

## **Commission de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble, de l'Accueil, de l'Égalité des genres et de la Diversité**

### **Procès-verbal de la réunion du 17 septembre 2024**

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 25 juin, 9 juillet et 24 juillet 2024
2. 8362 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2022)  
- Rapporteur : Madame Claire Delcourt  
  
- Échange de vues
3. 8393 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2023)  
- Rapporteur : Madame Claire Delcourt  
  
- Échange de vues
4. Divers

\*

Présents : M. Marc Baum, Mme Claire Delcourt, M. Dan Hardy, Mme Carole Hartmann, Mme Mandy Minella, Mme Nathalie Morgenthaler, M. Jean-Paul Schaaf, Mme Joëlle Welfring, Mme Stéphanie Weydert

M. Ben Polidori, observateur délégué

M. Max Hahn, ministre de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil

M. Pierre Lammar, président du Fonds national de solidarité

M. Yves Piron, directeur de l'Office national de l'accueil  
Mme Vicky Reding, de l'Office national de l'accueil

M. Noah Louis, de l'Administration parlementaire

Excusée : Mme Françoise Kemp

\*

Présidence : Mme Mandy Minella, Présidente de la Commission

\*

## 1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 25 juin, 9 juillet et 24 juillet 2024**

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont approuvés.

## 2. **8362 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2022)**

Monsieur le Ministre Max Hahn tient d'emblée à relever que le ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil recueille de moins en moins de saisines de la part de l'office de l'Ombudsman. Cela tient, entre autres, au fait que le ministère ainsi que les administrations qui lui sont attachées tentent d'anticiper un maximum de réclamations de l'Ombudsman en lui offrant une collaboration de plus en plus étroite.

S'adressant à Madame la Rapportrice Claire Delcourt (LSAP), l'orateur souhaite l'assurer de sa disponibilité dans l'hypothèse où des interrogations subsisteraient dans son chef à l'issue de la présente réunion.

Un représentant du ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil abonde dans le sens de Monsieur le Ministre Max Hahn pour confirmer que les relations avec l'Ombudsman sont devenues très étroites et que cela se reflète dans la manière dont les affaires portées par cette dernière sont désormais traitées, ce qui à son tour a une répercussion sur le taux de correction établi par l'office de l'Ombudsman. Ce dernier s'élève, pour les réclamations qui relèvent des attributions du ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil, à 80,95 pour cent en 2022 et à 85,71 pour cent en 2023 contre un taux global de correction parmi les administrations et établissements publics relevant de l'État de 84,60 pour cent et 87,10 pour cent, respectivement. Il va sans dire que le ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil se félicite de son taux de correction de 2023 qui témoigne des efforts prestés en la matière.

### **Office national de l'accueil**

En ce qui concerne les réclamations relatives à l'Office national de l'accueil (ci-après « ONA »), l'orateur tient à rappeler que pour les périodes visées par les rapports d'activité de l'Ombudsman repris sous le présent point ainsi que celui qui suit, l'ONA figurait parmi les attributions du ministère des Affaires étrangères et européennes. Or, en ce que l'ONA fait désormais partie des attributions du ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil, les réclamations et recommandations y afférents seront traitées de concert avec les autres affaires relevant des attributions actuelles de ce dernier.

La première réclamation reprise dans le rapport d'activité de l'Ombudsman 2022 a trait à la protection temporaire octroyée par la Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire<sup>1</sup>. L'Ombudsman note que les recours contre les décisions en matière de protection temporaire ne sont pas accompagnés d'un effet suspensif sur la mesure contestée de sorte que les personnes concernées souhaitant introduire un recours contre une telle mesure sont contraintes à le faire tout en devant quitter les structures d'hébergement de

---

<sup>1</sup> Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire (Journal officiel de l'Union européenne, L° 71, 4 mars 2022).

l'ONA ; exercice que l'Ombudsman qualifie d'« extrêmement compliqu[é] voire impossible »<sup>2</sup>. À la suite de l'intervention de l'Ombudsman, l'ONA a consenti à aligner la date d'interdiction d'accès à ses structures d'hébergement à l'échéance du délai laissé aux personnes concernées pour quitter le territoire luxembourgeois, à savoir trente jours.

Un autre cas concernant l'ONA a trait à la scolarisation tardive qu'ont subie certains enfants de demandeurs de protection internationale. L'orateur tient à souligner qu'il s'agit d'un cas isolé en ce que la scolarisation d'enfants de demandeurs de protection internationale intervient d'ordinaire dans des délais très courts. La présente réclamation a donné lieu à une enquête interne ayant pour but de retracer le cheminement de cette affaire sans pour autant y être parvenue de sorte que l'orateur n'est en mesure de donner plus de précisions si ce n'est que des problèmes relatifs à la scolarisation ne se présentent que de manière rarissime.

## Fonds national de solidarité

Le présent rapport évoque un cas concernant la notion de « communauté domestique » utilisée pour la computation des montants dus dans le cadre du revenu d'inclusion sociale (ci-après « REVIS »). Le Fonds national de solidarité (ci-après « FNS ») peut réserver une suite favorable au demandeur hébergé à titre gratuit qui remplit les critères de la dérogation au principe de la communauté domestique prévue à l'article 4, paragraphe 3, de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale<sup>3</sup> ; dans le présent cas, ces conditions n'étaient pas remplies. Or, le FNS indiquait qu'il pourrait à titre exceptionnel considérer que le demandeur formait une communauté domestique distincte à condition que ce dernier verse un « loyer raisonnable »<sup>4</sup> à la personne l'hébergeant. En l'espèce, aucun loyer n'a été versé de sorte que l'Ombudsman a classé l'affaire.

Le deuxième cas mettant en cause le FNS concerne l'allocation de vie chère (ci-après « AVC ») et plus particulièrement le dossier à mettre à disposition du FNS pour que ce dernier puisse décider de l'octroi ou non de l'AVC. Parmi les documents requis figure un relevé d'identité bancaire, le demandeur ne transmet toutefois qu'une photographie de sa carte bancaire qui toutefois n'affiche plus son numéro de compte en raison d'un changement de format. Cette inadvertance lui a valu un refus de l'octroi de l'AVC avant l'écoulement du délai des 30 jours prévu à l'article 8, paragraphe 5, du règlement modifié du Gouvernement en Conseil du 19 novembre 2021 relatif à l'octroi d'une allocation de vie chère au titre de l'année 2022<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Rapport d'activité de l'Ombudsman (2022), p. 58, accessible sur : <https://www.ombudsman.lu/uploads/RA/RA2022.pdf>.

<sup>3</sup> Loi modifiée du 28 juillet 2018 relative 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 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité ;

4° de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;

5° de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ;

6° 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 ;

7° 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 (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A, n° 713, 30 juillet 2019).

<sup>4</sup> Rapport d'activité de l'Ombudsman (2022), p. 83, accessible sur : <https://www.ombudsman.lu/uploads/RA/RA2022.pdf>.

<sup>5</sup> Règlement modifié du Gouvernement en Conseil du 19 novembre 2021 relatif à l'octroi d'une allocation de vie chère au titre de l'année 2022 (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A, n° 828, 26 novembre 2021).

Au vu du délai réglementaire et de la relative facilité avec laquelle la situation aurait pu être régularisée, l'Ombudsman considère précoce la décision de refus et a demandé au FNS de revoir la décision, ce à quoi le FNS a obtempéré de sorte que l'Ombudsman a pu clore l'affaire. Afin de permettre aux effectifs du FNS d'agir de manière plus proactive, ces derniers ont été augmentés.

Ensuite, l'Ombudsman relève une affaire qui s'inscrit dans le contexte du revenu pour personnes gravement handicapées (ci-après « RPGH ») et qui concerne les modalités suivant lesquelles le FNS s'assurait de la restitution éventuelle des montants déboursés au titre du RPGH. En effet, dans une mouture antérieure, l'article 29, paragraphe 2, de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées<sup>6</sup> prévoyait qu'aux fins de la prédite restitution, le FNS était admis à faire inscrire une hypothèque « contre les immeubles appartenant aux bénéficiaires du [RPGH] ». Dans le cadre de la réclamation reprise dans le rapport d'activité 2022 de l'Ombudsman, elle déplore principalement que le FNS aurait dû informer la personne concernée de l'inscription avant que celle-ci n'ait été effectuée.

À titre d'observation générale, l'orateur tient à souligner que le personnel du FNS informe les demandeurs de prestations de leurs droits et obligations avec toute la diligence due et note, plus spécifiquement, que la loi du 20 juillet 2023 portant modification de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées<sup>7</sup> a abrogé l'article 29, paragraphe 2, de la loi précitée du 12 septembre 2003 de sorte que la présente problématique ne se présentera plus.

En dernier lieu, l'Ombudsman rapporte un cas dans lequel le FNS avait pris en compte une pension alimentaire pour la détermination du REVIS demandé ayant pour effet de diminuer le montant dû sans que la pension alimentaire n'ait effectivement été versée au créancier en cause. En l'espèce, la disparition sans laisser d'adresse de l'ex-conjoint, débiteur de pension alimentaire, a été actée dans le jugement de divorce intervenu six ans après la disparition et, de cela, il ne s'acquittait pas de ses obligations alimentaires. Pour ces cas de rigueur, la loi modifiée du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires

---

<sup>6</sup> Loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées et portant modification

1. de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat,
2. de la loi du 22 avril 1966 portant réglementation uniforme du congé annuel payé des salariés du secteur privé,
3. de la loi modifiée du 12 mars 1973 portant réforme du salaire social minimum,
4. de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant
  1. création d'un fonds pour l'emploi;
  2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet,
5. de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales,
6. de la loi modifiée du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie,
7. de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois,
8. de la loi modifiée du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension et
9. du Code des assurances sociales (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A, n° 827, 29 septembre 2003).

<sup>7</sup> Loi du 20 juillet 2023 portant modification de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A, n° 426, 20 juillet 2023).

par le Fonds national de solidarité<sup>8</sup> prévoit la possibilité dans le chef du créancier d'une pension alimentaire impayée de déposer une demande d'avance de pensions alimentaires auprès du FNS à condition de se trouver dans une situation économique difficile et d'avoir recouru à toutes les possibilités légales pour obtenir son droit<sup>9</sup>.

En ce que la demanderesse n'a pas presté d'efforts pour faire exécuter les dispositions alimentaires du jugement de divorce précité, le FNS ne se voyait pas en mesure d'appliquer les règles en matière de l'avance de pensions alimentaires et intégrait les montants dus dans le calcul du REVIS. Suite à une invitation de la part du FNS, la demanderesse fit lancer une procédure en recherche du débiteur auprès du Parquet général de sorte que les conditions précitées étaient remplies. En conséquence, le FNS décida de supprimer la mise en compte des pensions alimentaires et de refixer le montant du REVIS, et ce rétroactivement.

Dans ce cadre, l'orateur précise qu'à l'impossible, nul n'est tenu<sup>10</sup> et que par le dispositif précité, le FNS est légalement subrogé dans les droits du créancier alimentaire lui permettant de faire récupérer les sommes dues<sup>11</sup>. Accessoirement, le FNS peut également décider de porter plainte pour abandon de famille<sup>12</sup>.

### **Échange de vues**

Dans le contexte de l'avance sur la pension alimentaire, Madame la Rapportrice Claire Delcourt (LSAP) s'interroge sur l'opportunité de prévoir un versement d'office d'une telle avance dès le jugement en portant octroi avec un recouvrement *ex post* par le FNS auprès du débiteur. Ceci fournirait plus de sécurité au créancier et lui permettrait de toucher les sommes auxquelles il a droit sans devoir pour autant se livrer à des procédures ressenties comme lourdes.

Monsieur le Ministre Max Hahn note que le cadre légal qui sous-tend l'avance de pensions alimentaires date du début des années 1980<sup>13</sup> et qu'il est disposé à adapter ce dernier.

Concernant l'AVC, Madame Stéphanie Weydert (CSV) salue les efforts prestés au niveau du FNS permettant aux effectifs de ce dernier d'agir plus proactivement et de proposer un accompagnement plus individualisé aux demandeurs. Une telle attitude est d'autant plus appropriée au vu de la vulnérabilité des populations visées.

Au-delà des efforts prémentionnés, Monsieur le Ministre Max Hahn tient à souligner qu'il est prévu d'adapter certaines modalités de la procédure de l'AVC afin de la faciliter, ce par la prochaine itération du règlement du Gouvernement en conseil relatif à l'octroi d'une allocation de vie chère<sup>14</sup>. Il est notamment prévu d'introduire la possibilité de faire une deuxième demande en cas de refus de la première et d'automatiser l'octroi de l'AVC pour les bénéficiaires du REVIS en ce que les conditions d'octroi se chevauchent en de larges parties.

---

<sup>8</sup> Loi modifiée du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A, n° 55, 12 août 1980).

<sup>9</sup> Article 2, *ibidem*.

<sup>10</sup> Article 2, alinéa 3, *ibidem*.

<sup>11</sup> Article 5, *ibidem*.

<sup>12</sup> Articles 391*bis* et 391*ter* du Code pénal.

<sup>13</sup> Loi modifiée du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité.

<sup>14</sup> Voyez : Règlement du Gouvernement en conseil du 17 juillet 2024 relatif à l'octroi d'une allocation de vie chère au titre de l'année 2025 (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A, n° 289, 18 juillet 2024).

Madame Joëlle Welfring (déi gréng) tient à relever que l'inscription d'une hypothèque légale dans le registre afférent est susceptible de contribuer au phénomène du non-recours au REVIS surtout en ce que certains craindraient transmettre des dettes à leurs descendants ; l'oratrice estime qu'un effort de communication pourrait combler cela.

Pour ce qui est du mécanisme de la communauté domestique dans le cadre du REVIS, l'oratrice rapporte une expérience personnelle dans le cadre de laquelle le destinataire du REVIS pouvait faire valoir l'exception de la communauté domestique distincte pendant la durée d'une année prévue à l'article 4, paragraphe 3, de la loi précitée du 28 juillet 2018. En l'espèce, le bénéficiaire du REVIS se trouvait dans une situation particulièrement vulnérable au moment de l'échéance dudit délai et l'oratrice se demande s'il serait opportun de prévoir la possibilité de faire proroger ce délai.

Monsieur le Ministre Max Hahn souhaite préciser que les cas de restitution de montants versés au titre du REVIS se présentent inféremment et ne concernent qu'un nombre limité de personnes et rappelle que dans le cadre du RPGH, la restitution a été abrogée<sup>15</sup>. En ce qui concerne la communication, l'orateur renvoie à la volonté du Gouvernement d'introduire un guichet social offrant aux personnes concernées une panoplie de canaux d'information et de renseignement.

Madame Joëlle Welfring (déi gréng) se demande si la prime énergie est octroyée sur base d'une procédure différente de celle de l'AVC ou encore des autres prestations proposées.

Monsieur le Ministre Max Hahn note que la prime énergie fait partie intégrante de l'AVC et est de cela déboursée de concert avec celle-ci.

### **3. 8393 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2023)**

Se référant à la recommandation n°56 de l'Ombudsman, un représentant du ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil indique qu'il n'est pas de mise de revenir sur des décisions judiciaires coulées en force de choses jugées par souci de sécurité juridique et qu'il n'est dès lors pas envisageable de procéder à l'octroi rétroactif de l'allocation familiale. Pour les affaires judiciaires en cours, la Caisse pour l'avenir des enfants (ci-après « CAE ») a décidé d'appliquer le nouveau régime de l'allocation familiale de sorte qu'il n'a pas été nécessaire d'attendre une décision judiciaire pour réserver une suite favorable à la demande initiale des personnes concernées.

#### **Office national de l'accueil**

Le rapport d'activité sous rubrique fait état d'un constat général concernant les espaces limités au sein des structures d'hébergement de l'ONA. L'orateur tient à souligner que l'ONA fait de son mieux pour prendre en compte les demandes et circonstances personnelles des personnes concernées, mais que les contraintes auxquelles l'ONA fait face font que certaines demandes ne peuvent connaître des suites immédiates.

#### **Fonds national de solidarité**

L'Ombudsman évoque un cas isolé dans lequel un demandeur du REVIS fait valoir que l'allocation spéciale pour victimes de détention par le régime du « *Sozialistische Einheitspartei Deutschlands* » ne devrait être prise en compte pour la détermination du montant dû au titre

---

<sup>15</sup> Article unique de la loi du 20 juillet 2023 portant modification de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées.

du REVIS. Or, le FNS considère que la législation du REVIS n'admet pas de dérogation dans ce cas ; position confirmée par les juridictions sociales.

Or, le FNS a opté pour une « solution pragmatique »<sup>16</sup> selon l'Ombudsman en appliquant l'article 9, paragraphe 3, alinéa 2, de la loi précitée du 28 juillet 2018 à l'allocation spéciale réduisant la mise en compte de cette dernière jusqu'à concurrence de 75 pour cent.

### **Caisse pour l'avenir des enfants**

Un premier cas concerne le complément différentiel de l'allocation familiale dû aux demandeurs bénéficiant d'une allocation familiale dans un État autre que le Luxembourg et les prestations prises en compte pour la détermination du montant dû au titre dudit complément. En l'espèce, le réclamant faisait valoir que l'allocation pour enfants handicapés versée par son pays de résidence ne devrait pas être prise en compte. Or, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne n'admet guère une telle interprétation de sorte qu'il n'a pas été fait droit à la demande susvisée.

Le deuxième cas concerne le remboursement des allocations familiales versées au réclamant pour le compte de son frère mineur qui ne réside plus sur le territoire luxembourgeois en raison de soucis relatifs à sa scolarisation. En l'espèce, la CAE a octroyé une dérogation à la condition du lien familial posée par l'article 269, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, lettre b), du Code de la sécurité sociale en vertu du paragraphe 4 du même article et le Conseil arbitral de la sécurité sociale a décidé que la CAE ne pourra remettre en cause une dérogation précédemment octroyée de sorte que la CAE a dû continuer à verser l'allocation familiale.

### **4. Divers**

Aucun point divers n'est abordé.

\*

Luxembourg, le 11 novembre 2024

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**

<sup>16</sup> Rapport d'activité de l'Ombudsman (2023), p. 105, accessible sur : <https://www.ombudsman.lu/uploads/RA/RA2023.pdf>.