

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 24 juin 1992

portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale

(92/441/CEE)

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 235,

vu la proposition de la Commission ⁽¹⁾,vu l'avis du Parlement européen ⁽²⁾,vu l'avis du Comité économique et social ⁽³⁾,

(1) considérant que le renforcement de la cohésion sociale au sein de la Communauté implique de promouvoir la solidarité à l'égard des personnes les plus démunies et les plus vulnérables;

(2) considérant que le respect de la dignité humaine fait partie des droits fondamentaux qui sont à la base du droit communautaire comme reconnu dans le préambule de l'acte unique européen;

(3) considérant que les processus d'exclusion sociale et les risques de précarisation se sont accrus et diversifiés au cours de la dernière décennie, en raison notamment des évolutions conjuguées, d'une part, du marché de l'emploi et en particulier l'augmentation du chômage de longue durée et, d'autre part, des structures familiales et en particulier l'extension des situations d'isolement;

(4) considérant qu'il est nécessaire d'accompagner les politiques générales de développement, qui peuvent contribuer à enrayer les évolutions structurelles constatées, par des politiques spécifiques, systématiques et cohérentes d'intégration;

(5) considérant qu'il convient en conséquence de poursuivre les efforts et de conforter les acquis des politiques sociales et d'adapter ces politiques au caractère multidimensionnel de l'exclusion sociale, qui implique d'associer aux diverses formes nécessaires d'aide immédiate des mesures visant résolument l'intégration économique et sociale des personnes concernées;

(6) considérant que l'insuffisance, l'irrégularité et l'incertitude des ressources ne permettent pas, à ceux qui en

sont victimes, de participer convenablement à la vie économique et sociale de la société dans laquelle ils vivent, ni de s'inscrire avec succès dans un processus d'intégration économique et sociale; qu'il importe donc de reconnaître aux plus démunis, dans le cadre d'une politique globale et cohérente de soutien à leur insertion, un droit à des ressources suffisantes, stables et prévisibles;

(7) considérant que le Conseil et les ministres des affaires sociales réunis au sein du Conseil ont adopté, le 29 septembre 1989, une résolution concernant la lutte contre l'exclusion sociale ⁽⁴⁾ qui souligne que la lutte contre l'exclusion sociale peut être considérée comme une composante importante de la dimension sociale du marché intérieur;

(8) considérant que la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, adoptée au Conseil européen de Strasbourg, le 9 décembre 1989, par les chefs d'État ou de gouvernement de onze États membres, déclare notamment à son huitième considérant et à ses points 10 et 25:

«considérant que (...) dans un esprit de solidarité, il importe de lutter contre l'exclusion sociale;»

«Selon les modalités propres à chaque pays:

10. Tout travailleur de la Communauté européenne a droit à une protection sociale adéquate et doit bénéficier, quel que soit son statut et quelle que soit la taille de l'entreprise dans laquelle il travaille, de prestations de sécurité sociale d'un niveau suffisant.

Les personnes exclues du marché du travail, soit qu'elles n'aient pu y avoir accès, soit qu'elles n'aient pu s'y réinsérer, et qui sont dépourvues de moyens de subsistance doivent pouvoir bénéficier de prestations et de ressources suffisantes, adaptées à leur situation personnelle.»

«25. Toute personne ayant atteint l'âge de la retraite, mais qui se verrait exclue du droit à la pension et qui n'aurait pas d'autres moyens de subsistance, doit pouvoir bénéficier de ressources suffisantes et d'une assistance sociale et médicale adaptées à ses besoins spécifiques.»

⁽¹⁾ JO n° C 163 du 22. 6. 1991, p. 3.

⁽²⁾ JO n° C 150 du 15. 6. 1992.

⁽³⁾ JO n° C 14 du 20. 1. 1992, p. 1.

⁽⁴⁾ JO n° C 277 du 31. 10. 1989, p. 1.

- (9) considérant que la Commission a repris cet aspect fondamental de la lutte contre l'exclusion sociale dans son programme d'action relatif à la mise en œuvre de la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, en notant en particulier l'intérêt d'une initiative communautaire visant, dans un esprit de solidarité, les citoyens les moins favorisés de la Communauté, y inclus les personnes âgées dont la situation s'apparente trop souvent à celle des exclus du marché du travail;
- (10) considérant que la mise en œuvre d'une garantie de ressources et de prestations relève de la protection sociale; qu'il appartient aux États membres de qualifier, à cet égard, la nature juridique des dispositions visant à assurer cette garantie lesquelles, dans la plupart des États membres, ne relèvent pas de la sécurité sociale;
- (11) considérant qu'il importe de tenir compte, lors de la mise en œuvre progressive de la présente recommandation, de la disponibilité de ressources financières, des priorités nationales et des équilibres à l'intérieur des systèmes nationaux de protection sociale; qu'il existe des disparités de développement entre États membres en ce qui concerne la protection sociale;
- (12) considérant que le Parlement européen, dans sa résolution sur la lutte contre la pauvreté dans la Communauté européenne ⁽¹⁾, s'est prononcé en faveur de l'instauration dans tous les États membres d'un revenu minimal garanti comme facteur d'insertion des citoyens les plus pauvres dans la société;
- (13) considérant que le Comité économique et social, dans son avis du 12 juillet 1989 sur la pauvreté ⁽²⁾, a également recommandé l'instauration d'un minimum social conçu pour être à la fois un filet de sécurité pour les pauvres et un levier nécessaire à leur réinsertion sociale;
- (14) considérant que la présente recommandation n'affecte pas les dispositions nationales et communautaires en matière de droit de séjour;
- (15) considérant que le traité ne prévoit pas, pour la mise en œuvre des objectifs de la présente recommandation, d'autres pouvoirs d'action que ceux de l'article 235,

I. RECOMMANDE AUX ÉTATS MEMBRES:

- A. de reconnaître, dans le cadre d'un dispositif global et cohérent de lutte contre l'exclusion sociale, le droit fondamental de la personne à des ressources et prestations suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine, et d'adapter, en conséquence, en

tant que de besoin, selon les principes et orientations exposés ci-après, leur système de protection sociale;

- B. d'organiser la reconnaissance de ce droit selon les principes généraux suivants:

- 1) l'affirmation d'un droit fondé sur le respect de la dignité de la personne humaine;
- 2) la définition du champ d'application personnel de ce droit, au regard de la résidence légale et de la nationalité, en conformité avec les dispositions pertinentes en matière de résidence et/ou de séjour, et tendant à couvrir progressivement, à cet égard, aussi largement que possible, selon les modalités prévues par les États membres, l'ensemble des situations d'exclusion;
- 3) l'ouverture de ce droit à toutes les personnes qui ne disposent pas, par elles-mêmes ou au sein du ménage dans lequel elles vivent, de ressources suffisantes:
 - sous réserve de la disponibilité active au travail ou à la formation professionnelle en vue d'obtenir un travail, pour les personnes dont l'âge, la santé et la situation familiale permettent une telle disponibilité active, ou, le cas échéant, sous réserve de mesures d'intégration économique et sociale pour les autres personnes
 - et
 - sans préjudice de la faculté des États membres de ne pas ouvrir ce droit aux personnes ayant un emploi à temps plein ni aux étudiants;
- 4) l'accès à ce droit sans limitation de durée, pour autant que les conditions d'éligibilité soient respectées, étant entendu que, concrètement, le droit peut être ouvert pour des durées limitées mais renouvelables;
- 5) le caractère auxiliaire de ce droit par rapport aux autres droits en matière sociale, la réinsertion des personnes les plus pauvres dans les systèmes de droits généraux devant être parallèlement recherchée;
- 6) l'accompagnement de ce droit par les politiques jugées nécessaires, au niveau national, à l'intégration économique et sociale des personnes concernées, telles que prévues dans la résolution du Conseil et des ministres des affaires sociales, réunis au sein du Conseil, du 29 septembre 1989, concernant la lutte contre l'exclusion sociale;

- C. d'organiser la mise en œuvre de ce droit selon les orientations pratiques suivantes:

- 1) a) fixer, compte tenu du niveau de vie et du niveau des prix dans l'État membre considéré, et pour différents types et tailles de ménages, le montant des ressources estimées

⁽¹⁾ JO n° C 262 du 10. 10. 1988, p. 194.

⁽²⁾ JO n° C 221 du 28. 8. 1989, p. 10.

- suffisantes à une couverture des besoins essentiels au regard du respect de la dignité humaine;
- b) adapter ou compléter les montants pour répondre à des besoins spécifiques;
- c) se référer, pour fixer les montants, à des indicateurs qu'ils estiment appropriés, comme, par exemple, la statistique du revenu moyen disponible dans l'État membre, la statistique de la consommation des ménages, le salaire minimal légal s'il existe ou les niveaux des prix;
- d) préserver, pour les personnes dont l'âge et les aptitudes leur permettent de travailler, une incitation à la recherche d'un emploi;
- e) instaurer des modalités de révision périodique de ces montants, selon ces indicateurs, pour que reste assurée cette couverture des besoins;
- 2) accorder aux personnes dont les ressources, appréciées au niveau de l'individu ou du ménage, sont inférieures aux montants ainsi fixés, adaptés ou complétés, une aide financière différentielle leur permettant de disposer de ces montants;
- 3) prendre les dispositions nécessaires pour que, en ce qui concerne la portée du soutien monétaire ainsi accordé, l'application des règles en vigueur dans les domaines de la fiscalité, des obligations civiles et de la sécurité sociale tienne compte du niveau souhaitable des ressources et prestations suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine;
- 4) prendre toutes dispositions pour faciliter aux personnes concernées un accompagnement social approprié, consistant en mesures et services tels que, notamment, l'accueil, l'information et l'aide pour faire valoir leurs droits;
- 5) arrêter, à l'attention des personnes dont l'âge et les aptitudes leur permettent de travailler, des dispositions, y compris la formation professionnelle si cela est nécessaire, visant à les aider de façon efficace à s'intégrer ou se réintégrer dans la vie active;
- 6) prendre les mesures nécessaires pour que les personnes les plus démunies soient effectivement informées de ce droit;
- simplifier autant que possible les procédures administratives et les modalités d'examen des ressources et des situations relatives à l'ouverture de ce droit;
- organiser autant que possible, et conformément aux dispositions nationales, des modalités de recours auprès de tiers indépendants tels que les tribunaux, qui, soient aisément accessibles aux personnes concernées;
- D. d'assurer cette garantie de ressources et de prestations dans le cadre des régimes de protection sociale;
- en déterminer les modalités, en financer le coût et en organiser la gestion et la mise en œuvre conformément aux législations et/ou pratiques nationales;
- E. de mettre en œuvre les mesures prévues par la présente recommandation dès à présent et de façon progressive, de manière à pouvoir établir un bilan au terme de cinq ans,
- en tenant compte de la disponibilité des ressources économiques et budgétaires ainsi que des priorités fixées par les autorités nationales et des équilibres au sein des systèmes de protection sociale, et en modulant, le cas échéant, le champ de leur application selon des catégories d'âge ou de situation familiale;
- F. de prendre les dispositions appropriées:
- pour recueillir une information systématique sur les modalités effectives d'accès des populations concernées à ces mesures
 - et
 - pour conduire une évaluation méthodique de leur mise en œuvre et de leurs effets,
- II. ET, À CETTE FIN, DEMANDE À LA COMMISSION:
1. de stimuler et d'organiser, en liaison avec les États membres, l'échange systématique des informations et des expériences et l'évaluation continue des dispositions nationales adoptées;
 2. de soumettre au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social, sur une base régulière, un rapport décrivant, à partir des informations qui lui seront fournies par les États membres, les progrès accomplis et les obstacles rencontrés dans la mise en œuvre de la présente recommandation.

Fait à Luxembourg, le 24 juin 1992.

Par le Conseil
Le président
José da SILVA PENEDA