 2 du même paragraphe, le Conseil d'Etat propose de remplacer le début de la phrase par le libellé suivant: „Pour l'appréciation des conditions figurant aux points a), b), c), d) et f) ...“

Paragraphe 3

Le Conseil d'Etat approuve la réduction du délai permettant d'introduire une nouvelle demande. Il est renvoyé à ce sujet aux développements à l'endroit du paragraphe 2 ci-dessus. A signaler que dans le commentaire des articles du projet de loi, la réduction du délai est justifiée précisément par un éventuel „fonctionnement défaillant“ de l'office social communal compétent. Il y a lieu de souligner que ce délai court à partir de la notification de la décision antérieure de refus, alors que le délai de six mois introduit dans l'article 3, paragraphe 2, alinéa 2 (alinéa 1 selon le Conseil d'Etat suite à la suppression proposée) court à partir du fait pris en considération pour justifier le refus.

Le Conseil d'Etat propose d'inclure à cet endroit l'hypothèse du retrait prévu à l'article 15(2) de la loi RMG (point 11.2 de l'article I du projet sous avis) par le présent projet et suggère le libellé suivant:

„(3) Une nouvelle demande en obtention d'une prestation au titre de la présente loi ne peut être introduite qu'après un délai minimum de trois mois qui commence à courir à partir de la date de la notification du refus ou du retrait pour les motifs prévus respectivement au paragraphe 1er du présent article et à l'article 15, paragraphe 2.“

En considération des observations ci-dessus, l'article 1er du projet devrait être rédigé comme suit:

„**Art. 1er.** L'article 3 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti est modifié comme suit:

„**Art. 3.** (1) Ne peut prétendre aux prestations de la présente loi, la personne qui:

- a) a abandonné ou réduit de plein gré son activité professionnelle;
- b) a été licenciée pour faute grave;
- c) a refusé de participer à une mesure d'insertion professionnelle organisée par l'administration de l'emploi ou l'a abandonnée;
- d) a perdu le bénéfice de l'indemnité de chômage en raison de son refus d'accepter un emploi lui assigné par l'administration de l'emploi;
- e) fait l'objet d'une mesure de détention préventive ou d'une peine privative de liberté, sauf pendant la période où elle est soumise au régime de la semi-liberté tel que prévu aux articles 3 à 5 de la loi du 26 juillet 1986 relative à certains modes d'exécution des peines privatives de liberté ou qu'elle bénéficie d'une suspension de la peine telle que prévue à l'article 10 de cette même loi;
- f) bénéficie d'un congé sans solde ou d'un congé pour travail à temps partiel, soit dans le secteur public, soit dans le secteur privé.

(2) Pour l'appréciation des conditions figurant aux points a), b), c), d) et f) du paragraphe (1), l'organisme compétent prend en considération les faits qui remontent à moins de six mois au moment de la demande.

(3) Une nouvelle demande en obtention d'une prestation au titre de la présente loi ne peut être introduite qu'après un délai minimum de trois mois qui commence à courir à partir de la date de la notification de refus ou du retrait en application de l'article 15(2) de la loi.“ “

2. et 3. (art. 2 selon le Conseil d'Etat) Article 4 de la loi RMG

Les deux points concernant un même article de la loi RMG devraient figurer sous un seul article selon le Conseil d'Etat. Compte tenu de quelques adaptations purement rédactionnelles, les dispositions visées se liront comme suit:

- „**Art. 2.** A l'article 4, paragraphe 4 de la même loi, il y a lieu,
 1° d'ajouter au point a) le terme „majeurs“ derrière le terme „descendants“, et
 2° de supprimer au dernier alinéa les termes „sans y apporter une contribution quelconque ...““

4. (art. 3 selon le Conseil d'Etat) Article 6 de la loi RMG

Le Conseil d'Etat approuve l'introduction de la condition de disponibilité qui permettra d'écarter de l'application des procédures prévues à l'article 17 les personnes aptes à travailler mais indisponibles pour suivre des mesures d'insertion du fait qu'elles exercent un emploi. Le cas des personnes travaillant à temps partiel n'est toutefois pas réglé en détail. Dans quelle mesure sont-elles disponibles sur le marché de l'emploi? Il faut reconnaître qu'il serait difficile de prévoir à l'avance toutes les hypothèses qui peuvent se présenter. Le pouvoir d'appréciation de l'organisme compétent reste dès lors entier dans ce cas de figure qui est très fréquent.

Quant à la modification du point c), les problèmes à l'origine de la modification proposée tels qu'ils sont expliqués dans le commentaire des articles soulignent parfaitement l'interférence manifeste entre l'indemnité d'insertion et les activités d'insertion professionnelles organisées par l'Administration de l'emploi. Dorénavant les chômeurs indemnisés dont l'indemnité de chômage immunisée reste en dessous du seuil RMG relèveront exclusivement de l'Administration de l'emploi pour toutes les mesures de réinsertion professionnelle. La réforme ne prive pas ces personnes du bénéfice de l'allocation complémentaire au titre du RMG si elles remplissent les conditions d'octroi.

Le Conseil d'Etat approuve la modification proposée.

Les dispositions en question, compte tenu d'une légère adaptation de pure forme, se liront comme suit:

„**Art. 3.** A l'article 6 de la même loi, au point b), le terme „apte“ est précédé des termes „disponible pour et“, et le point c) prend la teneur suivante:

- „c) ne pas être chômeur indemnisé, ni participer, en tant que demandeur d'emploi, aux activités d'insertion professionnelle organisées par l'administration de l'emploi;“

5. (art. 4 selon le Conseil d'Etat) Article 8 de la loi RMG

La première modification se rapporte à la première phrase de l'article 8 de la loi RMG. Le Conseil d'Etat ne conçoit pas pour quelles raisons le contrat d'insertion devrait être élaboré notamment au vu de la situation financière de l'intéressé. La situation financière est une condition d'ouverture du droit à un revenu minimum garanti.

La deuxième modification est relative au point b) du même article 8. Elle comprend la transposition de la mesure No 17 du premier plan pour l'inclusion sociale du mois de juin 2001 au mois de juin 2003 dans la loi RMG. Le Conseil d'Etat approuve cette réforme.

La troisième modification n'appelle pas d'observation.

L'article se lira comme suit:

„**Art. 4.** L'article 8 de la même loi est modifié comme suit:

- 1° Le début du premier alinéa prend la teneur suivante:

„Le contrat d'insertion, à signer entre le requérant et le service national d'action sociale, est élaboré au vu de la situation sanitaire, sociale, scolaire, professionnelle de l'intéressé; il fait apparaître:“

- 2° Le point b) prend la teneur suivante:

„b) la nature des engagements réciproques et le calendrier des démarches et activités d'insertion qu'implique la réalisation de ce projet et les conditions d'évaluation, avec l'intéressé, des différents résultats obtenus;“

- 3° Il est ajouté un point d) ayant la teneur suivante:

„d) les modalités pratiques suivant lesquelles la personne concernée est affectée à un organisme visé à l'article 10(1), dont notamment le type d'activité, le début et la fin de la période d'affectation, la nature du travail à fournir et le nombre d'heures à effectuer. Ces modalités, annexées au contrat d'insertion, sont à signer également par l'organisme d'affectation concerné.“

6. (art. 5 selon le Conseil d'Etat) Article 10 de la loi RMG

L'ajout d'un nouveau paragraphe 4 à l'article 10 de la loi RMG permet de faire établir pour chaque requérant, le cas échéant en collaboration avec d'autres organismes publics et même privés, „un bilan de compétences professionnelles et sociales, assorti d'un avis d'orientation“.

Cette réforme correspond à la mesure No 17 du plan inclusion 2001/2003 et figure également à l'article 2 du projet de loi 5143 portant modification de la loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998.

Le Conseil d'Etat se permet de douter de l'efficacité de ces mesures à exécuter par des tiers qui engendreront pourtant un travail administratif supplémentaire considérable et se permet de rappeler que les évaluations en vue de la réinsertion constituent précisément une des principales missions dévolues au Service national d'action sociale par l'article 37 de la loi modifiée du 29 avril 1999. Les dispositions légales en vigueur autorisent d'ores et déjà le Service national d'action sociale à accomplir cette tâche sans recourir pour autant aux services d'un sous-traitant public ou privé. Le Conseil d'Etat propose dès lors la suppression de l'alinéa 2 du nouveau paragraphe 4 ajouté à l'article 10 de la loi RMG. Tout bénéficiaire de la mesure se verra établir un bilan de compétence.

Suit le texte de l'article 5 tel que proposé par le Conseil d'Etat:

„**Art. 5.** L'article 10 de la même loi est complété par un paragraphe 4 ayant la teneur suivante:

„(4) Le service national d'action sociale établit, pour chaque participant à la mesure a) du paragraphe (1), un bilan de compétences professionnelles et sociales, assorti d'un avis d'orientation.“ “

7. et 8. (art. 6 et 7 selon le Conseil d'Etat) Articles 11 et 12 de la loi RMG

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation particulière à formuler à l'endroit de ces dispositions qui font l'objet d'articles conçus comme suit:

„**Art. 6.** A l'article 11, paragraphe 1er, alinéa 2 de la même loi, la première phrase est remplacée comme suit:

„Sans préjudice du paragraphe (8) de l'article 6 de la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant les services de santé au travail, l'indemnité d'insertion est soumise aux charges sociales généralement prévues en matière de salaires.“

Art. 7. A l'article 12 de la même loi, l'alinéa 2 est modifié comme suit:

„Les dispositions de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ne sont pas applicables au contrat d'insertion prévu à l'article 8 et aux mesures du paragraphe (1) de l'article 10.“ “

9. (art. 8 selon le Conseil d'Etat) Article 13 de la loi RMG

La disposition sous avis introduit un nouvel alinéa 3 à l'article 13 de la loi RMG. Aux termes de cette disposition, tout organisme privé dont les frais de fonctionnement sont principalement à la charge de l'Etat et même toute entreprise privée qui procède à l'engagement d'une personne bénéficiaire de l'indemnité d'insertion, peuvent compter sur une prise en charge partielle ou même totale des „frais de personnel occasionnés par cet engagement“ jusqu'à concurrence du salaire social minimum brut pour un travailleur adulte, augmenté de la part patronale des frais de sécurité sociale. Cette participation peut être accordée pendant 36 mois et peut même être portée à 42 mois „si l'engagement concerne un bénéficiaire de l'indemnité d'insertion du sexe sous-représenté dans le secteur d'activité en question et/ou dans une profession déterminée“. Elle s'applique tant aux contrats à durée indéterminée qu'aux contrats à durée déterminée. D'après les auteurs du projet de loi, la nouvelle disposition légale viserait à favoriser l'engagement de bénéficiaires de l'indemnité d'insertion et actuellement au service d'organismes gestionnaires fonctionnant sous le régime du droit privé dont les frais de fonctionnement sont principalement à charge de l'Etat, sous forme d'un contrat de travail régi par la loi du 24 mai 1989. Le plan luxembourgeois pour l'inclusion sociale 2001-2003 prévoyait déjà cette mesure qui va largement au-delà de tout ce qui a pu être envisagé par le passé pour inciter les employeurs privés à engager des personnes d'expérience difficiles à réinsérer dans le premier marché du travail.

Les intentions des auteurs du projet de loi soulèvent toutefois plusieurs questions graves:

La mesure proposée s'adresse aux gestionnaires d'entreprises sans but lucratif expressément mentionnés dans l'exposé des motifs, mais aussi au secteur privé tout court. S'il est incontestablement opportun d'encourager la réinsertion des bénéficiaires du RMG dans le premier marché du travail, le procédé préconisé pose problème.

Les salariés, ainsi engagés, n'engendreront aucun coût pour une entreprise privée. Ainsi, un employeur qui décide de signer un contrat de travail à durée déterminée de deux ans pourra se voir rembourser la totalité du salaire (jusqu'à concurrence du salaire minimum) et les charges sociales. A l'issue du contrat, le salarié se retrouvera à nouveau au chômage. Le risque économique de l'employeur sera nul. Ne faudrait-il pas pour le moins exiger de la part de l'employeur un engagement d'assurer une formation de base au salarié ainsi subventionné? Est-il aussi raisonnable d'étendre la mesure également aux contrats à durée déterminée?

Le projet de loi ne fournit aucune indication sur les critères que le Service national d'action sociale devra respecter pour fixer le taux de participation aux frais d'engagement. Le Service national d'action sociale sera dès lors seul juge en la matière. Résistera-t-il longtemps à la pression d'accorder à chaque employeur de manière systématique le remboursement des frais d'engagement au maximum légal?

Le Conseil d'Etat constate que le projet de texte ne prévoit pas la signature d'un contrat préalable entre l'employeur privé et le Service national d'action sociale. Or, une telle convention paraît nécessaire pour garantir une exécution loyale des obligations réciproques.

La procédure à appliquer pour assurer le remboursement des frais de personnel à l'employeur n'est aucunement réglemée dans la loi. Il est prévu que le fonds national de solidarité participe aux „frais de personnel occasionnés par cet engagement“ sur base d'une „déclaration certifiée sincère et exacte par le service national d'action sociale“. Ne faudrait-il pas exiger de la part de l'employeur une déclaration certifiée sincère et exacte par lui-même? Cette déclaration serait ensuite soumise au contrôle du Service national d'action sociale avant déboursement de fonds par le fonds national de solidarité.

Le Conseil d'Etat se demande si un salarié dans une entreprise privée entièrement pris en charge par le budget de l'Etat bénéficiera d'une chance réelle de préserver son poste à l'issue de sa période de prise en charge. L'employeur ne sera-t-il pas tenté de lui préférer, à nouveau, un salarié sortant d'une mesure de réinsertion et dont les frais d'engagement seront partiellement ou entièrement à charge de la collectivité?

Il se dégage des statistiques publiées au rapport d'activités 2002 du Service national d'action sociale qu'au cours de l'année 2002, 17% des bénéficiaires d'une mesure de réinsertion ont intégré le premier marché du travail, soit 136 personnes. On peut admettre qu'un certain nombre parmi ces personnes ont réussi à trouver un emploi dans l'économie privée, et à sortir ainsi de leur situation d'assisté, de leur propre initiative. A l'avenir, ce cas de figure sera rarissime. Plutôt que d'engager spontanément un ancien bénéficiaire du RMG, tout employeur privé sera évidemment incité à entamer préalablement des négociations avec le Service national d'action sociale pour s'assurer un maximum d'aides.

Le Service national d'action sociale est-il en mesure de mener ces négociations qui tombent, *a priori*, plutôt dans la compétence de l'Administration de l'emploi?

Il est également difficile de prévoir les effets pervers que les mesures envisagées auront sur l'emploi non subventionné des travailleurs non qualifiés.

En admettant que la mesure envisagée ne manquera pas d'attirer, ce qu'il faut espérer, la prise en charge de ces salaires grèvera lourdement et durablement le budget de l'Etat. Il est d'autant plus étonnant de constater que cette mesure, pour autant qu'elle vise également les employeurs privés, n'a fait l'objet d'aucun commentaire dans l'exposé des motifs du projet de loi.

Le projet sous avis porte la durée de participation du fonds national de solidarité aux frais de personnel occasionnés par cet engagement à 42 mois si l'engagement concerne un bénéficiaire de l'indemnité d'insertion du sexe sous-représenté dans le secteur d'activité en question et/ou dans une profession déterminée. Le Conseil d'Etat renvoie à ce sujet à son avis du 21 octobre 2003 dans le cadre du projet de la loi 5143 portant modification de la loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998. Il y a lieu d'abandonner évidemment aussi dans le présent projet toute référence à la notion de secteur d'activité et de libeller la dernière phrase du nouvel alinéa 3 comme suit: „Cette durée est portée à quarante-deux mois si l'engagement concerne un bénéficiaire de l'indemnité d'insertion du sexe sous-représenté dans une profession ou un métier déterminés.“ Il y a également lieu de reprendre la définition du sexe sous-représenté telle qu'elle est proposée par le Conseil d'Etat dans l'avis suscité pour figurer dans le nouvel article IIbis de cette dernière loi. („Est

considéré comme sexe sous-représenté celui dont la représentation est égale ou inférieure à 40 % de l'ensemble des travailleurs exerçant cette profession ou ce métier sur le territoire national⁴). Cette définition devrait être insérée à l'article 13-1 nouveau de la loi RMG.

Le Conseil d'Etat estime toutefois que la prise en charge partielle ou totale des frais de personnel n'a pas sa place dans la loi RMG alors que cette aide ne constitue pas un revenu du bénéficiaire, mais une mesure d'emploi. A ce titre, elle devrait être intégrée dans la loi modifiée du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998 ou même directement dans la loi modifiée du 23 juillet 1993 portant diverses mesures en faveur de l'emploi.

En toute hypothèse, il n'est pas conforme à une bonne technique législative de faire figurer cette disposition dans un article qui contient des mesures ayant un objet tout à fait distinct. Un article de loi doit en effet présenter une certaine homogénéité. Il est dès lors proposé, dans cet ordre subsidiaire, de faire figurer la disposition nouvelle dans un article 13-1. Toutes les considérations ci-avant développées amènent le Conseil d'Etat à proposer une limitation de la prise en charge par la collectivité jusqu'à concurrence d'un seuil qui ne devrait pas dépasser soixante-dix pour cent du salaire social minimum, plutôt qu'une prise en charge totale (y compris les charges patronales) tel que proposé.

Au vu des observations sus-développées, le Conseil d'Etat propose le libellé suivant:

„Art. 8. Il est inséré dans la même loi un article 13-1 ainsi libellé:

„Art. 13-1. Si une entreprise du secteur privé ou un organisme visé à l'article 13, fonctionnant sous le droit privé, engage un bénéficiaire de l'indemnité d'insertion moyennant un contrat de travail à durée indéterminée, le fonds national de solidarité, sur déclaration certifiée sincère et exacte par l'employeur et avisée positivement par le service national d'action sociale, participe aux frais de personnel occasionnés par cet engagement à condition que l'employeur s'engage dans un contrat à conclure avec le Service national d'action sociale à faire acquérir à son salarié une formation élémentaire de nature à augmenter ses chances de réintégration sur le marché du travail.

Cette participation ne peut dépasser soixante-dix pour cent du salaire social minimum brut pour un travailleur non qualifié âgé de dix-huit ans, multiplié par le nombre de mois que dure l'engagement à durée indéterminée, sans toutefois dépasser le nombre de trente-six mois. Cette durée est portée à quarante-deux mois si l'engagement concerne un bénéficiaire de l'indemnité d'insertion du sexe sous-représenté dans une profession ou un métier déterminés.

Est considéré comme sexe sous-représenté celui dont la représentation est égale ou inférieure à quarante pour cent de l'ensemble des travailleurs exerçant cette profession ou ce métier sur le territoire national.“ “

10. (art. 9 selon le Conseil d'Etat) Article 14 de la loi RMG

Le Conseil d'Etat ne saurait approuver l'extension de la possibilité de dispense d'une mesure de réinsertion pour de simples raisons tenant à „la situation sociale ou familiale“. La formulation vague telle que proposée ouvre la porte à toute appréciation arbitraire incompatible avec l'esprit à l'origine de la législation sur le revenu minimum garanti.

La suppression des mots „ou durablement“ au paragraphe 1er de l'article 14 de la loi RMG est dans la logique du texte et est approuvée par le Conseil d'Etat.

Le projet prévoit d'étendre la dispense partielle ou totale de participer aux activités d'insertion au bénéficiaire de l'indemnité d'insertion qui poursuit des études ou une formation professionnelle à plein temps pour autant que „ses chances d'intégration professionnelle sur le marché normal de l'emploi s'améliorent“. S'il est indéniable que cette disposition peut se justifier dans certaines situations tout à fait exceptionnelles, il n'en demeure pas moins que la formulation très générale du texte ouvrirait la porte à maints abus. Toute formation professionnelle améliore d'une certaine manière les chances d'intégration professionnelle. Est-ce une raison suffisante pour créer deux catégories d'étudiants parmi ceux qui sont dans le besoin: la première qui vivra plus ou moins modestement à l'aide des subsides remboursables et non remboursables ainsi que de ses apports personnels par le biais d'activités accessoires et la seconde catégorie qui bénéficierait dorénavant de l'indemnité d'insertion qu'elle pourrait éventuellement cumuler avec les subsides classiques dont bénéficient les élèves ou étudiants?

La réforme projetée est censée constituer la transcription de la mesure numéro 18 du plan inclusion 2001-2003. Il résulte du „bilan des mesures 2001-2003“, joint en annexe au plan national d'action pour

l'inclusion sociale 2003-2005, que les initiateurs de la mesure ont réalisé le danger ci-avant esquissé, raison pour laquelle ils ont prévu de ne pas donner à la „poursuite des études“ le statut d'une activité d'insertion à part entière (auquel cas il aurait fallu la faire figurer dans l'article 10(1)). Pendant la durée de la dispense, le bénéficiaire ne touche pas l'indemnité d'insertion mais reste éligible pour l'allocation complémentaire. Le commentaire de cette disposition dans l'exposé des motifs paraît d'ailleurs en contradiction avec le texte tel que proposé. En effet, d'après l'exposé des motifs, le bénéficiaire jouissant de la dispense ne toucherait pas l'indemnité d'insertion mais resterait éligible pour l'allocation complémentaire. Or, en incluant la nouvelle disposition dans le chapitre II de la loi qui traite de l'indemnité d'insertion, cette intention n'est pas réalisée dans le texte. On voit d'ailleurs mal comment déterminer l'allocation complémentaire dans ce cas de figure.

Le Conseil d'Etat ne saurait se rallier à cette mesure trop générale et propose de l'omettre.

Comme suite aux observations ci-dessus, l'article 9 se lira comme suit:

„**Art. 9.** A l'article 14(1) troisième tiret de la même loi, les mots „ou durablement“ sont supprimés.“

11. (art. 10 selon le Conseil d'Etat) Article 15 de la loi RMG

Paragraphe 1er

Sans observation.

Paragraphe 2

Le Conseil d'Etat rejoint le souci exprimé par les auteurs du projet. L'expression „selon le cas“ est à remplacer par les termes „ainsi que“.

La phrase nouvelle se référant au paragraphe 3 de l'article 3 de la loi RMG que les auteurs du projet proposent d'ajouter au paragraphe 2 de l'article 15 de la loi RMG devient superflue en raison du changement apporté par le Conseil d'Etat à l'article 3, paragraphe 3 de la loi RMG.

Par l'introduction d'un deuxième alinéa au paragraphe 2 de l'article 15 de la loi RMG, l'organisme compétent est autorisé, en cas de faute du bénéficiaire de l'indemnité d'insertion, à décider le retrait de l'indemnité. Le Conseil d'Etat se permet de rappeler qu'à défaut d'avoir institué une procédure plus protectrice ou équivalente, la procédure administrative non contentieuse organisée par le règlement grand-ducal du 8 juin 1979, relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, est applicable en cette matière (voir notamment: Arrêt Caisse de maladie des employés privés c/ STEFFEN No 2003/0066 du 21 mars 2003).

Faute de respecter ces règles et notamment les articles 5 et 9 du règlement grand-ducal susmentionné, la décision de l'organisme compétent encourt l'annulation en cas de recours judiciaire. L'article 9 suscitée est libellée comme suit : „Sauf s'il y a péril en la demeure, l'autorité qui se propose de révoquer ou de modifier d'office pour l'avenir une décision ayant créé ou reconnu des droits à une partie, ou qui se propose de prendre une décision en dehors d'une initiative de la partie concernée, doit informer de son intention la partie concernée en lui communiquant les éléments de fait et de droit qui l'amènent à agir. Cette communication se fait par lettre recommandée. Un délai d'au moins 8 jours doit être accordé à la partie concernée pour présenter ses observations. Lorsque la partie concernée le demande endéans le délai imparti, elle doit être entendue en personne ...“

Sous cette réserve, le Conseil d'Etat se rallie à la réforme proposée, tout en soulignant à nouveau qu'à l'instar des développements du présent avis relatifs à l'article 3, paragraphe 2 modifié de la loi RMG, la qualification de „faute grave“ alléguée par l'employeur ne s'impose nullement à l'organisme compétent qui doit au contraire y substituer, après enquête, sa propre appréciation de la prétendue faute avant toute décision défavorable au bénéficiaire. Il résulte du rapport annuel 2002 du Service national d'action sociale figurant dans le rapport d'activités 2002 du ministère de la Famille, de la Solidarité et de la Jeunesse que les sanctions graves seraient précédées systématiquement d'une „vérification minutieuse“ des faits reprochés.

Les dispositions sous revue se liront dès lors comme suit:

„**Art. 10.** L'article 15 de la même loi est modifié comme suit:

1° Au début du paragraphe 1er, derrière le terme „lorsque“, sont insérés les termes „le requérant, signataire du contrat d'insertion, ou“.

2° Au paragraphe 2, les termes „de participation à la mesure“ sont remplacés par les termes „à l’indemnité“ et le terme „partant“ est remplacé par les termes „ainsi que“ et il est ajouté un deuxième alinéa ayant la teneur suivante:

„Cette sanction peut être prononcée, sans l’avertissement prévu au paragraphe qui précède, à l’encontre d’un bénéficiaire de l’indemnité d’insertion qui a commis une faute grave pendant le déroulement d’une activité d’insertion professionnelle prévue à l’article 10.“

12. (art. 11 selon le Conseil d’Etat) Article 18 de la loi RMG

La disposition sous avis permet à l’instance compétente de soumettre l’allocation complémentaire au paiement des cotisations en matière d’assurance pension si le bénéficiaire, non éligible pour l’obtention de l’indemnité d’insertion, justifie d’une affiliation à l’assurance pension au titre de l’article 171 du Code des assurances sociales de vingt-cinq années au moins.

Dans ce cas, la part de l’assuré et la part patronale seraient imputées sur le fonds national de solidarité.

Le Conseil d’Etat approuve cette réforme sous les réserves suivantes:

- 1) L’allocation complémentaire ne peut évidemment être soumise au paiement des cotisations en matière d’assurance pension que si elle est payée à une personne de son propre chef et non pas du chef d’un ou de plusieurs enfants à charge. Cette condition résulte d’ailleurs implicitement du libellé du texte proposé.
- 2) Aux termes de l’article 178 du Code des assurances sociales: „Les personnes qui ont dépassé l’âge de 65 ans ne sont plus admises à l’assurance.“ Ce texte s’applique également à la disposition sous avis.
- 3) Pour les mêmes raisons qu’il a développées à l’endroit de l’article 3 modifié de la loi RMG, le Conseil d’Etat estime que le bénéfice de la soumission au paiement des cotisations en matière d’assurance pension devrait être un droit et non une simple possibilité laissée à la libre appréciation de l’organisme compétent.

Le Conseil d’Etat propose dès lors de modifier le libellé du début de la première phrase du nouvel alinéa 3 à l’article 18 comme suit:

„L’allocation complémentaire est soumise au paiement des cotisations ...“

L’ensemble de l’article sera donc rédigé de la façon suivante:

„**Art. 11.** A l’article 18 de la même loi, il est ajouté un troisième alinéa libellé comme suit:

„L’allocation complémentaire est soumise au paiement des cotisations en matière d’assurance pension, si le bénéficiaire, non éligible pour l’obtention de l’indemnité d’insertion, justifie d’une affiliation à l’assurance pension au titre de l’article 171 du Code des assurances sociales de vingt-cinq années au moins. Dans ce cas, la part assuré et la part patronale sont imputées sur le fonds national de solidarité.“

13. (art. 12 selon le Conseil d’Etat) Article 35 de la loi RMG

Le texte du projet entend associer les ministres ayant dans leurs attributions respectives la Promotion féminine, la Santé et le Logement au comité interministériel actuellement composé des représentants des ministres de la Sécurité sociale, de la Famille, du Travail et de l’Emploi, de l’Intérieur et de l’Education nationale et de la Formation professionnelle. Le Conseil d’Etat observe avec une réticence marquée une prolifération incontrôlée des comités interministériels institués en toute matière par la loi.

Il se permet de douter du fonctionnement efficace de tels organismes composés de nombreux hauts fonctionnaires. Aucune disposition légale n’empêche la réunion de plusieurs fonctionnaires en dehors de toute base légale spécifique, si une telle réunion s’avère utile et nécessaire.

A titre subsidiaire et dans l’hypothèse où le législateur entendrait maintenir les dispositions telles que proposées par les auteurs du projet, le texte se conçoit de la façon suivante:

„**Art. 12.** A l’article 35, premier alinéa de la même loi, il est inséré derrière le terme „l’intérieur“, le bout de phrase „, de la promotion féminine, de la santé, du logement“, et le deuxième alinéa est modifié comme suit:

„Le comité interministériel propose au Gouvernement des mesures susceptibles d'améliorer la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et coordonne l'activité de tous les services concernés.“

14. (art. 13 selon le Conseil d'Etat) Article 37 de la loi RMG

Cette disposition du projet ne donne pas lieu à observation et se lira comme suit:

„**Art. 13.** A l'article 37 de la même loi, au dernier tiret, les termes „d'étudier et de proposer des mesures susceptibles d'améliorer la lutte contre l'exclusion sociale et“ sont supprimés.“

15. (art. 14 selon le Conseil d'Etat) Article 39 de la loi RMG

Il est renvoyé à l'observation formulée à l'endroit de la modification que les auteurs ont proposée à l'article 35 de la loi RMG. Le Conseil supérieur serait dorénavant composé de 32 (trente-deux) membres effectifs et de 32 (trente-deux) membres suppléants. L'utilité et l'efficacité d'assemblées aussi surdimensionnées ne sont pas démontrées.

Néanmoins et si le législateur entend la maintenir, la disposition afférente se lira comme suit:

„**Art. 14.** L'article 39 de la même loi est modifié comme suit:

1° Le premier tiret est complété par l'ajout des termes „le logement, la santé,“ à insérer devant le terme „l'éducation“.

2° Derrière le dernier tiret, sont ajoutés trois tirets supplémentaires ayant la teneur ci-après:

- „– de trois membres représentant des organismes ayant pour objet la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale;
- d'un représentant du Conseil économique et social;
- d'un représentant du Centre d'études de populations, de pauvreté et de politiques socio-économiques.“

Article II. – Dispositions transitoires

1. (art. 15 selon le Conseil d'Etat)

Le projet sous avis tend à faire reprendre au service de l'Etat un assistant social engagé depuis 1993 dans le secteur conventionné „pour le compte du service national d'action sociale“.

Le Conseil d'Etat s'étonne du libellé de cet article dans la mesure où aucune disposition légale y compris l'article 38 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création du droit à un revenu minimum garanti n'autorisait l'engagement de salariés „pour le compte“ d'un service administratif étatique.

2. (art. 16 selon le Conseil d'Etat)

L'observation ci-dessus vaut également pour la présente disposition.

Les dispositions sous examen, telles qu'elles figurent au projet de loi sous revue, sont libellées comme suit:

„**Art. 15.** L'assistant social engagé depuis le 15 mars 1993 sur base de l'article 38 de la loi du 29 avril 1999 portant création du droit à un revenu minimum garanti et occupé dans le domaine de la lutte contre l'exclusion, est engagé en qualité d'employé de l'Etat auprès du service national d'action sociale. Sa carrière est reprise par l'Etat et il sera procédé pour la fixation de son indemnité à une reconstitution de carrière tenant compte des années passées et des grades et échelons atteints dans le secteur conventionné. L'intéressé pourra bénéficier des avancements en grade et des allongements de grade aux échéances et aux conditions prévues pour la carrière de l'assistant social par la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des fonctionnaires de l'Etat.

Art. 16. L'assistant social engagé depuis le 12 août 1992 sur base de l'article 38 de la loi du 29 avril 1999 portant création du droit à un revenu minimum garanti et occupé dans le domaine de la lutte contre l'exclusion, est engagé en qualité d'employé de l'Etat auprès du service national d'action sociale. Sa carrière est reprise par l'Etat et il sera procédé pour la fixation de son indemnité à une reconstitution de carrière tenant compte des années passées et des grades et échelons atteints dans le secteur conventionné. L'intéressé pourra bénéficier des avancements en grade et

des allongements de grade aux échéances et aux conditions prévues pour la carrière de l'assistant social par la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des fonctionnaires de l'Etat.“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 27 janvier 2004.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES