



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 5830

Projet de loi organisant l'aide sociale

Date de dépôt : 22-01-2008

Date de l'avis du Conseil d'État : 28-04-2009

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
06-01-2010	Résumé du dossier	Résumé	<u>4</u>
22-01-2008	Déposé	5830/00	<u>7</u>
07-04-2008	Avis de la Chambre de Commerce (7.4.2008)	5830/01	<u>32</u>
09-05-2008	Avis de la Chambre des Employés Privés (9.5.2008)	5830/02	<u>37</u>
06-06-2008	Avis de la Chambre de Travail (6.6.2008)	5830/03	<u>62</u>
13-06-2008	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (13.6.2008)	5830/04	<u>73</u>
02-09-2008	Avis de la Chambre des Métiers (2.9.2008)	5830/05	<u>80</u>
19-09-2008	Amendements gouvernementaux 1) Dépêche de la Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (19.9.2008) 2) Texte des amendements avec commentaire [...]	5830/06	<u>83</u>
28-11-2008	Avis de l'Association Nationale des Assistantes Sociales (ANASIG) (28.11.2008)	5830/07	<u>98</u>
03-02-2009	Avis du Conseil d'Etat (3.2.2009)	5830/08	<u>101</u>
03-04-2009	Avis de la Commission Consultative des Droits de l'Homme (3.4.2009)	5830/10	<u>136</u>
10-04-2009	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse; Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire	5830/09	<u>144</u>
21-04-2009	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse; Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire	5830/11	<u>161</u>
28-04-2009	Avis complémentaire du Conseil d'Etat (28.4.2009)	5830/12	<u>164</u>
05-05-2009	Rapport de commission(s) : Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse Rapporteur(s) :	5830/13	<u>173</u>
02-06-2009	Refus de la dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (2.6.2009)	5830/14	<u>209</u>
07-10-2009	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances; Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police	5830/15	<u>212</u>
20-10-2009	Deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat (20.10.2009)	5830/16	<u>215</u>
10-11-2009	Rapport de commission(s) : Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances; Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police Rapporteur(s) :	5830/17	<u>218</u>

Date	Description	Nom du document	Page
18-12-2009	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (18-12-2009) Evacué par dispense du second vote (18-12-2009)	5830/18	<u>230</u>
29-12-2009	Publié au Mémorial A n°260 en page 5474	5830	<u>233</u>

Résumé

N° 5830

Projet de loi organisant l'aide sociale

Le projet de loi sous rubrique a pour but de moderniser le système de protection sociale qui remonte pour l'essentiel au 19^e siècle, et plus particulièrement à l'arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance ainsi qu'à la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours.

Les principaux éléments du projet de loi sous rubrique

1. Affirmation d'un droit à l'aide sociale

La principale innovation du projet de loi sous rubrique consiste en l'affirmation d'un droit à l'aide sociale dans un texte de loi.

L'aide sociale devenant formellement un droit, le requérant se voit également reconnaître un droit de recours contre les décisions prises en la matière.

2. Caractère global et cohérent de l'aide sociale

L'aide sociale ne doit pas se résumer à une simple distribution de l'argent. Elle doit être perçue comme une démarche cohérente qui prend en compte les différents aspects des difficultés des personnes et met en œuvre une dynamique précise en fonction des objectifs à atteindre dans le temps.

Le projet de loi met l'accent sur l'accompagnement social de la personne en difficultés, cet accompagnement pouvant, le cas échéant, être assorti d'une aide matérielle en nature ou en espèces. L'aide matérielle est une partie intégrante d'un suivi global des concernés.

3. Maintien de l'aide sociale dans le cadre communal

L'inclusion des personnes et des familles en détresse exige le recours au tissu social local et toute centralisation exagérée risque d'être contreproductive. Par ailleurs, le maintien de l'aide sociale dans le cadre communal évite des changements structurels radicaux et permet de respecter le travail déjà très engagé de certaines communes dans le domaine social.

4. Adaptation des structures et du fonctionnement des offices sociaux

L'office social continuera à exister sous la forme d'un établissement public doté de la personnalité juridique et continuera à être placé sous responsabilité communale. Le nombre des établissements publics sera cependant réduit.

Chaque commune de 6.000 habitants au moins institue un office social ou adhère à un office commun, lorsqu'elle décide de former ensemble avec une ou plusieurs communes un établissement commun. Les communes de moins de 6.000 habitants doivent, quant à elles, se regrouper avec une ou plusieurs communes, peu importe le nombre d'habitants de cette ou de ces communes, en vue d'atteindre une population minimale de 6.000 habitants pour former un office social commun, placé sous la surveillance de sa commune siège.

5. Responsabilisation des bénéficiaires de l'aide sociale

En reconnaissant aux offices sociaux le droit d'exiger des bénéficiaires de l'aide sociale qu'ils participent activement aux mesures proposées, il est possible de concrétiser les démarches réciproques du requérant et du service social dans le projet commun d'aide.

6. Fonctionnement de l'office social

L'office social est administré par un conseil d'administration composé de cinq membres au moins. Il appartient notamment au conseil d'administration d'établir un budget annuel et d'arrêter les comptes de l'office, de statuer sur les demandes de prestations et sur les restitutions,

de prendre des décisions quant au placement de la fortune de l'office, d'engager, de nommer et de congédier le personnel de l'office ou encore de documenter annuellement, à des fins statistiques et d'évaluation, les demandes présentées, les aides rétribuées et les objectifs réalisés.

7. Respect du secret professionnel

Le projet de loi sous examen prévoit que toute personne qui, à quelque titre que ce soit, participe aux activités d'un office social et obtient ou reçoit communication de données personnelles est tenue au secret professionnel. L'article 458 du Code pénal trouve son application en la matière.

8. Répartition de la charge financière

Le projet de loi sous rubrique prévoit que l'Etat et la commune prennent en charge, à parts égales, le déficit annuel résultant de l'aide accordée, des frais de gestion de l'office ainsi que des frais du personnel, pour autant que ce personnel travaille pour l'office et que son nombre ne dépasse pas une quote-part de 1/6000 habitants pour le personnel d'encadrement social et de 0,5 /6000 habitants pour le personnel administratif. Le même principe de partage s'applique aux indemnités du président et aux jetons de présence des membres du conseil d'administration.

En cas d'office commun, les parts respectives des communes regroupées sont déterminées au prorata de leur population la plus récente.

Les aides urgentes accordées aux personnes qui ne remplissent pas les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale, sont, quant à elles, entièrement à charge de l'Etat.

En ce qui concerne les frais d'immeubles et les frais de projets non prévus par le projet de loi sous examen, ainsi que les frais résultant de l'engagement de personnel supplémentaire, la participation de l'Etat et de la commune, voire des communes, est fixée via un accord.

5830/00

N° 5830

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI**organisant l'aide sociale**

* * *

*(Dépôt: le 22.1.2008)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (10.1.2008).....	1
2) Texte du projet de loi.....	2
3) Exposé des motifs	10
4) Commentaire des articles	15

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de la Famille et de l'Intégration et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.– Notre Ministre de la Famille et de l'Intégration est autorisée à déposer, en Notre nom, à la Chambre des Députés le projet de loi organisant l'aide sociale.

Palais de Luxembourg, le 10 janvier 2008

*La Ministre de la Famille
et de l'Intégration,*
Marie-Josée JACOBS

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

I. – DISPOSITIONS GENERALES

Le droit

Art. 1er. Il est créé un droit à l'aide sociale destiné à permettre à l'ayant droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

L'objectif

Art. 2. L'aide sociale, appelée dans la suite du texte l'„aide“, vise à assurer à la personne ou à la communauté de personnes dans le besoin, les biens de première nécessité comprenant notamment les soins médicaux, le logement, l'alimentation, l'habillement, la mobilité, l'eau destinée à la consommation humaine et l'énergie domestique.

Cette aide intervient à titre subsidiaire et peut compléter les mesures sociales et les prestations financières prévues par d'autres lois et règlements, que le bénéficiaire est tenu d'épuiser.

L'aide

Art. 3. L'aide peut être matérielle, financière ou sociale.

Elle peut être assortie d'un contrat entre l'ayant droit et l'office social, appelé contrat de solidarité, qui définit les obligations et les démarches à effectuer en vue de rendre l'ayant droit indépendant de l'aide fournie.

Les sommes et les objets obtenus dans le cadre de cette aide ne peuvent être mis en gage, cédés ou saisis.

Les ayants droit

Art. 4. A droit à l'aide, toute personne séjournant au Grand-Duché de Luxembourg conformément à la législation en vigueur, à l'exception de:

- la personne ayant le statut de demandeur de protection internationale qui bénéficie d'un régime propre à sa situation;
- la personne qui a obtenu une autorisation de séjour suite à un engagement écrit pris par un tiers de subvenir à ses besoins;
- l'élève et l'étudiant étranger, qui s'établit au Grand-Duché de Luxembourg pour y poursuivre des études ou des formations professionnelles;
- la personne ressortissante d'un pays étranger dont la durée de séjour ne totalise pas 3 mois consécutifs;
- la personne qui fait l'objet d'une mesure de détention préventive ou d'une peine privative de liberté, sauf pendant la période d'un congé pénal.

L'office social

Art. 5. L'aide est dispensée par l'office social, appelé dans la suite du texte „office“.

L'office est un établissement public doté de la personnalité juridique et géré dans les formes et d'après les méthodes du droit privé.

Art. 6. (1) Chaque commune de 10.000 habitants au moins institue un office qui est placé sous la surveillance de cette commune ou adhère à un office commun tel que défini à l'alinéa (2). Au jour de l'entrée en fonction du conseil d'administration de l'office, l'actuel office social est dissous et la commune succède à tous ses biens, droits, charges et obligations.

(2) Toute commune d'une population inférieure à 10.000 habitants se regroupe avec une ou plusieurs autres communes, peu importe le nombre d'habitants de cette ou de ces communes, en vue d'atteindre

au moins une population de 10.000 habitants pour former en commun un office, placé sous la surveillance de sa commune siège.

Au jour de l'entrée en fonction du conseil d'administration de l'office commun, les actuels offices sociaux des communes regroupées sont dissous et les communes respectives succèdent à tous leurs biens, droits, charges et obligations.

(3) Chaque commune donne à son office, respectivement à l'office commun auquel elle appartient, les biens et moyens dont il a besoin pour accomplir les missions lui conférées par la présente loi, notamment une dotation au fonds de roulement, calculée dans le cas d'un office commun au prorata de la population de résidence la plus récente calculée par le STATEC.

(4) Une commune regroupée dans un office commun, qui atteint une population d'au moins 10.000 habitants, peut instituer son propre office, à condition que:

- soit les communes qui restent regroupées dans l'office commun aient ensemble une population de 10.000 habitants au moins,
- soit chacune des communes restantes de l'office commun se regroupe à un autre office commun existant.

(5) Une commune de moins de 10.000 habitants peut se retirer d'un office commun et adhérer à un autre office commun, à condition que les communes qui restent regroupées dans le premier office commun aient ensemble une population de 10.000 habitants au moins.

(6) En cas de fusion de communes regroupées dans des offices communs différents, la loi portant fusion des communes déterminera:

- soit que la nouvelle commune aura un office propre parce qu'elle a une population d'au moins 10.000 habitants,
- soit que la nouvelle commune sera regroupée dans l'un des offices dans lequel l'une des anciennes communes était regroupée.

La loi portant fusion des communes fixera les conditions et modalités des opérations de modification des offices concernés tout en veillant à ce que les communes regroupées dans un office commun aient ensemble, en toutes circonstances, une population d'au moins 10.000 habitants.

(7) Un règlement grand-ducal détermine les communes sièges des offices communs et indique pour chaque commune de moins de 10.000 habitants l'office dont elle fait partie au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi. Ce règlement détermine aussi la composition des conseils d'administration et les modalités de désignation et de révocation des membres de ces conseils par les conseils communaux des communes regroupées, les procédures de changement d'office visées aux paragraphes (3) et (4) ci-dessus, ainsi que les montants minima par habitant de la dotation des communes au fonds de roulement de l'office.

Les missions de l'office

Art. 7. Les missions de l'office consistent à assurer sur son territoire de compétence:

- tout type d'intervention en relation avec les objectifs de la présente loi comme l'accueil, le diagnostic social et la prise en charge des ayants droit;
- les missions lui conférées par d'autres textes de loi suite au remplacement des notions de „domicile de secours“ et de „bureau de bienfaisance“ par la notion d'„office social“ au terme de l'article 38 de la présente loi;
- la collaboration avec toute personne, autorité ou service impliqués dans la situation des personnes en difficultés afin d'aboutir à des actions coordonnées, concertées et durables au niveau de la prévention et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Pour assumer sa mission de façon optimale dans l'intérêt de la population, l'office peut organiser des permanences dans des locaux autres que ceux de son siège, mais situés sur son territoire de compétence.

Les détails des missions sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Art. 8. La personne mineure ou majeure admise dans une institution sociale ou médico-sociale garde comme commune de référence durant son séjour la commune où elle a son domicile.

Art. 9. L'office exerce les missions lui confiées en suivant les méthodes de travail social les mieux adaptées et dans le respect des convictions idéologiques, philosophiques ou religieuses des ayants droit.

Art. 10. (1) L'office est administré par un conseil d'administration composé de 5 membres au moins.

Dans les communes qui ont leur propre office, il appartient au conseil communal de fixer le nombre des membres du conseil d'administration de l'office.

En ce qui concerne les offices regroupant plusieurs communes, chaque commune membre est représentée par au moins 1 représentant au conseil d'administration. Les modalités de la prise en compte de la taille des communes membres sont fixées par le règlement grand-ducal visé à l'article 6 (7).

(2) Le conseil d'administration représente l'office dans toutes les affaires qui n'auront pas été déferées à un autre organe par la loi.

Il lui appartient notamment:

- d'établir annuellement un budget et d'arrêter les comptes de l'office;
- de statuer sur les demandes de prestations et sur les restitutions;
- d'engager, de nommer et de congédier le personnel de l'office;
- de décider sur le placement de la fortune de l'office;
- de décider sur l'acquisition et l'aliénation d'immeubles et de droits immobiliers;
- d'assurer la gestion d'œuvres, d'institutions ou de services que la ou les autorités communales lui confient;
- de documenter annuellement à des fins statistiques et d'évaluation, les demandes présentées, les aides attribuées et les objectifs réalisés.

Art. 11. Pour pouvoir être membre du conseil d'administration de l'office, il faut remplir les conditions légales pour être éligible au conseil communal de la commune ou d'une des communes de l'office commun.

Les membres du conseil d'administration ne peuvent être parents ou alliés jusqu'au deuxième degré inclusivement, ni être unis par les liens du mariage ou d'un partenariat.

Art. 12. Ne peuvent faire partie du conseil d'administration:

- les fonctionnaires et employés du Ministère de l'Intérieur ainsi que du Ministère ayant l'aide sociale dans ses attributions et ceux des commissariats de district;
- les bourgmestres et les échevins;
- les membres du personnel de l'office;
- les membres du personnel des communes qui sont desservies par l'office.

Art. 13. Les membres du conseil d'administration sont désignés comme suit:

- lorsque l'office couvre une seule commune, le conseil communal nomme les membres du conseil d'administration. La nomination a lieu suite à un appel public aux candidatures lancé par le collège des bourgmestres et échevins au moins quinze jours avant la réunion du conseil communal lors de laquelle il sera procédé aux nominations;
- lorsque l'office couvre plusieurs communes, il appartient aux conseils communaux des communes regroupées de nommer les membres du conseil d'administration de l'office conformément aux dispositions du règlement grand-ducal visé à l'article 6 (7);
- lors de la nomination des membres, les communes cherchent, dans la mesure du possible, un équilibre entre les genres.

Art. 14. La durée du mandat de chaque membre du conseil d'administration est de six ans.

Le conseil d'administration se renouvelle tous les trois ans par moitié ou par moitié plus ou moins un demi. L'ordre de sortie est fixé lors de la première réunion du conseil d'administration par tirage au sort à effectuer par le président.

Les membres sortants sont rééligibles.

En cas de vacance d'un mandat de membre du conseil d'administration pour quelque raison que ce soit, il est pourvu au remplacement du membre dans un délai de trois mois.

Tout membre élu en remplacement achève le terme du mandat de celui qu'il remplace.

Art. 15. Le membre du conseil d'administration qui en cours de mandat perd une condition d'éligibilité ou est frappé d'une incompatibilité, est de plein droit démissionnaire de son mandat.

Lorsque l'office couvre le territoire d'une seule commune, le conseil communal de cette commune peut révoquer de son mandat un membre du conseil d'administration de l'office et pourvoir à son remplacement dans un délai de trois mois.

Lorsque l'office couvre le territoire de plusieurs communes, la révocation d'un membre du conseil d'administration de l'office a lieu conformément aux dispositions du règlement grand-ducal visé à l'article 6 (7).

Art. 16. Le conseil d'administration élit son président parmi ses membres.

L'office est représenté dans les actes ou en justice par le président du conseil d'administration.

Le président est chargé de la gestion des affaires courantes de l'office.

En cas d'absence ou d'empêchement pour quelque raison que ce soit, le président est remplacé par le plus ancien en rang des membres du conseil d'administration.

Le rang des membres du conseil d'administration est fixé dans un tableau de préséance dressé dès la désignation du président. Le rang est déterminé d'après l'ordre d'ancienneté de service des membres du conseil d'administration. Pour les membres entrés en service à la même époque, l'ancienneté est déterminée par tirage au sort effectué par le président.

Art. 17. Les réunions du conseil d'administration sont convoquées par le président. Sauf en cas d'urgence, la convocation se fait par écrit et à domicile, au moins huit jours avant celui de la réunion; elle mentionne le lieu, le jour et l'heure de la réunion et en contient l'ordre du jour.

Le secrétariat du conseil d'administration est assuré par un membre du personnel de l'office. Un procès-verbal des délibérations est rédigé après chaque réunion du conseil d'administration; il est signé par le président et contresigné par le secrétaire.

Le conseil d'administration se réunit aussi souvent que l'intérêt de l'office l'exige, mais au moins une fois par trimestre.

Les délibérations du conseil d'administration sont valables si la majorité des membres est présente.

Le conseil d'administration décide à la majorité des suffrages. En cas de parité des voix, la voix du président est prépondérante.

Les membres du conseil d'administration touchent des jetons de présence dont les montants sont fixés par règlement grand-ducal.

Le président a droit à une indemnité dont le montant est fixé par le conseil d'administration sous l'approbation du ministre de l'Intérieur. Un règlement grand-ducal arrête les maxima de ces indemnités.

Un règlement d'ordre intérieur détermine le fonctionnement du conseil d'administration.

Art. 18. Toutes les questions relatives aux prestations d'aide peuvent faire l'objet d'une décision d'urgence du président ou de son remplaçant ou du membre du personnel délégué par le président, à notifier au conseil d'administration au plus tard lors de sa prochaine réunion.

Le personnel de l'office

Art. 19. Le président du conseil d'administration est assisté par le personnel de l'office placé sous la direction et l'autorité du conseil d'administration.

Chaque office doit s'assurer la collaboration d'au moins un assistant social ou assistant d'hygiène sociale à temps plein.

Art. 20. Le ou les bourgmestres ou son ou leurs délégué(s), membre(s) du collège des bourgmestre et échevins, assistent, lorsqu'ils le jugent convenable, aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative.

Secret professionnel

Art. 21. Les membres du conseil d'administration et le personnel employé par l'office sont tenus de garder le secret des faits dont ils obtiennent connaissance dans l'accomplissement de leur mission dans le cadre de la présente loi.

L'article 458 du code pénal est applicable.

Les ressources financières de l'office

Art. 22. Les ressources de l'office se composent notamment:

- des revenus de biens meubles et immeubles de l'office;
- des dons et legs;
- de la part réservée à l'aide sociale communale par la Loterie nationale;
- des contributions de l'Etat;
- des contributions des communes conformément à la présente loi.

Art. 23. L'Etat participe à raison de 50% du déficit annuel résultant des prestations accordées conformément aux dispositions de la présente loi, des frais de gestion de l'office ainsi que des salaires du personnel d'encadrement social et administratif, pour autant que ce personnel travaille pour l'office et que son nombre respectif ne dépasse pas une quote-part de 1/10.000 habitants. Le même partage s'applique aux frais résultant des indemnités versées au receveur et au président, ainsi que des jetons de présence des membres du conseil d'administration.

Le déficit restant après déduction de la participation de l'Etat est à charge de la commune ou, dans le cas d'un office commun, des communes regroupées, au prorata de la population la plus récente calculée par le STATEC.

La participation de l'Etat et des communes aux frais d'immeubles et aux frais résultant de projets non prévus par la présente loi, ainsi qu'aux frais résultant de l'engagement de personnel supplémentaire est fixé d'un commun accord avec le ministère compétent et la ou les communes concernées.

Afin de justifier les dépenses effectuées et en vue de déterminer la part de l'Etat et des communes, l'office fait parvenir au ministère compétent et aux communes concernées, avec le rapport d'activités de l'année précédente et pour le 28 février au plus tard de l'année en cours, le décompte budgétaire, accompagné du bilan et du compte des pertes et profits global regroupant les différentes activités de l'office tel que prévu à l'article 34 de la présente loi. Ce n'est qu'une fois les dépenses déclarées conformes à la loi et au plus tard 2 mois après réception, que la participation de l'Etat est liquidée.

L'office remet à la ou aux communes un projet de budget pour l'année suivante au plus tard pour le 1er novembre de l'année en cours.

Art. 24. Les offices sont placés sous la tutelle du Ministre ayant l'aide sociale dans ses attributions pour les aspects touchant au droit à l'aide, aux objectifs et à la nature de l'aide, ainsi qu'à la participation de l'Etat aux frais des offices. Ils sont placés sous la tutelle du Ministre de l'Intérieur pour les aspects administratif et financier.

De la procédure

Art. 25. La personne dans le besoin s'adresse à l'office de la commune où elle a son domicile. Un règlement grand-ducal fixe les procédures en rapport avec le dépôt et le traitement des demandes d'aide. Il détermine les modalités d'établissement et le contenu minimal des dossiers ainsi que des contrats de solidarité.

Art. 26. La décision du conseil d'administration ainsi que la décision provisoire du président ou de son remplaçant ou du membre du personnel par lui délégué, visée à l'article 18, sont précédées, sauf urgence, d'une enquête sociale, se terminant par un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et proposant les moyens les plus appropriés d'y faire face.

L'intéressé est tenu de fournir tout renseignement utile sur sa situation et d'informer l'office de tout élément nouveau susceptible d'avoir une répercussion sur l'aide qui lui est accordée. Ces informations sont fixées par écrit, datées et signées par l'intéressé.

Les informations fournies, ainsi que l'enquête sociale établie par un travailleur social de l'office, servent de base aux décisions à prendre et font foi jusqu'à preuve du contraire.

Art. 27. Tout requérant de l'aide sociale dispose d'un droit de recours devant le conseil arbitral et devant le conseil supérieur des assurances sociales. La procédure à suivre et les frais de justice sont régis par le règlement grand-ducal du 24 décembre 1993 déterminant en application de l'article 294 du code des assurances sociales, la procédure à suivre devant le conseil arbitral et le conseil supérieur des assurances sociales, ainsi que les délais et frais de justice.

*

II. – DU SECOURS HUMANITAIRE

Art. 28. L'office peut dispenser à la personne dans le besoin, qui se trouve sur son territoire de compétence sans pour autant remplir les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale telles que définies à l'article 4, un secours urgent, de courte durée et conforme aux définitions données aux articles 2 et 3 de la présente loi.

Les dépenses relatives à ces secours sont remboursées par l'Etat sur base d'une déclaration certifiée sincère et exacte par l'office.

*

III. – DE LA FOURNITURE MINIMALE D'ENERGIE DOMESTIQUE ET D'EAU

Art. 29. Aux fins de la présente loi on entend par:

- „l'accès à l'eau“: la garantie de disposer d'un accès en quantité suffisante à de l'eau destinée à la consommation humaine, pour ses besoins personnels au niveau de l'alimentation et de l'hygiène;
- „énergie domestique“: toute forme d'énergie délivrée par un réseau public ou privé ou par des fournitures d'énergie stockable au domicile de la personne concernée, notamment l'électricité, le gaz, le fuel domestique, le charbon et ses dérivés, le bois, ainsi que toute forme d'énergie pouvant être utilisée à des fins domestiques;
- „énergie électrique“: l'alimentation en électricité basse tension du domicile des personnes privées à des fins domestiques;
- „une fourniture minimale en énergie domestique“: la garantie de bénéficier dans les conditions décrites ci-après d'une fourniture minimale en énergie domestique pour se chauffer correctement, pour préparer ses repas et pour éclairer son logement.

Art. 30. Dans les conditions et modalités fixées par la présente loi, l'accès à l'eau ainsi qu'à une fourniture minimale en énergie domestique est garantie à toute personne remplissant les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale, si elle se trouve dans l'impossibilité de faire face à ses frais d'eau destinée à la consommation humaine ou d'énergie domestique.

Art. 31. En cas d'application de la procédure fixée respectivement aux articles 2(8)d) et 12(5)d) des lois relatives à l'organisation du marché de l'électricité et à l'organisation du marché du gaz naturel, à l'encontre des clients résidentiels en défaillance de paiement, l'office compétent, après avoir reçu la copie de l'information y prévue, entame une procédure de prise en charge, pour autant que le défaillant remplit les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale. Dans tous les cas, l'office informe le fournisseur de la suite réservée au dossier dans les 10 jours de la réception de la copie de l'information.

En cas d'impossibilité de payer une facture relative à d'autres biens énergétiques ou à l'eau destinée à la consommation humaine, le client défaillant s'adresse directement à l'office compétent, qui procédera suivant les règles établies aux articles 25 à 26 de la présente loi.

*

IV. – DISPOSITIONS COMPLEMENTAIRES

De la restitution de l'aide fournie

Art. 32. L'office a droit au remboursement des secours financiers par lui versés:

- au bénéficiaire revenu à meilleure fortune;
- au bénéficiaire qui, pendant la période au cours de laquelle il a profité de secours financiers, disposait de ressources qui auraient dû être prises en considération;
- s'il est constaté que le montant du secours était trop élevé suite à une erreur matérielle ou comptable.

La restitution est obligatoire si le bénéficiaire a provoqué son attribution en alléguant des faits inexacts, ou en dissimulant des faits importants, ou si, après l'attribution, il a omis de signaler des faits importants.

Les sommes indûment touchées sont à restituer par le bénéficiaire ou ses ayants droit sans préjudice de poursuites judiciaires éventuelles. Elles peuvent être déduites de toutes sommes restant dues au bénéficiaire par l'office.

Au cas où l'intéressé est créancier d'un débiteur privé ou public, l'office ayant avancé des secours est subrogé dans les actions et garanties dont dispose le créancier pour le recouvrement des sommes qui lui sont dues.

A compter de la notification au débiteur des sommes faisant l'objet du recouvrement, le débiteur ne peut plus s'en libérer valablement qu'entre les mains de l'office.

La demande en paiement direct est faite par lettre recommandée adressée par l'office au tiers débiteur.

Comme pour la détermination des revenus et ressources il est tenu compte de l'aide qu'apportent les personnes tenues à l'obligation alimentaire instituée par les articles 203, 205 à 212, 214, 238, 268, 277 et 359 du Code Civil, l'office peut, si besoin est, agir en justice en lieu et place du créancier selon les règles légales de compétence et de procédure qui sont applicables à l'action de celui-ci.

L'action prévue à l'alinéa précédent sera basée sur les critères en vigueur conformément aux dispositions y relatives de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

Le créancier débiteur de l'office est averti par lettre recommandée de toute action entreprise par l'office et s'abstient aussi longtemps que nécessaire de toute action contre le débiteur.

Au cas où la personne aidée dispose d'un immeuble inaliénable de son vivant, l'office peut, afin de garantir une restitution ultérieure, procéder à l'inscription d'une hypothèque légale sur le bien en question.

Le débiteur appelé à rembourser l'aide touchée peut former contredit sur tout ou partie de ladite demande. Le contredit est formé par simple déclaration écrite par le contredisant ou son mandataire et il contient l'indication sommaire des motifs sur lesquels il est formé.

L'office prend position dans un délai de trois mois sur les arguments avancés et signale par lettre recommandée sa décision au débiteur.

Des prestations supplémentaires

Art. 33. Si des prestations d'aide sociale supplémentaires, autres que celles prévues par la présente loi, sont à fournir par l'office, à la demande d'une ou de plusieurs communes, les frais résultant, de façon directe ou indirecte, de ces prestations sont à charge des communes qui en ont fait la demande.

Si la demande émane de plusieurs communes, les frais à charge sont répartis proportionnellement au nombre d'habitants des communes ayant demandé ces prestations supplémentaires.

Des modalités et obligations en rapport avec la gestion financière

Art. 34. L'office est soumis au contrôle d'un réviseur externe et à celui du Service de contrôle de la comptabilité communale conformément aux dispositions légales réglant le fonctionnement de ce service.

L'office tient une comptabilité selon les principes de la comptabilité commerciale avec une partie analytique permettant de distinguer au moins entre les activités administratives et les activités sociales. Les comptes d'exercice sont remplacés par un bilan et un compte des pertes et profits global regroupant les différentes activités de l'office.

Un cadre budgétaire et comptable spécifique aux missions d'aide sociale est mis en place par l'Etat. Il est basé sur un plan comptable uniforme.

*

V. – DISPOSITIONS TRANSITOIRES, ABROGATOIRES ET FINALES

Art. 35. Les fonctionnaires, employés communaux, employés privés et ouvriers de l'office social sont pris en charge par l'office qui le remplace. Ils continuent d'être soumis aux dispositions de leurs statuts et contrats et d'être rémunérés dans les mêmes conditions que s'ils étaient dans leur office social d'origine. Ils conservent dans l'office leurs droits acquis et l'ensemble des avantages dont ils bénéficiaient et notamment les mêmes possibilités d'avancement, d'échelons et de grades, de durée et de carrière ainsi que les mêmes modalités de rémunération que dans leur office social d'origine.

Art. 36. Sont abrogés:

- la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours;
- l'arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance;
- l'article 41 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

Art. 37. Les modifications suivantes sont apportées à la loi communale du 13 décembre 1988.

Le deuxième alinéa de l'article 27 est modifié comme suit:

„Des jetons de présence peuvent également être accordés, sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur, aux membres des commissions administratives des hospices civils pour l'assistance aux séances desdites commissions.“

La première phrase du premier alinéa de l'article 31 est modifiée comme suit:

„Le conseil nomme les membres des commissions administratives des hospices civils.“

La première phrase du deuxième alinéa de l'article 31 est modifiée comme suit:

„Les membres des commissions administratives des hospices civils doivent être de nationalité luxembourgeoise.“

L'article 72 est modifié comme suit:

„Le bourgmestre ou son délégué assiste, lorsqu'il le juge convenable, aux réunions des commissions administratives des hospices civils et prend part à leurs délibérations avec voix délibérative. Il a le droit de présider l'assemblée.“

Art. 38. Sont amendés les textes de loi qui comportent les notions de „domicile de secours“ et de „bureau de bienfaisance“. Ces termes sont remplacés par le terme d'„office social“.

*

EXPOSE DES MOTIFS

La solidarité sociale était déjà présente il y a deux millions d'années et a permis aux premiers humains de survivre et de se disperser ensuite dans les différentes régions du monde. Certes, elle se limitait au partage des denrées et des abris disponibles, mais il faut bien constater que les problèmes d'alimentation et de logement perdurent de nos jours.

La communauté humaine va de ce fait, à travers l'histoire, rester pour chaque individu qui en fait partie, une sécurité et la notion d'entraide et de solidarité constitue une constante en matière de sociétés performantes.

On la retrouve à toutes les époques aussi bien dans les textes des grandes religions que dans les écrits des humanistes laïcs. Elle fait également partie du souci des dirigeants éclairés des nations qui, soit par humanisme, soit par logique politique pour éviter les troubles, veillent à assurer un minimum de biens aux plus pauvres de la société et à promouvoir toutes les mesures pouvant améliorer et relever le niveau de vie des plus démunis.

L'aide sociale a suivi au fil de l'histoire, l'évolution de notre société. Après avoir été pendant tout le Moyen Age, dans sa forme organisée surtout aux mains des ordres religieux, la révolution française de 1789 va bousculer l'ordre établi.

La déclaration des droits de l'homme du 24 juin 1793 avait proclamé dans son article 21: „*Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler.*“

En 1795, les troupes révolutionnaires françaises envahissent le Luxembourg et par une loi du 25 juillet 1797 y dissolvent toutes les communautés religieuses et confisquent leurs biens.

Dès le mois de novembre, la loi française de 1792 sur les bureaux de bienfaisance est transposée au Luxembourg et la gestion en est confiée aux administrations communales (Loi du 7 frimaire an V).

Après le congrès de Vienne de 1815, le régime hollandais organise des bureaux de bienfaisance centraux au niveau des provinces. Un arrêté royal du 7 décembre 1822 les supprime et confirme l'organisation des bureaux de bienfaisance au niveau communal (ordonnance du 14 novembre 1823).

La loi communale du 24 février 1843 organisera la bienfaisance sociale publique à partir des administrations communales (bureaux de bienfaisance). Celles-ci devront en principe accorder des secours de différents ordres (sanitaire, matériel) aux mendiants et indigents de leur commune. En fait, la lutte contre la mendicité (perçue à l'époque comme infraction), semble être la préoccupation majeure des gouvernements. La lutte contre la pauvreté paraît souvent accessoire. (Règlement du 11 décembre 1846 sur la répression de la mendicité et la création d'un dépôt de mendicité.)

Le 4 juillet 1843 Guillaume II signe une loi complétant la loi communale sur la bienfaisance sociale tout en accentuant la responsabilité des communes.

Une circulaire du 29 décembre 1846 relative à l'organisation de la bienfaisance publique dans le Grand-Duché de Luxembourg est envoyée aux services communaux au nom du Conseil de Gouvernement. Il y est signalé expressément (page 9), qu'il faut interpréter les articles qui font référence à un droit de l'indigent comme une simple obligation morale et non comme un droit civil positif.

Les textes de l'époque montrent que les communes sont de plus en plus dépassées par les événements et demandent l'intervention de l'Etat. Ce dernier, devant l'ampleur des problèmes et le manque de ressources, est incapable de faire face. Il se contente de subsidier les ordres religieux qui se sont implantés dans le domaine de l'aide sociale. Ceux-ci se développent rapidement durant la période de 1840 à 1880.

Les fonctions des hospices et des dépôts de mendicité étaient d'ailleurs multiples et font apparaître, du point de vue conceptuel, l'amalgame fait entre pauvreté, maladie, mendicité, invalidité et aliénation. Cet amalgame est le reflet de l'image de la pauvreté et de l'indigence à cette époque.

En 1845, le Grand-Duché comptait environ 180.000 habitants dont au moins 16.500 étaient qualifiés d'indigents et de mendiants. On peut estimer que 10% de la population vivait sous le seuil de pauvreté absolue.

En 1874, une loi marque l'ouverture de la participation de l'Etat aux frais d'entretien des indigents internés à l'hospice central d'Ettelbrück.

La loi sur le domicile de secours de 1897 va généraliser la participation de l'Etat aux frais d'entretien des indigents originaires de communes pauvres dans toutes les institutions sociales du pays et inaugurer une période riche en avancées sociales:

- 1900 – création de l'institut pour aveugles de Berbourg;
- 1901 – loi sur l'assurance maladie des ouvriers;
- 1902 – loi sur l'assurance accidents et l'inspection du travail;
- 1905 – création de l'institut pour enfants arriérés à Betzdorf;
- 1906 – loi sur la santé publique;
- 1911 – loi sur l'assurance vieillesse-invalidité.

Toutes ces lois vont contribuer à améliorer sensiblement la situation sociale et vers 1936 le Gouvernement pense qu'il est temps de revoir la loi sur le domicile de secours (en Belgique depuis le 10 mars 1925 les secours sont un droit). Il confie à une commission spéciale le soin de faire des propositions pour la réforme de la bienfaisance publique.

Le projet de loi sera transmis au Conseil d'Etat le 16 novembre 1938 et déposé à la Chambre le 10 décembre de la même année.

La situation internationale très tendue et l'invasion de mai 1940 auront raison de ce projet très documenté, qui garde en grande partie toute sa pertinence étant donné que la loi analysée n'a pas changé depuis et ce malgré de nombreuses initiatives en ce sens.

Jusqu'au milieu des années 70, la conjoncture économique et le marché du travail offraient une vue très optimiste de l'avenir, renforçant le sentiment qu'il suffisait de vouloir pour s'en sortir. Cela d'autant plus, que le chômage était inexistant et que la médecine se montrait confiante dans l'élimination des grands problèmes de santé avant la fin du siècle. Cet optimisme a fait place petit à petit à un constat plus réaliste et à de nouveaux défis: chômage, sida, toxicomanies, catastrophes industrielles ou naturelles, surendettement, diminution des ressources, augmentation du nombre de personnes très âgées nécessitant des soins, etc.

Les nouvelles lois vont, notamment à partir de 1975, tenir compte de cette évolution et les avancées réalisées sont remarquables:

- la loi du 30 juillet 1960 qui sur le plan national crée le Fonds National de Solidarité et garantit un droit à des prestations pour des personnes remplissant des critères bien définis;
- la loi du 18 juin 1975 sur l'allocation de vie chère (abrogée par la loi du 26 juillet 1986 sur le revenu minimum garanti);
- la loi du 16 avril 1979 sur l'allocation pour personnes gravement handicapées (abrogée par la loi sur le revenu minimum garanti);
- le règlement du Gouvernement en Conseil du 18 février 1983 concernant l'allocation de chauffage;
- la loi du 26 juillet 1986 qui instaure un droit à un revenu minimum garanti, crée le Service National d'Action Sociale et modifie la loi sur le Fonds National de Solidarité;
- la loi du 22 mai 1989 sur l'introduction d'une allocation de soins;
- la loi du 19 juin 1998 portant sur la création d'une assurance dépendance;
- la loi du 29 avril 1999 qui modifie profondément la loi sur le revenu minimum garanti. Le législateur fait une distinction claire entre l'indemnité d'insertion et l'allocation complémentaire. Pour combattre l'exclusion sociale, la remise au travail est favorisée, les conditions d'octroi sont allégées et le traitement administratif des demandes est accéléré;
- la loi du 27 décembre 2000 concernant la prévention du surendettement.

Toutes ces lois et règlements constituent des étapes importantes dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il est d'autant plus invraisemblable de constater que la loi de base en matière de lutte contre la pauvreté et la misère date de plus de 150 ans et n'a pas été adaptée aux évolutions et aux possibilités offertes de nos jours. Il s'agit d'un véritable dinosaure dans le contexte juridique de notre pays.

Pourtant dans les pays voisins, cette évolution a été constante visant à une meilleure organisation, à une meilleure collaboration des services en place et surtout à l'introduction du droit à l'aide sociale.

La France dispose de toute une série de lois concernant les différents domaines de l'aide individuelle, familiale et de l'activation sociale. Déjà en 1953, les bureaux de bienfaisance et d'assistance deviennent des bureaux d'aide sociale qui vont en 1986 se transformer en centres communaux d'action sociale regroupant souvent plusieurs communes et dont la compétence globale dans le vaste champ de l'action sociale est reconnue par l'Etat. Depuis plus de 20 ans, l'admission au bénéfice des allocations est clairement définie et s'accompagne de voies de recours.

En Allemagne, la loi date du 1er octobre 1962 „Bundessozialhilfegesetz“ et a été adaptée au 1er janvier 2005 „Sozialgesetzbuch XII“ pour mettre l'accent plus sur les mesures de réintégration que sur les simples taux à appliquer dans les différentes situations.

En Suisse, l'article 12 de la Constitution fédérale préconise d'accorder „à quiconque est dans une situation de détresse ... le droit d'être aidé et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine“.

La Belgique a abandonné déjà en 1976 le concept traditionnel d'assistance pour faire place à un droit subjectif permettant à toute personne de vivre conformément à la dignité humaine.

Une loi précédente de 1925 avait conservé l'appréciation discrétionnaire et paternaliste comme elle est encore ancrée dans notre loi actuelle. L'aide consentie sur base d'une seule obligation morale conserve la notion de charité et l'indigent dépend entièrement de la bonne volonté des organismes chargés de lui venir en aide. Cette assistance ne donne aucun droit au secours et ne constitue qu'une faveur. De même, aucune possibilité de recours n'est possible.

Le traitement des demandes de secours peut donc varier de manière très importante suivant la commune et l'office social auquel elles seront adressées. Ce qui veut dire que même si tout le monde peut se réfugier derrière le fait d'avoir strictement respecté et appliqué la loi, la possibilité d'injustices et l'iniquité de certaines décisions semble un phénomène inévitable d'autant plus que beaucoup d'offices sociaux ne bénéficient d'aucun encadrement professionnel et que certains de leurs membres, bien que très honnêtes, sincères et consciencieux, n'ont qu'une connaissance limitée, parfois simpliste des phénomènes et des problèmes sociaux.

Au fil du temps, il s'est créé un déséquilibre flagrant entre les avancées réalisées à un niveau central grâce aux lois sociales qui ont marqué le 20e siècle et l'organisation et la réglementation de l'aide sociale au niveau communal.

Le fait d'avoir négligé une adaptation progressive de ces textes afin de pouvoir tirer partie de la complémentarité évidente des deux approches, laisse en place un système compartimenté, lourd à mettre en œuvre, dont l'impact et l'efficacité ne sont pas évaluables.

Le législateur a élaboré une architecture sociale dont la portée ne pourra s'exprimer réellement, que s'il y a mise à niveau de l'aide sociale au niveau communal. Cela permettra d'apporter la cohérence et l'efficacité tout en mettant fin à ce potentiel d'arbitraire incompatible avec un état de droit, démocratique et épris de justice sociale. Si la misère humaine et les problèmes sociaux qui la sous-tendent se vivent et sont ressentis dans un contexte local, les solutions, pour être efficaces, doivent également être élaborées à partir de cette trame sociale locale.

Notre civilisation connaît un rythme de changements de plus en plus rapides qui demandent une adaptation constante des personnes et des familles. Cette évolution se fait au détriment des plus faibles qui ne peuvent plus participer à ce mode de vie. Le nouveau visage de la pauvreté est marqué par la situation de ces personnes qui se retrouvent en marge de la société.

Entre la participation et la marginalité, la frontière est très mince et même parfois difficilement perceptible. Les avancées du 20e siècle ont mis fin, au moins dans nos régions, aux causes de la misère des 18e et 19e siècles. La grande menace de nos jours est plus subtile mais tout aussi dangereuse: la précarité.

La précarité est un état de fragilité et d'instabilité sociale dont l'avenir et la durée ne sont pas assurés et qui risque, s'il se prolonge, de faire glisser ceux qu'elle affecte vers l'exclusion. Elle peut se définir comme l'absence d'une ou plusieurs des sécurités permettant aux personnes et aux familles d'assumer leurs responsabilités élémentaires et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte conduit à la pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même dans un avenir prévisible. Chacune des insécurités qui peut affecter les individus correspond à différents processus de fragilisation, de précarisation (précarisation de l'emploi et du travail, éclatement de la cellule familiale et érosion des solidarités familiales, conséquences des carences de qualifications

et de formations initiales, fragilisations dues à la maladie, insalubrité et cherté du logement, équilibre alimentaire non assuré, consommation accrue d'alcool et de tabac, comportements à risque, omniprésence des biens de consommation et donc la tentation de recourir à des crédits, exigences sociales au niveau de la présentation, des connaissances, de la mobilité et de la participation).

Il s'agit généralement de tout un engrenage, qui une fois le fragile équilibre rompu par une défaillance à un niveau, va entraîner les plus fragilisés vers l'exclusion et vers une descente aux enfers. Cette dérive représente non seulement une souffrance profonde pour les victimes, mais du fait des conséquences à long terme (frais de santé, perte d'années de productivité, net handicap scolaire et fragilisation des enfants issus de ces familles), constitue également une charge importante pour tous les domaines de notre société concernés. Il s'agit en premier lieu d'un désastre humain qui doit interpeller notre solidarité la plus élémentaire mais qui dévoile également à long terme une absurdité économique en contradiction avec une bonne gestion des moyens disponibles.

Malgré l'archaïsme des textes, il faut reconnaître que les communes et surtout celles ayant une population importante ont fait de gros efforts pour se doter d'une approche professionnelle et ainsi permettre une meilleure et plus objective gestion des situations d'aide. Néanmoins, la fragilité liée à l'absence de droit constitue un obstacle important pour toute solution coordonnée et pour une collaboration dans le temps avec les services oeuvrant dans le même domaine.

S'il n'y a pas lieu de remettre en question la volonté humanitaire profonde qui a présidé à l'instauration de la loi sur le domicile de secours et qui se perpétue d'ailleurs dans l'engagement dont font preuve au quotidien aussi bien les membres des offices sociaux que les différents professionnels appelés à intervenir, une refonte complète des textes de loi, avec l'objectif d'établir une base nouvelle assurant l'intégration des avancées et des services existants, est nécessaire et urgente. La création d'interfaces officielles devra permettre des collaborations et des actions rapides, complémentaires, transparentes et évaluables. Ces deux derniers termes mettent l'accent sur le fait que chaque citoyen a le droit de bénéficier des mêmes chances d'appréciation de ses besoins et d'accès aux possibilités d'aide existantes et ce quelque soit la commune dans laquelle il présente sa demande de secours.

Actuellement, les personnes en détresse, de même que les travailleurs sociaux font la différence entre des communes dites „compréhensives“, qui, sans le vouloir, attirent les personnes en difficulté et des communes réputées „hostiles“ qu'il vaut mieux éviter. Ce phénomène entraîne également une charge budgétaire fort différente entre ces deux types de communes.

L'entité communale était au début du 19e siècle à la fois une notion administrative et constituait de fait également une notion de mobilité et de communication. Les déplacements dans les communes voisines étaient peu fréquents et les moyens de communication fort lents. Aujourd'hui, les déplacements et les communications sont rapides et aisés, de sorte que le rayon de déplacement en une heure d'une personne employant les transports publics est de plus de 30 km.

De même, le visage des fléaux sociaux, comme nous l'avons vu plus haut, a changé. S'il est clair que les personnes ou les familles auront toujours leur domicile dans une commune, la problématique des nouvelles formes de pauvreté et d'exclusion sera le plus souvent située sur un espace géographique plus large. Les ressources à mettre en œuvre sont liées à des entités territoriales nettement plus vastes.

Le morcellement des structures de l'aide sociale entraîne autant d'obstacles à des solutions harmonieuses et équitables pour les personnes en difficultés.

Parmi la population qui reçoit et bénéficie des aides sociales, on distingue deux types de personnalités qu'on peut très schématiquement classer de la façon suivante:

- les personnes choquées, honteuses, blessées par ce qui leur arrive, qui font tout pour s'en sortir et qui d'ailleurs ont tout essayé avant de se retrouver contraintes à présenter une demande de secours;
- les personnes ayant perdu tout sens moral et qui trouvent dans l'aide sociale le moyen d'échapper à tout effort personnel.

En augmentant les chicaneries administratives ainsi que la stigmatisation locale, on blesse avant tout la première catégorie et on diminue ses chances de s'en sortir par une action constructive, alors qu'elle dispose encore des ressources physiques et psychiques pour accompagner les mesures à mettre en place par des secours ciblés. Même si on ne peut plus parler de prévention on évitera néanmoins un enlèvement dans une situation devenant vite dramatique: perte du logement ou du travail, éclatement de la famille, placement des enfants, etc. Le fait de „normaliser“ l'aide sociale aux plus démunis, donc à

ceux qui n'ont pas les capacités de vivre dans une société de consommation, permet d'établir une relation de confiance constructive et non une relation paternaliste, marquée par la honte, l'humiliation et le maintien dans une dépendance.

Force est de constater que si nous admettons le paradigme (aujourd'hui reconnu au niveau international) des causes multifactorielles de la pauvreté et de la misère, nous devons être conscients que toute réponse à ces problèmes d'exclusion doit reposer sur des solutions construites en fonction des besoins particuliers et s'articuler sur des réseaux et des alliances englobant l'environnement local déterminé par l'espace de vie de la personne ou de la famille qu'on entend aider.

Il faut abandonner la notion de faute et de culpabilité, même si l'alcoolisme d'un père ou les dépenses irresponsables d'une mère de famille ont abouti à une situation d'indigence. Il s'agit pour tout membre d'une famille dans une telle situation d'un véritable drame et seul l'adoption de la notion d'un droit à l'aide sociale, avec tout ce que cela implique au niveau législatif et professionnel, permettra de briser ces chaînes de la honte et de la marginalité qui trop souvent ne laissent aucune chance aux enfants marqués dès leur plus jeune âge par la dépendance du bon vouloir des personnes influentes de la commune et donc d'un profond sentiment d'infériorité.

Les grandes avancées sociales du siècle dernier relèvent à chaque fois des mesures nécessaires, bien réfléchies, élaborées dans un consensus national visant à suppléer les insuffisances d'une loi dont la trame même, quand au fond et la forme ne permettait pas, dès le départ, d'englober ces constructions monolithiques et autonomes que sont les organismes actuels intervenant dans le domaine social.

La meilleure preuve de l'obsolescence des textes nous est donnée par la comparaison avec les textes de la loi du 3 avril 1996 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile qui dans son article 11 crée un droit à une aide sociale en faveur des demandeurs d'asile alors que ce droit est encore inexistant pour les Luxembourgeois et étrangers séjournant légalement et régulièrement au Grand-Duché. La loi du 18 mars 2000 portant création d'un régime de protection temporaire va d'ailleurs souligner une nouvelle fois ce droit alors que pour tous les autres citoyens ce droit n'existe pas.

L'étude accompagnant et justifiant le projet de loi déposé fin 1938 comporte un large éventail de problèmes observés et de propositions pour y remédier. A près de 70 ans d'intervalle, certaines remarques restent d'actualité et peuvent être citées telles quelles:

- „... l'action d'une même commune aussi bien que l'action intercommunale des organes de la bienfaisance n'ont pas la cohésion qu'exigent les principes d'une bonne administration ...
- ... une telle commune accorde des secours raisonnables tandis que telle autre commune, voisine de la première refuse ... détermine de nombreux indigents à rechercher les centres plus propices à leurs prétentions ...
- ... ce manque d'entente engendre la dispersion des efforts et l'émiettement de l'action sociale ...
- ... meilleure organisation de l'administration de la bienfaisance publique, afin d'obtenir une unité d'action dans cette matière ...
- ... création d'offices intercommunaux d'assistance sociale ... il paraît évident qu'un résultat satisfaisant ne peut être atteint qu'en groupant et solidarisant les communes qui, dans leur isolement, sont impuissantes à remplir le devoir de l'assistance publique ...
- ... il est indispensable d'organiser les relations entre les diverses organisations charitables et de coordonner leurs efforts ...
- ... il est indispensable d'inscrire dans la loi même le principe que les allocations sont fournies sous la forme et dans la mesure qui sont les plus propres et les plus efficaces à remettre l'indigent en état de pourvoir à son entretien et à celui de sa famille ...
- ... la commission tient à relever spécialement une autre innovation qu'elle propose d'introduire à savoir: le droit de recours de l'indigent contre les décisions des offices d'assistance sociale ...“.

Même si certains termes paraissent anachroniques dans ce texte, il suffit de les remplacer par des concepts plus modernes pour se rendre compte qu'il devient vraiment urgent d'adapter cette loi au contexte actuel pour assurer une application efficiente de l'aide sociale sous toutes ses formes dans notre pays.

Il ne fait aucun doute qu'il reste un long chemin à faire pour parvenir à une situation de maîtrise de tous les déterminants menant aux situations d'exclusion et de souffrance en relation avec la pauvreté et la misère.

Les actions pourront s'appuyer sur la multitude de lois, règlements, administrations et professionnels qui interviennent directement ou indirectement pour ce domaine.

Cette nouvelle loi créera les instruments nécessaires pour une avancée concertée et coordonnée permettant des interventions plus précoces et plus efficaces sur les situations de pauvreté et sur leurs causes. Ce gain d'efficacité aura tout naturellement une répercussion positive dans des domaines annexes: santé physique et mentale, la réussite scolaire, la stabilité et la productivité au travail, la diminution des situations de violence et des affaires de justice.

Avec cette loi, le législateur aura non seulement la possibilité de faire preuve de clairvoyance dans le domaine administratif, mais pourra également poser un acte humanitaire en faveur des plus démunis de notre société.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

OBSERVATIONS GENERALES

Si le projet de loi de 1938 concernant les offices sociaux, malgré sa pertinence, n'a pas abouti pour des raisons extérieures à la volonté du législateur, il est important de mettre un terme à une situation déjà améliorée chez nos voisins, soit graduellement en France et en Belgique, soit en bloc comme en Allemagne (Bundessozialhilfegesetz, 1962).

Ainsi le droit de recours, prévu en 1938 et qui est formellement inscrit dans les juridictions spécifiques s'occupant des contestations dans le domaine de la sécurité sociale (conseil arbitral et conseil supérieur des assurances sociales), devrait en toute logique être d'application pour les décisions prises à l'égard des plus démunis. De même, l'obsolescence et le manque de transparence de la comptabilité prennent une connotation désespérante face aux efforts d'une société pour arriver à une gouvernance moderne et efficace. Si en 1938 le moment était opportun pour une adaptation, elle est de nos jours plus qu'urgente.

Malgré tout, urgence ne signifie pas précipitation et de ce fait l'architecture générale, les chapitres et les articles ont été élaborés en se basant sur les meilleurs compromis possibles entre la recherche d'une législation la plus proche possible des droits de l'Homme et la clairvoyance de ce qui est faisable sur le terrain. Cela toujours en restant dans le strict respect des lois et règlements régissant le service public de notre pays.

Le texte maintient l'autorité communale et plutôt que de recourir à des changements radicaux, respecte le travail déjà engagé par certaines communes plus importantes. De plus, cela évite le recours à des expériences de centralisation dont la mise en œuvre serait démesurée par rapport aux éventuelles économies à réaliser. La dimension humaine du contexte local devrait contribuer à un passage sans heurts d'une législation surannée à un modèle actualisé et viable.

Les différents articles se veulent porteurs d'une approche humaniste, s'inscrivant dans l'héritage des efforts consentis depuis le premier texte de loi français de 1792, transposé dans notre pays. En complémentarité, ils se veulent également porteurs d'un nouvel élan nécessaire à affronter les nombreux défis présents et à venir.

Il s'agit d'œuvrer pour le bien des individus et des familles ainsi que pour le bien commun. Cela suppose évidemment le bien-être de chaque individu, mais a cependant une valeur plus élevée que la simple addition des „bien-être“ individuels. Concilier le bien-être des bénéficiaires avec celui de la communauté permettra d'aboutir à une société durable.

Les maîtres mots de ce projet sont la solidarité, la responsabilité, l'inclusion, la collaboration et le partenariat.

La pauvreté et la misère ne doivent pas être gérées comme des fatalités. Il s'agit de défragmenter l'aide en lui restituant une démarche cohérente par la prise en compte de tous les aspects et par une dynamique suivant des objectifs à atteindre dans le temps.

Sous cet aspect, l'office social devient un guichet social unique ayant une vocation de subsidiarité par rapport à toutes les mailles du filet social existant. Cela permettra également de mettre fin à une pratique qui fait qu'aussi bien le Ministère de la Famille, que le Ministère de la Santé aient encore à

gérer des demandes de secours individuelles et ponctuelles, dont il est le plus souvent impossible d'en vérifier de façon directe l'opportunité et le sens.

Le rôle des Ministères concernés est avant tout de mettre en place une politique active de programmes de lutte contre la pauvreté et les drames humains qu'elle engendre. Pour cela, il est nécessaire de disposer d'informations valides sur tous les aspects de ce phénomène. Or, à l'heure actuelle ces informations sont très parcellaires, souvent contradictoires et ne permettent pas de lancer des actions dont on pourrait mesurer l'impact.

La misère revêt de nombreux visages et trop souvent les enfants, pris dans cet engrenage depuis leur plus jeune âge, n'arriveront pas à se défaire de cette honte et de l'exclusion qui ont marqué leur jeunesse. Certaines mesures de ce projet visent à se donner les moyens d'évaluer les différents problèmes ainsi que toutes les mesures et les décisions prises, à tous les niveaux, pour venir en aide aux individus. Par des interventions spécifiques et suivies, les services d'aide sociale pourront permettre à plus de familles de rompre le cercle vicieux de la marginalité et finalement à préserver l'unicité et la richesse humaine de notre société.

*

LES ARTICLES

Article 1.

Ce droit existe depuis des décennies dans nos pays voisins. Prévu dans le projet de loi de 1938, la transposition n'a jamais été réalisée à ce jour.

Pour marquer clairement la fin d'une époque où l'aide sociale pouvait être associée à des décisions arbitraires, paternalistes et humiliantes, il est utile de mettre dès le départ la notion de droit en exergue à l'article premier.

Si à première vue le terme dignité humaine peut paraître abstrait, il convient néanmoins de souligner sa présence incontournable dans les textes officiels et d'autre part, en reconnaissant son caractère moral lié aux sentiments. Ainsi difficilement évaluable jusque dans les moindres détails, il y a lieu de lire ci-après au moins une définition de ce qui, au nom de cette dignité humaine, n'est pas acceptable et que cette loi vise à prévenir.

La notion de dignité humaine fait référence à une qualité inséparablement liée à l'être même de l'homme, ce qui explique qu'elle soit la même pour tous et qu'elle n'admette pas de degrés. Le concept de dignité occupe une place éminente dans le droit international des droits de l'homme. On peut noter une première apparition de cette notion dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme en 1948. Pour les Européens elle deviendra très visible en constituant l'article premier de la Charte européenne des droits fondamentaux (Conseil européen de Nice 7 décembre 2000). Cette Charte a été insérée dans le Traité de Rome de 2004 et l'article sur les droits fondamentaux du traité modificatif de 2007 la mentionne, lui conférant ainsi une valeur contraignante pour les pays ayant ratifié ce point.

La notion de dignité humaine a également été discutée en Belgique dans le cadre de la loi du 12 janvier 2007, sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, publiée au Moniteur le 7 mai 2007. Dans une note au Roi il est spécifié: „*La notion de la dignité humaine ne fait l'objet d'aucune définition. Chacun s'accorde cependant à considérer qu'il existe un seuil en dessous duquel une personne ne vit pas conformément à la dignité humaine, laquelle implique que la personne puisse se nourrir, se vêtir, se loger, assurer son hygiène et avoir accès aux soins de santé. Cette notion est donc tout à la fois relative – car elle se détermine en fonction du degré de développement socio-économique de la société au sein de laquelle elle doit être mise en œuvre – mais également universelle – car au sein d'une société déterminée, l'appréciation d'une vie conforme à la dignité humaine se fait in concreto, de façon totalement individualisée, ce qui implique à chaque fois une appréciation spécifique.*“

Jean Pradel et J.-M. Danti-Juan dans leur ouvrage intitulé „Droit Pénal Spécial“ (Editions Cujas), définissent les infractions portant atteinte à la dignité humaine comme „*celles qui, hors les cas d'attentat à la vie, à l'intégrité ou à la liberté, ont pour effet essentiel de traiter la personne comme une chose, comme un animal ou, dans le meilleur des cas, comme un être auquel serait dénié tout droit à l'honneur et à son honorabilité.*“

Article 2.

Avec cet article sur les objectifs de l'aide, le lien est préservé avec les textes et la volonté du législateur de l'époque.

Pour répondre à l'évolution de notre société et pour fixer un cadre il y a lieu de préciser de prime abord, que le droit à l'aide dont question ici est destiné à la personne ou à la communauté de personnes dans le besoin. L'objet n'est donc point de répondre à des besoins de la collectivité, tel par exemple le ramassage scolaire ou des offres de garde d'enfants.

La nature de l'aide est délimitée par la notion de l'accès à des „biens de première nécessité“ dont les plus fondamentaux sont énumérés: les soins médicaux, le logement, l'approvisionnement en nourriture y compris l'eau potable, l'habillement, l'énergie domestique et la mobilité.

Bien que la mobilité ne constitue pas directement un besoin fondamental, elle revêt pourtant un caractère impérieux quand il s'agit de trouver ou de garder un emploi. De ce fait, pour ceux n'ayant aucun revenu, l'accès aux transports publics est un élément essentiel de réintégration dans la société.

Le logement reste comme par le passé un bien difficile à assurer. Dans le contexte de l'aide sociale, les secours en relation avec ce point sont avant tout des solutions de première ligne et d'urgence comme par exemple assurer un toit à des personnes à la rue, aider un locataire passagèrement en difficultés de paiement, guider le requérant vers les services lui permettant l'accès à un logement décent à un prix abordable.

Les soins médicaux concernent avant tout la garantie d'accès à des soins médicaux de base soit en assurant le paiement des cotisations à l'assurance maladie, soit en l'absence d'une telle assurance, en prenant en charge les frais résultant de traitements médicaux urgents dont l'absence mettrait directement en péril l'état de santé voire la survie du requérant. Il faut noter que la loi du 26 juillet 1986 portant création du droit à un revenu minimum garanti, conférait aux offices sociaux le devoir de „prendre en charge tous les risques de santé y compris l'aide médicale et l'hospitalisation pour les personnes dont les ressources sont insuffisantes et qui ne bénéficient pas d'une protection correspondante de la sécurité sociale“.

Au niveau de l'alimentation, l'aide vise à garantir à chacun une alimentation équilibrée tant au niveau de la qualité que de la quantité et adaptée à sa situation personnelle (enfant, femme enceinte, travaux lourds).

Pour l'habillement, il est surtout indiqué de veiller à ce que le requérant ait la possibilité de bénéficier de vêtements adaptés à la saison et en cas d'emploi, à la profession exercée.

Pour tous ces domaines il y a lieu de souligner la nécessaire individualisation des aides et la notion de réponse raisonnable aux cas de figures rencontrés.

Le deuxième alinéa introduit la notion de subsidiarité de ce droit. Toute mesure d'aide sera accordée en dernier recours et limitée dans le temps. Elle n'intervient qu'en complémentarité des aides déjà existantes et ne doit, ni ne peut se substituer à elles.

En ne liant pas simplement l'aide à un montant minimal ou maximal, la loi se démarque clairement d'une éventuelle dérive vers la notion d'un „RMG bis“. Il s'agit d'éviter le danger d'une confusion des rôles ou de saper certaines valeurs et objectifs propres à la loi sur le revenu minimum garanti.

Article 3.

En définissant ainsi l'aide, il s'agit de souligner qu'il ne s'agit pas simplement de distribuer des chèques, mais de s'orienter vers une aide des individus ou des familles dans leur contexte global pour leur éviter l'exclusion, les rendre autonomes et membres entiers de notre société.

L'aide abandonne définitivement le domaine de l'aumône et peut prendre des formes très diverses suivant les besoins de la situation.

Hormis l'aide matérielle, il est indiqué que l'aide pourra être très diversifiée comme par exemple une formation, la garde des enfants, une guidance sociale au niveau des dettes, les conseils de gestion de l'énergie domestique ou des achats.

L'aide pourra être assortie d'un contrat de solidarité qui est un outil de développement et non de contrainte. Il repose sur une logique de droits et de devoirs, soulignant une fois de plus la rupture avec le concept de l'aumône. Il orchestre le devoir de solidarité envers la personne mais également les devoirs de la personne envers la société. Avec cet outil de travail social il est possible de concrétiser les démarches réciproques que le requérant et le service social s'engagent à réaliser dans un projet

commun et avec des objectifs bien déterminés, permettant une évaluation périodique des progrès accomplis.

Cette aide qui est indispensable et sur laquelle doit se construire le futur de la personne aidée est mise à l'abri de tout détournement et de toute utilisation qui ne serait pas liée directement à son objectif premier.

Article 4.

Avec cet article il s'agit de préciser avec un maximum de clarté les ayants droit de la loi en l'ouvrant sur toute personne qui se trouve en situation de résidence autorisée, régulière et effective et, d'autre part, en écartant dès le départ toutes les situations couvertes par d'autres mesures de protection ainsi que toutes les situations évidentes pouvant donner lieu à un comportement qui est généralement qualifié de „tourisme social“.

Cinq situations sont énumérées pour servir de base, à savoir:

- Le demandeur de protection internationale qui bénéficie déjà d'un droit propre à sa situation et qui est clairement désigné par son statut.
- La personne qui a rejoint un membre de sa famille ou un tiers suite à un engagement de ce dernier de subvenir à ses besoins. Cette mesure s'adresse aussi bien à des familles qu'à des associations ou à des entreprises. Elle vaut pour les personnes de tout âge et s'applique également en cas de placement dans une institution.
- Le principe à la base de la troisième catégorie est que toute personne qui entreprend des études ou des stages de formation dans son pays ou dans un pays étranger, doit être à même de subvenir à ses besoins. Cela soit par l'intervention de sa famille, de revenus propres ou de bourses d'études ou de formation. Les études ne peuvent constituer un alibi pour une filière de tourisme social ou d'immigration déguisée. Les services sur le territoire desquels se trouvent des logements pour étudiants et les lieux de formation seraient confrontés à une déferlante de demandes.
- La quatrième exclusion est conforme à la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres.
- Enfin, il est clair que toute personne qui fait l'objet d'une mesure de détention est exclue du droit à l'aide sociale. Une exception est toutefois prévue pour les personnes bénéficiant d'un congé pénal du fait qu'une telle mesure peut être comparée à une liberté conditionnelle et que les moyens acquis par une activité rétribuée en prison ne permettent pas toujours, même en cas d'efforts personnels, de survivre dignement jusqu'au premier salaire.

Article 5.

La terminologie d'„office social“ est maintenue étant donné qu'il s'agit d'une dénomination relativement récente, bien identifiée par le public. Il est vrai qu'une nouvelle dénomination aurait souligné et rendu plus visible le passage vers une nouvelle ère de l'aide sociale. L'ancienne dénomination ne doit toutefois pas masquer le fait, que les anciens offices sociaux sont effectivement dissous et remplacés par un nouvel organisme et que, d'autre part, il s'agit d'une refonte complète et intelligente des structures et de leur fonctionnement afin de les adapter aux exigences des temps présents.

L'office va rester comme par le passé un établissement public, mais le nombre de ces établissements sera réduit au quart de leur nombre actuel. Dans le même ordre d'idées, et afin d'assurer plus de souplesse et d'adaptabilité aux besoins même ponctuels au niveau du fonctionnement des futurs établissements publics, le choix du droit privé a été retenu.

Article 6.

En laissant l'aide sociale dans le cadre des communes, il est tenu compte du désir des autorités communales de maintenir la solidarité sociale locale dans leur domaine de compétences. D'autre part, l'inclusion des familles en difficultés exige le recours au tissu social local et toute centralisation exagérée serait contreproductive.

Au niveau de la création des nouveaux offices il est, tout comme en 1938, fait appel au bon sens des communes pour ne créer des services qu'à partir d'un nombre minimal d'habitants. En 1938, ce chiffre était de 8.000, ce qui compte tenu de la population de l'époque représente proportionnellement

un nombre nettement plus élevé que les 10.000 prévus dans le cadre de la présente loi. Les arguments sont les mêmes qu'à l'époque, c'est-à-dire qu'il est impossible pour des petites communes de faire face, seules, aux charges que peuvent représenter certaines situations où une aide de qualité doit pouvoir être garantie au même titre que dans les grandes communes. Les variations des charges d'une année à l'autre peuvent être également mieux réparties si on tient compte d'une population plus large pour atténuer les fluctuations. S'il y a 200 ans la commune représentait encore le cadre de vie d'une grande part de la population, on part aujourd'hui d'un cadre de vie: domicile, travail, loisirs, délimité par la distance franchissable en moins d'une heure avec les transports publics. A ce niveau également les notions générales ont beaucoup changé d'autant que, tout en limitant les risques pour les communes regroupées, cette démarche offre un champ de solutions plus large. Même dans cette constellation nous aurons toujours une vingtaine d'offices différents répartis sur tout le territoire. En aucun cas il ne s'agit d'une centralisation excessive, ni d'une distanciation exagérée, mais d'un compromis entre une gestion raisonnée des besoins à partir des ressources disponibles et le respect de l'activité et de l'autonomie locale.

La modélisation proposée vise à garantir un service de qualité comparable sur tout le territoire du pays en mettant l'accent sur la proximité, l'efficacité, la faisabilité et le respect des structures et constellations de services déjà en place. Il ne s'agit pas d'un carcan, mais d'une grille de départ permettant de constater la faisabilité de la démarche. Cette grille est basée sur les éléments objectifs des caractéristiques locales, les moyens de communications et les structures existantes. Ainsi, les éléments et les collaborations ayant fait leurs preuves, comme par exemple les permanences sociales organisées entre certaines communes et le service de proximité de la Croix-Rouge, restent possibles si les acteurs locaux le désirent et sont autant d'éléments qui contribuent à une offre équilibrée.

Concernant la dissolution des anciens offices sociaux, la question se pose comment gérer la succession. Surtout dans le cas des regroupements de communes dans un seul office, il faut éviter que des différences existantes au niveau des anciens offices sociaux soient reproduites au sein du nouvel office. C'est pour cette raison qu'il est proposé de faire succéder dans un premier temps la commune à tous les biens, charges et obligations de son ancien office social. Ensuite, chaque commune donne à son nouvel office les moyens qu'il lui faut pour remplir ses missions. De cette façon, il est possible de prendre un nouveau départ, aussi bien au niveau du fonctionnement qu'au niveau des finances.

Les grandes lignes pour régler des adaptations locales futures sont esquissées alors que les procédures détaillées, calquées sur les réglementations en vigueur au niveau des relations entre communes, seront reprises dans un règlement grand-ducal.

Article 7.

Cet article énonce les principes de base des missions de l'office sans toutefois rentrer dans les détails. En effet, toute énumération risquerait de ne pas être exhaustive et par là, de limiter inutilement le champ des interventions possibles, voire nécessaires, dans une situation donnée. Comme il s'agit d'aides personnalisées, il ne sert à rien de les standardiser outre mesure, car elles auraient toutes les chances de rater leur objectif. Il est préférable de laisser à l'office social le soin de décider de la forme, du type et de l'envergure de l'aide spécifique à allouer dans un cas donné. Cela ne signifie pas que place est laissée à l'arbitraire. Au contraire, toute décision prise dans le cadre de la présente loi est supposée s'appuyer sur un diagnostic social professionnel. En outre, le fait qu'elle est susceptible d'un recours devant les juridictions de la sécurité sociale, lui donne un caractère officiel, beaucoup plus contraignant que le simple devoir moral existant dans l'ancienne législation.

Parmi les missions conférées aux offices par d'autres textes de loi, il y a celles leur conférées par la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti. Ainsi, l'office est organisme compétent pour décider des demandes au titre du RMG endéans les 30 jours et d'assurer le versement de l'allocation complémentaire jusqu'à la reprise de celle-ci par le Fonds national de solidarité. De même, en cas d'urgence, le président de l'office peut prendre la décision d'octroyer l'allocation complémentaire dans les vingt-quatre heures.

Etant donné qu'actuellement de nombreuses organisations sont actives dans le domaine social au niveau de notre pays, il est nécessaire de définir clairement les missions essentielles de l'office. Comme l'Etat assure déjà le financement du fonctionnement de services spécialisés actifs dans ce domaine, il est indispensable d'éviter les doubles ou triples emplois. Aussi à chaque fois que des collaborations ou des adaptations peuvent se faire, dans le sens d'une restructuration des services vers plus de clarté

dans les responsabilités et vers un meilleur service pour les usagers, les moyens disponibles seront utilisés prioritairement à ces fins.

Il y a lieu de relever la notion de territoire de compétence qui renvoie clairement au domaine, mais également aux limites de la responsabilité de chaque office. Comme il est possible que les missions puissent évoluer ou s'adapter dans le temps et afin de ne pas hypothéquer par une rigidité exagérée cette adaptation, le détail des missions est spécifié dans un règlement grand-ducal.

Article 8.

Cet article vise à protéger les offices qui desservent une commune qui abrite une institution qui pourrait être sujette à héberger des personnes ayant fréquemment recours à l'aide sociale.

Article 9.

Cet article place l'aide sociale dans une perspective de travail social professionnel, qui hormis dans certains offices sociaux, n'était pas garanti jusqu'ici.

Article 10.

Afin de disposer dès le départ d'une image claire de ce que sera le nouveau service et de son fonctionnement, cet article ainsi que les suivants (jusqu'à l'article 19) esquissent un mode d'organisation commun à tous les établissements publics et de ce fait bien connu des responsables locaux. Cela est conforme à la volonté d'adapter une législation et une approche surannées, sans pour autant révolutionner toutes les structures au risque d'un fonctionnement non maîtrisé.

Il va de soi que pour le volet documentation il appartiendra au Ministère ayant l'aide sociale dans ses attributions de mettre à la disposition des services un outil de classement et de collecte de données permettant de reconnaître à la fois la nature, l'ampleur et la distribution des problèmes, mais aussi les moyens employés pour y remédier et leurs résultats à court et à long terme.

Article 11.; Article 12.

Eléments conventionnels d'organisation qui n'appellent pas de commentaires particuliers.

Article 13.

Cet article traite de la nomination des membres du conseil d'administration. Pour les communes regroupées, les dispositions arrêtées de commun accord garantissent une représentation adéquate. Pour autant que raisonnablement possible, il est veillé à rechercher un équilibre des genres lors des nominations.

Article 14.

Dans l'intérêt du bon fonctionnement de l'office social, cet article prévoit un renouvellement par moitié du conseil d'administration tous les trois ans. Cette façon de procéder permet à l'office de disposer à tout moment de membres pouvant se prévaloir d'une certaine expérience et de limiter ainsi les risques de discontinuité. Elle présente aussi un compromis entre les avantages cités ci-avant et le souhait compréhensible des responsables communaux de nommer leurs représentants après les élections.

Article 15.; Article 16.

Eléments conventionnels d'organisation qui n'appellent pas de commentaires particuliers.

Article 17.

Si cet article paraît anodin, il introduit néanmoins le droit à une indemnisation du président et à des jetons de présence pour les membres, alors que l'arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 stipule expressément dans son article 8: „Les membres des bureaux de bienfaisance, ainsi que le secrétaire, exercent leurs fonctions gratuitement.“. Le projet de loi de 1938 avait repris ce principe tout en permettant: „une indemnité correspondant aux frais par eux exposés et à la perte matérielle que leur occasionnera l'assistance aux réunions. Ces indemnités sont soumises à l'approbation du Gouvernement“. L'analyse menée sur les budgets des offices sociaux pour les années 2003 et 2004 a montré que 44 offices sociaux versent des jetons de présence alors que la majorité des offices sociaux appliquent le texte de loi toujours en vigueur. Une régularisation et une plus grande équité au niveau des personnes

qui s'investissent dans ces activités sont de mise, par une indemnité spécifique pour le président et le receveur et des jetons de présence pour les membres à fixer par règlement grand-ducal.

Article 18.

Cet article qui autorise le président ou son délégué à prendre des décisions d'urgence existait déjà dans la loi de 1846 (article 19) et son maintien semble évident étant donné qu'il y aura toujours des situations imprévisibles qui nécessiteront des mesures rapides et pragmatiques.

Article 19.

Comme dans le projet de loi de 1938 le personnel est placé sous la direction du conseil d'administration. L'office peut, soit engager directement un assistant social ou assistant d'hygiène sociale, comme c'est d'ailleurs déjà le cas dans certaines communes, soit s'engager par convention avec un service non étatique ou communal mais pouvant se prévaloir d'une expérience en matière d'activité sociale qui lui met le personnel qualifié à disposition. Cette solution a également été retenue du fait qu'elle offre une approche pragmatique de la situation existante et permet de garantir par un réservoir plus important de personnel une présence professionnelle continue. Il appartiendra néanmoins à chaque service en accord avec le Ministère de tutelle de déterminer son mode de fonctionnement. Trois modèles sont possibles, à savoir: uniquement du personnel social propre, ou bien uniquement par l'intermédiaire d'un louage de services auprès d'un fournisseur de services par un accord de collaboration, et finalement la solution qui consiste à avoir du personnel propre complété par du personnel mis à disposition par un fournisseur externe. Le but final du législateur étant la garantie d'une aide sociale de qualité accessible à toutes les personnes en situation de détresse. Tout comme il ne peut y avoir de double emploi, la notion de territoire de compétence (art. 8.) responsabilise clairement les offices communaux ou régionaux respectifs qui, tout en pouvant orienter les personnes vers des services spécialisés pour des problèmes bien définis, veilleront à une prise en charge globale et efficiente.

Actuellement, le personnel du service social de proximité de la Croix-Rouge complète déjà les interventions des assistants sociaux des offices sociaux. En décloisonnant les interventions et les structures elles gagneront en clarté, en moyens et en efficacité.

Article 20.

Éléments conventionnels d'organisation qui n'appellent pas de commentaires particuliers.

Article 21.

Bien que la notion de secret professionnel soit connue au niveau des services communaux son rappel semble nécessaire à un moment où les tâches se complètent, les actions se professionnalisent et les échanges d'informations, éléments importants de la collaboration entre personnes, s'intensifient.

Article 22.

Cet article qui énumère de façon non limitative les ressources du service est conforme à la situation existante.

Article 23.

Il faut rappeler qu'à l'origine les communes étaient seules responsables pour les personnes en difficultés sur leur territoire et ce n'est que face aux difficultés de certaines communes que l'Etat, pour garantir un minimum de prise en charge, a accepté de contribuer de plus en plus à l'aide sociale. Grâce aux multiples lois qui ont amélioré avant la première guerre mondiale la prise en charge sociale et ensuite par la création du Fonds national de solidarité et du revenu minimum garanti, la tendance c'est tout simplement inversée. Actuellement, la moitié des communes ne versent aucun subside pour le compte de l'office social.

Fixer les parts respectives entre ce qui est l'apport des communes et l'apport de l'Etat est un exercice très difficile du fait que la comptabilité des offices sociaux n'est pas harmonisée et que les simples transferts financiers (par exemple dus à l'ancienne législation sur le domicile de secours abrogée plus loin à l'article 36), représentent une part non négligeable des flux financiers (40% des recettes sont des remboursements et seuls 22,75% des dépenses se classent sous les 4 rubriques destinées aux secours). Cet aperçu global n'a pu être obtenu qu'en décortiquant article par article les budgets 2003

et 2004 des offices sociaux de toutes les communes. Il va sans dire que les fluctuations entre communes sont énormes. Quoiqu'il en soit, il est urgent de prévoir des taux pour garantir une répartition équitable entre les communes. Ce procédé déjà prévu dans le projet de loi de 1938 nécessitera un suivi au cours des premières années de sa mise en place et peut-être, l'une ou l'autre adaptation. Actuellement, il s'agit des meilleurs chiffres disponibles pour l'ensemble de l'effort de l'aide sociale. Au niveau des apports financiers on distingue les offices sociaux eux-mêmes, les subventions communales, la part de l'Etat au niveau des secours et du personnel social.

C'est dans ce cadre qu'il convient de considérer le chiffre de 50% qui consacre, somme toute, un partage des responsabilités et des charges. Par ailleurs, les maxima prévus au niveau de l'intervention dans le cadre de l'enveloppe, pour ce qui est des frais de salaire du domaine administratif et du domaine social, s'orientent également au niveau de l'existant. A noter qu'actuellement les offices sociaux qui disposent de personnel social et administratif directement à leur service ne touchent pas de remboursement de l'Etat sur ces deux postes de dépenses. D'autre part, il est entendu que dans le cadre d'une simplification administrative et pour décharger certains offices sociaux, les frais de placement de personnes indigènes dans le besoin ne sont plus avancés, ni pris en charge à raison de 20% par les services, mais directement et à 100% par le Ministère compétent, à l'instar de ce qui est déjà d'usage pour les placements d'étrangers, ainsi que pour des placements effectués à l'étranger.

Article 24.

La tutelle de l'Etat est partagée suivant les compétences. Si l'aide sociale proprement dite tombe sous la tutelle du Ministre ayant l'aide sociale dans ses attributions il est évident du fait que l'aide sociale reste dans les prérogatives d'un établissement public au niveau communal, que le Ministre ayant les affaires communales dans ses attributions garde également une tutelle sur le volet spécifique de l'organisation à ce niveau.

Article 25.

Afin de ne pas surcharger le texte de loi de base et de garder une certaine marge d'adaptation rapide, les détails des procédures sont inscrits dans un règlement grand-ducal.

Par contre, il est important de préciser les grands principes dans cet article à savoir qu'il doit exister une procédure transparente du dépôt des demandes, une justification des décisions, une traçabilité de leur suivi et l'existence d'un dossier minimal propre à chaque situation.

Comme il s'agit de circonstances revêtant souvent un caractère d'urgence, le droit à l'aide est ouvert à la date où la demande est déposée.

Jusqu'à présent, „l'indigent“ n'avait pas de droit et ne pouvait même pas faire appel s'il estimait avoir été injustement traité. D'ailleurs, comme il a été signalé dans l'exposé des motifs, les personnes en détresse tout comme les professionnels du service social savent très bien que, suivant les offices sociaux, des situations identiques peuvent être appréciées et traitées de manière fort différente. Aussi, afin d'éviter dès le départ toute source potentielle de conflit en matière de traitement d'une demande, il a été accordé une attention particulière aux procédures qui doivent permettre une traçabilité de toute demande et protéger aussi bien les demandeurs que les agents du service qui reçoivent ou instruisent les demandes.

A cette fin, certains instruments comme le registre des demandes et certaines procédures comme l'accusé de réception sont introduits et permettent aux plus démunis de profiter à leur tour officiellement des bonnes pratiques administratives. Il convient de signaler que de nombreux offices sociaux n'ont pas attendu cette loi pour agir de la sorte, mais une fois de plus il s'agit de remplacer un texte de loi survivant d'une époque où „l'indigent aidé“ perdait son droit de vote.

Article 26.

Cet article met une nouvelle fois l'accent sur la nécessaire professionnalisation des démarches ainsi que l'obligation du demandeur de participer à l'évaluation et au suivi de sa situation.

Article 27.

Déjà présent dans le projet de loi de 1938, le droit de recours est enfin institué par cet article. Les formes correspondent aux démarches communément appliquées en matière sociale.

Article 28.

En réponse à une problématique d'actualité dans toute l'Europe, cet article permet à l'aide sociale d'intervenir de façon appropriée en faveur des personnes exclues du droit à l'aide sociale, tel que défini par la présente loi, tout en ayant l'assurance d'un dédommagement par l'Etat.

Article 29.

Le domaine étant nouveau et pour plus de clarté, l'article reprend les définitions des concepts employés afin d'éviter des erreurs d'interprétation.

Article 30.

Les bénéficiaires de cette mesure sont clairement délimités.

La garantie de l'accès à l'eau et à l'énergie domestique représente bien plus qu'un confort. Il s'agit d'une condition vitale à la participation à la vie en société. De nos jours, un certain degré d'hygiène corporelle est indispensable pour l'accès à un emploi ou la fréquentation scolaire. L'énergie domestique permet également de se chauffer en hiver, de préparer des repas ou pour les enfants, de faire les devoirs à domicile. Il y a lieu de considérer la problématique, non du point de vue d'une consommation inconsidérée mais, du point de vue du minimum vital permettant d'avoir ses chances de prendre ou de garder sa place et ses activités en société.

En dehors de cette garantie, on s'aperçoit que les personnes en détresse ont recours à des expédients de dépannage, toujours plus onéreux, le plus souvent mal adaptés et malheureusement parfois très dangereux. Il serait indigne de notre société de tolérer encore plus longtemps sur notre territoire que des personnes ou familles entières soient forcées par la pauvreté à survivre dans des conditions de taudis ne respectant pas les besoins les plus élémentaires.

Comme les coupures restent possibles dans des situations extrêmes de non-collaboration des personnes en défaillance de paiement, les délais fixés par les procédures permettent néanmoins aux services sociaux responsables de la protection des mineurs et des personnes en situation de faiblesse d'intervenir pour protéger ces derniers des conséquences d'une coupure. En aucun cas, il ne s'agit d'un blanc-seing délivrant les bénéficiaires de toute obligation personnelle.

Article 31.

Cet article a été adapté de manière à s'harmoniser avec la procédure fixée dans les lois relatives à l'organisation de l'électricité respectivement du gaz naturel.

Comme une coupure de l'énergie domestique reste possible, celle-ci n'est effectuée qu'après un avis en ce sens par le service d'aide sociale ayant constaté la non-collaboration du client défaillant, où d'office, si après un délai d'un mois depuis la notification de la prise en charge par le service d'aide sociale aucun versement n'a été effectué sur la facture exigée.

Les dettes en cas de non-paiement de livraisons de fuel domestique, de gaz liquide de chauffage, de charbon ou de bois, ainsi que les factures se rapportant à la consommation de l'eau potable délivrée par le réseau public sont à adresser aux services d'aide sociale conformément aux délais et procédures figurant dans les lois du 1er août 2007 relatives à l'organisation du marché de l'électricité et à l'organisation du marché du gaz naturel.

Article 32.

L'article rappelle la notion de solidarité en prévoyant dans certaines conditions la restitution des aides fournies.

Les différentes rubriques de cet article sont largement inspirées de ce qui est d'application en matière de revenu minimum garanti.

Article 33.

Liberté est laissée à l'autonomie communale de faire plus que le minimum contenu dans le projet de loi commenté ci-avant. Toutefois, il est retenu que si des actions supplémentaires étaient décidées, et qu'elles devraient être exécutées par l'intermédiaire du service d'aide sociale, elles sont facturées par ce dernier à la, ou respectivement les communes impliquées.

Article 34.

Il est tenu compte à la fois de l'instruction du Gouvernement en Conseil du 11 juin 2004 en matière de contrôle budgétaire, ainsi que des besoins d'information des Ministères de tutelle.

La partie analytique permet de clairement suivre l'évolution des différentes dépenses et recettes. De même, une observation sur base de relevés standardisés et comparables permet une meilleure évaluation des actions menées et des résultats atteints.

Article 35.

Cet article est conforme aux textes consacrés visant à préserver les droits du personnel en place.

Article 36.

Pour la loi de 1846, il s'agit d'une adaptation plus que nécessaire après 160 ans d'existence.

Plus présente dans les esprits, parce que source de polémiques constantes, la loi de 1897, dite „loi sur le domicile de secours“, qui avait pour but de mettre fin aux conflits entre offices sociaux et à „l'expulsion“ des „indigents“ vers les communes voisines, son abrogation demande un minimum de commentaires.

L'introduction de la loi de 1897 sur le domicile de secours, où pourtant le législateur de l'époque avait essayé de prévoir tous les cas de figure, n'a pas réussi, malgré une réglementation très détaillée, à mettre fin à tous les cas litigieux. Certes, au départ la loi a eu l'avantage de calmer les esprits, mais très vite avec les grandes migrations des populations dues à l'industrialisation du sud du pays, les sources de désaccord, cette fois en se référant à la loi, ont repris. Les deux conflits mondiaux qui ont bouleversé notre société et le non-aboutissement du projet de loi de 1938 sur la réforme des offices sociaux, ont contribué à creuser le fossé entre les lois d'un autre siècle et l'évolution de notre société.

Le cadre de la loi n'était plus adapté et depuis les années 50 du siècle dernier, cette loi est à l'origine de nombreux différents, longs et difficiles, entre offices sociaux. De par son principe, cette loi engendre un véritable flux monétaire entre différents acteurs de la vie sociale (offices sociaux, communes, commissariats de district, ministères, institutions, etc.), accompagnés d'autant de courriers et de démarches administratives (transmis, notifications, accusés de réception, copies, autorisations, signalements, demandes, rappels, virements, etc.), que sa mise en pratique au regard des sommes en jeu relève parfois de la gageure administrative.

Par sa présence, cette loi complique non seulement la transparence des situations de pauvreté (le flux monétaire peut mettre des années avant d'aboutir là où il doit être comptabilisé en fin de compte), mais entraîne aussi par sa complexité des sources de conflits. Actuellement, elle ne contribue en rien à une meilleure prise en charge de la personne dans le besoin, mais constitue principalement un boulet administratif.

Etant donné que par la disparition, pour les offices sociaux, des charges financières liées aux placements (art. 23) et une répartition plus claire et sobre des frais entre les offices et l'Etat, il est logique de mettre fin à une loi, qui avait sans aucun doute son importance il y a plus d'un siècle, mais qui est également à l'origine au cours des 50 dernières années, de polémiques sans fin.

Articles 37 et 38.

Ces articles qui organisent la transition ont pour but de garantir une mise à jour au niveau de la loi communale (art. 37), tout comme de tout autre texte reprenant des dénominations utilisées (art. 38), à changer à l'entrée en vigueur de la présente loi.

5830/01

N° 5830¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI**organisant l'aide sociale**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(7.4.2008)

Le projet de loi sous avis vise à conférer au secteur de l'aide sociale une base juridique plus adaptée aux temps présents, notamment en ce qui concerne l'organisation et les missions des offices sociaux. Pour rappel, la base légale des offices sociaux actuels est ancrée pour l'essentiel dans l'arrêté grand-ducal du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance. Un projet de loi sur la réforme des offices sociaux avait été introduit en 1938. Ce projet est cependant resté lettre morte en raison de l'invasion de mai 1940. Le nouveau projet reprend certains aspects du projet de 1938.

Un premier aspect du projet est de nature conceptuelle. Dans le présent cadre légal, l'aide sociale est avant tout consentie en vertu d'une obligation morale. Le projet de loi sous revue consacre une évolution fondamentale en direction d'un droit à l'aide sociale, comme l'atteste son article 1 qui est libellé de la sorte: „*Il est créé un droit à l'aide sociale destiné à permettre à l'ayant droit de mener une vie conforme à la dignité humaine*“. Ce faisant, le Luxembourg se rapprocherait de la situation prévalant dans nombre d'autres Etats européens. Ainsi, la Belgique a adopté dès 1976 un droit à l'aide sociale défini en termes de dignité humaine.

Un deuxième aspect du projet de loi revêt une dimension plus organisationnelle. A l'heure actuelle, les pratiques des communes sont assez disparates en matière d'aide sociale. Cette situation induit la coexistence de communes „généreuses“, auxquelles s'adressent nombre de personnes en détresse, et de communes plus restrictives qui „exportent“ certains problèmes sociaux. Le projet de loi sous revue vise à assurer une plus grande uniformité par le biais d'une certaine standardisation de l'organisation et des missions des offices sociaux.

Les offices seront dotés de la personnalité juridique. A l'instar des entreprises privées, ils devront établir un bilan, un compte de pertes et profits et tenir une comptabilité analytique. Les principales missions des offices, prises en charge par un conseil d'administration, consisteront à octroyer des aides en faveur de personnes dans le besoin et à veiller à la réinsertion de ces personnes, le cas échéant à travers des „contrats de solidarité“. Ces aides consisteront en biens ou services de première nécessité tels que les soins médicaux, le logement, l'alimentation, l'habillement, l'énergie – y compris à des fins de chauffage – la mobilité et l'eau. Elles seront octroyées à titre subsidiaire, c'est-à-dire uniquement afin de compléter les prestations prévues par d'autres dispositions légales – par exemple celles qui se rapportent au revenu minimum garanti. Ces aides ne seront par ailleurs octroyées qu'après enquête sur les ressources des requérants. Une autre mission fondamentale des offices serait la coordination des divers acteurs en matière de détresse sociale, afin de répondre au caractère multiforme de ce fléau.

Chaque commune ne disposera pas nécessairement d'un office social, contrairement à la situation prévalant à l'heure actuelle. Le projet de loi sous revue prévoit deux cas de figure, en fonction de la population de chaque commune. D'une part, les communes comptant 10.000 habitants ou davantage pourront établir un office social propre. D'autre part, les communes dont la population est inférieure à ce même seuil devront constituer un office commun avec d'autres communes, l'ensemble ainsi constitué devant atteindre ou excéder le seuil de 10.000 habitants. Un règlement grand-ducal déterminera les limites de ces regroupements ainsi que les sièges des offices sociaux communs.

Le financement des offices sociaux sera assuré par des ressources propres, par des contributions des communes, par une partie des revenus de la Loterie nationale, par des dons et legs et enfin par une

contribution de l'Etat. Ce dernier financera 50% du déficit annuel des offices. Il ne participera cependant au financement des frais de personnel qu'en deçà d'une quote-part prédéterminée.

Analyse et appréciations de la Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce se félicite de l'évolution conceptuelle consacrée par le projet de loi sous avis, qui se détourne d'une approche empreinte de paternalisme au profit d'une reconnaissance explicite de la notion de dignité humaine. L'apport du projet est par ailleurs très appréciable sur le plan organisationnel, ce qui devrait en soi contribuer à améliorer l'efficacité de la dépense publique. Les importants acquis du projet de loi pourraient cependant être renforcés par la prise en compte des appréciations suivantes:

L'accent accru sur un droit positif à l'aide sociale ne peut se concevoir sans une activation accrue de l'aide. Il convient en effet d'éviter que la reconnaissance explicite d'un droit à l'aide sociale ne s'accompagne de l'apparition de nouveaux „pièges de pauvreté“, d'autant qu'il est inadmissible de laisser une personne connaître durablement les affres de la pauvreté. Le projet de loi sous avis comporte bel et bien cette dimension, à travers l'instrument du contrat de solidarité. L'article 3 indique que l'aide sociale „*Peut être assortie d'un contrat entre l'ayant droit et l'office social, appelé contrat de solidarité, qui définit les obligations et les démarches à effectuer en vue de rendre l'ayant droit indépendant de l'aide fournie*“. Par ailleurs, l'article 25 du projet indique qu'un règlement grand-ducal déterminera „*les modalités d'établissement et le contenu minimal des dossiers ainsi que des contrats de solidarité*“.

La Chambre de Commerce se félicite de la référence aux contrats de solidarité. Elle regrette cependant que le contenu minimal et les procédures présidant à la mise en oeuvre des contrats de solidarité ne soient pas précisés plus avant dans le projet de loi lui-même. En outre, dans une optique d'„Etat social actif“, des contrats de solidarité permettant d'envisager dans les meilleurs délais une réintégration sociale et professionnelle devraient revêtir un caractère automatique, et non conditionnel comme suggéré à l'article 3. Seuls des cas spécifiques devant être précisés dans la loi – par exemple de graves problèmes de santé – permettraient de déroger à ce principe général de la mise en oeuvre automatique des contrats de solidarité.

Sur le plan organisationnel, l'article 6 prévoit en matière d'aide sociale un regroupement des communes dont la population est inférieure à 10.000 habitants. Ces communes devront établir un office social commun. Dans l'état actuel des choses, la mise en oeuvre de cet article donnerait lieu à environ 35 offices sociaux, du moins en supposant que toutes les communes de plus de 10.000 habitants établiraient un office propre et que les regroupements des autres communes ne dépasseraient que légèrement le seuil de 10.000 habitants. Un tel nombre d'offices sociaux paraît bien plus justifié que le nombre actuel, soit 116 offices. A ce nombre estimé de 35 offices sociaux correspondrait une population moyenne par office de près de 14.000 personnes, contre 4.100 actuellement. En guise de comparaison, la population similaire par Centre public d'action sociale (CPAS) atteint 18.000 personnes en Belgique.

Au vu de ces chiffres, le seuil de 10.000 personnes prévu dans le projet de loi – voire même un seuil plus élevé encore – paraît en définitive assez fondé. Ce seuil permettrait à l'avenir d'éviter que des petites communes soient confrontées à des situations de détresse sociale qui exigent des moyens financiers et/ou humains excédant leurs capacités. Un seuil élevé est en conséquence le garant d'une mise en oeuvre homogène de l'aide sociale à travers le territoire national.

Les règles de financement sont notamment précisées à l'article 23. En vertu de cet article, l'Etat couvrirait 50% du déficit annuel des offices sociaux, y compris les frais de personnel jusqu'à une quote-part donnée. Cette intervention de 50% permettrait d'assurer une certaine péréquation au profit des communes les plus défavorisées. Par ailleurs, l'Etat participe au financement de l'aide sociale dans nombre de pays étrangers.

Cependant, en l'absence de mesures correctrices, l'intervention de l'Etat pourrait inciter les communes à consentir des dépenses excessives. Afin, de contrer une telle dérive, il conviendrait d'évaluer et de comparer l'efficacité des dépenses des différents offices sociaux, compte tenu évidemment des disparités sociales entre les zones couvertes par les offices. Le projet de loi renferme quelques pistes intéressantes à cet égard, puisque son article 10 demande aux conseils d'administration des offices de „*documenter annuellement à des fins statistiques et d'évaluation les demandes présentées, les aides attribuées et les objectifs réalisés*“. Afin de valoriser cette avancée, il conviendrait de prévoir une

certaine standardisation de la collecte de données et de la définition des objectifs des offices. L'efficacité respective des offices sociaux pourrait alors être comparée, conformément à une optique de résultats. Une telle démarche permettrait de déceler les „best practices“ et de favoriser leur diffusion.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques formulées ci-avant.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5830/02

N° 5830²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI**organisant l'aide sociale**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(9.5.2008)

Par lettre du 1er février 2008, Réf.2008/3221/PJ/mz, Madame Marie-Josée Jacobs, ministre de la Famille et de l'Intégration, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des employés privés.

1. Ce projet a pour but de créer un droit à l'aide sociale devant permettre à tout ayant droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Si la CEP•L approuve cette proclamation d'un droit absolu à l'aide sociale, il lui faut toutefois dire d'emblée qu'elle déplore fortement que le projet de loi ne donne en réalité pas de contenu précis à ce droit, ce qui rendra sa mise en oeuvre difficile (cf. infra).

Par ailleurs, la formulation assez vague d'un „droit à l'aide sociale devant permettre à tout ayant droit de mener une vie conforme à la dignité humaine“ risque de ne pas éliminer le danger de décisions arbitraires.

2. Le projet a pour but de compléter et de moderniser le système de protection sociale existant, en mettant à jour la législation archaïque actuelle, à savoir la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours et l'arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 sur la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance.

Pour ce faire, il a pour but de créer les instruments nécessaires pour une action coordonnée et harmonisée entre les différentes communes, permettant des interventions plus efficaces sur les situations de pauvreté et sur leurs causes.

3. En vertu de la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours, le ministère de la Famille et de l'Intégration rembourse partiellement aux offices sociaux les secours que ces derniers accordent aux indigents et des secours financiers qu'ils allouent en cas de placement d'enfants, de personnes âgées ou handicapées.

En ce qui concerne les secours alloués par les offices sociaux aux indigents étrangers, l'Etat rembourse l'intégralité des sommes allouées. Selon le Conseil supérieur de l'action sociale¹, ces différents modes de participation de l'Etat aux frais exposés par les communes sont souvent perçus par les pauvres indigènes, à tort ou à raison, comme étant injustes. Il n'est pas à exclure que les interventions en faveur des étrangers se font plus facilement et plus rapidement étant donné que le remboursement est assuré de façon quasi automatique.

Les dépenses pour l'exercice 2005 étaient de 3.529.107 € pour les indigents indigènes et de 2.565.789 € pour les indigents étrangers².

Toujours selon le Conseil supérieur de l'action sociale, la réforme de la législation sur le domicile de secours et sur les offices sociaux s'impose avec vigueur depuis de longues années. Il est en effet difficile de concevoir que dans un Etat de droit, épris de justice sociale, des personnes vivant dans la

1 Conseil supérieur de l'action sociale, *Le RMG au Luxembourg*, 4e rapport adressé à la Chambre des députés, 2003.

2 Rapport d'activité 2006 Ministère de la Famille et de l'Intégration

précarité, ne pouvant bénéficier du revenu minimum garanti, soient à la merci des décisions des offices sociaux qui apprécient souverainement s'ils accordent un secours ou non. En outre, les offices sociaux des petites communes n'ont souvent qu'une activité réduite ou nulle.

4. Sans préjudice de ses remarques et critiques qui vont suivre dans le cadre du présent avis, la Chambre des employés privés salue l'initiative gouvernementale de réformer les dispositions actuelles en matière d'aide sociale.

Cette initiative prend en fait le relais d'un projet de loi datant de 1938 (!) qui avait déjà des objectifs similaires mais qui, pour diverses raisons, n'a jamais débouché sur une loi. Les auteurs du présent projet s'inspirent d'ailleurs encore de ce projet.

La législation actuelle constitue donc en effet „*un véritable dinosaure dans le contexte juridique de notre pays*“, ce qui est d'autant plus regrettable que nos pays voisins sont plus progressistes en la matière et connaissent déjà depuis plus ou moins longtemps un véritable droit à l'aide sociale accompagné de voies de recours contre les décisions prises par les instances compétentes.

4bis. Par ailleurs, le projet se situe dans un contexte économique et social, national et mondial, dans lequel les inégalités sont croissantes.

Sans vouloir entrer dans les détails, la Chambre des employés privés rappelle qu'elle a décrit dans maintes prises de position récentes que la répartition des gains de valeur ajoutée se fait, notamment aussi au Luxembourg, de plus en plus en défaveur des salariés. En outre, au sein de la classe salariale, les inégalités sont croissantes et de plus en plus de salariés, surtout jeunes, sont contraints d'accepter des conditions de travail précaires.

Ces évolutions rendent malheureusement d'autant plus urgente une réforme des dispositifs en matière d'aide sociale.

La CEP•L tient toutefois à relever que les dispositifs d'aide sociale ne peuvent servir à se forger une bonne conscience et à se dédouaner des lacunes d'un système économique vampirisé par les marchés qui ne parvient plus à faire avancer nos sociétés vers un modèle plus égalitaire, voire qui génère ou renforce les injustices.

L'aide sociale ne saurait constituer qu'un filet de secours de dernier ressort pour les personnes ou ménages qui, au vu de circonstances particulières, ne peuvent pas subvenir de manière autonome à leurs besoins. Pour la CEP•L, c'est à la racine qu'il convient de traiter les problèmes de paupérisation, et il importe dès lors aussi que les pouvoirs publics encadrent et régulent en amont l'économie défaillante.

L'aide sociale ne doit notamment pas libérer les entreprises de leur responsabilité sociale consistant par exemple à offrir des emplois de qualité, durables et décemment rémunérés à leurs salariés.

5. Le présent avis comprend deux parties: la première traite plus particulièrement des dispositions qui organisent le fonctionnement des offices sociaux; la deuxième est consacrée à l'aide sociale proprement dite, c'est-à-dire aux prestations que l'ayant droit peut obtenir.

*

I. L'ORGANISATION DES OFFICES SOCIAUX

1. Des établissements publics gérés selon les méthodes du droit privé (Article 5 du projet de loi)

1.1. Situation actuelle

6. L'aide sociale est actuellement régie par les dispositions de:

- l'arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance (appelés offices sociaux depuis la loi RMG du 26 juillet 1986);
- la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours.

Cette législation n'a connu aucun changement significatif depuis son origine.

Malgré son obsolescence, elle conserve son utilité à l'égard des personnes qui ne remplissent pas les conditions d'octroi pour l'obtention d'une prestation au titre de la loi RMG du 29 avril 1999 et à l'égard de celles qui nécessitent une aide complémentaire dans certaines situations („*Hilfe in besonderen Lebenslagen*“).

7. Selon l'arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des „offices sociaux“, les offices sociaux, établis dans le Grand-Duché de Luxembourg, conformément à la loi, seront organisés dans chaque commune.

Selon le commentaire des articles, les offices sociaux revêtent la forme d'établissement public.

Selon Pierre Majerus³, „*les établissements publics des communes sont des services communaux, dotés de la personnalité juridique et jouissant, en raison de leur caractère spécial, d'une certaine autonomie, sous la surveillance des communes et la tutelle administrative du Gouvernement.*“

La loi confère le caractère d'établissements publics aux bureaux de bienfaisance, aux hospices communaux et aux syndicats de communes“.

8. Les renseignements que la CEP•L a pu obtenir auprès de différentes communes du pays ne confirment toutefois pas ces propos.

Bien que les offices sociaux bénéficient d'une certaine autonomie et d'un budget propre, voire, constituent dans les grandes communes des services à part avec du personnel propre, il paraît que seuls les offices sociaux des villes de Luxembourg et d'Esch/Alzette revêtent le caractère d'un véritable établissement public.

1.2. Le projet de loi

9. Les bureaux de bienfaisance créés en vertu de l'arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance ont été renommés „offices sociaux“ par 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.

Le projet de loi avisé maintient la terminologie d'„office social“; les offices sociaux auront la qualité d'établissement public. Ils seront gérés selon des méthodes de droit privé.

10. L'article 108bis de la Constitution luxembourgeoise prévoit en effet que la loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet.

Le projet de loi attribue aux offices sociaux la qualité d'établissement public sans précision supplémentaire.

Or, la CEP•L entend rappeler au Gouvernement son instruction du 11 juin 2004 ayant pour objet de fixer une ligne de conduite et des règles générales en matière de création d'établissements publics⁴.

Cette instruction s'applique à tous les projets de loi portant création de nouveaux établissements publics. Elle s'applique aussi, le cas échéant, à l'occasion des changements législatifs affectant les lois relatives aux établissements publics déjà existants. Dans ces cas, les dispositions à modifier sont examinées à chaque fois quant à leur conformité avec l'instruction en question.

Au sens des dispositions de cette instruction, il y a lieu d'entendre par établissement public toute personne morale de droit public chargée par une disposition législative de gérer un ou des services publics déterminés sous le contrôle tutélaire de l'Etat, et qualifiée comme telle par la loi portant création de l'établissement public. Cette loi attribue la qualification soit d'un établissement public à caractère administratif (EPA), soit d'un établissement public à caractère industriel

³ Majerus Pierre, *L'Etat luxembourgeois*, Imprimerie centrale, Luxembourg, 1983.

⁴ Instruction du Gouvernement en Conseil du 11 juin 2004 ayant pour objet de fixer une ligne de conduite et des règles générales en matière de création d'EP (Mémorial A 2004, No 115, pages 1762 et s.)

et commercial (EPIC), soit d'un établissement public à caractère culturel, social et scientifique (EPCSS), à tout établissement en voie de création⁵.

Par ailleurs, toujours selon cette instruction, chaque projet de loi portant création d'un nouvel établissement public doit être accompagné d'une note dans laquelle le ministre de tutelle apportera une explication sur les points suivants:

- l'opportunité dûment établie permettant de conclure au caractère inéluctable de la décentralisation, avec en particulier tous les arguments à l'appui susceptibles de démontrer que ni l'option d'une simplification administrative (par exemple attribution de la gestion séparée à une administration de l'Etat) ni celle d'une privatisation n'ont pu être retenues;
- le choix de l'un des trois statuts juridiques conformément aux différentes catégories d'établissements publics;
- une justification par rapport aux différents points de l'instruction consistant à vérifier s'il y a eu conformité ou non par rapport aux différents points de celle-ci avec, en cas de non-conformité éventuelle, un argumentaire détaillé sur ses raisons.

Cette note n'est pas parvenue à la CEP•L qui se doit dès lors de constater que toutes ces précisions font défaut et que le Gouvernement ne semble pas respecter la ligne de conduite qu'il s'est donnée.

10bis. La CEP•L donne à considérer par ailleurs que la loi communale de 1988 prévoit des établissements publics placés sous la surveillance des communes.

Or, si cette loi donne quelques précisions concernant la comptabilité de ce type d'établissement public, elle ne donne pas non plus de précisions quant à leur gestion, voire quant à une éventuelle application de méthodes de droit privé.

La CEP•L estime que le projet de loi doit préciser que les offices sociaux constituent des établissements publics prévus aux articles 170 à 173 de la loi communale du 13 décembre 1988.

11. La CEP•L s'interroge également sur la volonté du Gouvernement de conférer aux offices sociaux une gestion selon des règles de droit privé.

L'idée de réformer la législation sur le domicile de secours et sur les offices sociaux a été reprise par le premier plan national d'action pour l'inclusion sociale de 2001 à 2003 dans la proposition 63: „Mise en place d'un groupe de réflexion en vue de préparer un projet de réforme de la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours et de l'arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 sur la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance“.

Ce groupe de réflexion propose de conserver le statut d'établissement public communal des offices sociaux (sous la surveillance de la commune et le contrôle de l'Etat), le conseil d'administration étant désigné par le conseil communal. Il estime que l'établissement public devrait obligatoirement disposer de son personnel propre et qualifié, nommé par l'établissement public dans le statut de fonctionnaire ou d'employé communal. L'établissement public devrait pouvoir recourir à des ONG pour certaines missions.

Une gestion selon les règles de droit privé n'y est donc aucunement préconisée.

12. La Chambre des employés privés constate que ni le texte du projet, ni l'exposé des motifs, ni le commentaire des articles ne donnent d'explications ou de précisions sur ce que les auteurs du projet entendent exactement par une gestion „dans les formes et d'après les méthodes du droit privé“.

⁵ Par établissement public à caractère administratif (EPA), il y a lieu d'entendre toute entité de droit public dotée de la personnalité juridique et chargée de la gestion d'une activité de service public classique dans le cadre limite de sa spécialité.

Par établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), il y a lieu d'entendre toute entité de droit public gérant, dans le secteur public, mais dans des conditions comparables à celles des entreprises privées, des activités de nature industrielle ou commerciale consistant à produire ou à vendre des biens ou des services.

Par établissement public à caractère culturel, social et scientifique (EPCSS), il y a lieu d'entendre tout organisme de droit public gérant, dans le secteur public, des activités spécifiques dans le secteur social, culturel ou scientifique qui, sous certaines conditions, peuvent être considérées comme comparables à celles d'une entreprise privée.

Le commentaire des articles se limite à préciser qu'„afin d'assurer plus de souplesse et d'adaptabilité aux besoins même ponctuels au niveau du fonctionnement des futurs établissements publics, le choix du droit privé a été retenu“.

S'agit-il donc ici uniquement de la volonté de pouvoir engager plus facilement du personnel ayant un statut de droit privé? La CEP•L rappelle que certains offices sociaux occupent d'ores et déjà du personnel ayant un statut de droit privé.

Est-ce que les auteurs comptent même recourir davantage à des contrats à durée déterminée? La CEP•L donne alors à considérer que la qualité du travail du personnel des offices sociaux devrait normalement s'améliorer s'il y a une certaine stabilité et continuité au niveau des personnes de contact.

La CEP•L est d'avis que le personnel des offices sociaux devrait bénéficier en principe du statut de fonctionnaires ou d'employés communaux, voire, le cas échéant, de contrats à durée indéterminée.

Le seul argument du surplus de flexibilité en matière de gestion du personnel ne saurait, aux yeux de la CEP•L, constituer une raison suffisante pour adapter des méthodes de gestion du droit privé, bien au contraire.

2. Lieux d'implantation (Article 6 du projet de loi)

13. Actuellement, selon l'arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 sur la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance, chaque commune dispose de son office social.

14. Le projet de loi entend réduire le nombre d'offices sociaux. Selon le commentaire des articles, le nombre des offices sociaux passera au quart de leur nombre actuel.

Dorénavant, chaque commune de 10.000 habitants au moins institue un office qui est placé sous sa surveillance ou adhère à un office commun à plusieurs communes.

Toute commune d'une population inférieure à 10.000 habitants se regroupe avec une ou plusieurs autres communes, peu importe le nombre d'habitants de cette ou de ces communes, en vue d'atteindre au moins une population de 10.000 habitants pour former en commun un office.

Au jour de l'entrée en fonction du conseil d'administration de l'office commun, les actuels offices sociaux des communes regroupées sont dissous et les communes respectives succèdent à tous leurs biens, droits, charges et obligations.

Chaque commune donne à son office, respectivement à l'office commun auquel elle appartient, les biens et moyens dont il a besoin pour accomplir ses missions, notamment une dotation au fonds de roulement. Dans le cas d'un office commun, cette dotation est calculée au prorata de la population de résidence la plus récente établie par le STATEC.

Un règlement grand-ducal détermine les communes sièges des offices communs et indique pour chaque commune de moins de 10.000 habitants l'office dont elle fait partie au moment de l'entrée en vigueur du présent projet de loi. Ce règlement détermine aussi la composition des conseils d'administration et les modalités de désignation et de révocation des membres de ces conseils par les conseils communaux des communes regroupées, ainsi que les montants minima par habitant de la dotation des communes au fonds de roulement de l'office.

15. Le groupe de réflexion précité proposait d'envisager le regroupement des offices sociaux en bureaux régionaux, garantissant à la fois la proximité et un meilleur anonymat pour le demandeur.

La CEP•L peut partager les réflexions allant dans le sens d'une nécessité de regrouper certains services à un niveau supracommunal en vue d'une meilleure efficacité.

Il semble évident aussi que l'aide sociale ne peut être organisée au niveau national, ce qui compliquerait certainement une prise en charge immédiate et efficace. Conformément au principe de subsidiarité, l'aide sociale doit en effet être organisée au niveau le plus approprié pour les citoyens.

La CEP•L se demande dans ce contexte si les auteurs du projet disposent d'un bilan relatif aux activités des offices sociaux sous leur forme actuelle, qui mettrait en évidence des carences éventuelles et les modifications que doit apporter en conséquence ce projet de loi.

Elle peut parfaitement s'imaginer qu'il existe des offices sociaux ayant moins de 10.000 „resortissants“ mais qui fonctionnent de manière très efficiente. Réorganiser ces offices pourrait, le cas échéant, mener à une désorganisation de leurs services.

15bis. Si le critère du nombre d'habitants peut sembler pertinent d'un prime abord pour organiser un regroupement, une comparaison des populations des différentes communes pourrait démontrer le contraire. En effet, chaque commune présente ses spécificités et ses problèmes sociaux, sans lien automatique avec l'importance du nombre de ses habitants.

Il peut dès lors arriver qu'une commune de moins de 10.000 habitants connaisse un nombre important de demandeurs d'aide sociale, supérieur à celui d'une commune de plus de 10.000 habitants.

Cette commune ne sera dès lors pas en meilleure posture pour s'associer à d'autres communes afin de constituer un office social, ces dernières risquant éventuellement de s'opposer à une telle association.

Le projet de loi devrait donc laisser la liberté aux communes de regrouper ou non leurs offices sociaux respectifs.

Le projet ne définit d'ailleurs pas les critères (mise à part l'objectif d'atteindre 10.000 habitants) selon lesquels le Gouvernement entend procéder aux regroupements et comment les communes seront impliquées dans ce processus.

15ter. Finalement, la CEP•L s'interroge sur l'origine du critère de 10.000 habitants pour disposer d'un office social propre.

Elle donne à considérer que la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil prévoit que, dans les communes de 6.000 habitants et plus, il est institué une ou plusieurs commissions des loyers. Plusieurs commissions des loyers sont instituées pour l'ensemble des communes de moins de 6.000 habitants. Un règlement grand-ducal déterminera la zone de compétence territoriale et le siège de ces commissions des loyers.

Si l'on procède à des regroupements de communes afin d'exercer en commun certaines missions dans l'intérêt des citoyens, ne serait-il tout de même pas plus efficient de rester dans une seule et même logique, notamment pour des problématiques qui peuvent être liées?

15quater. Pour assumer sa mission de façon optimale dans l'intérêt de la population, l'office peut organiser des permanences dans des locaux autres que ceux de son siège, mais situés sur son territoire de compétence.

La CEP•L est d'avis que ces permanences doivent être rendues obligatoires dans les communes de moins de 10.000 habitants s'étant regroupées pour former un office commun.

En effet, à défaut, il peut être difficile pour des personnes dépourvues de moyens de locomotion d'avoir accès à un office social, particulièrement dans de petites communes isolées.

15quinquies. Concernant la transition du patrimoine mobilier et immobilier des établissements actuels, le projet de loi se contente d'énoncer qu'„*Au jour de l'entrée en fonction du conseil d'administration de l'office commun, les actuels offices sociaux des communes regroupées sont dissous et les communes respectives succèdent à tous leurs biens, droits, charges et obligations*“.

Cette disposition laisse ouvertes quelques questions relatives aux patrimoines immobiliers des offices sociaux actuels, qui ne sont pas résolues par le commentaire des articles. Par exemple, un office social a pu recevoir un bien immobilier par un legs testamentaire lui imposant le respect d'une condition.

Cette condition oblige l'office social gratifié qui a accepté le legs. Si cette condition n'est pas respectée, le legs pourrait être contesté. Quel sera le sort d'un legs reçu par un office social lui imposant de conserver le bien légué?

3. La structure et le personnel des offices sociaux

3.1. *Le conseil d'administration des offices sociaux* (Articles 10 à 18 du projet de loi)

Composition

16. Chaque office est administré par un conseil d'administration composé de 5 membres au moins.

Dans les offices regroupant plusieurs communes, chaque commune membre est représentée par au moins 1 représentant au conseil d'administration.

La CEP•L considère qu'un nombre trop élevé de membres dans le conseil d'administration n'améliore pas nécessairement l'efficacité de ses travaux.

Il y aurait donc lieu de fixer également un nombre maximal de membres d'un tel conseil qui serait évidemment fonction notamment du nombre de communes regroupées dans l'office social en question afin d'assurer la présence d'un représentant de chaque commune „membre“ de l'Office social en question.

17. Pour pouvoir être membre du conseil d'administration de l'office, il faut remplir les conditions légales pour être éligible au conseil communal de la commune ou d'une des communes de l'office commun.

Les membres du conseil d'administration ne peuvent être parents ou alliés jusqu'au deuxième degré inclusivement, ni être unis par les liens du mariage ou d'un partenariat.

Ne peuvent faire partie du conseil d'administration:

- les fonctionnaires et employés du ministère de l'Intérieur ainsi que du ministère de la Famille et de l'Intégration et ceux des commissariats de district;
- les bourgmestres et les échevins;
- les membres du personnel de l'office;
- les membres du personnel des communes qui sont desservies par l'office.

Les membres du conseil d'administration sont désignés comme suit:

- lorsque l'office couvre une seule commune, le conseil communal nomme les membres du conseil d'administration. La nomination a lieu suite à un appel public aux candidatures lancé par le collège des bourgmestres et échevins au moins quinze jours avant la réunion du conseil communal lors de laquelle il sera procédé aux nominations;
- lorsque l'office couvre plusieurs communes, il appartient aux conseils communaux des communes regroupées de nommer les membres du conseil d'administration de l'office;
- lors de la nomination des membres, les communes cherchent, dans la mesure du possible, un équilibre entre les genres.

18. Le ou les bourgmestres ou son ou leurs délégué(s), membre(s) du collège des bourgmestres et échevins, assistent, lorsqu'ils le jugent convenable, aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative.

Actuellement, selon l'arrêté de 1846, le bourgmestre ou son délégué assiste lorsqu'il le juge convenable, aux réunions des commissions administratives des offices sociaux et prend part à leur délibération avec voix délibérative. Il a le droit de présider l'assemblée.

La CEP•L se demande pourquoi le projet de loi prévoit l'exclusion du bourgmestre et des échevins de la prise de décision du conseil d'administration, ceci sans indication de motif.

La CEP•L désapprouve l'interdiction faite aux bourgmestres et échevins de faire partie du conseil d'administration de l'office social. De même, le fait de permettre seulement – et non d'imposer – au bourgmestre ou à son délégué d'assister aux réunions du conseil d'administration, avec une voix consultative – et non plus délibérative – semble contraire aux intérêts des administrés. En effet, le bourgmestre est en principe la personne la mieux avertie des problèmes sociaux existant dans sa commune et des réponses possibles.

18bis. La CEP•L renvoie au point 79 du présent avis, dans lequel elle demande que les assistants sociaux ou les professionnels de l'action sociale et éducative de l'office concerné participent avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration dans certains cas de figure.

19. La durée du mandat de chaque membre du conseil d'administration est de six ans.

Le conseil d'administration se renouvelle tous les trois ans par moitié ou par moitié plus ou moins un demi. L'ordre de sortie est fixé lors de la première réunion du conseil d'administration par tirage au sort à effectuer par le président.

Les membres sortants sont rééligibles.

Le membre du conseil d'administration qui en cours de mandat perd une condition d'éligibilité ou est frappé d'une incompatibilité, est de plein droit démissionnaire de son mandat. Lorsque l'office couvre le territoire d'une seule commune, le conseil communal de cette commune peut révoquer de son mandat un membre du conseil d'administration de l'office et pourvoir à son remplacement dans un délai de trois mois.

La CEP•L s'étonne que le conseil communal puisse, sans motif, révoquer de son mandat un membre du conseil d'administration de l'office social.

Afin d'éviter des décisions arbitraires, elle estime que ce pouvoir de révocation doit se limiter à des cas de figure précis dans lesquels le membre du conseil d'administration n'exerce plus son mandat de manière régulière, voire sérieuse (ex.: absences répétées, maladie prolongée).

Rémunération

20. Les membres du conseil d'administration touchent des jetons de présence dont les montants sont fixés par règlement grand-ducal.

Le président a droit à une indemnité dont le montant est fixé par le conseil d'administration sous l'approbation du ministre de l'Intérieur. Un règlement grand-ducal arrête les maxima de ces indemnités.

Missions

21. Le conseil d'administration a pour missions:

- d'établir annuellement un budget et d'arrêter les comptes de l'office;
- de statuer sur les demandes de prestations et sur les restitutions;
- d'engager, de nommer et de congédier le personnel de l'office;
- de décider sur le placement de la fortune de l'office;
- de décider sur l'acquisition et l'aliénation d'immeubles et de droits immobiliers;
- d'assurer la gestion d'oeuvres, d'institutions ou de services que la ou les autorités communales lui confient;
- de documenter annuellement à des fins statistiques et d'évaluation, les demandes présentées, les aides attribuées et les objectifs réalisés.

22. La CEP•L estime qu'il serait nécessaire que les offices sociaux rédigent chaque année un véritable rapport d'activités, ce qui permettrait de mieux suivre l'évolution de leurs travaux et celle de la situation sociale dans le pays.

Par ailleurs, la CEP•L estime que le conseil d'administration devrait également prendre des initiatives afin d'agir de manière préventive contre l'exclusion sociale, ce qui pourrait se faire notamment par le biais de campagnes de sensibilisation pour informer les personnes sur leurs droits avant qu'ils ne se retrouvent dans une situation de détresse.

Situations nécessitant des décisions urgentes

23. Toutes les questions relatives aux prestations d'aide peuvent faire l'objet d'une décision d'urgence du président ou de son remplaçant ou du membre du personnel délégué par le président. Cette décision sera notifiée au conseil d'administration au plus tard lors de sa prochaine réunion.

La CEP•L croit comprendre à la lecture de l'article 18 que cette décision d'urgence constitue une décision définitive qui ne pourra être révoquée par le conseil d'administration disposant

seulement d'un droit d'être informé a posteriori. Cette présomption est mise en question par le libellé de l'article 26 qui parle d'une décision provisoire.

En tout état de cause, il est inconcevable que le bénéficiaire de l'aide sociale, sur la base d'une décision d'urgence, puisse être obligé à rembourser celle-ci dans le cas où le conseil d'administration manifesterait son désaccord avec la décision d'urgence.

Pour ce qui concerne les articles 18 et 26 du projet, la CEP•L souhaite donc des dispositions plus précises en ce sens.

23bis. Par ailleurs, la CEP•L demande que le président donne compétence à plusieurs personnes, voire tous les assistants sociaux en contact direct avec les demandeurs d'aide, d'accorder des aides en cas d'urgence.

D'après les informations de la CEP•L, ces assistants sociaux peuvent actuellement accorder un secours d'urgence de leur propre initiative, ce qui semble aux yeux de la CEP•L le seul moyen pour délivrer un soutien efficace. Dans de telles situations d'urgence, tout formalisme doit être écarté.

Dans ce contexte, la CEP•L donne à considérer que l'article 2, §2 du projet de loi ne doit en aucun cas empêcher l'octroi d'une aide en cas de besoin imminent.

Ce paragraphe stipule en effet que l'aide intervient à titre subsidiaire et peut compléter les mesures sociales et les prestations financières prévues par d'autres lois et règlements, que le bénéficiaire est tenu d'épuiser.

Selon le commentaire de cette disposition, la notion de subsidiarité de ce droit implique que toute mesure d'aide sera accordée en dernier recours et limitée dans le temps. Elle n'intervient qu'en complémentarité des aides déjà existantes et ne doit, ni ne peut se substituer à elles.

Si l'aide sociale est censée constituer un dernier filet de secours pour les personnes en difficulté, la CEP•L insiste toutefois pour qu'il soit précisé que le fait de ne pas avoir épuisé d'autres mesures sociales et prestations financières possibles ne doit pas empêcher à court terme l'octroi de l'aide sociale.

Une aide d'urgence doit toujours pouvoir être fournie en attendant que le bénéficiaire soit dirigé vers un autre système de prise en charge.

Permettre aux offices sociaux d'allouer une aide urgente n'aura d'ailleurs pas de conséquences financières irrémédiables dans la mesure où les offices sociaux disposent d'un droit à remboursement des secours financiers versés:

- au bénéficiaire revenu à meilleure fortune;
- au bénéficiaire qui, pendant la période au cours de laquelle il a profité de secours financiers, disposait de ressources qui auraient dû être prises en considération;
- s'il est constaté que le montant du secours était trop élevé suite à une erreur matérielle ou comptable.

Rappelons aussi qu'en cas d'abus de la part du bénéficiaire, ce dernier est obligé de rembourser l'aide obtenue indûment.

Dans ce contexte, l'on peut d'ailleurs aussi considérer que le fait de disposer du personnel propre, permanent et ayant une parfaite connaissance tant du terrain social que de la population locale devrait faciliter la différenciation entre les demandeurs ayant besoin d'une aide directe urgente et ceux qui pourraient éventuellement d'abord recourir à d'autres mesures d'aide.

3.2. Le personnel des offices sociaux (Articles 19 à 21 et 35 du projet de loi)

Dispositions transitoires en faveur du personnel des actuels offices sociaux (Article 35 du projet de loi)

24. Les fonctionnaires, employés communaux, employés privés et ouvriers de l'office social actuel seront pris en charge par l'office qui le remplace.

Ils continuent d'être soumis aux dispositions de leurs statuts et contrats et d'être rémunérés dans les mêmes conditions que s'ils étaient dans leur office social d'origine. Ils conservent dans l'office leurs droits acquis et l'ensemble des avantages dont ils bénéficiaient et notamment les mêmes possibilités

d'avancement, d'échelons et de grades, de durée et de carrière ainsi que les mêmes modalités de rémunération que dans leur office social d'origine.

Nécessité d'un assistant social

25. Le président du conseil d'administration est assisté par le personnel de l'office placé sous la direction et l'autorité du conseil d'administration.

Chaque office doit s'assurer la collaboration d'au moins un assistant social ou assistant d'hygiène sociale à temps plein.

26. Selon le commentaire des articles, l'office peut, soit engager directement un assistant social ou assistant d'hygiène sociale, comme c'est d'ailleurs déjà le cas dans certaines communes, soit s'engager par convention avec un service non étatique ou communal mais pouvant se prévaloir d'une expérience en matière d'activité sociale qui lui met le personnel qualifié à disposition. Cette solution a également été retenue du fait qu'elle offre une approche pragmatique de la situation existante et permet de garantir par un réservoir plus important de personnel une présence professionnelle continue. Il appartiendra néanmoins à chaque service en accord avec le Ministère de tutelle de déterminer son mode de fonctionnement. Trois modèles sont possibles, à savoir: uniquement du personnel social propre, ou bien uniquement par l'intermédiaire d'un louage de services auprès d'un fournisseur de services par un accord de collaboration, et finalement la solution qui consiste à avoir du personnel propre complété par du personnel mis à disposition par un fournisseur externe.

Conformément à sa remarque formulée ci-avant, la CEP•L estime que tout office social doit se doter de personnel propre et, de préférence, sous le statut du fonctionnaire ou de l'employé communal. La CEP•L est d'avis que cette formule donne le plus de garanties pour un fonctionnement optimal du service d'aide sociale aux personnes devant y recourir.

Il ne serait en outre pas opportun que par ce projet de loi, dont la finalité est la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le Gouvernement encourage la création de postes de travail à durée déterminée. Ceci risque d'ailleurs d'être le cas à chaque fois que l'office social décide de sous-traiter sa mission de service public auprès d'un prestataire privé. Le recours à des prestataires du secteur privé doit être limité à des cas de figures nécessitant l'assistance d'un expert hautement spécialisé. Pour le surplus, la continuité du service public d'aide sociale doit être garantie par la mise à disposition de personnel propre à l'office social.

26bis. La CEP•L tient en outre à faire remarquer que chaque office social devra prendre soin d'assurer le bon fonctionnement des services d'aide et d'assistance offerts par une structure interne hiérarchique.

Obligation au secret professionnel

27. Les membres du conseil d'administration et le personnel employé par l'office sont tenus de garder le secret des faits dont ils obtiennent connaissance dans l'accomplissement de leur mission.

Le projet de loi avisé propose de sanctionner ce secret professionnel pénalement au même titre que celui des médecins, chirurgiens, officiers de santé, pharmaciens, sages-femmes et toutes autres personnes dépositaires, par état ou par profession, des secrets qu'on leur confie.

Selon l'article 458 du Code pénal, les médecins, chirurgiens, officiers de santé, pharmaciens, sages-femmes et toutes autres personnes dépositaires, par état ou par profession, des secrets qu'on leur confie, qui, hors le cas où ils sont appelés à rendre témoignage en justice et celui où la loi les oblige à faire connaître ces secrets, les auront révélés, seront punis d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 500 euros à 5.000 euros.

4. Les missions des offices sociaux (Articles 7 à 9 du projet de loi)

28. Les offices sociaux peuvent prendre en charge tout type d'intervention en relation avec les objectifs du présent projet de loi comme l'accueil, le diagnostic social et la prise en charge des ayants droit.

29. Les offices sociaux assument les missions issues d'autres textes de loi suite au remplacement des notions de „domicile de secours“ et de „bureau de bienfaisance“ par la notion d'„office social“ par le présent projet de loi.

Parmi ces missions conférées aux offices par d'autres textes de loi, il y a celles leur conférées par la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti. Ainsi, l'office est l'organisme compétent pour décider des demandes au titre du RMG endéans les 30 jours et d'assurer le versement de l'allocation complémentaire jusqu'à la reprise de celle-ci par le Fonds national de solidarité. De même, en cas d'urgence, le président de l'office peut prendre la décision d'octroyer l'allocation complémentaire dans les vingt-quatre heures.

30. Les offices sociaux doivent collaborer avec toute personne, autorité ou service impliqués dans la situation des personnes en difficultés afin d'aboutir à des actions coordonnées, concertées et durables au niveau de la prévention et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

31. Les détails des missions sont arrêtés par règlement grand-ducal.

32. Chaque office exerce ses missions en suivant les méthodes de travail social les mieux adaptées et dans le respect des convictions idéologiques, philosophiques ou religieuses des ayants droit.

Aux yeux de la Chambre des employés privés, la notion de „méthodes de travail social les mieux adaptées“ ne renvoie à rien de concret et laisse donc une grande marge de manoeuvre aux offices sociaux.

5. Les ressources financières de l'office (Articles 22 à 24 du projet de loi)

33. Les ressources de l'office se composent notamment:

- des revenus de biens meubles et immeubles de l'office;
- des dons et legs;
- de la part réservée à l'aide sociale communale par la Loterie nationale;
- des contributions de l'Etat;
- des contributions des communes conformément à la présente loi.

Participation de l'Etat

34. L'Etat participe à raison de 50% du déficit annuel résultant des prestations accordées, des frais de gestion de l'office ainsi que des salaires du personnel d'encadrement social et administratif, pour autant que ce personnel travaille pour l'office et que son nombre respectif ne dépasse pas une quote-part de 1/10.000 habitants. Le même partage s'applique aux frais résultant des indemnités versées au receveur et au président, ainsi que des jetons de présence des membres du conseil d'administration.

Le déficit restant après déduction de la participation de l'Etat est à charge de la commune ou, dans le cas d'un office commun, des communes regroupées, au prorata de la population la plus récente calculée par le Statec.

35. La CEP•L considère que la prise en charge de seulement une personne d'encadrement par 10.000 habitants peut s'avérer insuffisante pour assurer un encadrement optimal de la population concernée et risque même de ne pas inciter les offices sociaux à engager plus de personnel.

D'ailleurs, la CEP•L donne de nouveau à considérer que certaines communes ou régions risquent de rencontrer beaucoup plus de personnes nécessitant le recours à l'aide sociale que d'autres collectivités, ceci indépendamment du nombre de leurs habitants.

Ces communes devraient donc disposer de plus de personnel d'encadrement qu'une autre commune ayant, le cas échéant, plus d'habitants mais moins de cas sociaux.

Le seul critère du nombre d'habitants n'est donc pas approprié aux yeux de la CEP•L pour fixer la participation financière de l'Etat aux traitements du personnel. Il devrait par exemple être tenu compte des données présentées dans le rapport d'activités des différents offices sociaux.

36. A titre subsidiaire, la CEP•L se demande si l'Etat participe également aux frais résultant d'une convention avec un service non étatique ou communal qui mettrait du personnel qualifié à disposition de l'office social.

Selon les informations de la CEP•L, certains services extérieurs, qui collaborent actuellement déjà avec les offices sociaux et les communes, mettent leur personnel gratuitement à disposition des communes. Est-ce qu'une telle collaboration pourra encore se faire à l'avenir?

37. Selon le commentaire des articles, les frais de placement de personnes indigènes dans le besoin ne sont plus avancés, ni pris en charge à raison de 20% par les services, mais directement et à 100% par le ministère compétent, à l'instar de ce qui est déjà d'usage pour les placements d'étrangers, ainsi que pour des placements effectués à l'étranger.

Cette prise en charge immédiate et intégrale des frais de placement de personnes indigènes dans le besoin par l'Etat ne semble pas se retrouver dans le texte du projet de loi.

38. L'article 23 du projet de loi fait référence aux indemnités versées au *receveur*, alors qu'il n'est cité à aucun autre endroit.

Le projet de loi doit donc reprendre les dispositions du texte actuel, qui énonce qu'un receveur est chargé d'effectuer les recettes et solder les dépenses.

Contrôle financier

39. Les offices sont placés sous la tutelle du ministre de la Famille et de l'Intégration pour les aspects touchant au droit à l'aide, aux objectifs et à la nature de l'aide, ainsi qu'à la participation de l'Etat aux frais des offices. Ils sont placés sous la tutelle du ministre de l'Intérieur pour les aspects administratif et financier.

40. La CEP•L souhaiterait voir préciser dans le projet de loi les modalités concrètes de cette double tutelle ministérielle qui pourrait être de nature à complexifier la gestion de l'Office social.

Par ailleurs, la CEP•L s'interroge sur l'interaction entre ces ministères et les communes dans ce contexte. D'après l'article 6 du projet, chaque office est placé sous la surveillance de sa ou ses communes.

A qui le conseil d'administration d'un office social doit donc rendre compte en premier lieu?

41. Afin de justifier les dépenses effectuées et en vue de déterminer la part de l'Etat et des communes, l'office fait parvenir au ministère compétent et aux communes concernées, avec le rapport d'activités de l'année précédente et pour le 28 février au plus tard de l'année en cours, le décompte budgétaire, accompagné du bilan et du compte des pertes et profits global regroupant les différentes activités de l'office. Ce n'est qu'une fois les dépenses déclarées conformes à la loi et au plus tard 2 mois après réception, que la participation de l'Etat est liquidée.

L'office remet à la ou aux communes un projet de budget pour l'année suivante au plus tard pour le 1er novembre de l'année en cours.

42. Comme exposé au point 21, le conseil d'administration a pour mission d'établir annuellement un budget et d'arrêter les comptes de l'office.

Selon le projet de loi, l'office remet à la ou aux communes un projet de budget pour l'année suivante, au plus tard pour le 1er novembre de l'année en cours. Il n'est pas précisé si la commune ou les communes ont un droit de regard sur le projet de budget ou s'il leur est transmis uniquement pour approbation.

Il en découlerait que chaque office détermine librement son budget et donc décide seul des dépenses qu'il engage, sans contrôle préalable de l'Etat, ni des communes, si ce n'est par le représentant de la commune siégeant au conseil d'administration de l'office.

A priori, la loi communale du 13 décembre 1988 qui précise que les budgets et les comptes des établissements publics placés sous la surveillance des communes sont soumis à l'approbation du conseil communal devrait toutefois jouer.

Sinon, il faut en conclure que les communes semblent désormais quelque peu écartées de la prise de décision et des mécanismes de contrôle en matière financière, alors qu'elles devraient rester des acteurs centraux de la politique de développement social au niveau local.

La CEP•L demande des précisions à cet égard.

Se pose notamment la question du déroulement de cette procédure dans le cas des offices sociaux relevant de plusieurs communes.

43. A posteriori, l'office doit justifier ses dépenses pour pouvoir bénéficier des participations financières de l'Etat. Ce n'est qu'une fois les dépenses déclarées conformes à la loi, et au plus tard deux mois après réception, que la participation de l'Etat est liquidée.

Qu'en est-il du cas de figure où l'Etat estime que les dépenses engagées n'étaient pas justifiées? La commune ou les communes regroupées doivent-elles d'office prendre en charge ces dépenses?

44. Selon l'article 34 du projet de loi, l'office est soumis au contrôle d'un réviseur externe et à celui du Service de contrôle de la comptabilité communale conformément aux dispositions légales réglant le fonctionnement de ce service.

L'office tient une comptabilité selon les principes de la comptabilité commerciale avec une partie analytique permettant de distinguer au moins entre les activités administratives et les activités sociales. Les comptes d'exercice sont remplacés par un bilan et un compte des pertes et profits global regroupant les différentes activités de l'office.

Un cadre budgétaire et comptable spécifique aux missions d'aide sociale est mis en place par l'Etat. Il est basé sur un plan comptable uniforme.

45. La Chambre des employés privés estime que l'établissement d'un plan comptable uniforme permettra de comparer plus facilement les travaux des différents offices sociaux et de construire une base de données statistique au niveau global.

Elle se demande toutefois si la ribambelle de procédures de contrôles financiers prévus ne mènera pas à une surcharge administrative si, en sus de la surveillance de la commune ainsi que celle des ministères de tutelle, c'est-à-dire des deux intervenants qui cofinancent leurs activités, les offices sociaux sont encore contrôlés par un réviseur externe.

46. A titre subsidiaire, la CEP•L tient à relever que le plan comptable uniforme mis en place par l'Etat doit être prêt lors du vote du présent projet de loi.

*

II. L'AIDE SOCIALE PROPREMENT DITE

1. Les non-bénéficiaires de l'aide sociale (Article 4 du projet de loi)

47. Le projet propose de s'appliquer à toute personne séjournant au Luxembourg, à l'exception des personnes suivantes:

- la personne ayant le statut de demandeur de protection internationale qui bénéficie d'un régime propre à sa situation;
- la personne qui a obtenu une autorisation de séjour suite à un engagement écrit pris par un tiers de subvenir à ses besoins;
- l'élève et l'étudiant étranger, qui s'établit au Grand-Duché de Luxembourg pour y poursuivre des études ou des formations professionnelles;
- la personne ressortissante d'un pays étranger dont la durée de séjour ne totalise pas 3 mois consécutifs;
- la personne qui fait l'objet d'une mesure de détention préventive ou d'une peine privative de liberté, sauf pendant la période d'un congé pénal.

48. La CEP•L. estime que la troisième exclusion visant de manière absolue les élèves et étudiants étrangers désireux de poursuivre leurs études au Luxembourg est trop sévère.

Relevons que les directives européennes relatives à la libre circulation et à l'immigration limitent le droit de séjourner sur le territoire d'un autre Etat membre pour une durée de plus

de trois mois aux étudiants garantissant l'existence de ressources suffisantes afin d'éviter de devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil au cours de leur période de séjour.

Les étudiants qui désirent venir suivre des études au Luxembourg devront donc disposer de ressources suffisantes, au moins au départ, pour pouvoir être autorisés à y séjourner plus de trois mois. Ce n'est que dans des cas exceptionnels que ces étudiants pourraient dès lors avoir besoin de l'aide sociale.

Par conséquent, l'aide sociale devrait être accordée aux élèves et étudiants étrangers, qui poursuivent des études durables avec sérieux et assiduité, ces deux conditions pouvant être aisément vérifiées sur base de fiches de présence et de relevés de notes.

2. Définition de l'aide sociale

49. Selon le texte du projet, l'aide sociale doit permettre à tout ayant droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

2.1. Contenu de l'aide sociale

50. L'aide peut être matérielle, financière ou sociale.

Selon le commentaire des articles, „il s'agit de souligner qu'il ne s'agit pas simplement de distribuer des chèques, mais de s'orienter vers une aide des individus ou des familles dans leur contexte global pour leur éviter l'exclusion, les rendre autonomes et membres entiers de notre société. L'aide abandonne définitivement le domaine de l'aumône et peut prendre des formes très diverses suivant les besoins de la situation. Hormis l'aide matérielle, il est indiqué que l'aide pourra être très diversifiée comme par exemple une formation, la garde des enfants, une guidance sociale au niveau des dettes, les conseils de gestion de l'énergie domestique ou des achats“.

Biens de première nécessité (Article 2 et articles 29 à 31 du projet de loi)

51. L'aide sociale vise à assurer à la personne ou à la communauté de personnes dans le besoin, les biens de première nécessité comprenant notamment les soins médicaux, le logement, l'alimentation, l'habillement, la mobilité, l'eau destinée à la consommation humaine et l'énergie domestique.

Cette aide intervient à titre subsidiaire et peut compléter les mesures sociales et les prestations financières prévues par d'autres lois et règlements, que le bénéficiaire est tenu d'épuiser.

52. Rappelons que la future loi est censée accorder une aide sociale permettant à l'ayant droit „de mener une vie conforme à la dignité humaine“.

Cette vie conforme à la dignité humaine serait donc assurée en garantissant à tout le monde l'accès à des biens de première nécessité.

Sans vouloir aller plus loin dans un débat sur la définition d'une vie conforme à la dignité humaine, une telle approche, se limitant aux aspects purement matériels, apparaît aux yeux de la Chambre des employés privés fort restrictive.

A titre illustratif, la Déclaration universelle des droits de l'Homme stipule dans son article 22 que „toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays“.

L'article 23 prévoit que „1. Toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage. 2. Tous ont droit, sans aucune discrimination, à un salaire égal pour un travail égal. 3. Quiconque travaille a droit à une rémunération équitable et satisfaisante lui assurant ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine et complétée, s'il y a lieu, par tous autres moyens de protection sociale. 4. Toute personne a le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts“.

Selon l'article 24, „Toute personne a droit au repos et aux loisirs et notamment à une limitation raisonnable de la durée du travail et à des congés payés périodiques“.

L'article 25 stipule que *„Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. 2. La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciales. Tous les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent de la même protection sociale“.*

L'article 26 prévoit que *„1. Toute personne a droit à l'éducation. L'éducation doit être gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental. L'enseignement élémentaire est obligatoire. L'enseignement technique et professionnel doit être généralisé; l'accès aux études supérieures doit être ouvert en pleine égalité à tous en fonction de leur mérite. 2. L'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle doit favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux, ainsi que le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix.*

3. Les parents ont, par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants“.

Enfin, conformément à l'article 27, *„1. Toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent. 2. Chacun a droit à la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur“.*

Par ces quelques articles de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, la Chambre des employés privés entend illustrer que l'accès aux biens de première nécessité est certes une condition sine qua non pour pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine, mais qu'il est en réalité insuffisant: une vision plus large est nécessaire en la matière⁶.

Ceci dit, la Chambre des employés privés est évidemment consciente du fait qu'il dépasserait largement le cadre de la présente initiative législative d'essayer d'assurer à toute personne les droits énumérés ci-dessus.

53. En ce qui concerne les biens de première nécessité à assurer au travers du droit à l'aide sociale, il est à saluer que le projet énumère de manière non limitative les soins médicaux, le logement, l'alimentation, l'habillement, la mobilité, l'eau destinée à la consommation humaine et l'énergie domestique.

54. Concernant le droit au logement, les auteurs du projet estiment que *„le logement reste comme par le passé un bien difficile à assurer. Dans le contexte de l'aide sociale, les secours en relation avec ce point sont avant tout des solutions de première ligne et d'urgence comme par exemple assurer un toit à des personnes à la rue, aider un locataire passagèrement en difficultés de paiement, guider le requérant vers les services lui permettant l'accès à un logement décent à un prix abordable“.*

L'Office social ne pourra donc certainement pas assurer un véritable droit au logement, mais tout au plus proposer des solutions temporaires en cas d'urgence. Vu les carences actuelles sur le marché du logement, ces solutions temporaires risquent de se prolonger et, le cas échéant, bloquer de manière durable les places disponibles pour d'autres indigents.

La CEP•L estime dans ce contexte que les autorités publiques devraient renforcer leurs efforts en matière de mise à disposition de logements sociaux pour les ménages à faible revenu.

55. La CEP•L tient en outre à soulever qu'à côté de l'absence de logement, qui constitue évidemment le niveau extrême de l'exclusion sociale liée au logement, il existe également des pro-

⁶ Selon l'article 11 de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, *„l'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille. La loi garantit le droit au travail et assure à chaque citoyen l'exercice de ce droit. La loi organise la sécurité sociale, la protection de la santé et le repos des travailleurs et garantit les libertés syndicales.“*

L'article 23 impose à l'Etat de veiller *„à l'organisation de l'instruction primaire, qui sera obligatoire et gratuite et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché. L'assistance médicale et sociale sera réglée par la loi.“*

blèmes en termes de qualité. En effet, la qualité des logements au Luxembourg est marquée par des insuffisances relativement nombreuses comparées à d'autres pays.

Le droit au logement doit donc s'entendre comme un droit à un logement certes, mais un logement de qualité.

La CEP•L renvoie à son avis rendu le 7 juin 2007 à propos du projet de loi promouvant l'habitat, créant un „pacte de logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil.

56. Le commentaire des articles précise que *„les soins médicaux concernent avant tout la garantie d'accès à des soins médicaux de base soit en assurant le paiement des cotisations à l'assurance maladie, soit en l'absence d'une telle assurance, en prenant en charge les frais résultant de traitements médicaux urgents dont l'absence mettrait directement en péril l'état de santé voire la survie du requérant. Il faut noter que la loi du 26 juillet 1986 portant création du droit à un revenu minimum garanti, conférait aux offices sociaux le devoir de „prendre en charge tous les risques de santé y compris l'aide médicale et l'hospitalisation pour les personnes dont les ressources sont insuffisantes et qui ne bénéficient pas d'une protection correspondante de la sécurité sociale.*

Au niveau de l'alimentation, l'aide vise à garantir à chacun une alimentation équilibrée tant au niveau de la qualité que de la quantité et adaptée à sa situation personnelle (enfant, femme enceinte, travaux lourds).

Pour l'habillement, il est surtout indiqué de veiller à ce que le requérant ait la possibilité de bénéficier de vêtements adaptés à la saison et en cas d'emploi, à la profession exercée“.

57. L'accès à l'eau ainsi qu'à une fourniture minimale en énergie domestique est garantie à toute personne remplissant les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale, si elle se trouve dans l'impossibilité de faire face à ses frais d'eau destinée à la consommation humaine ou d'énergie domestique.

58. Le projet de loi définit les notions suivantes afin d'éviter des erreurs d'interprétation:

- „l'accès à l'eau“: la garantie de disposer d'un accès en quantité suffisante à de l'eau destinée à la consommation humaine, pour ses besoins personnels au niveau de l'alimentation et de l'hygiène;
- „énergie domestique“: toute forme d'énergie délivrée par un réseau public ou privé ou par des fournitures d'énergie stockable au domicile de la personne concernée, notamment l'électricité, le gaz, le fuel domestique, le charbon et ses dérivés, le bois, ainsi que toute forme d'énergie pouvant être utilisée à des fins domestiques;
- „énergie électrique“: l'alimentation en électricité basse tension du domicile des personnes privées à des fins domestiques;
- „une fourniture minimale en énergie domestique“: la garantie de bénéficier dans les conditions décrites ci-après d'une fourniture minimale en énergie domestique pour se chauffer correctement, pour préparer ses repas et pour éclairer son logement.

59. Ainsi en cas d'application de la procédure prévue par les lois relatives à l'organisation du marché de l'électricité et à l'organisation du marché du gaz naturel, à l'encontre des clients résidentiels en défaillance de paiement, l'office compétent entame une procédure de prise en charge, pour autant que le défaillant remplit les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale.

Dans tous les cas, l'office informe le fournisseur de la suite réservée au dossier dans les 10 jours de la réception de la copie de l'information.

En cas d'impossibilité de payer une facture relative à d'autres biens énergétiques ou à l'eau destinée à la consommation humaine, le client défaillant s'adresse directement à l'office compétent.

60. En ce qui concerne le droit à l'accès à l'eau, la Chambre des employés privés considère qu'il constitue sans aucun doute possible un élément fondamental de la notion de biens de première nécessité.

La Chambre des employés privés est d'avis que la nécessité de recourir à l'aide sociale pour avoir accès à l'eau pourrait être fortement réduite si le projet de loi-cadre relatif à l'eau, ou les règlements grand-ducaux afférents, prévoyaient une tarification sociale de la consommation d'eau.

61. Dans son avis relatif à ce projet de loi, la CEP•L avait notamment regretté l'absence d'une telle tarification sociale: „Si la CEP•L ne s'oppose pas, dans une optique écologique, à la mise en oeuvre des principes de pollueur-payeur et de l'utilisateur-payeur, elle demande néanmoins que le projet de loi soit amendé pour que des facteurs sociaux soient pris en compte dans la détermination des redevances à verser par les ménages pour l'eau fournie.

Conformément à ce qui vient d'être développé ci-dessus, l'eau n'étant pas un bien marchand, mais un bien public commun, dont l'accès doit être garanti à tous les citoyens équitablement, l'Etat devant assumer cette mission de service public, des composantes d'ordre social doivent forcément entrer en ligne de compte.

Les citoyens doivent être traités de manière égale, c'est-à-dire à situation, à force contributive égale, le coût à supporter pour l'accès à l'eau doit être le même.

Et rien ne s'oppose à légiférer de la sorte.

[...]

La CEP•L est donc d'avis que dans la mise en oeuvre des principes de pollueur-payeur et d'utilisateur-payeur, le principe du traitement équitable des citoyens doit prévaloir; ce dernier principe englobe l'obligation de tenir compte de certaines composantes sociales en ce qui concerne les ménages consommateurs privés, dont notamment le faible revenu du ménage combiné au nombre d'enfants à charge.

Dans ce contexte, il est étonnant et incompréhensible que le législateur national ait omis d'inscrire dans l'article 8, §5 du projet la possibilité de tenir compte dans le système de tarification des effets sociaux de la récupération des coûts, alors que l'article 9 de la directive-cadre le permet expressément.

Cela est encore d'autant plus incompréhensible et condamnable que le projet de loi permet la prise en compte d'effets environnementaux et économiques de la récupération des coûts, ainsi que la prise en compte de conditions géographiques et climatiques.

Ainsi par exemple un agriculteur nécessitant beaucoup d'eau pour entretenir ses terres quand il fait très chaud, bénéficiera-t-il peut-être d'un „prix de l'eau“ préférentiel (conditions climatiques, effets économiques), alors que le ménage non agriculteur composé de deux adultes et quatre enfants et disposant d'un revenu mensuel équivalent au salaire minimum, ne pourra pas bénéficier d'un tarif préférentiel! Pourtant la directive-cadre le permettrait.“

62. Finalement, la CEP•L se demande si l'aide sociale ne devrait pas prévoir de manière explicite un accès minimal aux moyens de communications modernes, au moins au téléphone fixe, voire à l'Internet.

Disons à titre d'exemple que l'Office social de la Ville de Luxembourg accorde, le cas échéant, aux personnes âgées vivant seules et aux bénéficiaires d'une pension d'invalidité un remboursement de 100% des frais d'abonnement au téléphone.

63. Selon le commentaire des articles, la loi énonce les principes de base des missions de l'office sans toutefois rentrer dans les détails. En effet, toute énumération risquerait de ne pas être exhaustive et par là, de limiter inutilement le champ des interventions possibles, voire nécessaires, dans une situation donnée. Comme il s'agit d'aides personnalisées, il ne sert à rien de les standardiser outre mesure, car elles auraient toutes les chances de rater leur objectif. Il est préférable de laisser à l'office social, le soin de décider de la forme, du type et de l'envergure de l'aide spécifique à allouer dans un cas donné.

64. Si la CEP•L salue cette volonté de personnalisation de l'aide sociale, elle estime de manière générale que le projet de loi pourrait néanmoins être plus précis quant au contenu de l'aide sociale.

En son état actuel, le projet de loi risque de ne pas atteindre son but, tendant à créer les instruments nécessaires pour une action coordonnée et harmonisée entre les différentes communes.

En effet, à défaut de prévoir dans le texte de loi les différentes réponses que peuvent apporter les offices sociaux face à telle ou telle demande personnelle spécifique, il est peu probable que les réponses apportées ne diffèrent pas d'un office à l'autre. Sans aller dans tous les détails des aides

possibles, le projet de loi pourrait au moins donner les orientations générales en fixant certains critères minima uniformes au niveau national.

Le projet de loi pourrait par exemple ventiler les différentes formes d'aides et d'actions sociales en fonction des différentes catégories de bénéficiaires potentiels: famille, enfants, personnes âgées, personnes handicapées, etc. Cette énumération, qui bien évidemment ne serait pas exhaustive, permettrait de donner une base de travail commune et une vue plus concrète de leurs interventions aux différents offices sociaux.

La Chambre des employés privés estime que si le projet de loi ne fixe pas lui-même un contenu minimal au droit qu'il proclame, il doit alors prévoir qu'un règlement grand-ducal sera arrêté en ce sens afin d'éviter des décisions trop divergentes d'une commune à l'autre.

En l'absence de tels critères, un des objectifs phares de la réforme, à savoir une certaine harmonisation nationale de l'aide accordée, risquerait en effet de ne pas être atteint. Par ailleurs, sans contenu minimal précis, le droit à l'aide sociale pourrait rester une coquille vide.

Il s'agit de trouver un équilibre entre, d'un côté, une certaine sécurité juridique et transparence au niveau des aides à accorder et, de l'autre côté, la flexibilité nécessaire, notamment dans les situations urgentes, pour permettre au personnel de l'office social de travailler de manière efficiente et d'octroyer l'aide optimale dans chaque cas de figure individuel.

65. Par ailleurs, le commentaire des articles précise que, „*hormis l'aide matérielle, il est indiqué que l'aide pourra être très diversifiée comme par exemple une formation, la garde des enfants, une guidance sociale au niveau des dettes, les conseils de gestion de l'énergie domestique ou des achats*“.

La Chambre des employés privés estime que, si les offices sociaux sont censés dispenser ces services, il convient de les énumérer expressément, mais de manière non limitative dans le texte de la loi.

66. Le groupe de réflexion précité proposait encore que „*le droit à l'aide sociale, à solliciter auprès de l'office social, engloberait les aspects suivants:*

- *information et accompagnement administratif;*
- *affiliation à la sécurité sociale;*
- *mise au travail;*
- *placements en institution;*
- *conseil et guidance (accompagnement social);*
- *avances sur prestations sociales;*
- *aide „in besonderen Lebenslagen“ (à apprécier par l'office social).*

La possibilité d'une aide financière régulière pour les personnes ne remplissant pas les conditions d'octroi du revenu minimum garanti serait également à étudier, selon des modalités à garantir l'égalité de tous devant la loi tout en évitant d'éventuels abus. Le montant de cette aide représenterait un pourcentage du montant du revenu minimum garanti. Certaines communes, dont la Ville de Luxembourg, garantissent ainsi 80% du revenu minimum garanti“.

Par ailleurs le groupe de réflexion proposait de préciser que cette liste d'aides n'est pas exhaustive et que l'office social devrait rester libre de développer toute initiative, notamment préventive, répondant à son objet.

La CEP•L se joint donc à cette proposition d'énumérer, à titre indicatif et de manière aussi exhaustive que possible, toutes les formes que l'aide sociale peut prendre.

Secours humanitaire (Article 28 du projet de loi)

67. L'office peut dispenser à la personne dans le besoin, qui se trouve sur son territoire de compétence sans pour autant remplir les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale, un secours urgent, de courte durée.

Les dépenses relatives à ces secours sont remboursées par l'Etat sur base d'une déclaration certifiée sincère et exacte par l'office.

La CEP•L, demande des précisions sur la notion de secours urgent, notamment en ce qui concerne sa durée et son envergure.

2.2. Possible conclusion d'un contrat de solidarité (Article 3 du projet de loi)

68. L'aide sociale peut s'accompagner d'un contrat entre l'ayant droit et l'office social, appelé contrat de solidarité, qui définit les obligations et les démarches à effectuer en vue de rendre l'ayant droit indépendant de l'aide fournie.

69. La CEP•L s'interroge sur l'utilité de placer l'aide sociale dans un cadre contractuel. Pourquoi contractualiser l'aide sociale à accorder alors que cette aide trouve son fondement dans une enquête sociale, qui aura été diligentée au préalable et qui aura déjà constaté que le demandeur se trouve dans une situation de détresse?

Selon le commentaire des articles, ce contrat de solidarité est un outil de développement et non de contrainte. Il repose sur une logique de droits et de devoirs, soulignant une fois de plus la rupture avec le concept de l'aumône. Il orchestre le devoir de solidarité envers la personne mais également les devoirs de la personne envers la société. Avec cet outil de travail social, il est possible de concrétiser les démarches réciproques que le requérant et le service social s'engagent à réaliser dans un projet commun et avec des objectifs bien déterminés, permettant une évaluation périodique des progrès accomplis.

Le CEP•L estime que ce contrat présente une utilité réduite, consistant à responsabiliser les demandeurs, d'une part, mais, de l'autre, à rendre les risques plus grands.

70. Dans la mesure où la relation contractuelle sera inégalitaire entre l'office et le demandeur d'aide sociale, ce dernier risque d'avoir le plus d'obligations à remplir.

Dans ce contexte la CEP•L rappelle son avis relatif au projet de loi devenu entre-temps la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi qui a introduit une convention d'activation à conclure entre l'Administration de l'emploi et le demandeur d'emploi et qui a donc en quelque sorte contractualisé l'indemnisation en cas de chômage.

Dans son avis du 24 avril 2007 relatif à ce projet de loi, la CEP•L avait estimé qu'il est indispensable de préciser et de garantir de manière formelle les droits des demandeurs d'emploi qui, comme le salarié dans une relation de travail, se trouvent dans une situation d'infériorité en termes de rapport de force par rapport à l'autre partie au contrat.

71. La CEP•L réitère ces remarques à l'encontre du contrat de solidarité. En effet, le projet de loi doit notamment répondre aux questions suivantes.

Le demandeur d'aide sociale peut-il refuser la signature du contrat ou réclamer la modification du contrat proposé? Ses propres suggestions sont-elles prises en compte? Quels sont exactement les droits et obligations des parties qui doivent être spécifiés dans ce contrat?

Que se passe-t-il si le bénéficiaire de l'aide ne respecte pas ses obligations? La CEP•L estime qu'une sanction pour non-respect des obligations contenues dans le contrat de solidarité, consistant en une suspension ou suppression de l'aide, irait à l'encontre du caractère inconditionnel de l'aide sociale. La politique d'aide sociale doit se concevoir comme un instrument de chasse à la pauvreté et non au pauvre, comme l'introduction d'un tel contrat, similaire au contrat d'activation pour le chômeur, semble nous l'indiquer.

Par ailleurs, les offices sociaux disposeront-ils en outre de l'infrastructure nécessaire pour traiter de manière approfondie tous ces dossiers?

71bis. Pour toutes ces raisons, la CEP•L se prononce contre l'introduction d'un tel contrat de solidarité dans le cadre de la législation relative à l'aide sociale.

2.3. Procédure d'obtention

Compétence de la commune du domicile (Article 25 du projet de loi)

72. La personne dans le besoin s'adresse à l'office de la commune où elle a son domicile.

Un règlement grand-ducal fixe les procédures en rapport avec le dépôt et le traitement des demandes d'aide. Il détermine les modalités d'établissement et le contenu minimal des dossiers ainsi que des contrats de solidarité.

73. Selon le commentaire des articles, comme il s'agit de circonstances revêtant souvent un caractère d'urgence, le droit à l'aide est ouvert à la date où la demande est déposée.

74. Toutefois, l'aide sociale n'étant pas seulement financière, pour qu'elle soit efficace, la décision finale d'octroi de l'aide doit être prise dans un bref délai à déterminer par le projet de loi. L'examen du dossier et l'enquête sociale doivent donc être effectués dans les plus brefs délais.

Le projet de loi devrait par conséquent préciser cet impératif de délais.

Enquête sociale préalable (Article 26 du projet de loi)

75. Sauf urgence, une enquête sociale est mise en oeuvre. Elle se termine par un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et propose les moyens les plus appropriés d'y faire face.

L'intéressé est tenu de fournir tout renseignement utile sur sa situation et d'informer l'office de tout élément nouveau susceptible d'avoir une répercussion sur l'aide qui lui est accordée. Ces informations sont fixées par écrit, datées et signées par l'intéressé.

Les informations fournies, ainsi que l'enquête sociale établie par un travailleur social de l'office, servent de base aux décisions à prendre et font foi jusqu'à preuve du contraire.

76. La CEP•L souhaite voir diligenter des enquêtes sociales de qualité, afin de garantir des aides personnalisées et adaptées. Il convient donc de doter les offices sociaux du nombre suffisant d'assistants sociaux formés à cette fin.

La CEP•L préférerait voir fixer dans la loi les différents points qui devront être analysés dans l'enquête sociale. Ainsi, chaque rapport aura un contenu minimal identique.

Décision d'obtention ou de refus – Droit de recours (Article 27 du projet de loi)

78. La décision d'obtention ou de refus de l'aide émane du conseil d'administration.

Tout requérant de l'aide sociale dispose d'un droit de recours devant le conseil arbitral et devant le conseil supérieur des assurances sociales.

Actuellement, un tel recours n'existe pas.

79. La CEP•L est d'avis que, dans les cas où le Conseil d'administration entend prendre une décision d'obtention ou de refus de l'aide allant à l'encontre de l'avis de l'assistant social chargé de l'affaire, le Conseil devrait entendre ce dernier, qui a une connaissance approfondie du dossier et des personnes concernées, avant de prendre une décision.

80. La CEP•L salue l'introduction du droit de contester une décision de refus d'aide par un office social devant les juridictions de sécurité sociale. Ce contrôle des décisions des offices sociaux par le Conseil arbitral et/ou le Conseil supérieur des assurances sociales permettra une certaine harmonisation des réponses données. En effet, une fois, une orientation donnée par un tribunal, elle devrait être suivie par les offices sociaux, qui à défaut verront leur décision attaquée et réformée.

81. Mais pour que ce droit de recours soit effectif, il faut que les bénéficiaires aient connaissance de l'existence de ce droit et soient mis en mesure de l'exercer.

Il convient donc que les voies de recours soient mentionnées et expliquées dans la décision de refus qui est notifiée au demandeur d'aide sociale. En outre, sa personne de contact à l'office social devrait lui expliquer ses informations de vive voix. A cette occasion, elle devrait l'orienter vers le Conseil de l'Ordre des avocats de Luxembourg, qui a pour mission d'assurer l'assistance judiciaire des personnes qui sont dans l'incapacité de trouver un défenseur ou dont les ressources financières sont insuffisantes pour assumer les frais de leur défense.

2.4. Le droit à restitution de l'aide fournie (Article 32 du projet de loi)

82. L'office a droit au remboursement des secours financiers par lui versés:

- au bénéficiaire revenu à meilleure fortune;
- au bénéficiaire qui, pendant la période au cours de laquelle il a profité de secours financiers, disposait de ressources qui auraient dû être prises en considération;
- s'il est constaté que le montant du secours était trop élevé suite à une erreur matérielle ou comptable.

Au cas où la personne aidée dispose d'un immeuble inaliénable de son vivant, l'office peut, afin de garantir une restitution ultérieure, procéder à l'inscription d'une hypothèque légale sur le bien en question.

83. Comme pour la détermination des revenus et ressources, il est tenu compte de l'aide qu'apportent les personnes tenues à une obligation alimentaire en vertu du Code civil, l'office peut, si besoin est, agir en justice en lieu et place du créancier.

Dans ce cadre, l'article 32 du projet de loi vise l'obligation alimentaire instituée par l'article 238 du Code civil, alors que cet article a été abrogé. Il y a donc lieu de rectifier cette erreur de renvoi.

84. Au cas où l'intéressé est créancier d'un débiteur privé ou public, l'office ayant avancé des secours est subrogé dans les actions et garanties dont dispose le créancier pour le recouvrement des sommes qui lui sont dues.

A compter de la notification au débiteur des sommes faisant l'objet du recouvrement, le débiteur ne peut plus s'en libérer valablement qu'entre les mains de l'office.

La demande en paiement direct est faite par lettre recommandée adressée par l'office au tiers débiteur.

85. Le créancier débiteur de l'office est averti par lettre recommandée de toute action entreprise par l'office et s'abstient aussi longtemps que nécessaire de toute action contre le débiteur.

86. Le débiteur appelé à rembourser l'aide touchée peut former contredit sur tout ou partie de ladite demande. Le contredit est formé par simple déclaration écrite par le contredisant ou son mandataire et il contient l'indication sommaire des motifs sur lesquels il est formé.

L'office prend position dans un délai de trois mois sur les arguments avancés et signale par lettre recommandée sa décision au débiteur.

87. La CEP•L est d'avis que les voies de recours du débiteur contre la décision de l'office social devant les juridictions compétentes doivent être précisées.

De même, si le débiteur ne conteste pas la demande de paiement de l'office social, mais ne procède à aucun paiement en sa faveur, les voies d'action juridique de l'office social doivent être précisées.

3. Les hospices civils (Article 37 du projet de loi)

88. Le projet de loi procède à une adaptation textuelle de la loi communale de 1988. Ce faisant, il modifie la phrase selon laquelle les membres des commissions administratives des hospices civils doivent être de nationalité luxembourgeoise.

La CEP•L se demande si cette disposition est conforme au droit communautaire. Elle estime que les auteurs du projet de loi auraient pu profiter de cette adaptation textuelle pour modifier les conditions de nationalité à remplir pour être membre des commissions administratives des hospices civils. Il suffit de renvoyer aux conditions légales pour être éligible au conseil communal de la commune ou d'une des communes de l'office commun, à l'instar de la condition pour devenir membre des conseils d'administration des offices sociaux.

*

III. CONCLUSION

89. La CEP•L salue évidemment quant au principe la présente initiative gouvernementale lui soumise pour avis ayant pour dessein fort louable de combler une lacune dans le système de protection sociale luxembourgeois.

Néanmoins, si elle approuve la proclamation d'un droit absolu à l'aide sociale accompagnée d'un droit de recours contre les décisions des offices sociaux, elle ne peut que déplorer le contenu flou que lui donne le projet soumis pour avis. Cet aspect rend sa mise en oeuvre difficile.

90. Selon le texte du projet, l'aide sociale doit permettre à tout ayant droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Le projet avisé circonscrit la notion de vie conforme à la dignité humaine aux biens de première nécessité. Sans vouloir entrer dans un débat sur la définition d'une vie conforme à la dignité humaine, une telle approche apparaît, aux yeux de la Chambre des employés privés, fort restrictive.

Il est tout de même à saluer que le projet énumère de manière non limitative les biens de première nécessité à assurer par le droit à l'aide sociale, à savoir les soins médicaux, le logement, l'alimentation, l'habillement, la mobilité, l'eau destinée à la consommation humaine et l'énergie domestique.

Concernant le droit au logement, la CEP•L tient toutefois à soulever, en dehors de la difficulté d'assurer ce droit, qu'à côté de l'absence de logement, qui constitue évidemment le niveau extrême de l'exclusion sociale liée au logement, il existe également des problèmes en termes de qualité.

En ce qui concerne le droit à l'accès à l'eau, la Chambre des employés privés considère que l'eau constitue un bien de première nécessité fondamental. Dans ce contexte, elle estime que la nécessité de recourir à l'aide sociale pour avoir accès à l'eau pourrait être fortement réduite si le projet de loi-cadre relatif à l'eau, ou les règlements grand-ducaux afférents, prévoyaient des éléments de tarification sociale pour la consommation d'eau.

De plus, la CEP•L se demande si l'aide sociale ne devrait pas prévoir de manière explicite un accès minimal aux moyens de communications modernes, au téléphone fixe, voire à l'Internet.

Par ailleurs, la CEP•L considère que toutes les formes que l'aide sociale peut prendre, en dehors de l'aide purement matérielle, devraient être énumérées, à titre indicatif et de manière aussi exhaustive que possible, dans le futur texte de loi.

91. Afin de permettre des aides personnalisées, le projet de loi énonce les principes de base des missions de l'office et des aides à accorder, sans toutefois rentrer dans les détails afin de ne pas les standardiser outre mesure, auquel cas elles risqueraient, selon les auteurs du projet, de rater leur objectif.

Si la CEP•L salue cette volonté de personnalisation de l'aide sociale, elle estime toutefois que le projet de loi risque de ne pas atteindre son objectif de création des instruments nécessaires pour une action coordonnée et harmonisée entre les différentes communes. Le projet de loi pourrait à tout le moins fixer certains critères minima uniformes au niveau national.

Il s'agit en effet de trouver un équilibre entre, d'un côté, une certaine sécurité juridique et transparence au niveau des aides à accorder et, de l'autre côté, la flexibilité nécessaire, notamment dans les situations urgentes, pour permettre au personnel de l'office social de travailler de manière efficiente et d'octroyer l'aide optimale dans chaque cas de figure individuel.

92. Ensuite, la CEP•L se prononce contre la possibilité de conclure un contrat entre l'ayant droit et l'office social, appelé contrat de solidarité.

Elle ne voit pas l'utilité de contractualiser l'aide sociale à accorder alors que cette aide trouve son fondement dans une enquête sociale, qui aura été diligentée au préalable et qui aura déjà constaté que le demandeur se trouve dans une situation de détresse.

Dans la mesure où la relation contractuelle entre l'office et le demandeur d'aide sociale sera inégalitaire en termes de rapport de forces, ce dernier risque d'avoir le plus d'obligations à remplir. Par ailleurs, le projet de loi ne permet pas de cerner les modalités concrètes de ce contrat de solidarité.

93. En ce qui concerne l'octroi de l'aide sociale, le texte projeté prévoit qu'elle revêt un caractère subsidiaire et peut seulement compléter les mesures sociales et les prestations financières prévues par d'autres lois et règlements, que le bénéficiaire est tenu d'épuiser.

Si l'aide sociale est censée constituer un filet de secours de dernier ressort pour les personnes en difficultés, la CEP•L insiste toutefois pour que le fait de ne pas avoir épuisé les autres mesures sociales et prestations financières possibles n'empêche pas à court terme l'octroi de l'aide sociale. Une aide d'urgence sera toujours à fournir en attendant que le bénéficiaire soit dirigé vers un autre système de prise en charge.

A ce titre, le projet de loi devrait absolument donner compétence aux personnes de contact des offices sociaux (notamment les assistants sociaux) pour accorder au demandeur une aide adaptée en cas d'urgence.

94. Au niveau de l'organisation des organismes compétents pour octroyer l'aide sociale, la CEP•L estime que le projet de loi devrait préciser que les offices sociaux constituent des établissements publics placés sous surveillance communale conformément à la loi communale de 1988.

Elle s'interroge en outre sur la volonté du Gouvernement de conférer aux offices sociaux une gestion selon des règles de droit privé: la stabilité et continuité de service au niveau des personnes de contact est une garantie de la qualité du travail du personnel des offices sociaux. Ainsi la CEP•L préfère-t-elle que le personnel des offices sociaux bénéficie en principe du statut de fonctionnaires ou d'employés communaux, voire, s'il s'agit de personnes ayant un statut de droit privé, de contrats à durée indéterminée.

Elle se prononce dès lors également contre la possibilité d'externaliser ces services. Il serait en effet inopportun que, par ce projet de loi, dont la finalité est la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le Gouvernement encourage la création de postes de travail à durée déterminée. Ceci risque d'être le cas, lorsque l'office social décidera de sous-traiter sa mission de service public auprès d'un prestataire privé.

Le recours à des prestataires du secteur privé doit être limité à des cas de figures nécessitant l'assistance d'un expert hautement spécialisé. Pour le surplus la continuité du service public d'aide sociale doit être garantie par la mise à disposition de personnel propre à l'office social.

95. Par ailleurs, si la CEP•L partage certes quelques-unes des réflexions allant dans le sens d'une nécessité de regrouper certains offices sociaux à un niveau supérieur aux communes en vue d'une meilleure efficacité, elle se demande toutefois, si les auteurs du projet disposent d'un bilan relatif aux activités des offices sociaux sous leur forme actuelle, qui mettrait en évidence des carences éventuelles et les modifications que doit apporter en conséquence ce projet de loi.

Pour le surplus, si le critère du nombre d'habitants peut sembler pertinent d'un prime abord pour organiser un regroupement, une comparaison des populations des différentes communes pourrait démontrer le contraire. En effet, chaque commune présente ses spécificités, ses problèmes sociaux, ce sans lien avec le nombre de ses habitants. La CEP•L peut parfaitement s'imaginer qu'il existe des offices sociaux ayant moins de 10.000 „ressortissants“ mais qui fonctionnent de manière très efficace. Réorganiser ces offices pourrait, le cas échéant, mener à une désorganisation de ces services.

Le projet devrait d'ailleurs indiquer selon quels critères (mise à part l'objectif d'atteindre 10.000 habitants) le Gouvernement entend procéder aux regroupements et comment les communes seront impliquées dans ce processus. A ce titre, les communes devraient avoir la liberté de regrouper ou non leurs offices sociaux respectifs.

En tout état de cause, la CEP•L est d'avis que des permanences doivent être rendues obligatoires dans les différentes communes s'étant regroupées pour former un office commun. En effet, à défaut, il peut être difficile pour des personnes dépourvues de moyens de locomotion d'avoir accès à un office social, particulièrement dans des petites communes isolées.

96. Finalement, la CEP•L s'interroge sur les modalités concrètes du financement des activités des offices sociaux et sur le contrôle de ce financement.

Le seul critère du nombre d'habitants n'est d'ailleurs pas approprié aux yeux de la CEP•L afin de fixer la participation financière de l'Etat aux traitements du personnel. Elle considère

notamment que la prise en charge par l'Etat d'une seule personne d'encadrement par 10.000 habitants est largement insuffisante pour assurer un service optimal à la population concernée. Il devrait par exemple être tenu compte des données présentées dans le rapport d'activités des différents offices sociaux.

La CEP•L souhaiterait également voir préciser dans le projet de loi les modalités concrètes de la double tutelle ministérielle qui pourrait être de nature à complexifier la gestion de l'Office social. La CEP•L s'interroge notamment sur l'interaction entre cette double tutelle et le contrôle des communes, voire le contrôle par un réviseur externe.

97. Sous réserve de la prise en considération de ses remarques formulées ci-avant, notre Chambre marque son accord avec le projet de loi sous rubrique.

Luxembourg, le 9 mai 2008

Pour la Chambre des employés privés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

5830/03

N° 5830³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI**organisant l'aide sociale**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL

(6.6.2008)

Par lettre en date du 1er février 2008, Mme la Ministre de la Famille et de l'Intégration a fait parvenir à notre chambre professionnelle le projet de loi organisant l'aide sociale.

La Chambre de travail, après avoir analysé le projet de loi, a l'honneur de communiquer les observations et propositions qui suivent.

*

I. OBSERVATIONS PRELIMINAIRES

La Chambre de travail accueille favorablement l'initiative gouvernementale de soumettre un projet de loi relative à l'aide sociale. En effet, cette initiative ne vient pas trop tard, étant donné que l'aide sociale au niveau communal est basée au Luxembourg sur une législation datant déjà de plus de 150 ans, à savoir l'arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 sur les bureaux de bienfaisance (qui ont pris la dénomination d'„offices sociaux“ depuis la loi sur le revenu minimum garanti (RMG) de 1986) et la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours.

Il est vrai que beaucoup de lois ont été votées au cours du XXe siècle ayant favorisé le développement de l'Etat providence, et l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi les rappelle fort justement. Toujours est-il qu'il n'existe, à l'heure actuelle, aucune base légale créant un droit à l'aide sociale pour toutes les personnes se trouvant dans une situation de détresse.

La Chambre de travail rappelle qu'elle a maintes fois, dans ses avis budgétaires et dans des publications spéciales, soulevé les problèmes de pauvreté monétaire dans un pays riche comme le Luxembourg. A ce sujet, notre chambre a constaté avec effroi que les chiffres les plus récents font état d'une augmentation prononcée du risque de pauvreté pour les familles avec 3 enfants et plus et pour les ménages monoparentaux. Notre chambre a également, ensemble avec la Chambre des employés privés et les organisations syndicales bénéficiant de la représentativité nationale générale OGB-L et LCGB, communiqué ses propositions en matière de plan d'action national pour l'inclusion au Gouvernement. Toutes ces observations et propositions sont évidemment toujours valables. Le présent avis a pour objet essentiel d'analyser le projet de loi organisant l'aide sociale en mettant l'accent sur les besoins urgents des personnes et familles se trouvant dans une situation de détresse aiguë et sur les voies les plus efficaces pour subvenir à ces besoins.

La législation sur le revenu minimum garanti a bien fait ses preuves et elle est d'une utilité indéniable dans la lutte contre la pauvreté. A côté du RMG, législation ayant également, sinon principalement, un objectif d'insertion dans la vie active, tout Etat moderne doit également prévoir un dispositif d'aide sociale ayant pour finalité d'apporter sur le plan local de façon non bureaucratique une aide immédiate à des personnes qui se trouvent dans une situation précaire ou menacées de se trouver dans une telle situation.

En effet, comme le décrit fort bien l'exposé des motifs, „... *si nous admettons le paradigme (aujourd'hui reconnu au niveau international) des causes multifactorielles de la pauvreté et de la misère, nous devons être conscients que toute réponse à ces problèmes d'exclusion doit reposer sur*

des solutions construites en fonction des besoins particuliers et s'articuler sur des réseaux et des alliances englobant l'environnement local déterminé par l'espace de vie de la personne ou de la famille qu'on entend aider.

Il faut abandonner la notion de faute et de culpabilité, même si l'alcoolisme d'un père ou les dépenses irresponsables d'une mère de famille ont abouti à une situation d'indigence. Il s'agit pour tout membre d'une famille dans une telle situation d'un véritable drame et seule l'adoption de la notion d'un droit à l'aide sociale, avec tout ce que cela implique au niveau législatif et professionnel, permettra de briser ces chaînes de la honte et de la marginalité qui trop souvent ne laissent aucune chance aux enfants marqués dès leur plus jeune âge par la dépendance du bon vouloir des personnes influentes de la commune et donc d'un profond sentiment d'infériorité."

A l'heure actuelle, il existe de nombreux offices sociaux qui fonctionnent très bien et dont les collaborateurs ont acquis une grande expérience dans le traitement de situations individuelles critiques. Les responsables de ces offices sociaux connaissent bien leur population cible avec laquelle ils ont établi des liens de confiance.

D'autre part, il existe également des offices sociaux qui ont une approche plus paternaliste en faveur des demandeurs d'aide qui sont invités à adopter un comportement plus „convenable“ avant de bénéficier de l'aide sociale. L'exposé des motifs accompagnant le projet de loi fait la différence entre les communes dites „compréhensives“ et les communes réputées „hostiles“, les premières recueillant souvent les personnes en difficulté des secondes, ce qui leur occasionne des surcharges budgétaires.

La Chambre de travail estime partant que la création d'un droit à l'aide sociale est un pas décisif dans la bonne direction, qu'il faut absolument saluer. Toutefois, une construction trop rigide et formalisée de la législation pourrait conduire à une bureaucratisation inutile et superflue du fonctionnement des offices sociaux, lesquels pourraient être entravés dans leurs actions immédiates en faveur des personnes nécessiteuses. Il faut en tout cas éviter que la loi organisant l'aide sociale ne conduise à un nivellement vers le bas des activités des offices sociaux, qui seraient placés dans un cadre administratif et financier trop rigide. Notre chambre demande que ceux des offices sociaux qui fonctionnent bien à l'heure actuelle doivent être assurés de pouvoir continuer leur travail.

*

II. ANALYSE DU PROJET DE LOI

1. L'objectif de l'aide sociale

Ad article 2

Tout en notant que l'énumération des biens et services de première nécessité n'est pas limitative, la Chambre de travail estime cependant qu'elle doit également comporter des services comme l'éducation et la garde des enfants. Quant au logement, il ne suffit pas de prendre uniquement en considération les loyers, mais il faut également songer aux prêts hypothécaires, dont les contractants peuvent se retrouver dans une situation difficile, par exemple à la suite d'une rupture de couple.

Pour ce qui est des bénéficiaires de l'aide, notre chambre, qui note que l'article parle de communauté de personnes, estime qu'il faut préciser de quelle communauté il s'agit. Est-ce que l'on parle ici de la communauté domestique au sens de la loi sur le revenu minimum garanti ou prend-on en compte d'autres compositions du ménage? Il s'agit en tout cas d'accorder une attention renforcée aux enfants, qui sont particulièrement concernés par le risque de pauvreté.

En 2006, le taux de risque de pauvreté selon le type de ménage au Luxembourg met en évidence des tendances similaires à celles des années précédentes, à savoir des taux de risque de pauvreté élevés notamment pour les familles nombreuses, les familles monoparentales et les personnes isolées.

Tandis que le taux de risque de pauvreté a légèrement diminué pour les ménages avec 1 ou 2 enfants à charge, il a augmenté pour tous les autres types de ménages, et en particulier pour les personnes isolées avec enfant(s) à charge (monoparentaux), dont la moitié sont exposées au risque de pauvreté.

Tableau 1: Taux de risque de pauvreté selon le type de ménage
au Luxembourg en 2005 et 2006

	2005	2006
Ménages avec enfant(s) à charge	17,1%	17,2%
2 adultes avec 1 enfant à charge	13,1%	10,1%
2 adultes avec 2 enfants à charge	16,2%	14,4%
2 adultes avec 3 enfants ou plus à charge	20,7%	22,7%
Isolé avec enfant(s) à charge	31,7%	49,2%
Ménages sans enfant à charge	7,6%	9,9%
Isolé	13,7%	16,3%
Isolé femme	12,9%	15,7%
Isolé homme	14,9%	17,0%
Isolé de moins de 65 ans	17,1%	20,8%
Isolé de 65 ans et plus	7,2%	8,0%
2 adultes de moins de 65 ans sans enfant à charge	6,0%	7,2%
2 adultes dont au moins 1 est âgé de 65 ans et plus sans enfant à charge	7,3%	7,5%

Source: Statec

En outre, la Chambre de travail demande de supprimer les mots „*que le bénéficiaire est tenu d'épuiser*“. Ce complément laisse à penser que le projet de loi ne vise que deux groupes de personnes, à savoir celles qui ne remplissent pas les conditions d'accès au RMG et celles qui ont perdu leur droit au RMG suite à l'abandon d'une activité d'insertion, par exemple. Ceci ne doit pas être l'objectif de la loi. Notre chambre rappelle que les offices sociaux doivent venir en aide à toutes les personnes qui se trouvent dans une situation de détresse, et ceci rapidement et de façon non bureaucratique. Du temps précieux sera perdu si l'office est tenu de contrôler fastidieusement si toutes les autres prestations ont été demandées par le bénéficiaire avant que celui-ci ne s'adresse à l'office.

2. L'aide sociale

Ad article 3

Le contrat prévu par cet article suscite un certain nombre de questions pour la Chambre de travail. En effet, ce contrat fixe unilatéralement les obligations et démarches à remplir par l'ayant droit et ne prévoit pas d'obligations pour l'office social, notamment en matière de conseils et de support à fournir à l'ayant droit. S'il y a contrat, celui-ci devra revêtir une forme très simple constatant uniquement des données personnelles du demandeur. Sinon, le contrat de solidarité risque de comporter le danger d'un harcèlement administratif du demandeur.

3. Les ayants droit

Ad article 4

Tout en étant conscient du fait qu'il ne faut pas encourager le tourisme social, la Chambre de travail est d'avis qu'il ne faut pas soupçonner chaque étudiant venant de l'étranger et chaque demandeur de protection internationale, bref toute personne arrivant au Luxembourg, de vouloir abuser de notre système de protection sociale.

Il faudrait clairement différencier entre les personnes qui sont dans le besoin et les personnes qui sont véritablement venus sur le territoire pour profiter de la législation sociale. A l'instar de la législation allemande en matière d'aide sociale (SGB (Sozialgesetzbuch) XII § 23), il devrait suffire de disposer que l'aide sociale n'est pas accordée à ceux qui sont venus au Luxembourg **dans le seul but** d'obtenir une aide sociale.¹

¹ Ausländer, die eingereist sind, um Sozialhilfe zu erlangen, oder deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt, sowie ihre Familienangehörigen haben keinen Anspruch auf Sozialhilfe.

4. L'office social

Ad articles 5 et 6

L'article 5 du projet de loi dispose que l'office est un établissement public doté de la personnalité juridique et géré dans les formes et d'après les méthodes du droit privé.

La Chambre de travail estime qu'il ne faut pas séparer les offices sociaux des communes. En effet, à l'heure actuelle, des offices sociaux fonctionnent de manière excellente, grâce notamment à l'engagement de femmes et d'hommes politiques au niveau communal. C'est pourquoi notre chambre demande d'abandonner l'idée d'un établissement public géré d'après les méthodes du droit privé, et de prévoir la forme d'un établissement communal pour les offices sociaux. Dans le cas d'un regroupement de plusieurs communes, l'office social pourrait être géré par un syndicat intercommunal.

Dans ses observations préliminaires, la Chambre de travail a déjà mentionné l'expérience et le savoir-faire d'un certain nombre d'offices sociaux en place. Il faut absolument assurer que ces offices sociaux peuvent continuer à accomplir leur travail et éviter que leur temps précieux ne soit consacré davantage à un réformisme administratif qu'au travail social. Dans cet ordre d'idées, la disposition visant la dissolution des offices sociaux existants au moment de l'entrée en fonction du conseil d'administration du „nouvel“ office devrait être complétée en prévoyant la possibilité du maintien en fonction de l'office social existant.

La taille de la commune à l'origine de la création de l'office social

L'article 6 retient le principe d'un office social pour 10.000 habitants. Chaque commune de 10.000 habitants au moins doit instituer un office social qui est placé sous la surveillance de cette commune ou doit adhérer à un office commun.

Toute commune d'une population inférieure à 10.000 habitants doit en effet se regrouper avec une ou plusieurs autres communes, peu importe le nombre d'habitants de cette ou de ces communes, en vue d'atteindre au moins une population de 10.000 habitants pour former en commun un office, placé sous la surveillance de sa commune siège.

La Chambre de travail estime que le nombre de 10.000 habitants est trop absolu et ne différencie pas entre les communes ayant une proportion plus élevée de personnes susceptibles d'avoir recours aux services de l'office social et des communes dortoirs à population plus aisée. Le calcul de la dotation au fonds de roulement au prorata de la population de résidence, comme le prévoit le paragraphe (3) de l'article 6, n'est probablement pas le meilleur outil.

Les dépenses sociales peuvent en effet radicalement varier d'une commune à l'autre. Notre chambre est consciente du fait que nous ne disposons pas de statistiques relatives à la pauvreté sur le plan régional. Toutefois, ceci devrait être une piste à suivre pour mieux pouvoir cibler le travail social sur les populations qui en ont vraiment besoin. Il est en effet indispensable d'étudier à fond les besoins des communes en matière de travailleurs sociaux pour répondre aux défis qui se posent sous forme de pauvreté et d'exclusion. En attendant, une enquête auprès des divers centres médico-sociaux pourrait fournir des renseignements précieux sur les besoins des communes.

Ce n'est pas la taille de la population qui devrait être au centre des préoccupations, mais l'équipement de l'office social en ressources humaines et matérielles. Ainsi, un office social pour une population de 30.000 habitants n'est pas insuffisant pourvu qu'il ait suffisamment d'assistants sociaux pour faire son travail. Dans un tel cas, l'office social peut en effet accomplir un bon travail social dans une zone sensible (*sozialer Brennpunkt*) qui représente une certaine masse critique.

En conséquence, l'article 6 doit clairement être mis en relation avec l'article 19 relatif au personnel de l'office et les articles 22 à 24 sur les ressources financières de l'office.

Le paragraphe (5) de l'article 6 prévoit qu'une commune de moins de 10.000 habitants peut se retirer d'un office commun et adhérer à un autre office commun, à condition que les communes qui restent regroupées dans le premier office commun aient ensemble une population de 10.000 habitants au moins.

Notre chambre estime que ces dispositions sont assez vagues et qu'il faudrait prévoir des conditions plus sévères évitant que des retraits et des regroupements de communes ne se fassent au gré de sensibilités politiques des conseils échevinaux des communes. Une stabilité et une continuité de la politique sociale des communes sont jugées nécessaires par notre chambre afin de servir au mieux les personnes

dans le besoin, dont les intérêts ne doivent en aucun cas être sacrifiés sur l'autel de la politique politicienne.

En outre, le paragraphe (7) de l'article 6 confère des pouvoirs substantiels à un règlement grand-ducal, notamment en matière de désignation des communes sièges des offices communs, de la composition des conseils d'administration ainsi qu'en matière de financement. Notre chambre considère que ces dispositions sont trop importantes pour être reprises dans un règlement et qu'elles devraient figurer dans la loi elle-même.

5. Les missions de l'office social

Ad article 7

Cet article énumère les missions de l'office social. Si notre chambre se déclare d'accord avec les objectifs contenus dans cet article, elle tient cependant à insister sur la nécessité de comprendre l'office social comme une institution au service des ayants droit. Partant, le diagnostic social ne doit pas constituer une intrusion excessive dans la vie privée des demandeurs. Le règlement grand-ducal prévu par cet article devrait spécifier les objectifs du diagnostic social, qui devraient consister à guider et orienter les demandeurs dans le dessein d'éviter dans la mesure du possible qu'ils se retrouvent à l'avenir dans une situation nécessitant un nouveau recours aux services de l'office.

Ad article 8

Cet article dispose que la personne mineure ou majeure admise dans une institution sociale ou médico-sociale garde comme **commune de référence** durant son séjour la commune où elle a son domicile.

Le but est de protéger les offices qui desservent une commune recueillant une institution qui pourrait être sujette à héberger des personnes ayant fréquemment recours à l'aide sociale.

La Chambre de travail se demande si l'article en question n'est pas trop limitatif et si les termes „institutions sociales ou médico-sociales“ englobent aussi d'autres établissements comme des internats et des centres d'éducation.

En outre, pour ce qui est des personnes sans domicile fixe, la loi devrait prévoir que l'office social compétent est celui de la commune où la personne avait son dernier domicile connu.

Ad article 9

Cet article dispose que l'office exerce les missions lui confiées en suivant les méthodes de travail social les mieux adaptées et dans le respect des **convictions idéologiques, philosophiques ou religieuses** des ayants droit.

Si notre chambre estime que la première partie de la phrase est correcte, elle se demande toutefois s'il ne serait pas plus judicieux de libeller la deuxième partie comme suit: „... et en évitant toute discrimination basée sur des convictions idéologiques, philosophiques ou religieuses des ayants droit.“

Ad article 10

Cet article règle les **missions du conseil d'administration** de l'office social. La Chambre de travail note que le conseil communal a pour mission de fixer le nombre des membres du conseil d'administration et de les nommer, mais les bourgmestre et échevins ne peuvent pas faire partie du conseil. Elle voit dans cette disposition le risque d'une déresponsabilisation des communes.

En outre, les missions du conseil d'administration et celles du personnel de l'office ne sont pas clairement délimitées. Ainsi, il appartient au conseil d'administration de statuer sur les demandes de prestations et sur les restitutions. Ceci pourrait augmenter le fonctionnement bureaucratique de l'office social et il faut se demander si cette mission ne serait pas mieux exécutée par l'assistant social de l'office. Il ne faut pas oublier que le conseil d'administration ne se réunit pas quotidiennement (l'article 17 prévoit au moins une fois par trimestre). Des décisions urgentes concernant les prestations doivent toutefois pouvoir être prises par l'office social pour venir rapidement en aide aux ayants droit.

Ad article 12

Quant à la **composition du conseil d'administration**, cet article écarte un nombre élevé de personnes du conseil d'administration. Notre chambre estime que cette disposition est beaucoup trop

restrictive et qu'elle empêche l'office social d'avoir recours aux services précieux d'un certain nombre de personnes intéressées par le travail social. Ne faudrait-il pas prévoir plus expressément que l'office social regroupe les parties prenantes de la ou des communes qu'il sert, à l'instar de ce qui se fait dans les réseaux de l'économie solidaire? De tels modèles fonctionnent bien à l'heure actuelle dans les offices sociaux de plusieurs communes du pays.

Ad article 15

Le deuxième alinéa de cet article prévoit que, lorsque l'office couvre le territoire d'une seule commune, le conseil communal de cette commune peut **révoquer de son mandat** un membre du conseil d'administration de l'office et pourvoir à son remplacement dans un délai de trois mois.

La Chambre de travail, qui juge cette procédure quelque peu discrétionnaire, demande de prévoir au moins les raisons à l'origine d'une telle révocation. Un simple changement de majorité politique au sein du conseil communal ne devrait pas, à lui seul, constituer un facteur déterminant.

Ad article 16

Cet article fixe **les missions du président du conseil d'administration** et les modalités de son remplacement. Notre chambre considère qu'il est beaucoup plus facile de prévoir l'élection d'un ou de deux vice-présidents qui remplacent le président s'il est absent que de fixer des rangs et des préséances en fonction de l'ancienneté.

6. Le personnel de l'office social

Ad article 19

D'après cet article, chaque office doit s'assurer la collaboration d'au moins un **assistant social** ou assistant d'hygiène sociale à temps plein.

Notre chambre, qui note que le commentaire relatif à cet article retient la possibilité d'un recours à du personnel externe à l'office pour des raisons pragmatiques, estime toutefois que l'engagement de personnel propre à l'office social sous contrat à durée indéterminée, de préférence sous le statut du fonctionnaire ou de l'employé communal, devrait être la règle.

La Chambre de travail considère que l'obligation de la présence d'un assistant social est une disposition minimale. La nécessité d'un recours à plus d'assistants sociaux en raison de la composition de la population d'une commune touche directement aux questions du financement. Notre chambre renvoie à ses observations y relatives ci-dessous (ad article 23).

Notre chambre juge en outre opportun que les assistants sociaux et les assistants d'hygiène sociale participent avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration de l'office social pour les affaires relevant de leur compétence.

Ad article 20

Cet article dispose que le ou les **bourgmestres** ou son ou leurs délégué(s), membre(s) du collège des bourgmestre et échevins, assistent, lorsqu'ils le jugent convenable, aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative.

Actuellement, le bourgmestre ou son délégué assiste, lorsqu'il le juge convenable, aux réunions des commissions administratives des offices sociaux et prend part à leur délibération avec voix délibérative. Il a le droit de présider l'assemblée.

La Chambre de travail, qui, au sujet de l'article 12, s'est déjà prononcée contre l'exclusion des bourgmestre et échevins du conseil d'administration de l'office social, demande que ceux-ci assistent aux réunions du conseil d'administration avec voix délibérative. En effet, le bourgmestre est souvent la personne qui connaît mieux que quiconque les problèmes sociaux existant dans sa commune et les remèdes à y apporter.

7. Le secret professionnel

Ad article 21

Quant au secret professionnel, la Chambre de travail estime que celui-ci ne doit pas être absolu. En effet, si dans le cadre d'une enquête sociale, un assistant social obtient connaissance de faits constituant

un délit ou un crime (abus sexuels d'enfants p. ex.), il est de son devoir de communiquer ces faits aux instances compétentes et il ne peut en aucun cas se retrancher derrière le secret professionnel.

En outre, afin de faciliter la lisibilité de la loi, les peines prévues par l'article 458 du code pénal devraient être reprises sous cet article.

8. Les ressources financières de l'office social

Ad articles 23 et 24

De l'avis de la Chambre de travail, la répartition des frais proposée, 50% du déficit de l'office social annuel à charge des communes et 50% à charge de l'Etat, se fait au détriment des communes. D'après le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL), la contribution de l'Etat au financement de certains programmes par le biais de conventions conclues avec l'Etat est souvent bien supérieure à 50% à l'heure actuelle.

Le déficit est celui résultant des prestations accordées en vertu de la loi, des frais de gestion de l'office ainsi que des salaires du personnel d'encadrement social et administratif, pour autant que ce personnel travaille pour l'office et que son nombre respectif ne dépasse pas une quote-part de 1/10.000 habitants.

Pour ces frais de personnel, il est à noter qu'actuellement, les communes ne contribuent pas aux frais de personnel des agents de la Croix-Rouge détachés dans certains offices sociaux. Le personnel qui n'est pas occupé par l'office social, mais qui travaille néanmoins pour celui-ci, bénéficie souvent d'un conventionnement d'un autre ministère (ministère de la Famille ou ministère de la Santé). Notre chambre craint que des conflits portant sur le financement entre ces ministères et le ministère de l'Intérieur ne puissent surgir à l'avenir. Des conflits de compétences pourraient également résulter des dispositions de l'article 24, qui dispose que les offices sont placés sous la tutelle du ministre ayant l'aide sociale dans ses attributions pour les aspects touchant au droit à l'aide, aux objectifs et à la nature de l'aide, ainsi qu'à la participation de l'Etat aux frais des offices, et qu'ils sont placés sous la tutelle du ministre de l'Intérieur pour les aspects administratif et financier.

En outre, quant à la quote-part de 1/10.000 habitants, notre chambre considère que les communes ayant une population défavorisée importante ne peuvent faire fonctionner leurs offices sociaux avec le ratio de personnel social et administratif proposé. Elle renvoie à ce sujet à ses observations faites ci-dessus au commentaire relatif aux articles 5 et 6 du projet de loi.

Notre chambre désire également attirer l'attention sur des problèmes financiers qui pourraient apparaître si une commune plus aisée se retire d'un office social commun et les communes restantes doivent supporter l'augmentation du déficit en résultant.

Finalement, la prise en charge du personnel des offices sociaux existants par l'office institué en vertu de la présente loi, prévue par l'article 35 du projet de loi sous avis, conduira probablement dans de nombreux cas à un dépassement de la quote-part de 1/10.000 habitants.

9. La procédure

Ad article 25

Afin d'assurer la traçabilité des demandes, cet article prévoit que la personne dans le besoin s'adresse à l'office de la commune où elle a son domicile. Notre chambre demande d'ajouter que pour les personnes sans domicile fixe, l'office social compétent est celui de la commune où la personne avait son dernier domicile connu.

Afin d'augmenter la lisibilité de la loi, notre chambre estime que l'article 25 devrait prévoir les modalités de dépôt et de traitement des demandes ainsi que le contenu des dossiers et des contrats de solidarité, au lieu de laisser à un règlement grand-ducal le soin d'exécuter ces dispositions.

Ad article 26

Etant donné que les offices sociaux doivent venir en aide à toutes les personnes qui se trouvent dans une situation de détresse, et ceci rapidement et de façon non bureaucratique, notre chambre estime que l'enquête sociale prévue par le présent article doit être très sommaire et limitée aux informations essentielles.

Afin d'éviter des revirements en matière de l'aide accordée aux bénéficiaires, la Chambre de travail demande de biffer le terme „provisoire“ en matière de décision.

Cet article introduit en effet une notion nouvelle. Notre chambre reprend ici la critique de l'office social de la Ville de Luxembourg qui écrit dans son avis relatif au projet de loi: „*De deux choses l'une. Ou bien les décisions du président sont valablement prises et engagent l'office sans autre condition, ou bien elles sont suspendues à l'accomplissement d'une formalité d'approbation ou autre, ce qui en l'occurrence ne serait guère concevable. Il y a encore contradiction avec l'article 18 qui parle de décisions d'urgence et non pas de décisions provisoires*“.

Notre chambre estime que les décisions prises par le président de l'office ou son délégué ou un assistant social devraient avoir un caractère définitif, même si elles devaient encore être entérinées par le conseil d'administration.

Quant au dernier alinéa de cet article, la Chambre de travail se demande ce qu'on entend par „travailleur social“ dans ce contexte précis. S'agit-il de l'assistant social, profession clairement définie en droit luxembourgeois et qui est équivalente au *Sozialarbeiter* en Allemagne, ou est-ce que l'enquête sociale peut-elle être établie par tout collaborateur de l'office social?

Ad article 27

Au sujet de cet article, qui prévoit les voies de recours, notre chambre demande, afin de faciliter la lisibilité de la loi pour les bénéficiaires et ceux qui les aident, de reprendre les dispositions de l'article 294 du Code des assurances sociales et d'ajouter l'obligation de fournir aux bénéficiaires de l'aide sociale une information orale et écrite sur les voies de recours.

10. Le secours humanitaire

Ad article 28

Cet article dispose que les dépenses relatives à des secours urgents aux personnes qui ne remplissent pas les conditions d'éligibilité pour l'aide sociale sont remboursées par l'Etat à l'office. La Chambre de travail demande qu'il soit spécifié que ces remboursements comprennent également le prorata des frais de personnel relatifs au secours humanitaire.

11. La fourniture minimale d'énergie domestique et d'eau

Ad articles 29 à 31

Le fait de garantir légalement l'accès à l'eau ainsi qu'à une fourniture minimale en énergie domestique à toute personne remplissant les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale, si elle se trouve dans l'impossibilité de faire face à ses frais d'eau destinée à la consommation humaine ou d'énergie domestique, est expressément salué par notre chambre. Celle-ci a effectivement demandé la garantie d'une fourniture minimale dans son avis du 11 décembre 2006 relatif au projet de loi relative à l'organisation du marché de l'électricité.

La Chambre de travail estime cependant que le fait de donner une définition aussi précise de l'énergie domestique que celle fournie par l'article 29 risque d'écarter des bénéficiaires potentiels de la fourniture minimale. Qu'en est-il en effet de l'énergie nécessaire pour réfrigérer des denrées périssables ou encore de l'énergie de chauffage en dehors de la période hivernale, qui est nécessaire à l'hygiène?

La Chambre de travail constate ici une divergence entre la description très précise du droit à la fourniture minimale d'énergie et le droit général à l'aide sociale, dont l'article 2 fournit une définition assez vague.

12. Dispositions complémentaires

Ad article 32

En ce qui concerne le remboursement des sommes trop élevées en raison d'une erreur matérielle ou comptable de l'office social, la Chambre de travail demande que ce dernier fasse preuve de la plus grande mansuétude, étant donné que le bénéficiaire n'a commis aucune faute.

Pour ce qui est de la notification des demandes en paiement au tiers débiteur, notre chambre demande de prévoir également les cas où des personnes sont sans domicile fixe.

En matière d'obligation alimentaire, le projet de loi renvoie à la législation sur le revenu minimum garanti. Notre chambre rappelle son observation qu'il existe des divergences entre l'aide sociale, telle qu'elle est prévue par le présent projet de loi et le revenu minimum garanti. Il faut toujours avoir à l'esprit que l'aide sociale est souvent une prestation dont l'urgence laisse peu de temps aux enquêtes relatives à l'obligation alimentaire.

Ad article 33

Notre chambre se demande quelles aides sont visées par les prestations d'aide supplémentaires. En principe, les dispositions des articles 2 et 28 devraient couvrir toutes les situations. Elle estime en outre que l'Etat doit participer au financement de ces prestations et que la procédure ainsi que le financement soient ceux applicables à l'aide sociale telle qu'elle est définie par les articles précédents du projet de loi sous avis.

Ad article 34

Pour ce qui est des règles comptables, notre chambre juge que celles-ci sont trop exigeantes, surtout pour des offices sociaux de petite taille. Elle donne à considérer que le travail social doit être au centre des préoccupations de l'office et que le travail administratif et comptable ne doit pas dépasser le minimum nécessaire au bon fonctionnement.

13. Dispositions transitoires, abrogatoires et finales

Ad article 35

Au début de cet article, en vue du statut unique des salariés du secteur privé, notre chambre demande de ne pas oublier de remplacer les termes „*Les fonctionnaires, employés communaux, employés privés et ouvriers de l'office social*“ par „*Les fonctionnaires, employés communaux et salariés de l'office social*“.

Luxembourg, le 6 juin 2008

Pour la Chambre de Travail,

Le Directeur,
Marcel DETAILLE

Le Président,
Nando PASQUALONI

Service Central des Imprimés de l'Etat

5830/04

N° 5830⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI**organisant l'aide sociale**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(13.6.2008)

Par dépêche du 1er février 2008, Madame le Ministre de la Famille et de l'Intégration a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles. Toutefois, le dossier ne comporte aucune appréciation financière pourtant exigée par l'article 79 de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat.

Aux termes de son article 1er, le projet de loi organisant l'aide sociale a pour objet de créer „*un droit à l'aide sociale destiné à permettre à l'ayant droit de mener une vie conforme à la dignité humaine*“. Dans cette visée, le texte tend à établir un cadre légal sans préciser le montant exact des aides. Le texte abroge les dispositions en vigueur en cette matière, à savoir la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours et l'arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance.

Si la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve en principe le projet sous avis, elle tient cependant à présenter des observations critiques. En effet, le projet qui tend à créer un droit à l'aide sociale reste assez vague en ce qui concerne les aides que les personnes dans le besoin peuvent revendiquer. A défaut de précisions dans la loi elle-même, il appartiendra ultérieurement aux juridictions sociales de parfaire la loi par ses décisions jurisprudentielles, à moins que le gouvernement n'entende compléter le texte par des règlements grand-ducaux.

Par ailleurs, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'oppose à toute disposition visant à priver le personnel des offices sociaux de leur statut de fonctionnaires ou d'employés communaux.

*

EXAMEN DES ARTICLES*Article 1er*

Cet article crée un droit à l'aide sociale. A cet égard, le projet de loi innove par rapport à la législation existante, datant de 1846 et de 1897, qui laisse aux autorités communales compétentes la possibilité d'accorder ou de refuser une aide sans avoir à motiver ou à justifier leurs décisions. La création d'un droit à l'aide permet au demandeur de cette aide de pouvoir se référer à un texte précis pour se voir accorder une aide déterminée, suffisamment définie dans un texte législatif tant quant à sa nature que par rapport à son montant.

La création d'un droit doit permettre au demandeur de s'adresser à une juridiction indépendante pour contester le refus de l'aide ou la fixation d'une aide non conforme aux modalités fixées par la loi. Il faut d'abord constater que le texte du projet reste muet sur le montant exact des aides à accorder.

Il fixe, il est vrai, des critères.

L'article 1er lui-même retient, avec une certaine emphase, que l'aide doit „*permettre à l'ayant droit de mener une vie conforme à la dignité humaine*“. Cette affirmation donne au droit à l'aide sociale

une importance toute particulière. On élève ce droit quasiment au niveau des droits fondamentaux. „*La dignité humaine est inviolable*“, affirme la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans son article premier.

Quels sont les biens matériels et les services dont doit disposer une personne et, d'une façon plus générale, quelles sont les conditions de vie dans lesquelles quelqu'un doit vivre pour que sa vie soit „conforme à la dignité humaine“?

Le principe de la dignité humaine constitue peut-être le principe à valeur constitutionnelle le plus élevé et dont peuvent être déduites toutes les autres garanties fondamentales.

L'affirmation que ce principe doit servir de référence pour déterminer les aides sociales paraît osée. A défaut de précisions dans la suite du projet, le critère de „*la dignité humaine*“ laisse la porte ouverte à des interprétations jurisprudentielles imprévisibles. Les explications fournies au commentaire de l'article n'apportent pas de précisions.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis qu'il serait prudent de s'en tenir aux orientations des aides sociales définies dans d'autres textes, notamment à l'article premier de la loi du 24 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum, qui considère le RMG comme un moyen de „*lutte contre l'exclusion sociale*“ et qui définit les aides comme „*des moyens suffisants d'existence*“.

Compte tenu de ces considérations, l'article 1er pourrait avoir la teneur suivante:

„Il est créé un droit à l'aide sociale destiné à préserver les ayants droit de l'exclusion sociale en leur garantissant des moyens d'existence suffisants et des conditions de vie conformes aux exigences de notre société.“

Article 2

Cet article précise l'aide annoncée à l'article 1er. L'aide sociale vise à assurer „*les biens de première nécessité*“, dont l'énumération n'est certainement pas limitative. L'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux sont des biens.

Un domaine important non relevé dans l'énumération constitue celui de l'hygiène corporelle et celui des conditions hygiéniques du logement.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics donne également à considérer que les aides non matérielles en relation avec la consultation et l'information des ayants droit revêtent une grande importance.

Si l'aide sociale est subsidiaire par rapport à d'autres prestations comme le veut le texte dans son alinéa 2, il faut que les ayants droit puissent compter sur un accompagnement efficace en vue d'obtenir ces prestations prévues dans d'autres textes législatifs.

Article 3

Cet article laisse aux organismes chargés d'exécuter la loi, à savoir les offices sociaux des communes, une liberté quasiment absolue dans le choix des aides à accorder.

Dans le cadre des aides à accorder, le „*contrat de solidarité*“ entre l'ayant droit et l'office social constitue un élément important. Même si une certaine flexibilité reste indispensable dans l'organisation de l'aide sociale individuelle pour tenir compte des besoins particuliers et des contingences de chaque ayant droit, il paraît néanmoins nécessaire de préciser davantage les modalités d'un tel contrat qui, en cas de recours juridictionnel, doit permettre au juge d'apprécier si les dispositions légales et réglementaires ont été respectées.

Aussi la Chambre est-elle à se demander si le contrat ne doit pas être obligatoire si l'aide dépasse certains montants à fixer par voie réglementaire ou si la période d'octroi de l'aide va au-delà de 3 ou 4 mois.

Si les auteurs n'ont pas voulu alourdir le texte de la loi de détails en relation avec le contrat prévu à l'alinéa 2, il faudrait compléter cet alinéa par un texte permettant de préciser les conditions et modalités du contrat par règlement grand-ducal. Comme la matière traitée dans le projet de loi peut être considérée comme rentrant dans le domaine visé par l'article 11, paragraphe 5 (lutte contre la pauvreté) et par l'article 23, alinéa 2 (assistance médicale et sociale) de la Constitution, la loi doit spécifier les conditions et modalités des règlements à prendre par le Grand-Duc.

Le dernier alinéa précise que les sommes et objets obtenus dans le cadre de l'aide sociale „*ne peuvent être mis en gage, cédés ou saisis*“.

D'abord, il faut rendre attentif au fait que souvent, les offices sociaux sont appelés à accorder des aides financières en attendant de voir fixer d'autres prestations, soit par le Fonds National de Solidarité (RMG) soit par les organismes de la sécurité sociale. Si ces prestations sont accordées, l'office social doit avoir la possibilité de récupérer les aides financières allouées pour la même période. Ce cas de figure est d'ailleurs réglé par l'article 32 du projet.

Par ailleurs, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient à rendre attentif à un autre projet de loi portant modification de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies et de plusieurs autres lois, dont celle sur le RMG (doc. parl. 4955). Ce projet modifie d'une façon fondamentale l'approche légale suivie jusqu'à présent à l'égard de certaines prestations sociales exclues de toute cession et saisie.

La Chambre approuve le dernier alinéa de l'article 3. Elle demande cependant au gouvernement de poursuivre une politique cohérente en matière de cession et de saisie de prestations sociales garantissant des aides pour préserver les bénéficiaires de l'indigence.

Le projet de loi précité (doc. parl. 4955) doit en tout cas être adapté en tenant compte du présent projet de loi.

Article 4

Cet article, qui définit les ayants droit de l'aide sociale, trouve l'accord de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

Encore faut-il relever que, si l'une ou l'autre des personnes exclues se trouvent dans notre pays dans une situation de détresse particulière, il existe des possibilités de venir en aide notamment par le biais des crédits inscrits au budget soit du Ministère de la Famille soit du Ministère de la Santé (hospitalisations urgentes par exemple).

Article 5

Si la „distribution“ de l'aide sociale doit être confiée à un organisme décentralisé au niveau communal, il est absolument inacceptable pour la Chambre professionnelle que cet établissement soit géré „dans les formes et d'après les méthodes du droit privé“.

L'office social se voit confié une mission éminemment sociale. Pour cette raison, et puisqu'il gère des fonds provenant principalement de l'Etat et des communes, il doit disposer d'un personnel qualifié exerçant son travail d'une manière indépendante. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics exige en conséquence que les offices sociaux recrutent leur personnel d'après les dispositions en vigueur relatives aux fonctionnaires de l'Etat ou des communes.

Par ailleurs, cette disposition viole les accords conclus entre l'Etat et la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP, prévoyant que tout établissement public nouvellement créé doit engager le personnel sous le régime statutaire de l'Etat ou des communes.

Il reste à relever que tout établissement public est placé sous la tutelle d'une autorité supérieure de l'Etat ou des communes, autorité qui doit approuver certains actes de l'établissement public dont notamment le budget et les comptes annuels ainsi que les décisions relatives au personnel à engager.

La Chambre demande en conséquence de remplacer la deuxième phrase de l'article 5 par le texte suivant: „L'office est un établissement public communal doté de la personnalité juridique et placé sous la tutelle des communes sur les territoires desquelles il exerce sa compétence.“

Article 6

Le texte de l'article 6 contient plusieurs dispositions à caractère transitoire relatives notamment aux anciens offices sociaux. Ces dispositions trouveraient mieux leur place au chapitre V. Compte tenu de la modification du texte proposée par la Chambre à l'endroit de l'article 5 en relation avec la tutelle des offices sociaux, l'article 6 est à compléter par un paragraphe (8) nouveau ayant la teneur suivante:

„Dans le cadre de la tutelle exercée par les communes, les offices sociaux sont tenus de soumettre à l'approbation des conseils communaux:

- les budgets et comptes annuels,*
- les acquisitions et ventes d'immeubles,*
- les dons et legs reçus dépassant la valeur de vingt-cinq mille euros,*

- les emprunts et les garanties,
- l'organigramme, la grille des emplois et
- la désignation d'un réviseur d'entreprise.“

Articles 7 à 9

Sans observations.

Article 10

Au paragraphe (2) qui énumère – d'une façon non limitative – les pouvoirs du conseil d'administration, il faudra ajouter que les décisions sont prises, le cas échéant, sous réserve de leur approbation par l'autorité de tutelle.

Article 11

Sans observations.

Article 12

Les offices sociaux étant placés sous la tutelle des conseils communaux, il faudrait remplacer au deuxième tiret les termes „les bourgmestres et les échevins“ par les termes „les membres du conseil communal“.

Articles 13 à 18

Sans observations.

Article 19

Cet article, qui a trait au personnel des offices sociaux, est à compléter par une disposition qui prescrit que le personnel a le statut des fonctionnaires communaux. Le texte suivant est à prévoir:

„Un règlement grand-ducal fixe les droits et devoirs ainsi que les conditions de nomination, de rémunération et de retraite du personnel des offices sociaux qui jouit du statut des fonctionnaires communaux.“

Article 20

Cet article permet au bourgmestre ou à son délégué d'assister aux réunions du conseil d'administration de l'office social. Il y a voix consultative.

Il semble préférable de supprimer cet article dont on n'aperçoit pas la justification.

Article 21

Sans observations.

Articles 22 et 23

Ces deux articles fixent les ressources financières des offices sociaux. Les recettes les plus importantes proviennent sans doute des contributions de l'Etat et des communes. Or, ces contributions ne sont arrêtées que sur la base du rapport d'activité de l'année écoulée, accompagné du bilan et du compte des pertes et profits.

Cette façon de procéder soulève la question des moyens financiers disponibles des offices sociaux. Ne faut-il pas prévoir une disposition garantissant aux offices sociaux des fonds de roulement leur permettant de faire face aux obligations prévues par la loi?

Article 24

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ayant proposé à l'article 6 de placer les offices sociaux sous la tutelle des communes, il n'est pas indiqué de prévoir une deuxième tutelle de deux ministres, à savoir celui de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et celui compétent en matière d'aide sociale.

L'article 24 est donc à supprimer.

Article 25

Cet article prévoit que la personne dans le besoin s'adresse à l'office de la commune où elle a son domicile. Cette disposition semble évidente. Toutefois, l'on ne peut pas ignorer que, surtout parmi les personnes dans le besoin, une frange non négligeable n'a pas de domicile légal, notamment parce que certaines communes continuent à rayer d'office dans le registre de la population les personnes qui ne disposent pas d'un domicile ou d'un logement fixe dans leurs communes. Dans l'intérêt de ces personnes, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande au gouvernement de légiférer rapidement en cette matière.

Articles 26 à 28

Sans observations.

Articles 29 à 31

L'agencement de ces articles tourne autour de quelques besoins plus particuliers qui, dans une société moderne, sont considérés comme indispensables. Toutefois, l'énumération de l'article 29 peut paraître arbitraire, alors qu'il existe d'autres besoins, notamment celui du logement ou encore celui de l'accès aux soins de santé, d'ailleurs énumérés à l'article 2.

Quant à la forme, il faudra compléter l'article 31 en indiquant la référence exacte aux lois relatives à l'organisation du marché de l'électricité et à l'organisation du marché du gaz.

Article 32

Sans observations.

Article 33

Il faudrait clarifier ce qu'il faut entendre par „*prestations d'aide sociale supplémentaires*“, ce d'autant plus que le texte reste très vague quant aux prestations obligatoires.

Article 34

Sans observations.

Article 35

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'oppose dans son commentaire sur l'article 5 à toute forme de privatisation des offices sociaux, et plus particulièrement en ce qui concerne le statut du personnel de ces offices.

Elle approuve l'article 35 dans la mesure où il continue à maintenir et à respecter le statut du personnel des offices sociaux engagé avant l'entrée en vigueur de la loi.

Articles 36 à 38

Sans observations.

Sous la réserve des remarques qui précèdent, et plus particulièrement de celles relatives au statut du personnel, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics donne son aval au projet de loi sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 13 juin 2008.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

Service Central des Imprimés de l'Etat

5830/05

N° 5830⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI**organisant l'aide sociale**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(2.9.2008)

Par sa lettre du 1er février 2008, Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

Le présent projet de loi a pour objet de donner au secteur de l'aide sociale une base juridique plus moderne, entre autres en ce qui concerne l'organisation et les missions des offices sociaux.

L'arrêté grand-ducal du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance a fourni la base légale des offices sociaux tels qu'ils existent à l'état actuel. Introduit en 1938, un projet de réforme a échoué à cause de la seconde guerre mondiale.

Tout en s'inspirant en partie du projet de réforme des années 30, le projet de loi sous avis se caractérise par un certain nombre de points fondamentaux, qu'il importe de relever:

1. Il est créé un droit à l'aide sociale, avec comme objectif de permettre à l'ayant droit, de mener une vie conforme à la dignité humaine, à l'image de certains autres Etats membres de l'UE.
2. Une plus grande uniformité par le biais de la standardisation de l'organisation et des missions des offices sociaux constitue un élément important visant à éviter que les communes pratiquent des politiques complètement disparates en matière d'aides sociales.
3. Dotés de la personnalité juridique, les offices sociaux devront tenir un bilan, un compte de pertes et profits et tenir une comptabilité analytique.
4. Les missions des offices sociaux seront multiples: l'octroi des aides en biens ou services de première nécessité en faveur de personnes nécessiteuses; la réinsertion des personnes concernées, par le biais de „contrats de solidarité“; l'octroi d'aides complémentaires à des prestations prévues par d'autres dispositions légales, notamment celles concernant le revenu minimum garanti, ainsi que la coordination des divers acteurs actifs en matière sociale.
5. Il est envisagé de regrouper certaines communes autour d'offices sociaux communs. Ainsi est-il prévu par le projet de loi sous rubrique que les communes hébergeant 10.000 habitants ou plus pourront établir un office social propre. Par contre, celles comptant moins de 10.000 habitants devront constituer un office commun avec d'autres communes.
6. Finalement, il importe de mentionner que le financement des offices sociaux sera réalisé par des ressources propres, par les contributions des communes, par une partie des revenus de la Loterie nationale, par des dons et legs et également par une contribution de l'Etat, qui financera 50% du déficit annuel des offices. Il ne financera toutefois les frais de personnel des offices sociaux qu'en deçà d'une quote-part prédéterminée.

Le présent projet de loi, qui a le mérite de moderniser le secteur de l'aide sociale, de le rendre plus efficace et plus juste, n'appelle pas de commentaires spécifiques de la Chambre des Métiers.

Dès lors, après consultation de ses ressortissants, la Chambre des Métiers peut marquer son accord au projet de loi sous avis.

Luxembourg, le 2 septembre 2008

Pour la Chambre des Métiers,

Le Directeur,
Paul ENSCH

Le Président,
Roland KUHN

5830/06

N° 5830⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI**organisant l'aide sociale**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements gouvernementaux</i>	
1) Dépêche de la Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (19.9.2008) ...	1
2) Texte des amendements avec commentaire.....	2
3) Texte coordonné.....	5

*

**DEPECHE DE LA SECRETAIRE D'ETAT AUX RELATIONS AVEC LE
PARLEMENT AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(19.9.2008)

Monsieur le Président,

A la demande de la Ministre de la Famille et de l'Intégration, j'ai l'honneur de vous saisir d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

A cet effet, je joins en annexe le texte des amendements avec un commentaire ainsi qu'un texte coordonné du projet de loi en question, reprenant en caractères soulignés les modifications proposées.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*La Secrétaire d'Etat
aux Relations avec le Parlement,
Octavie MODERT*

*

TEXTE DES AMENDEMENTS AVEC COMMENTAIRE

Amendement 1er

L'article 2 est modifié de la façon suivante:

„Art. 2. L'aide sociale, appelée dans la suite du texte l'„aide“, vise à assurer à la personne ou à la communauté de personnes dans le besoin, les biens de première nécessité en matière, notamment, de soins médicaux, de logement, d'alimentation, d'habillement, de mobilité, d'eau destinée à la consommation humaine et d'énergie domestique.“

Commentaire

Cette modification est proposée pour bien préciser qu'il s'agit d'assurer les biens de première nécessité dans les domaines cités et non pas d'assurer ces domaines de manière absolue.

Amendement 2

Au deuxième alinéa de l'article 5 du projet de loi, le bout de phrase „*et géré dans les formes et d'après les méthodes du droit privé*“ est supprimé.

Commentaire

Comme les offices sociaux sont des établissements publics placés sous la surveillance de la commune, respectivement des communes dans le cas d'un office commun, ce bout de phrase est supprimé.

Amendement 3

A l'article 6 du projet de loi, le chiffre „10.000“ est remplacé chaque fois par le chiffre „6.000“.

Commentaire

Afin de donner à un plus grand nombre de communes d'une certaine taille la possibilité de garder leur propre office social, si elles le veulent, le nombre d'habitants requis est réduit à 6.000, à l'instar des options prises à l'article 7(1) de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code Civil.

Amendement 4

A l'article 6 est ajouté un nouveau paragraphe (8) de la teneur suivante:

„Les actes passés par les communes en faveur de leur office social respectivement de leur office commun sont exempts des droits de succession, de timbre, d'enregistrement et d'hypothèques sauf le salaire des formalités hypothécaires.

Il en est de même des biens, droits, charges et obligations auxquels les communes succèdent au sens des paragraphes (1) et (2) du présent article.“

Commentaire

Il s'agit d'éviter que les transactions prévues par la présente loi engendrent des frais injustifiés.

Amendement 5

A l'article 9, le bout de phrase „*et dans le respect des convictions idéologiques, philosophiques ou religieuses des ayants droit*“ est supprimé.

Commentaire

Ce bout de phrase n'ajoute en rien à la première phrase qui insiste sur un accomplissement des missions selon les méthodes de travail social les mieux adaptées. Au contraire, il pourrait conduire à des interprétations parfois difficiles à gérer.

Amendement 6

Au premier paragraphe de l'article 23 du projet de loi, la première phrase prend la teneur suivante:

„Art. 23. L’Etat participe à raison de 50% du déficit annuel résultant des prestations accordées conformément aux dispositions de la présente loi, des frais de gestion de l’office ainsi que des frais de personnel, pour autant que ce personnel travaille pour l’office et que son nombre ne dépasse pas une quote-part de 1/6.000 habitants pour le personnel d’encadrement social et de 0,5/6.000 habitants pour le personnel administratif.“

Commentaire

Dans la foulée de l’amendement 2 proposé ci-dessus, l’amendement 3 révisé les critères de participation de l’Etat et des communes au déficit annuel de l’office social. Le personnel d’encadrement social est renforcé, alors que le personnel administratif est légèrement réduit.

Amendement 7

A l’article 26, 1er alinéa, le terme „provisoire“ est supprimé.

Commentaire

Les décisions du président ou de son remplaçant dont question au 1er alinéa de cet article sont celles visées à l’article 18, où elles sont qualifiées de décisions „d’urgence“. Voilà pourquoi, il est logique de ne pas utiliser ici le terme de „provisoire“, mais de le supprimer tout simplement.

Amendement 8

A l’article 34, 1er alinéa, la partie de phrase „d’un réviseur externe et à celui“ est supprimée.

Commentaire

Du fait de la tenue par l’office d’une comptabilité selon les principes de la comptabilité commerciale et de la mise en place d’un cadre budgétaire spécifique aux missions d’aide sociale, basé sur un plan comptable uniforme, par l’Etat, un contrôle par un réviseur externe, supplémentairement à celui exercé par le Service de contrôle de la comptabilité communale, est devenu superfétatoire.

Amendement 9

Il est ajouté un nouvel article 39 libellé comme suit:

„Art. 39. Par dépassement des limites fixées dans la loi budgétaire pour l’exercice 2009, le Ministre de la Famille et de l’Intégration est autorisé à procéder à l’engagement d’un agent de la carrière supérieure de l’attaché de gouvernement et d’un agent de la carrière moyenne du rédacteur.“

Commentaire

Avec la loi sur la réforme de l’aide sociale, la surveillance de l’application du volet social ainsi que la participation de l’Etat à raison de maximum 50% aux déficits des offices sociaux nécessite de la part du Ministère ayant l’aide sociale dans ses attributions une structure de gestion, de documentation et de suivi administratif. Avec l’engagement de deux personnes, il est possible de faire face à ces nouvelles tâches.

La personne engagée dans la carrière du rédacteur a pour missions principales:

- le suivi dans les délais impartis par la loi des documents à produire par les offices sociaux à destination du Ministère, soit sous leur forme originale, soit en copie pour information, (exemples: rapports, statistiques, décomptes, propositions);
- de veiller à mettre en route les procédures de paiement de la part de l’Etat dans les déficits des offices sociaux et de s’assurer que les paiements ont été effectués dans les délais impartis;
- de maintenir à jour toute documentation en rapport avec les activités des offices sociaux;
- d’assister le responsable du service chargé de la tutelle dans le cadre des vérifications liées à la fixation des dépenses et recettes prises en compte pour évaluer la part de l’Etat dans le déficit des offices sociaux.

La personne engagée dans la carrière supérieure:

- est l’interlocuteur privilégié des présidents des offices sociaux, des autorités communales et du Ministère pour toute question touchant à l’application et à l’interprétation du cadre légal régissant l’aide sociale;

- établit chaque année, sur base des rapports fournis par les offices sociaux un rapport global sur la situation de la pauvreté au Grand-Duché;
- propose au Ministre les solutions et initiatives qu'il juge les plus pertinentes pour remédier aux situations constatées;
- suit de près le volet financier et met en route toutes les mesures permettant de garder le budget alloué et les dépenses en équilibre;
- établit chaque année sur base du dernier rapport annuel disponible un budget prévisionnel;
- examine l'opportunité et le montant des dépenses effectuées par les offices sociaux et signale toute opération non conforme au texte ou à l'esprit de la loi;
- veille à maintenir à jour la standardisation des instruments de suivi social tels que le contenu minimal des enquêtes sociales, l'harmonisation des contrats de solidarité et le contenu des rapports annuels;
- s'assure que les aides fournies correspondent aux besoins et sont consenties de façon équitable sur l'ensemble du pays.

Amendement 10

Il est ajouté un nouvel article 40 ayant la teneur suivante:

„Art. 40. Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le 1er janvier 2010, à l'exception de l'article 39 qui entre en vigueur le quatrième jour après la publication au Mémorial.“

Commentaire

Un certain délai est nécessaire pour permettre à toutes les instances concernées de se réorganiser et de se mettre en conformité avec la nouvelle organisation notamment

pour les offices sociaux existants:

- de préparer leur dissolution et leur nouvelle organisation, sous forme d'office social local ou régional;
- de régler toutes les questions liées à une éventuelle succession;

pour les autorités communales:

- de prévoir et d'organiser les collaborations régionales;
- de prévoir les moyens budgétaires nécessaires au fonctionnement des offices sociaux;
- de nommer des représentants au conseil d'administration de l'office social;
- de planifier la structure en personnel et l'occupation des locaux;
- d'engager du personnel propre et/ou de conclure un contrat de prêt de personnel;

pour les Ministères de tutelle:

- de mettre en place les outils prévus tels le plan comptable uniforme, le registre des demandes, les outils informatiques;
- la mise au point des contenus minima des enquêtes sociales et des rapports annuels;
- la formation du personnel des offices sociaux en matière d'accueil et d'utilisation des instruments de suivi social.

*

TEXTE COORDONNE

(les amendements gouvernementaux sont soulignés)

I. – Dispositions générales

Le droit

Art. 1er. Il est créé un droit à l'aide sociale destiné à permettre à l'ayant droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

L'objectif

Art. 2. L'aide sociale, appelée dans la suite du texte l'„aide“, vise à assurer à la personne ou à la communauté de personnes dans le besoin, les biens de première nécessité en matière, notamment, de soins médicaux, de logement, d'alimentation, d'habillement, de mobilité, d'eau destinée à la consommation humaine et d'énergie domestique.

Cette aide intervient à titre subsidiaire et peut compléter les mesures sociales et les prestations financières prévues par d'autres lois et règlements, que le bénéficiaire est tenu d'épuiser.

L'aide

Art. 3. L'aide peut être matérielle, financière ou sociale.

Elle peut être assortie d'un contrat entre l'ayant droit et l'office social, appelé contrat de solidarité, qui définit les obligations et les démarches à effectuer en vue de rendre l'ayant droit indépendant de l'aide fournie.

Les sommes et les objets obtenus dans le cadre de cette aide ne peuvent être mis en gage, cédés ou saisis.

Les ayants droit

Art. 4. A droit à l'aide, toute personne séjournant au Grand-Duché de Luxembourg conformément à la législation en vigueur, à l'exception de:

- la personne ayant le statut de demandeur de protection internationale qui bénéficie d'un régime propre à sa situation;
- la personne qui a obtenu une autorisation de séjour suite à un engagement écrit pris par un tiers de subvenir à ses besoins;
- l'élève et l'étudiant étranger, qui s'établit au Grand-Duché de Luxembourg pour y poursuivre des études ou des formations professionnelles;
- la personne ressortissante d'un pays étranger dont la durée de séjour ne totalise pas 3 mois consécutifs;
- la personne qui fait l'objet d'une mesure de détention préventive ou d'une peine privative de liberté, sauf pendant la période d'un congé pénal.

L'office social

Art. 5. L'aide est dispensée par l'office social, appelé dans la suite du texte „office“.

L'office est un établissement public doté de la personnalité juridique.

Art. 6. (1) Chaque commune de 6.000 habitants au moins institue un office qui est placé sous la surveillance de cette commune ou adhère à un office commun tel que défini à l'alinéa (2). Au jour de l'entrée en fonction du conseil d'administration de l'office, l'actuel office social est dissous et la commune succède à tous ses biens, droits, charges et obligations.

(2) Toute commune d'une population inférieure à 6.000 habitants se regroupe avec une ou plusieurs autres communes, peu importe le nombre d'habitants de cette ou de ces communes, en vue d'atteindre

au moins une population de 6.000 habitants pour former en commun un office, placé sous la surveillance de sa commune siège.

Au jour de l'entrée en fonction du conseil d'administration de l'office commun, les actuels offices sociaux des communes regroupées sont dissous et les communes respectives succèdent à tous leurs biens, droits, charges et obligations.

(3) Chaque commune donne à son office, respectivement à l'office commun auquel elle appartient, les biens et moyens dont il a besoin pour accomplir les missions lui conférées par la présente loi, notamment une dotation au fonds de roulement, calculée dans le cas d'un office commun au prorata de la population de résidence la plus récente calculée par le STATEC.

(4) Une commune regroupée dans un office commun, qui atteint une population d'au moins 6.000 habitants, peut instituer son propre office, à condition que:

- soit les communes qui restent regroupées dans l'office commun aient ensemble une population de 6.000 habitants au moins,
- soit chacune des communes restantes de l'office commun se regroupe à un autre office commun existant.

(5) Une commune de moins de 6.000 habitants peut se retirer d'un office commun et adhérer à un autre office commun, à condition que les communes qui restent regroupées dans le premier office commun aient ensemble une population de 6.000 habitants au moins.

(6) En cas de fusion de communes regroupées dans des offices communs différents, la loi portant fusion des communes déterminera:

- soit que la nouvelle commune aura un office propre parce qu'elle a une population d'au moins 6.000 habitants,
- soit que la nouvelle commune sera regroupée dans l'un des offices dans lequel l'une des anciennes communes était regroupée.

La loi portant fusion des communes fixera les conditions et modalités des opérations de modification des offices concernés tout en veillant à ce que les communes regroupées dans un office commun aient ensemble, en toutes circonstances, une population d'au moins 6.000 habitants.

(7) Un règlement grand-ducal détermine les communes sièges des offices communs et indique pour chaque commune de moins de 6.000 habitants l'office dont elle fait partie au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi. Ce règlement détermine aussi la composition des conseils d'administration et les modalités de désignation et de révocation des membres de ces conseils par les conseils communaux des communes regroupées, les procédures de changement d'office visées aux paragraphes (3) et (4) ci-dessus, ainsi que les montants minima par habitant de la dotation des communes au fonds de roulement de l'office.

(8) Les actes passés par les communes en faveur de leur office social respectivement de leur office commun sont exempts des droits de succession, de timbre, d'enregistrement et d'hypothèques sauf le salaire des formalités hypothécaires.

Il en est de même des biens, droits, charges et obligations auxquels les communes succèdent au sens des paragraphes (1) et (2) du présent article.

Les missions de l'office

Art. 7. Les missions de l'office consistent à assurer sur son territoire de compétence:

- tout type d'intervention en relation avec les objectifs de la présente loi comme l'accueil, le diagnostic social et la prise en charge des ayants droit;
- les missions lui conférées par d'autres textes de loi suite au remplacement des notions de „domicile de secours“ et de „bureau de bienfaisance“ par la notion d'„office social“ au terme de l'article 38 de la présente loi;

- la collaboration avec toute personne, autorité ou service impliqués dans la situation des personnes en difficultés afin d'aboutir à des actions coordonnées, concertées et durables au niveau de la prévention et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Pour assumer sa mission de façon optimale dans l'intérêt de la population, l'office peut organiser des permanences dans des locaux autres que ceux de son siège, mais situés sur son territoire de compétence.

Les détails des missions sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Art. 8. La personne mineure ou majeure admise dans une institution sociale ou médico-sociale garde comme commune de référence durant son séjour la commune où elle a son domicile.

Art. 9. L'office exerce les missions lui confiées en suivant les méthodes de travail social les mieux adaptées.

Art. 10. (1) L'office est administré par un conseil d'administration composé de 5 membres au moins.

Dans les communes qui ont leur propre office, il appartient au conseil communal de fixer le nombre des membres du conseil d'administration de l'office.

En ce qui concerne les offices regroupant plusieurs communes, chaque commune membre est représentée par au moins 1 représentant au conseil d'administration. Les modalités de la prise en compte de la taille des communes membres sont fixées par le règlement grand-ducal visé à l'article 6 (7).

(2) Le conseil d'administration représente l'office dans toutes les affaires qui n'auront pas été déléguées à un autre organe par la loi.

Il lui appartient notamment:

- d'établir annuellement un budget et d'arrêter les comptes de l'office;
- de statuer sur les demandes de prestations et sur les restitutions;
- d'engager, de nommer et de congédier le personnel de l'office;
- de décider sur le placement de la fortune de l'office;
- de décider sur l'acquisition et l'aliénation d'immeubles et de droits immobiliers;
- d'assurer la gestion d'oeuvres, d'institutions ou de services que la ou les autorités communales lui confient;
- de documenter annuellement à des fins statistiques et d'évaluation, les demandes présentées, les aides attribuées et les objectifs réalisés.

Art. 11. Pour pouvoir être membre du conseil d'administration de l'office, il faut remplir les conditions légales pour être éligible au conseil communal de la commune ou d'une des communes de l'office commun.

Les membres du conseil d'administration ne peuvent être parents ou alliés jusqu'au deuxième degré inclusivement, ni être unis par les liens du mariage ou d'un partenariat.

Art. 12. Ne peuvent faire partie du conseil d'administration:

- les fonctionnaires et employés du Ministère de l'Intérieur ainsi que du Ministère ayant l'aide sociale dans ses attributions et ceux des commissariats de district;
- les bourgmestres et les échevins;
- les membres du personnel de l'office;
- les membres du personnel des communes qui sont desservies par l'office.

Art. 13. Les membres du conseil d'administration sont désignés comme suit:

- lorsque l'office couvre une seule commune, le conseil communal nomme les membres du conseil d'administration. La nomination a lieu suite à un appel public aux candidatures lancé par le collège des bourgmestres et échevins au moins quinze jours avant la réunion du conseil communal lors de laquelle il sera procédé aux nominations;

- lorsque l’office couvre plusieurs communes, il appartient aux conseils communaux des communes regroupées de nommer les membres du conseil d’administration de l’office conformément aux dispositions du règlement grand-ducal visé à l’article 6 (7);
- lors de la nomination des membres, les communes cherchent, dans la mesure du possible, un équilibre entre les genres.

Art. 14. La durée du mandat de chaque membre du conseil d’administration est de six ans.

Le conseil d’administration se renouvelle tous les trois ans par moitié ou par plus ou moins un demi. L’ordre de sortie est fixé lors de la première réunion du conseil d’administration par tirage au sort à effectuer par le président.

Les membres sortants sont rééligibles.

En cas de vacance d’un mandat de membre du conseil d’administration pour quelque raison que ce soit, il est pourvu au remplacement du membre dans un délai de trois mois.

Tout membre élu en remplacement achève le terme du mandat de celui qu’il remplace.

Art. 15. Le membre du conseil d’administration qui en cours de mandat perd une condition d’éligibilité ou est frappé d’une incompatibilité, est de plein droit démissionnaire de son mandat.

Lorsque l’office couvre le territoire d’une seule commune, le conseil communal de cette commune peut révoquer de son mandat un membre du conseil d’administration de l’office et pourvoir à son remplacement dans un délai de trois mois.

Lorsque l’office couvre le territoire de plusieurs communes, la révocation d’un membre du conseil d’administration de l’office a lieu conformément aux dispositions du règlement grand-ducal visé à l’article 6 (7).

Art. 16. Le conseil d’administration élit son président parmi ses membres.

L’office est représenté dans les actes ou en justice par le président du conseil d’administration.

Le président est chargé de la gestion des affaires courantes de l’office.

En cas d’absence ou d’empêchement pour quelque raison que ce soit, le président est remplacé par le plus ancien en rang des membres du conseil d’administration.

Le rang des membres du conseil d’administration est fixé dans un tableau de préséance dressé dès la désignation du président. Le rang est déterminé d’après l’ordre d’ancienneté de service des membres du conseil d’administration. Pour les membres entrés en service à la même époque, l’ancienneté est déterminée par tirage au sort effectué par le président.

Art. 17. Les réunions du conseil d’administration sont convoquées par le président. Sauf en cas d’urgence, la convocation se fait par écrit et à domicile, au moins huit jours avant celui de la réunion; elle mentionne le lieu, le jour et l’heure de la réunion et en contient l’ordre du jour.

Le secrétariat du conseil d’administration est assuré par un membre du personnel de l’office. Un procès-verbal des délibérations est rédigé après chaque réunion du conseil d’administration; il est signé par le président et contresigné par le secrétaire.

Le conseil d’administration se réunit aussi souvent que l’intérêt de l’office l’exige, mais au moins une fois par trimestre.

Les délibérations du conseil d’administration sont valables si la majorité des membres est présente.

Le conseil d’administration décide à la majorité des suffrages. En cas de parité des voix, la voix du président est prépondérante.

Les membres du conseil d’administration touchent des jetons de présence dont les montants sont fixés par règlement grand-ducal.

Le président a droit à une indemnité dont le montant est fixé par le conseil d’administration sous l’approbation du ministre de l’Intérieur. Un règlement grand-ducal arrête les maxima de ces indemnités.

Un règlement d’ordre intérieur détermine le fonctionnement du conseil d’administration.

Art. 18. Toutes les questions relatives aux prestations d'aide peuvent faire l'objet d'une décision d'urgence du président ou de son remplaçant ou du membre du personnel délégué par le président, à notifier au conseil d'administration au plus tard lors de sa prochaine réunion.

Le personnel de l'office

Art. 19. Le président du conseil d'administration est assisté par le personnel de l'office placé sous la direction et l'autorité du conseil d'administration.

Chaque office doit s'assurer la collaboration d'au moins un assistant social ou assistant d'hygiène sociale à temps plein.

Art. 20. Le ou les bourgmestres ou son ou leurs délégué(s), membre(s) du collège des bourgmestre et échevins, assistant, lorsqu'ils le jugent convenable, aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative.

Secret professionnel

Art. 21. Les membres du conseil d'administration et le personnel employé par l'office sont tenus de garder le secret des faits dont ils obtiennent connaissance dans l'accomplissement de leur mission dans le cadre de la présente loi.

L'article 458 du code pénal est applicable.

Les ressources financières de l'office

Art. 22. Les ressources de l'office se composent notamment:

- des revenus de biens meubles et immeubles de l'office;
- des dons et legs;
- de la part réservée à l'aide sociale communale par la Loterie nationale;
- des contributions de l'Etat;
- des contributions des communes conformément à la présente loi.

Art. 23. L'Etat participe à raison de 50% du déficit annuel résultant des prestations accordées conformément aux dispositions de la présente loi, des frais de gestion de l'office ainsi que des frais de personnel, pour autant que ce personnel travaille pour l'office et que son nombre ne dépasse pas une quote-part de 1/6.000 habitants pour le personnel d'encadrement social et de 0,5/6.000 habitants pour le personnel administratif. Le même partage s'applique aux frais résultant des indemnités versées au receveur et au président, ainsi que des jetons de présence des membres du conseil d'administration.

Le déficit restant après déduction de la participation de l'Etat est à charge de la commune ou, dans le cas d'un office commun, des communes regroupées, au prorata de la population la plus récente calculée par le STATEC.

La participation de l'Etat et des communes aux frais d'immeubles et aux frais résultant de projets non prévus par la présente loi, ainsi qu'aux frais résultant de l'engagement de personnel supplémentaire est fixé d'un commun accord avec le ministère compétent et la ou les communes concernées.

Afin de justifier les dépenses effectuées et en vue de déterminer la part de l'Etat et des communes, l'office fait parvenir au ministère compétent et aux communes concernées, avec le rapport d'activités de l'année précédente et pour le 28 février au plus tard de l'année en cours, le décompte budgétaire, accompagné du bilan et du compte des pertes et profits global regroupant les différentes activités de l'office tel que prévu à l'article 34 de la présente loi. Ce n'est qu'une fois les dépenses déclarées conformes à la loi et au plus tard 2 mois après réception, que la participation de l'Etat est liquidée.

L'office remet à la ou aux communes un projet de budget pour l'année suivante au plus tard pour le 1er novembre de l'année en cours.

Art. 24. Les offices sont placés sous la tutelle du Ministre ayant l'aide sociale dans ses attributions pour les aspects touchant au droit à l'aide, aux objectifs et à la nature de l'aide, ainsi qu'à la partici-

pation de l'Etat aux frais des offices. Ils sont placés sous la tutelle du Ministre de l'Intérieur pour les aspects administratif et financier.

De la procédure

Art. 25. La personne dans le besoin s'adresse à l'office de la commune où elle a son domicile. Un règlement grand-ducal fixe les procédures en rapport avec le dépôt et le traitement des demandes d'aide. Il détermine les modalités d'établissement et le contenu minimal des dossiers ainsi que des contrats de solidarité.

Art. 26. La décision du conseil d'administration ainsi que la décision du président ou de son remplaçant ou du membre du personnel par lui délégué, visée à l'article 18, sont précédées, sauf urgence, d'une enquête sociale, se terminant par un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et proposant les moyens les plus appropriés d'y faire face.

L'intéressé est tenu de fournir tout renseignement utile sur sa situation et d'informer l'office de tout élément nouveau susceptible d'avoir une répercussion sur l'aide qui lui est accordée. Ces informations sont fixées par écrit, datées et signées par l'intéressé.

Les informations fournies, ainsi que l'enquête sociale établie par un travailleur social de l'office, servent de base aux décisions à prendre et font foi jusqu'à preuve du contraire.

Art. 27. Tout requérant de l'aide sociale dispose d'un droit de recours devant le conseil arbitral et devant le conseil supérieur des assurances sociales. La procédure à suivre et les frais de justice sont régis par le règlement grand-ducal du 24 décembre 1993 déterminant en application de l'article 294 du code des assurances sociales, la procédure à suivre devant le conseil arbitral et le conseil supérieur des assurances sociales, ainsi que les délais et frais de justice.

II. – Du secours humanitaire

Art. 28. L'office peut dispenser à la personne dans le besoin, qui se trouve sur son territoire de compétence sans pour autant remplir les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale telles que définies à l'article 4, un secours urgent, de courte durée et conforme aux définitions données aux articles 2 et 3 de la présente loi.

Les dépenses relatives à ces secours sont remboursées par l'Etat sur base d'une déclaration certifiée sincère et exacte par l'office.

III. – De la fourniture minimale d'énergie domestique et d'eau

Art. 29. Aux fins de la présente loi on entend par:

- „l'accès à l'eau“: la garantie de disposer d'un accès en quantité suffisante à de l'eau destinée à la consommation humaine, pour ses besoins personnels au niveau de l'alimentation et de l'hygiène;
- „énergie domestique“: toute forme d'énergie délivrée par un réseau public ou privé ou par des fournitures d'énergie stockable au domicile de la personne concernée, notamment l'électricité, le gaz, le fuel domestique, le charbon et ses dérivés, le bois, ainsi que toute forme d'énergie pouvant être utilisée à des fins domestiques;
- „énergie électrique“: l'alimentation en électricité basse tension du domicile des personnes privées à des fins domestiques;
- „une fourniture minimale en énergie domestique“: la garantie de bénéficier dans les conditions décrites ci-après d'une fourniture minimale en énergie domestique pour se chauffer correctement, pour préparer ses repas et pour éclairer son logement.

Art. 30. Dans les conditions et modalités fixées par la présente loi, l'accès à l'eau ainsi qu'à une fourniture minimale en énergie domestique est garantie à toute personne remplissant les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale, si elle se trouve dans l'impossibilité de faire face à ses frais d'eau destinée à la consommation humaine ou d'énergie domestique.

Art. 31. En cas d'application de la procédure fixée respectivement aux articles 2(8)d) et 12(5)d) des lois relatives à l'organisation du marché de l'électricité et à l'organisation du marché du gaz naturel,

à l'encontre des clients résidentiels en défaillance de paiement, l'office compétent, après avoir reçu la copie de l'information y prévue, entame une procédure de prise en charge, pour autant que le défaillant remplit les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale. Dans tous les cas, l'office informe le fournisseur de la suite réservée au dossier dans les 10 jours de la réception de la copie de l'information.

En cas d'impossibilité de payer une facture relative à d'autres biens énergétiques ou à l'eau destinée à la consommation humaine, le client défaillant s'adresse directement à l'office compétent, qui procédera suivant les règles établies aux articles 25 à 26 de la présente loi.

IV. – Dispositions complémentaires

De la restitution de l'aide fournie

Art. 32. L'office a droit au remboursement des secours financiers par lui versés:

- au bénéficiaire revenu à meilleure fortune;
- au bénéficiaire qui, pendant la période au cours de laquelle il a profité de secours financiers, disposait de ressources qui auraient dû être prises en considération;
- s'il est constaté que le montant du secours était trop élevé suite à une erreur matérielle ou comptable.

La restitution est obligatoire si le bénéficiaire a provoqué son attribution en alléguant des faits inexacts, ou en dissimulant des faits importants, ou si, après l'attribution, il a omis de signaler des faits importants.

Les sommes indûment touchées sont à restituer par le bénéficiaire ou ses ayants droit sans préjudice de poursuites judiciaires éventuelles. Elles peuvent être déduites de toutes sommes restant dues au bénéficiaire par l'office.

Au cas où l'intéressé est créancier d'un débiteur privé ou public, l'office ayant avancé des secours est subrogé dans les actions et garanties dont dispose le créancier pour le recouvrement des sommes qui lui sont dues.

A compter de la notification au débiteur des sommes faisant l'objet du recouvrement, le débiteur ne peut plus s'en libérer valablement qu'entre les mains de l'office.

La demande en paiement direct est faite par lettre recommandée adressée par l'office au tiers débiteur.

Comme pour la détermination des revenus et ressources il est tenu compte de l'aide qu'apportent les personnes tenues à l'obligation alimentaire instituée par les articles 203, 205 à 212, 214, 238, 268, 277 et 359 du Code Civil, l'office peut, si besoin est, agir en justice en lieu et place du créancier selon les règles légales de compétence et de procédure qui sont applicables à l'action de celui-ci.

L'action prévue à l'alinéa précédent sera basée sur les critères en vigueur conformément aux dispositions y relatives de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

Le créancier débiteur de l'office est averti par lettre recommandée de toute action entreprise par l'office et s'abstient aussi longtemps que nécessaire de toute action contre le débiteur.

Au cas où la personne aidée dispose d'un immeuble inaliénable de son vivant, l'office peut, afin de garantir une restitution ultérieure, procéder à l'inscription d'une hypothèque légale sur le bien en question.

Le débiteur appelé à rembourser l'aide touchée peut former contredit sur tout ou partie de ladite demande. Le contredit est formé par simple déclaration écrite par le contredisant ou son mandataire et il contient l'indication sommaire des motifs sur lesquels il est formé.

L'office prend position dans un délai de trois mois sur les arguments avancés et signale par lettre recommandée sa décision au débiteur.

Des prestations supplémentaires

Art. 33. Si des prestations d'aide sociale supplémentaires, autres que celles prévues par la présente loi, sont à fournir par l'office, à la demande d'une ou de plusieurs communes, les frais résultant, de

façon directe ou indirecte, de ces prestations sont à charge des communes qui en ont fait la demande.

Si la demande émane de plusieurs communes, les frais à charge sont répartis proportionnellement au nombre d'habitants des communes ayant demandé ces prestations supplémentaires.

Des modalités et obligations en rapport avec la gestion financière

Art. 34. L'office est soumis au contrôle du Service de contrôle de la comptabilité communale conformément aux dispositions légales réglant le fonctionnement de ce service.

L'office tient une comptabilité selon les principes de la comptabilité commerciale avec une partie analytique permettant de distinguer au moins entre les activités administratives et les activités sociales. Les comptes d'exercice sont remplacés par un bilan et un compte des pertes et profits global regroupant les différentes activités de l'office.

Un cadre budgétaire et comptable spécifique aux missions d'aide sociale est mis en place par l'Etat. Il est basé sur un plan comptable uniforme.

V. – Dispositions transitoires, abrogatoires et finales

Art. 35. Les fonctionnaires, employés communaux, employés privés et ouvriers de l'office social sont pris en charge par l'office qui le remplace. Ils continuent d'être soumis aux dispositions de leurs statuts et contrats et d'être rémunérés dans les mêmes conditions que s'ils étaient dans leur office social d'origine. Ils conservent dans l'office leurs droits acquis et l'ensemble des avantages dont ils bénéficiaient et notamment les mêmes possibilités d'avancement, d'échelons et de grades, de durée et de carrière ainsi que les mêmes modalités de rémunération que dans leur office social d'origine.

Art. 36. Sont abrogés:

- la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours;
- l'arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance;
- l'article 41 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

Art. 37. Les modifications suivantes sont apportées à la loi communale du 13 décembre 1988.

Le deuxième alinéa de l'article 27 est modifié comme suit:

„Des jetons de présence peuvent également être accordés, sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur, aux membres des commissions administratives des hospices civils pour l'assistance aux séances desdites commissions.“

La première phrase du premier alinéa de l'article 31 est modifiée comme suit:

„Le conseil nomme les membres des commissions administratives des hospices civils.“

La première phrase du deuxième alinéa de l'article 31 est modifiée comme suit:

„Les membres des commissions administratives des hospices civils doivent être de nationalité luxembourgeoise.“

L'article 72 est modifié comme suit:

„Le bourgmestre ou son délégué assiste, lorsqu'il le juge convenable, aux réunions des commissions administratives des hospices civils et prend part à leurs délibérations avec voix délibérative. Il a le droit de présider l'assemblée.“

Art. 38. Sont amendés les textes de loi qui comportent les notions de „domicile de secours“ et de „bureau de bienfaisance“. Ces termes sont remplacés par le terme d'„office social“.

Art. 39. Par dépassement des limites fixées dans la loi budgétaire pour l'exercice 2009, le Ministre de la Famille et de l'Intégration est autorisé à procéder à l'engagement d'un agent de la carrière supérieure de l'attaché de gouvernement et d'un agent de la carrière moyenne du rédacteur.

Art. 40. Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le 1er janvier 2010, à l'exception de l'article 39 qui entre en vigueur le quatrième jour après la publication au Mémorial.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5830/07

N° 5830⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI**organisant l'aide sociale**

* * *

**AVIS DE L'ASSOCIATION NATIONALE DES ASSISTANTES
SOCIALES (ANASIG)**

(28.11.2008)

Le projet de loi 5830 vise à créer un droit à l'aide sociale destiné à permettre à l'ayant-droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. En effet, jusque-là un tel droit n'existe pas au Grand-Duché. Des personnes en situation de crise doivent s'adresser à l'Office Social de leur commune afin de solliciter une aide, demande qui peut être acceptée ou refusée par celui-ci. Bien que des communes comme la Ville de Luxembourg et la Ville d'Esch-sur-Alzette ont depuis longtemps engagé des assistantes sociales et institutionnalisé une pratique administrative qui accorde aux sollicitants une aide, d'autres communes se montrent très réticentes à soutenir des personnes dans le besoin.

Le projet de loi constitue une réponse aux déclarations de la Charte sociale européenne qui dit dans son article 13: „Toute personne démunie de ressources suffisantes a droit à l'assistance sociale et médicale.“ L'article 14 de la même Charte stipule: „Toute personne a le droit de bénéficier de services sociaux qualifiés.“

L'ANASIG accueille favorablement le projet visant à introduire le droit à l'aide sociale pour plusieurs raisons:

- Le projet de loi mettra fin à l'inégalité de traitement entre les personnes résidant dans une commune soucieuse de développer une politique d'aide sociale et les personnes résidant dans une commune (hostile) face à l'aide sociale.
- Le projet de loi facilitera le travail professionnel des assistantes sociales et assistants sociaux en mettant l'aide sociale au niveau d'un droit de la personne. En effet, alors que les diagnostics sociaux des assistantes sociales et assistants sociaux auraient pu permettre de venir au secours de personnes dans le besoin, l'incompréhension de certains décideurs par rapport aux mécanismes de la précarisation ont souvent empêché une action sociale visant la stabilisation voire l'amélioration à court et à moyen terme de situations en dérapage.
- Le projet de loi reconnaît le travail professionnel de l'assistante sociale et de l'assistant social. Définie par la loi du 26 mars 1992, l'assistante sociale et l'assistant social représentent la profession la mieux outillée pour mettre en pratique l'aide sociale prévue par le projet de loi. Alliant une grande connaissance du contexte légal et institutionnel avec l'utilisation de méthodes d'intervention individuelle et communautaire, l'assistante sociale et l'assistant social sont des interlocuteurs-experts aussi bien pour les clients que pour les autorités.

L'ANASIG se permet de formuler quelques propositions à l'adresse des autorités:

- L'AS devrait assister aux réunions de la commission instaurée par le projet de loi délibérant sur les aides accordées avec voix consultative et être entendu dans son diagnostic.
- L'ANASIG pourrait être consultée lors de la rédaction des règlements grand-ducaux à élaborer, puisque ceux-ci concerneront en partie les méthodes sociales utilisées dans la mise en pratique du droit à l'aide sociale.
- La structuration éventuelle des futurs services devrait prévoir une direction sociale avec à la tête de celle-ci un AS pour les raisons professionnelles évoquées ci-dessus (connaissance du contexte législatif et institutionnel ainsi que compétences méthodologiques).

- L'ANASIG est d'avis que les modes d'organisation et de fonctionnement des Offices sociaux des Villes de Luxembourg et d'Esch-sur-Alzette présentent de nombreux avantages dans la mise en route d'une politique sociale à niveau local et peuvent servir de modèle aux nouveaux services.
- L'ANASIG espère que le débat autour des organes de décision (composition, nomination et révocation des membres du conseil d'administration) et des modes de financement des services (approbation conseil communal et Ministère de l'Intérieur versus tutelle supplémentaire du Ministère de la Famille) mènera à des solutions praticables permettant d'ancrer dans la pratique locale et régionale une politique sociale non seulement „d'urgence“ mais efficiente à moyen et à long terme.

5830/08

N° 5830⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI**organisant l'aide sociale**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(3.2.2009)

Par dépêche du 5 février 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi susmentionné, élaboré par la ministre de la Famille et de l'Intégration. Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

En date du 19 septembre 2008, le Conseil d'Etat fut saisi d'amendements gouvernementaux, auxquels étaient joints un commentaire et un texte coordonné du projet. C'est sur cette dernière version que le Conseil d'Etat se base pour émettre son avis.

Les avis suivants parvinrent au Conseil d'Etat:

- celui de la Chambre de commerce, par dépêche du 18 avril 2008;
- celui de la Chambre des employés privés, par dépêche du 22 mai 2008;
- celui de la Chambre de travail, par dépêche du 17 juin 2008;
- celui de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, par dépêche du 20 juin 2008;
- celui de la Chambre des métiers, par dépêche du 11 septembre 2008;
- celui de l'Association nationale des assistantes sociales (ANASIG) par dépêche du 12 septembre 2008.

En outre, en réponse à une demande afférente du Conseil d'Etat, lui ont été communiquées en date du 14 septembre 2008 les pièces suivantes:

- le rapport du groupe de réflexion sur la réforme de la loi sur le domicile de secours et de l'arrêté royal grand-ducal sur les bureaux de bienfaisance;
- l'avis du Collège échevinal de la Ville de Luxembourg.

Le Conseil d'Etat se doit de constater qu'une fiche financière au titre de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juillet 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat fait défaut.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis a pour objet de moderniser et d'étendre le système de protection sociale; il vise notamment à créer un droit à l'aide sociale et à réorganiser les offices sociaux communaux.

Le Conseil d'Etat reconnaît le bien-fondé d'une remise sur le métier d'un cadre légal plus que séculaire qui remonte pour la plus grande partie à l'arrêté royal grand-ducal modifié du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance ainsi qu'à la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours.

Il marque son accord avec cette nouvelle approche pour autant qu'elle vise à créer un droit à l'aide sociale. Par leur démarche, les auteurs se placent dans la logique des instruments internationaux tels que l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui reconnaît à „toute personne (le) droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services

sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté". L'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, signé à New York, le 19 décembre 1966 et approuvé par la loi du 3 juin 1983, s'en inspire et précise que „les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence.“ Dans son ouvrage¹ „L'aide sociale: pratique du droit“, Jean-Claude Bodson écrit que

„le noyau dur des droits de l'homme comprend, entre autre, le droit à la dignité qui s'oppose à des conditions de vie dégradantes. (...) Le droit à des conditions matérielles d'existence minimales constitue un élément important de la dignité humaine. [D'une part], l'Etat a l'obligation de remédier aux situations d'extrême détresse en vertu des droits de l'homme et de l'interprétation évolutive de la Convention européenne des droits de l'homme.“

Le projet de loi s'inspire de la législation belge sur les centres publics d'action sociale. Le Conseil d'Etat estime utile de citer la note introductive à la loi organique belge du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale (CPAS) qui précise que

„l'aide sociale peut revêtir deux types de prestations de nature juridique différente (...) d'une part le droit à l'intégration sociale par un emploi ou un revenu d'intégration, assortis ou non d'un projet individualisé d'intégration sociale, constituant l'aide sociale au sens strict, et d'autre part l'aide sociale au sens large ou ordinaire, c'est-à-dire toutes les autres formes d'aide sociale. L'aide sociale peut donc être un complément utile au droit à l'intégration sociale ou un substitut à celui-ci lorsque l'intéressé(e) ne remplit pas les conditions pour prétendre à l'octroi dudit droit. (...) Concrètement, le centre (CPAS) devra, suite à une enquête sociale, poser un diagnostic précis du besoin d'aide. Il accordera alors l'aide sous la forme la plus appropriée comme le centre reste libre quant à l'appréciation de la forme d'aide la plus adéquate (...)“

Or, contrairement à la situation belge, où le CPAS, organisé sur base communale, est responsable des deux types de prestations, le Luxembourg connaît une situation plus compliquée. Le revenu minimum garanti (RMG) est géré au niveau national par le Fonds national de solidarité (FNS), et les mesures sociales sont mises en œuvre par le Service national d'action sociale (SNAS), agissant au niveau central et régional, directement ou par le biais des conventions de sous-traitance avec la Ligue médico-sociale, les offices sociaux et Caritas².

Dans l'intérêt d'une approche objective, il importe au Conseil d'Etat de relever quelques données pertinentes, publiées au rapport d'activité 2007 du ministère de la Famille et de l'Intégration:

7.455 ménages ou 14.122 personnes bénéficiaient en 2007 du RMG sous trois formes différentes: indemnité d'insertion, contrat subsidié, allocation complémentaire assortie, le cas échéant, d'une indemnité d'insertion ou d'un contrat subsidié.

Les bénéficiaires étaient, dans 26,01% des cas, des enfants de moins de 18 ans et 14,79% étaient âgés de plus de 60 ans. 9,58% des bénéficiaires avaient une occupation professionnelle dont le revenu était inférieur au montant du RMG et touchaient de ce fait une allocation complémentaire. Pour 17,36%, le contrôle médical avait certifié une incapacité de travail.

Par ailleurs, pour les bénéficiaires d'une indemnité d'insertion, 3.820 contrats d'insertion furent négociés et conclus en 2007. En plus, le service d'accompagnement social géré par la Ligue médico-sociale assurait pour un nombre limité de personnes des tutelles et curatelles, des gestions volontaires du budget et un suivi des personnes surendettées.

D'autres statistiques peuvent être des indicateurs pour essayer de saisir l'ensemble des personnes dans le besoin au Luxembourg:

Au mois de décembre 2008, les données mensuelles du marché du travail publiées par l'Administration de l'emploi font état de 9.892 demandeurs d'emploi résidents, dont 3.560 bénéficiaient d'une mesure pour l'emploi. Seulement 4.515 demandeurs d'emploi résidents bénéficiaient de l'indemnité de chômage complet en fin de mois.

¹ Paru aux éditions Kluwer en 2001.

² Rapport 2007 du ministère de la Famille et de l'Intégration.

L'évolution de l'allocation de chauffage, accordée par le FNS, mentionne 4.719 bénéficiaires en 2003 et 9.495 en 2007.

D'autres données intéressantes se retrouvent dans le rapport de stratégie nationale sur la protection sociale et sur l'inclusion sociale, publié par le Service central de la statistique et des études économiques (Statec) en septembre 2008, notamment sous le chapitre évoquant la „situation des ménages, risque de pauvreté, inégalités de revenus“³.

Le Conseil d'Etat se rend compte que la description chiffrée ne permet cependant pas à elle seule de rendre compte du phénomène pauvreté au Luxembourg; aussi, les méthodes de calcul peuvent-elles être matière à discussion. Toujours est-il qu'un nombre croissant de personnes vivent dans une situation précaire.

Quant aux bénéficiaires de l'assistance accordée par les offices sociaux, le Conseil d'Etat déplore que l'exposé des motifs ne fournisse pas d'information à ce sujet.

Le rapport d'activité de 2007 de l'Office social de la Ville de Luxembourg donne un aperçu détaillé de l'aide accordée totalisant quelque 1.777 interventions sous des formes différentes, auxquelles s'ajoutent la prise en charge de soins de santé, de frais de placement pour 48 enfants et 74 personnes handicapées et le service des repas sur roues.

Le rapport d'activités de l'exercice 2005 de l'Office social de la Ville d'Esch-sur-Alzette mentionne entre autres l'aide apportée à 1.733 personnes ou communautés domestiques et la prise en charge de 205 enfants placés en institution.

Ces chiffres révèlent qu'il y a des besoins réels qui existent et sont pris en charge au niveau local.

Le Luxembourg n'est pas le seul pays à combiner l'action nationale et l'action locale en matière d'assistance sociale. Dans le rapport du Sénat français sur „*La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, une responsabilité à partager*“⁴, le dispositif français est décrit en détail et notamment les initiatives légales récentes allant vers une plus grande décentralisation. Sous le chapitre „la répartition des compétences de l'Etat et les collectivités: une décentralisation inachevée“, il est dit que:

„l'Etat n'a décentralisé qu'une partie de ses compétences d'action sociale au département. En outre, il a transféré à une autre collectivité territoriale, la région, des compétences dont la mobilisation est, elle aussi, nécessaire aux politiques d'insertion⁵. Le résultat de ces transferts réussis et incomplets est un système mixte, mi-centralisé mi-décentralisé, avec deux pilotages parallèles (Etat et conseil général) et peu de lisibilité.“

Ce rapport note en outre que:

„la pauvreté se caractérise également par des difficultés d'accès aux droits fondamentaux dans tous les domaines – soins, logement, services bancaires et crédit – qui se traduisent trop souvent par des atteintes à la dignité de l'individu (...). Ces difficultés d'accès au droit sont dues à la complexité du système et à l'insuffisance d'accompagnement des personnes.“

Selon le Conseil d'Etat, instaurer un droit à l'aide sociale n'aura pas comme finalité première de fournir des réponses institutionnelles à des besoins matériels bien catalogués, mais de faire entrer dans le rang des personnes démunies les futurs ayants droit et de les faire participer personnellement à l'effort contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Devant „le morcellement des structures de l'aide sociale (...) obstacles à des solutions harmonieuses et équitables pour les personnes en difficultés“, dont parle l'exposé des motifs, le rôle crucial qui reviendra à l'office social sera celui d'orienter et d'accompagner la personne démunie dans la recherche et la mise en œuvre de l'aide la plus appropriée et, le cas échéant, de coordonner les actions en cas de plusieurs intervenants sociaux.

Le rapport du Sénat français arrive d'ailleurs à la même conclusion quand il retient:

„La complexité institutionnelle du système est telle qu'elle nuit désormais aussi bien aux personnes en difficulté pour qui faire valoir leurs droits suppose souvent de suivre un véritable parcours du combattant, qu'aux acteurs de terrains chargés d'appliquer les politiques de lutte contre l'exclusion. Ceux-ci sont confrontés à des dispositifs parfois incompréhensibles et ne

3 http://ec.europa.eu/employment_social/spssi/docs/social_inclusion/2008/nap/luxembourg_fr.pdf

4 <http://www.senat.fr/noticerap/2007/r07-445-1-notice.html>

5 Loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité; loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

savent pas à quelle institution s'adresser pour bénéficier des outils ou des financements qui leur sont nécessaires.

La complexité de la gouvernance résulte également du foisonnement des institutions, des associations et autres structures qui animent au niveau local la lutte contre la pauvreté, les instances de coordination étant à la fois nombreuses et inefficaces. (...) Pour toute aide versée ou toute action mise en œuvre, agir au plus près des publics visés, en fonction des caractéristiques et des besoins particuliers des personnes et non de leurs statuts, c'est poser le principe d'un référent social et professionnel pour toute personne en insertion."

C'est donc à bon escient que le législateur avait prévu cette mission d'aide décentralisée dans le cadre de la loi du 26 juillet 1986 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, dont l'article 38 disposait que:

„(...) l'office est tenu

- d'établir un diagnostic précis sur l'existence des besoins du requérant et les moyens de secours appropriés;
- d'épuiser toutes les possibilités non encore utilisées par le demandeur dans la législation luxembourgeoise ou étrangère. Il oriente l'intéressé vers les services et personnes dispensateurs de ces possibilités, il l'aide dans l'accomplissement des formalités et coordonne éventuellement les diverses interventions possibles, en veillant à poursuivre les démarches jusqu'au moment où l'intéressé a obtenu satisfaction;
- de veiller à ce que soit assurée une guidance psychosociale, morale et éducative nécessaire à la personne aidée lui permettant de vaincre elle-même progressivement ses difficultés;
- d'assurer soit une aide palliative ou curative, soit une aide préventive et de prendre, sur le plan individuel et collectif, toute mesure destinée à prévenir une situation physique, psychique et morale critique;
- de prendre en charge tous les risques de santé y compris l'aide médicale et l'hospitalisation pour les personnes dont les ressources sont insuffisantes et qui ne bénéficient pas d'une protection correspondante de la sécurité sociale;
- de participer aux frais d'entretien des personnes placées en institutions publiques ou privées;
- de se concerter avec l'administration de l'emploi pour assurer l'insertion dans le monde du travail de bénéficiaires de l'aide, âgés de moins de soixante ans."

Après trois ans, le législateur devint plus modeste quant à la mission à confier à l'office social. Ainsi, depuis sa modification par la loi du 16 juin 1989, la loi du 26 juillet 1986 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti ne retient plus dans son article 41, toujours en vigueur, que:

„l'office est tenu, pour les personnes dont les ressources sont insuffisantes et qui ne bénéficient pas d'une protection correspondante de la sécurité sociale:

- de prendre en charge les risques de maladie, d'un handicap ou de sénescence y compris l'aide médicale et l'hospitalisation;
- de participer aux frais d'entretien des personnes placées en institutions publiques ou privées."

Le législateur transféra les autres missions de l'office social communal à d'autres services „gérés par les offices sociaux communaux ou par des organismes privés ayant le statut d'association sans but lucratif ou d'établissement d'utilité publique" et „les droits et devoirs des parties sont réglés par convention à passer avec le Gouvernement, sur proposition du comité interministériel à l'action sociale", en y ajoutant les missions d'informer, de conseiller, d'orienter et de guider les personnes et les ménages concernés dans la gestion de leur budget, de contribuer à la réalisation des mesures sociales complémentaires et d'assurer l'accompagnement social des bénéficiaires soumis à l'une ou l'autre de ces mesures (article 13 (1)).

Des modifications ultérieures de la loi dite RMG ont encore réduit le rôle des offices sociaux, pour ne laisser subsister dans le texte en vigueur que l'article 41 susmentionné.

Voici ce qu'en dirent les auteurs dans l'exposé des motifs du projet de loi de 1989:

„Pendant la phase préparatoire précédant la mise en œuvre de la loi (RMG) et notamment pendant les réunions d'information que le service national d'action sociale, nouvellement créé, tenait avec chacun des 118 offices sociaux communaux, il est bien vite apparu que trois facteurs,

indépendants de la loi et ne pouvant être éliminés du jour au lendemain, risquaient d'en entraver l'application.

En premier lieu, une bonne partie de la population et même quelques-uns de ses représentants sur le plan communal, avaient plus ou moins de difficultés à accepter la loi et à comprendre les motifs ayant conduit à aider des personnes qui, suivant leur préjugé dominant, ne recherchaient pas de travail, n'en voulaient pas et étaient seuls responsables de leur sort.

En deuxième lieu, les habitudes administratives, solidement ancrées depuis la loi de 1897 sur le domicile de secours, qui conféraient aux offices sociaux un pouvoir quasiment absolu sur les indigents qui, si une aide leur était accordée, restaient des assistés dépendants, alors que l'approche conforme à la loi du 26 juillet 1986 est celle d'une relation d'aide sereine à établir avec des personnes qui ont des droits bien définis et qu'il faut accepter comme partenaires.

Le troisième facteur finalement se situait, quoiqu'à un degré moindre, au niveau du rôle assigné aux administrations communales depuis la loi du 30 juin 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité. En effet, cette loi attribuait aux communes un rôle plutôt passif qui se réduisait à des avances à accorder sur demande du fonds, alors que la loi du 26 juillet 1986 impose au réseau décentralisé de l'aide sociale que sont les offices sociaux, un rôle éminemment actif et innovateur.“ (*Doc. parl. No 3249*)

Dans son avis du 23 mars 1989 sur le projet de loi qui devint celle précitée du 16 juin 1989, le Conseil d'Etat, quant à lui, manifesta

„de fortes appréhensions qu'en ce domaine particulier du droit social où tant l'administration que le législateur manquent d'une certaine expérience et où il n'existe pas encore une jurisprudence précise et constante, il ne soit mal à propos de vouloir tout régler. A force de vouloir tout prévoir et tout régler, l'on risque de créer de nouvelles rigueurs, les organismes chargés d'appliquer la loi n'ayant guère la possibilité d'apporter aux cas particuliers une appréciation plus large et plus humaine. Il n'est pas à craindre que les organismes compétents n'interprètent la loi trop restrictivement, car le requérant a toujours la possibilité d'un recours devant les juridictions sociales. En cette matière du droit social, il ne faut pas perdre de vue l'importance de la jurisprudence et le rôle éminent qu'elle joue dans la progression et l'évolution des dispositions essentielles de cette législation. Partant de cette conception le Conseil d'Etat demande au Gouvernement et à la Chambre des députés de ne pas surréglementer cette matière.“ (*Doc. parl. No 3249¹*)

Dans le troisième rapport du Conseil supérieur de l'action sociale sur l'application de la loi sur le RMG (Juillet 1996), il est écrit:

„Une révision en profondeur des structures et du fonctionnement des offices sociaux reste depuis de nombreuses années urgente pour les habitants du pays. Un pas important dans cette direction est fait par la déclaration gouvernementale du 22 juillet 1994 suivant laquelle le Gouvernement mettra à l'étude une réforme des structures de l'aide sociale afin d'adapter celle-ci aux exigences d'un travail social moderne (...). En ce qui concerne les missions confiées aux offices sociaux dans le cadre de la loi modifiée du 26 juillet 1986 sur le revenu minimum garanti, soulignons dès à présent que les offices qui respectent et appliquent ces dispositions sont loin d'être majoritaires dans le pays.“

Voilà qu'après 22 ans d'existence du RMG, mesure centralisée et visant surtout l'aide matérielle et l'intégration professionnelle, et au regard d'un nombre croissant de personnes dites pauvres au Luxembourg, les auteurs du projet sous avis font marche arrière en réhabilitant l'office social auquel ils entendent donner un cadre légal nouveau.

Le Conseil d'Etat estime qu'après de longues hésitations pour réformer l'assistance communale, il y aurait intérêt à concevoir celle-ci suivant une approche à plusieurs facettes qui pourrait s'organiser de la façon suivante:

- le droit à l'aide sociale consistera d'abord en une amélioration de l'accès aux prestations sociales et de santé existantes, à un logement décent, à la formation et au travail, à la culture;
- l'accompagnement des personnes démunies dans la recherche et la mise en œuvre de l'aide la plus appropriée, essentiel dans une démarche qui vise l'autonomie des bénéficiaires, est à professionnaliser;
- l'aide décentralisée la plus proche de la réalité des ayants droit sera la plus efficace;

- les services spécialisés auront à greffer leurs actions complémentaires pour compte d'un bénéficiaire au projet social élaboré de commun accord avec les professionnels de l'office social qui assumera de ce fait un rôle de coordination.

Cette approche obligera les offices sociaux à se départir d'anciennes habitudes et à recourir désormais systématiquement à des professionnels de l'action sociale, en vue d'entrer dans une logique d'activation, d'accompagnement et d'innovation pour sortir du seul rôle de distributeurs occasionnels d'une aide matérielle.

Quant à la création d'un droit à l'aide sociale, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec cette optique, tout en plaidant pour une approche flexible et large; chaque situation de détresse étant unique, une réglementation trop précise risquerait de créer de nouvelles catégories de laissés-pour-compte. Ceci vaut aussi pour les conditions à remplir pour bénéficier de l'aide envisagée. Ce n'est pas en premier lieu le statut du bénéficiaire qui déterminera le type d'aide à octroyer, mais bien son état de besoin spécifique.

Par contre, le Conseil d'Etat ne peut pas marquer son accord avec la proposition des auteurs du projet de loi de prévoir un seul office social pour au moins 6.000 habitants, et ceci pour plusieurs raisons, dont la plus importante se trouve ancrée dans le principe de l'autonomie communale.

Dans le rapport présenté à la Chambre des pouvoirs locaux du Conseil de l'Europe sur la démocratie locale au Luxembourg, le rapporteur Christopher Newbury⁶ écrit que:

„Comme dans d'autres Etats, on constate, sous l'effet d'une tendance vers l'uniformisation des prestations et des conditions de vie, une perte d'influence des communes dans certains domaines: aménagement du territoire, urbanisme et logement social; animation économique; prise en charge des problèmes sociaux et d'assistance; enseignement; santé publique.

Pour une bonne part, ces phénomènes d'uniformisation et donc de centralisation des décisions, résultent de l'évolution des technologies, la mobilité croissante des populations, la complexité accrue des problèmes et la demande générale d'un traitement égalitaire. Le transfert à un niveau supracommunal d'un pouvoir d'orientation et d'approbation, voire de décision, est, dans ce contexte, souvent justifié et en tout cas inévitable.

Il convient cependant de lui chercher des contrepoids et des mesures de compensation: Une application vivante du principe de l'autonomie locale exige de rechercher et de développer en permanence ces actions de transferts vers les communes de responsabilités nouvelles en vue de compenser le transfert d'autres responsabilités vers le centre.

L'impression générale est que dans cet esprit toutes les potentialités de décentralisation et de facilitation de nouvelles initiatives locales n'ont pas été épuisées au Luxembourg.

Peu d'initiatives ont été prises dans la période récente pour renforcer les compétences locales alors que d'autres mesures tendent nettement à une plus grande centralisation.“

En Belgique, la proposition de loi spéciale modifiant l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, en vue d'habiliter la Cour à effectuer un contrôle de conformité aux articles 41 et 162 de la Constitution en ce qui concerne l'autonomie communale et provinciale, déposée au Sénat à la session 2007/2008 par Sabine de Bethune et consorts, abonde dans la même direction à en juger par le commentaire de ses auteurs:

„L'évolution de notre droit administratif montre une propension croissante du pouvoir fédéral et du pouvoir régional à étendre leurs compétences au détriment des pouvoirs locaux. Nombre de matières qui étaient considérées par le passé comme d'intérêt communal relèvent aujourd'hui de la sphère de compétence de l'autorité fédérale ou, en leur qualité de matières d'intérêt communautaire ou régional, de celle des communautés ou des régions. (...) Cette évolution risque d'accroître le fossé entre les gestionnaires et les administrés et de vider l'autonomie communale de sa substance. L'autonomie communale est en effet une règle de bonne administration. Des pouvoirs locaux investis de responsabilités effectives permettent une administration à la fois efficace et proche du citoyen. Des recherches ont en effet montré que la commune jouit de l'appréciation et de la confiance de ses citoyens dans l'exercice de ses missions. Elle peut à cet égard

⁶ Recommandation 172 (2005) sur la démocratie locale au Luxembourg sur base du rapport sur la situation de la démocratie locale au Luxembourg établi par M. Christopher Newbury (PPE/DC, L, Royaume-Uni), rapporteur, avec l'assistance du professeur Jean-Marie Woehrling, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale.

faire des choix de manière autonome. D'un point de vue démocratique, il est bon que la commune remplisse correctement ces missions. Les niveaux de pouvoir supérieurs n'ont en principe pas à intervenir ici."

L'aide aux démunis a constitué de tout temps une mission essentielle de la commune.

Le Conseil d'Etat insiste à ce qu'au Luxembourg le principe de l'autonomie communale, comme structure démocratique de base et proche des citoyens, soit respecté. Il rappelle que ce principe, confirmé par la Charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg, le 15 octobre 1985, et approuvée par la loi du 18 mars 1989, est consacré par l'article 107(1) de la Constitution. Dès lors, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à ce que des regroupements d'offices sociaux soient imposés par le pouvoir central en dépit des règles de décentralisation territoriale. L'initiative de tels regroupements doit émaner impérativement des communes, qui doivent être les seules compétentes à choisir les formes d'organisation de l'office social, soit individuellement, soit en se regroupant à plusieurs ou en ayant recours à l'aide d'autres organismes. Par le passé, les communes ont d'ailleurs prouvé leur capacité d'organiser les services aux administrés, en montrant le discernement approprié face à l'option de gérer leurs activités seules ou en association avec d'autres communes. Dans la deuxième hypothèse, le syndicat de communes constitue le véhicule approprié.

Dans la mesure où la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes a créé un cadre légal précis qui permet aux communes de s'associer en vue de promouvoir des œuvres ou de gérer des services d'intérêt communal, les modalités d'organisation et de fonctionnement de ces syndicats apparaissent comme suffisantes pour la gestion d'un office social commun à plusieurs communes. Pour ce cas de figure, les règles organisationnelles retenues dans la loi en projet sont dès lors superfétatoires, tout en comportant la perspective d'incohérences avec la loi du 23 février 2001. Il en est autrement dans l'hypothèse où la constitution de l'office social serait l'œuvre d'une commune isolée. Comme il est prévu d'abroger l'arrêté royal grand-ducal modifié du 11 décembre 1846 qui prévoit la manière d'organiser l'office social, de nouvelles dispositions sont nécessaires pour organiser un office social constitué par une commune isolée. En effet, les quelques dispositions de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 semblent insuffisantes à cet effet. Les nouvelles dispositions pourront, comme les auteurs du projet de loi l'ont retenu, être arrêtées de façon spécifique pour les besoins de la constitution et du fonctionnement des offices sociaux relevant d'une commune seule, à condition de prévoir qu'elles ne sont pas applicables au cas où l'office social fait l'objet d'un syndicat de communes. Elles pourront également prendre la forme d'un cadre légal destiné à régir de façon générale la création, l'organisation et le fonctionnement des établissements publics susceptibles d'être créés par les communes, chaque fois que le besoin est donné de gérer une activité ou un service relevant de la compétence communale de manière autonome avec une flexibilité plus grande que celle que permet normalement l'organisation administrative des communes. En effet, l'office social est traditionnellement considéré comme établissement public communal, ayant sa propre personnalité juridique. Tant le projet de loi concernant l'organisation de l'assistance publique, déposé en décembre 1938 à la Chambre des députés (cf. art. 8: „Les offices d'assistance sociale constituent des établissements publics dotés de la personnalité juridique.“), que les auteurs du projet de loi sous avis ne se départissent pas de cette façon de voir.

Afin de ne pas devoir créer à l'avenir un cadre légal spécifique pour chaque type de missions communales, susceptibles de faire l'objet d'une gestion autonome, le Conseil d'Etat marque une nette préférence pour la suppression des dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement des offices sociaux dans le projet de loi au profit de l'élaboration d'un cadre légal général prévoyant les conditions dans lesquelles une commune peut créer un établissement public, et les modalités d'organisation et de fonctionnement auxquelles doivent se tenir ces établissements publics communaux. Le parallélisme avec la constitution d'offices sociaux intercommunaux sous forme de syndicats de communes en sera garanti, et les communes disposeront d'un cadre légal auquel elles pourront recourir, chaque fois que l'utilité d'une gestion autonome d'une de leurs missions est donnée.

Le Conseil d'Etat propose dans cet ordre d'idées d'identifier dans la loi en projet deux aspects distincts, l'un ajoutant à la loi communale de 1988 un corps de dispositions complémentaires régissant la mise en place, l'organisation et le fonctionnement des établissements publics communaux, l'autre se limitant à traiter de façon spécifique le droit à l'aide sociale, ainsi que les missions des offices sociaux et les procédures à appliquer pour les exécuter, tout en prenant référence, selon le cas, à la législation sur les syndicats de communes ou aux dispositions nouvelles que le Conseil d'Etat propose d'insérer dans la loi communale.

Le Conseil d'Etat conçoit que les avantages indéniables qu'un nouveau cadre légal général préétabli pourra avoir pour les établissements publics communaux ne sont pas forcément valables pour les établissements publics créés par l'Etat, où l'exigence de la spécificité de ces établissements inscrite à l'article 108bis de la Constitution requerra en tout état de cause une nouvelle loi spéciale pour chaque création d'établissement public.

En conclusion, le Conseil d'Etat plaide qu'en matière d'aide sociale le libre choix soit laissé à chaque commune:

- pour employer du personnel en régie;
- pour confier la mise en œuvre des obligations qui découleront du projet de loi sous examen à des organismes sociaux;
- pour s'associer à d'autres communes.

Le législateur pourra toutefois prévoir, dans une approche égalitaire, certaines normes minimales destinées à garantir un service de qualité.

C'est dans cette approche que le Conseil d'Etat procédera à l'examen des articles.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Observation liminaire

Tout en renvoyant à sa proposition ci-avant de créer un cadre légal pour la création et le fonctionnement des établissements publics communaux sans lien direct et spécifique avec le cas de figure des offices sociaux, le Conseil d'Etat préconise de subdiviser le projet de loi en trois chapitres, le premier ayant trait à la matière relevant des offices sociaux proprement dits, le deuxième prévoyant l'ajout dans la loi communale du 13 décembre 1988 du cadre légal relatif aux établissements publics communaux, et des modifications concomitantes de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, le troisième reprenant les dispositions transitoires et abrogatoires.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat propose de renoncer dans la nouvelle structure du projet de loi qu'il vient de suggérer aux sous-titres prévus par le projet gouvernemental.

Intitulé

Conformément à la proposition reprise à l'endroit de l'observation liminaire, le Conseil d'Etat propose de libeller comme suit l'intitulé de la loi en projet:

„Projet de loi organisant l'aide sociale et modifiant

- *la loi communale modifiée du 13 décembre 1988;*
- *la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux“*

Articles 1er à 3 (1er selon le Conseil d'Etat)

L'article 1er instaure le droit à l'aide sociale, pour garantir aux ayants droit une vie conforme à la dignité humaine.

Les avis des chambres professionnelles, tout en approuvant le principe de l'instauration d'un droit, commentent amplement la notion de dignité humaine, notion jugée trop vague et imprécise. D'autres notions sont proposées, telles que „mener une vie décente, moyens suffisants d'existence, conditions de vie conforme aux exigences de notre société, accès à des biens de première nécessité“.

Le commentaire de l'article 1er reconnaît bien, en citant des discussions ayant eu lieu en Belgique, que la dignité humaine ne fait pas l'objet d'une définition. Par contre, il est communément admis qu'il existe un seuil en dessous duquel les conditions de vie d'une personne ne répondent plus aux critères de la dignité humaine, notion à la fois relative et universelle.

Le Conseil d'Etat peut suivre les auteurs du projet de loi sous avis quant au principe, tout en se demandant pourquoi ils ne sont pas allés, à l'instar du législateur belge, jusqu'au bout de leurs déclarations, en garantissant à toute personne le droit à l'aide sociale. Car comment justifier que seuls des ayants droit puissent mener une vie conforme à leur dignité humaine?

L'article 2 porte l'intitulé „*L'objectif*“ et le commentaire de l'article précise qu'il s'agit de l'objectif de l'aide sociale. Le Conseil d'Etat s'étonne de voir que l'objectif, tel que défini par les auteurs, se limite à énumérer des biens de première nécessité et à déclarer l'aide sociale visée par le texte sous avis comme subsidiaire et tout au plus comme complémentaire aux autres mesures et prestations sociales existantes.

Le Conseil d'Etat a du mal à accepter l'aide sociale réduite de cette façon et plaide en faveur d'une démarche plus holistique. Pour permettre aux personnes dans le besoin de recouvrer leur autonomie, un secours financier sporadique ne suffit pas et est parfois même contre-indiqué. Le Conseil d'Etat voit dans la professionnalisation des offices sociaux une réelle chance de pouvoir mettre en place un accompagnement compétent de personnes et familles parfois enfermées dans la pauvreté pendant des générations. Sous cet angle de vues, les secours ou aides matérielles seront des mesures souvent nécessaires mais non isolées, car elles feront toujours partie d'un suivi global des concernés.

L'article 3 comporte trois alinéas: le premier définit l'aide comme pouvant être matérielle, financière ou sociale, le deuxième introduit une notion à la mode, le contrat de solidarité, et le troisième règle les questions de mise en gage, cession et saisie.

Le Conseil d'Etat commencera par ce dernier volet pour insister à ce que les questions de mise en gage, cession et saisie soient exclusivement traitées par une loi spéciale. Le Conseil d'Etat y reviendra dans le cadre de l'examen du projet de loi portant modification entre autres de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que les pensions et rentes (*doc. parl. No 4955*). Ceci évitera que la réglementation afférente ne se retrouve répartie de façon disparate dans plusieurs textes légaux, situation qui en rend la consultation difficile et qui comporte le risque évident de dispositions susceptibles de se contredire.

Le Conseil d'Etat fait sienne la critique des chambres professionnelles qui regrettent le manque de précision de la définition de l'aide sociale. Il renvoie à ce propos à l'avis de la Chambre des employés privés: „il s'agit de trouver un équilibre entre, d'un côté, une certaine sécurité juridique et transparence au niveau des aides à accorder et, de l'autre côté, la flexibilité nécessaire, ...“. (*Doc. parl. No 5830²*)

En effet, il ne suffit pas de vouloir combler des besoins urgents par une assistance sporadique, mais la nouvelle approche que les auteurs veulent donner à l'aide sociale devra nécessairement se refléter dans les missions à confier à l'office social, qui, pour la plupart, étaient déjà dévolues par la loi du 26 juillet 1986 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti aux offices sociaux:

- orientation vers les services et personnes compétents;
- aide dans l'accomplissement des formalités et accompagnement jusqu'au moment où l'intéressé a obtenu satisfaction;
- guidance sociale nécessaire à la personne aidée lui permettant de vaincre elle-même progressivement ses difficultés;
- formation et initiation au travail, allant jusqu'à l'insertion dans le monde du travail;
- mise à disposition d'un hébergement provisoire et accompagnement vers un logement autonome;
- accès aux transports publics;
- accès aux gardes d'enfants;
- accès aux moyens de communications modernes;
- participation à la vie culturelle et associative.

Le Conseil d'Etat y reviendra lors de l'examen des articles 7 à 9.

Les aides matérielles pourront être accordées en espèces ou en nature, sous forme de paiement de formation, de cotisations ou de factures ou encore d'acquisition de biens. Ainsi par exemple, remplacer un vieux réfrigérateur par un nouveau, consommant moins d'électricité, établir un bilan énergétique du logement, associé à des conseils en matière de consommation d'énergie, vaut mieux que de prendre en charge systématiquement des factures d'électricité non payées. Aussi l'aide matérielle accordée en nature pourra-t-elle englober une panoplie d'interventions allant de l'aide alimentaire à la mise à disposition d'un logement d'urgence.

Quant au droit au logement décent et face aux montants élevés des loyers existant sur le marché, le Conseil d'Etat estime que la création de logements sociaux devra également être une mission essentielle des pouvoirs publics communaux et que la part active à prendre par les offices sociaux à la mise à disposition de logements par le biais d'hébergements urgents lui semble relever de l'évidence.

Le Conseil d'Etat constate que le texte sous avis n'évoque plus la participation aux frais d'entretien des personnes placées en institutions publiques ou privées, ni la prise en charge de tous les risques de santé. Il insiste à ce que soit les auteurs du projet de loi sous revue précisent les nouvelles modalités de prise en charge, soit les dispositions figurant à l'article 41 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti soient intégrées dans le projet sous avis; ceci d'autant plus que l'article 41 visé est censé être abrogé par l'article 36, tiret 3 du texte sous revue.

En ce qui concerne le contrat de solidarité, le Conseil d'Etat a déjà dans son avis du 20 mai 2008 exprimé ses réserves face à l'utilisation d'un cadre contractuel pour régler des relations entre deux partenaires par nature différents et inégaux, en commentant les contrats d'intégration (articles 8 et suivants de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg) et les conventions d'activation individualisées (article L. 521-9 du Code du travail) (*Doc. parl. No 5825⁴*).

Il reconnaît le bien-fondé d'une démarche visant à faire participer les bénéficiaires de l'aide à un projet social, en leur faisant assumer une part de la responsabilité quant à leur devenir. Il a pourtant ses doutes quant à la valeur d'un tel document, et il s'interroge sur les conséquences en cas de non-respect d'une obligation inscrite dans le contrat ou encore en cas de rupture de celui-ci.

Selon le Conseil d'Etat, le nouvel article 1er devra se lire comme suit:

„Art. 1er. L'aide sociale constitue un droit destiné à permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine. Elle assure aux personnes dans le besoin et à leur famille l'accès aux biens et aux services adaptés à leur situation particulière, afin de rétablir leur autonomie.

L'aide est de nature palliative, curative ou préventive.

Elle est axée sur un accompagnement social à court, moyen ou long terme; en cas de nécessité, cet accompagnement sera assorti d'une aide matérielle en nature ou en espèces.“

Article 4 (2 selon le Conseil d'Etat)

Par cet article, les auteurs tendent à lutter contre le phénomène dit du tourisme social, où des personnes, sous l'attrait de mesures sociales en vigueur au Luxembourg, viennent habiter notre pays. Il constitue le pendant de certaines catégories d'immigrants définies dans la loi du 28 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et le Conseil d'Etat peut approuver ces dispositions.

Aussi l'approche par lui proposée, qui définit l'aide sociale essentiellement comme un accompagnement et non pas comme une aide matérielle sous forme d'aumône en argent, diminue-t-elle voire supprime-t-elle les risques d'attirer au Luxembourg des personnes animées par la seule volonté de profiter du cadre généreux des mesures d'aides en place.

Quant aux personnes dont le sort est réglé par d'autres lois spéciales, telles que les demandeurs d'asile ou les prisonniers, le Conseil d'Etat ne voit pas l'utilité de les mentionner sous cet article.

De surcroît, le Conseil d'Etat suggère de n'exclure les personnes visées que du bénéfice de l'aide matérielle accordée en espèces, ce qui aura comme avantage de rendre superfétatoire l'article 28 relatif au secours humanitaire.

Partant, le Conseil d'Etat propose de formuler l'article sous examen de la façon suivante:

„Art. 2. Sont exclus du bénéfice de l'aide matérielle:

- la personne qui a obtenu une autorisation de séjour suite à un engagement écrit pris par un tiers de subvenir à ses besoins;*
- l'élève, l'étudiant ressortissant d'un pays tiers et le stagiaire, qui s'établit au Grand-Duché de Luxembourg pour y poursuivre des études ou des formations professionnelles;*
- le ressortissant de l'Union européenne ou d'un autre Etat ayant adhéré à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ou un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, durant les trois premiers mois de son séjour sur le territoire du Luxembourg ou durant la période où il est à la recherche d'un emploi s'il est entré à ces fins sur le territoire. Cette dérogation ne s'applique pas aux travailleurs salariés ou non salariés ou aux personnes qui gardent ce statut ou aux membres de leur famille quelle que soit leur nationalité;*
- la personne en séjour temporaire au Luxembourg.“*

Articles 5 et 6 (3 selon le Conseil d'Etat)

L'approche préconisée par le Conseil d'Etat consiste à concevoir l'organisation des offices sociaux sous forme d'établissements publics communaux, tout en laissant aux communes, nonobstant leur importance démographique, l'option de créer leur propre office social ou de s'associer à cet effet avec d'autres communes.

Dans la première hypothèse, l'office social serait constitué selon les règles par lesquelles, en vertu du chapitre II du projet de loi sous examen dans la version annexée au présent avis, le Conseil d'Etat propose de compléter la loi communale de 1988. Dans la deuxième hypothèse, l'office social prendrait la forme d'un syndicat de communes répondant aux exigences de la loi précitée du 23 février 2001.

Les dispositions de l'article 6 du projet gouvernemental en deviennent superfétatoires.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat se demande pourquoi on dénierait aux communes d'envergure plus grande le droit de s'associer avec d'autres, si une telle association dans un syndicat de communes apparaît comme une solution qui sied mieux à une bonne organisation de l'assistance sociale.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat propose de remplacer les articles 5 et 6 du projet de loi par un seul article nouveau qui sera libellé comme suit:

„Art. 3. L'aide sociale est dispensée par les offices sociaux.

L'office social peut être constitué sous forme d'un établissement public communal ou sous forme d'un syndicat de communes.“

Articles 7 à 9 (4 à 7 selon le Conseil d'Etat)

Les articles sous examen traitent de la mission de l'office social. Le Conseil d'Etat insiste à ce que toutes les missions, essentielles pour mettre en œuvre le droit à l'aide sociale, défini à l'article 1er, soient arrêtées de manière suffisamment précise dans le dispositif sous revue pour répondre aux prescriptions de l'article 11, paragraphe 5 de la Constitution, quitte à laisser à un règlement grand-ducal le soin de définir le détail. Il n'est pas approprié de renvoyer à d'autres textes de loi existants, se référant aux notions de bureau de bienfaisance ou de domicile de secours.

Se référant aux considérations générales ci-avant, le Conseil d'Etat tient à ce que l'aide sociale, offerte au niveau local aux personnes en besoin, englobe tant leur orientation, face au morcellement des structures d'aides, que leur accompagnement, afin que l'accès aux biens et services ainsi qu'aux mesures et prestations sociales leur soit assuré. Les articles sous revue seront à libeller comme suit:

„Art. 4. L'office social assure aux personnes et à leurs familles qui ont leur domicile sur le territoire de la ou des communes où il exerce sa mission, l'aide définie à l'article 1er.

Il prend les initiatives appropriées pour diffuser toute information utile sur les différentes formes d'aide qu'il octroie.

L'office social fournit les conseils et renseignements et effectue les démarches en vue de procurer aux personnes intéressées les mesures sociales et prestations financières auxquelles elles peuvent prétendre en vertu d'autres lois et règlements.

Tout en respectant le libre choix des intéressés, il assure la guidance socio-éducative nécessaire pour leur permettre de vaincre progressivement leurs difficultés.

Il favorise l'accès des personnes visées aux moyens de communication et aux activités socioculturelles.

Pour autant que de besoin, il accorde des aides matérielles sous la forme la plus appropriée et il pourvoit à la mise à disposition d'un hébergement d'urgence.

Si la personne dans le besoin n'est pas assurée contre la maladie et l'invalidité, l'office social prend en charge l'assurance contre les risques de maladie, d'un handicap ou de sénescence, y compris l'aide médicale et l'hospitalisation.

En contrepartie de l'aide sociale accordée, l'office social est en droit de demander une participation active de la part des bénéficiaires aux mesures destinées à rétablir leur autonomie.

Art. 5. L'office social participe aux frais d'entretien des personnes placées en institution publique ou privée.

La personne admise dans une institution sociale ou médico-sociale garde comme commune de référence durant son séjour la commune où elle est domiciliée.

Art. 6. L'office social peut créer et gérer des services à caractère social.

Art. 7. L'office social coordonne les activités sociales des institutions et services actifs sur le territoire de son ressort en vue d'une prise en compte appropriée des besoins des personnes en difficultés.

Articles 10 à 20

Le Conseil d'Etat renvoie à sa proposition visant à donner une nouvelle structure à la loi en projet pour les motifs qui sont plus amplement détaillés dans les considérations générales du présent avis.

Dans cet ordre d'idées, les dispositions des articles 10 à 20 n'ont en très grande partie plus de raison d'être parmi celles concernant plus particulièrement l'organisation de l'assistance sociale. Il échet par conséquent de se limiter dans le cadre du premier chapitre aux seules règles concernant le domaine de l'assistance sociale, tout en renvoyant pour les questions d'organisation et de fonctionnement au cadre légal qui sera selon le cas celui des syndicats de communes ou celui des établissements publics communaux, déterminé respectivement par la loi précitée du 23 février 2001 ou par les dispositions que le Conseil d'Etat propose d'ajouter à la loi communale conformément aux propositions ci-après.

Dans ces conditions et nonobstant l'observation ci-après au sujet des articles 18 et 19, le Conseil d'Etat se passera d'examiner en détail les dispositions en cause, sur lesquelles il entendra pourtant revenir dans l'hypothèse où il ne serait pas suivi par la Chambre des députés quant à sa proposition de créer un cadre légal généralement valable pour les établissements publics communaux.

Pour ce qui est de l'article 18 et de l'alinéa 2 de l'article 19, les dispositions en question sont à maintenir au chapitre Ier.

Quant à l'article 18, le Conseil d'Etat propose d'en transférer le contenu reformulé, qui a trait aux décisions d'urgence, aux articles relatifs aux questions de procédure (cf. articles 25 à 27 du projet gouvernemental). Selon la numérotation proposée par le Conseil d'Etat, l'article sous examen prendra le numéro 11.

L'alinéa 2 de l'article 19 est un élément-clé de la mise en œuvre concrète de l'aide sociale. La disposition en question obligera chaque office social à s'assurer de la collaboration de travailleurs sociaux qualifiés. Conformément à l'approche esquissée *in fine* des considérations générales du présent avis, la mise à disposition de ce personnel pourra revêtir différentes formes. Soit l'office social, établissement public communal ou syndicat de communes, engagera lui-même ce personnel, en vue de l'employer en régie, soit il sous-traitera, moyennant convention, le travail social relevant de sa mission à un organisme spécialisé dans la gestion de services sociaux, qui pourvoira au personnel qualifié requis. Entrent en ligne de compte comme partenaires conventionnés des offices sociaux par exemple les services régionaux d'action sociale ou le service de proximité de la Croix-Rouge ou le service d'aides familiales. Le Conseil d'Etat propose d'insérer l'alinéa en question de l'article 19 à la section qui regroupe les articles 22 à 24, où il fera l'objet avec un libellé modifié d'un nouvel article 8 selon la numérotation proposée par le Conseil d'Etat.

Article 21 (9 selon le Conseil d'Etat)

Cet article a trait au secret professionnel tant du personnel que des membres du conseil d'administration et, au commentaire des articles, il est précisé qu'il s'agit en fait d'un rappel.

Le Conseil d'Etat souligne la grande importance à accorder au respect du secret professionnel et à la nécessité de faire régner au sein de tout office social une culture de la discrétion. Il propose de reformuler l'article sous examen comme suit:

„Art. 9. Toute personne qui, à un titre quelconque, participe aux activités d'un office social, obtient ou reçoit communication de données personnelles, est tenue au secret professionnel aux conditions et sous les peines de l'article 458 du Code pénal.

Article 22 (8 selon le Conseil d'Etat)

Dans l'optique de l'ajout d'un chapitre II que le Conseil d'Etat proposera ci-après et qui traitera des errements de constitution, d'organisation et de fonctionnement des établissements publics communaux, l'article sous examen devient superfétatoire si l'office social fonctionne comme établissement public communal. S'il fait par contre l'objet d'un syndicat intercommunal, les dispositions en question font

double emploi avec l'article 20 de la loi précitée du 23 février 2001. Pour ces raisons, il convient d'en faire abstraction.

Par contre, dans le cadre de l'examen ci-avant des articles 10 à 20 du projet de loi sous avis, le Conseil d'Etat a proposé de transférer l'alinéa 2 de l'article 19 dans la section qui regroupe les articles 22 à 24.

L'article sous examen pourra ainsi accueillir les dispositions transférées de l'article 19, alinéa 2, qui se liront comme suit:

„Art. 8. Chaque office social est tenu d'entretenir un service en charge du travail social qui comprend au moins un assistant social ou assistant d'hygiène sociale occupant au moins cinquante pour cent d'une tâche complète par tranche de 3.000 habitants.

L'office social peut confier la gestion du service en charge du travail social, moyennant convention, à un organisme social, agréé suivant la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (ASFT) et disposant du personnel qualifié nécessaire.

L'office social assume les frais générés par le fonctionnement du service en charge du travail social. Sa comptabilité permet de distinguer entre les opérations relatives aux activités administratives et celles relatives au travail social.“

Article 23 (10 selon le Conseil d'Etat)

Cet article concerne les ressources financières de l'office social dont surtout la participation financière de l'Etat. Les auteurs du texte sous revue ont prévu une participation étatique à hauteur de 50% au déficit annuel, qui serait liquidée après présentation du rapport d'activités de l'année écoulée, accompagné du bilan et du compte des profits et pertes, et une fois que le service en charge de l'ordonnement aura constaté la conformité des dépenses avec les exigences de la loi en projet.

Cette approche est critiquée dans les avis de toutes les chambres professionnelles consultées.

De l'avis du Conseil d'Etat, ces critiques sont justifiées, alors que l'approche retenue risque de conduire à une prise en charge étatique des dépenses effectuées par les offices sociaux moins importante que celle qui se dégage des errements actuels. Il note que la procédure et l'échéancier retenus pour l'approbation des budgets et comptes des offices sociaux obligent les communes au préfinancement – pendant un, voire deux exercices budgétaires – de la participation de l'Etat à la couverture du déficit de leurs offices sociaux. En outre, le mode d'intervention étatique prévu méconnaît les fortes différences que l'indigence présente d'une commune à l'autre, alors que le nombre de résidents bénéficiaires du RMG, le taux de chômage ou le nombre de jeunes quittant l'école sans qualification professionnelle auraient certainement pu constituer des critères permettant une évaluation plus appropriée du taux de la contribution étatique que la seule prise en compte du facteur démographique.

Tout en se rendant à l'évidence qu'un faisceau de critères complexes et susceptibles de varier fortement d'un exercice à l'autre serait pourtant difficile à mettre en œuvre en vue de mesurer la participation étatique au coût des différents offices sociaux, le Conseil d'Etat est d'avis que l'intervention de l'Etat devrait reposer sur les éléments suivants:

- une prise en charge à 100% du personnel affecté au travail social (comme correspondant à la pratique courante) et à 50% du personnel administratif de l'office social, tout en fixant parallèlement à cet effet le nombre d'heures de travail à considérer par rapport à l'importance démographique de la commune ou des communes concernées;
- le remboursement à raison de 50% des dépenses effectuées au titre de prestations sociales dispensées au bénéfice de personnes domiciliées dans le rayon de compétence de l'office social;
- le remboursement à 100% des prestations relevant des aides d'urgence;
- la contribution à d'autres frais, tels que la location d'immeubles, l'initiation de projets sociaux nouveaux ou des coûts générés par des situations exceptionnelles à des taux fixés de cas en cas, moyennant convention entre l'Etat et l'office social.

Dans la mesure où les communes assument une part substantielle des coûts de l'activité de leurs offices sociaux, les dispositions de l'article 107 de la Constitution requièrent qu'elles puissent contrôler la gestion financière de ces offices. Par conséquent, il ne suffit pas de disposer, comme le prévoit le dernier alinéa de l'article 23, que l'office social se borne à remettre son projet de budget à la ou les communes compétentes. Si le Conseil d'Etat est suivi dans sa proposition de maintenir la compétence

communale en relation avec les offices sociaux, l'office social aura la forme d'un syndicat de communes conforme à la loi précitée du 23 février 2001, s'il est censé fonctionner pour le compte de plusieurs communes. S'il est par contre appelé à fonctionner pour le compte d'une seule commune, il conviendra de le constituer selon les règles valables pour les établissements publics communaux que le Conseil d'Etat propose ci-après à l'endroit du chapitre II par lequel il recommande de compléter la loi en projet. En tout cas, les raisons mentionnées empêcheraient le Conseil d'Etat d'accorder la dispense du second vote constitutionnel en cas de maintien de la rédaction actuelle de l'article 23.

Le Conseil d'Etat propose d'en reformuler comme suit le libellé:

„Art. 10. (1) L'excédent de dépenses générées par les activités de l'office social est, selon le cas, à charge du syndicat de communes ou de la commune de tutelle.

(2) Dans la limite des crédits budgétaires disponibles, l'Etat rembourse:

- a) 100% des frais du personnel affecté au travail social et 50% des frais du personnel administratif de l'office social sur base d'un temps de travail hebdomadaire de respectivement 20 et 10 heures par tranche de 3.000 habitants;*
- b) 50% des autres frais en relation avec les prestations sociales dispensées;*
- c) 100% des frais visés sous b), s'il s'agit d'aides urgentes accordées à des personnes qui ne sont pas domiciliées dans la ou les communes auxquelles s'étend la compétence de l'office social.*

Les frais résultant de la location et de l'entretien d'immeubles ou concernant des projets sociaux nouvellement initiés ainsi que, de façon générale, les frais dus à des interventions effectuées exceptionnellement dans des situations autres que celles prévues à l'alinéa qui précède, pour venir temporairement en aide à des personnes dans le besoin, peuvent être remboursés partiellement par l'Etat, moyennant convention avec l'office social concerné.

(3) La prise en charge par l'Etat des interventions financières visées au paragraphe 2 a lieu sous forme d'acomptes mensuels égaux au douzième du montant des crédits afférents inscrits au budget de l'Etat.

Les onze premiers acomptes sont payés au plus tard à la fin de chaque mois.

Le règlement du solde n'intervient qu'après vérification par le service de contrôle de la comptabilité des communes du décompte établi par l'office social et approuvé par la ou les communes concernées.

L'office social soumet chaque année avant le 1er août un décompte provisoire sommaire relatif aux six premiers mois de l'exercice budgétaire concerné à la ou aux communes de tutelle qui le transmettent au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce décompte provisoire est accompagné d'un commentaire justifiant notamment d'éventuels écarts entre les résultats et les prévisions budgétaires et d'un état prévisionnel des dépenses à effectuer jusqu'en fin d'exercice. Le paiement des mensualités qu'il reste à régler jusqu'à la fin de l'exercice concerné peut être adapté ou suspendu en fonction de la situation qui se dégage de ce décompte.“

Article 24

Selon l'acception de l'assistance sociale, telle que le Conseil d'Etat la conçoit, un rôle pivot continue à revenir aux communes tant pour ce qui est de la gestion des offices sociaux que pour ce qui est de la prise en charge des excédents des dépenses générées par leurs activités. Il ne saurait dès lors être question d'évincer la commune, comme entendent le faire les auteurs du projet gouvernemental, de tout droit de regard sur les offices sociaux en en confiant la tutelle à des instances du pouvoir étatique.

Si, en vertu de l'autonomie communale, il appartient aux communes d'organiser et de coordonner l'assistance sociale et de pourvoir à ces fins à la création et au fonctionnement des offices sociaux, tout en couvrant une part substantielle du déficit d'exploitation, elles doivent aussi continuer à assumer la tutelle de ces offices sociaux sous les conditions et dans les limites prévues à cet effet par la loi communale et par la législation sur les syndicats intercommunaux.

Le Conseil d'Etat ne saurait dès lors pas dispenser la loi en projet du second vote constitutionnel si l'article 24 était maintenu.

Article 25 (11 selon le Conseil d'Etat)

Cet article règle les questions de procédure, allant de la demande initiale à la décision du conseil d'administration. Vu que l'office social est également compétent en matière de demande de RMG⁷, le Conseil d'Etat propose de reprendre une procédure comparable à celle-ci.

Le Conseil d'Etat propose donc le libellé suivant:

„Art. 11. La demande en obtention d'une aide sociale est à adresser à l'office social de la commune d'un domicile.

Le demandeur est tenu de fournir tout renseignement utile sur sa situation au travailleur social, qui établit une enquête sociale et constitue un dossier regroupant tous les éléments nécessaires pour orienter la décision de l'office social.

La décision d'octroi ou de refus de l'aide sociale est prise sur base du dossier et après avoir entendu le travailleur social en son avis.

Elle est notifiée au demandeur au plus tard dans les trente jours suivant la date où la demande a été introduite et les renseignements nécessaires ont été fournis.

La décision comporte la nature de l'aide accordée, la forme de l'accompagnement social proposé, la collaboration demandée à l'intéressé et, le cas échéant, le montant de l'aide en espèces qui sera accordé.“

Article 18 (12 selon le Conseil d'Etat)

Conformément à sa proposition afférente faite ci-avant dans le cadre de l'examen des articles 10 à 20 du projet de loi, le Conseil d'Etat propose de reformuler l'article sous examen qui se lira comme suit:

„Art. 12. Toutes les questions relatives aux prestations d'aide peuvent faire l'objet d'une décision d'urgence du président de l'office social ou de la personne qui le remplace. Cette décision doit être confirmée, selon le cas, par le conseil d'administration ou le comité de l'office social lors de la prochaine réunion.“

Article 27 (13 selon le Conseil d'Etat)

L'article 27 instaure un droit de recours auprès du conseil arbitral et devant le conseil supérieur des assurances sociales. Le Conseil d'Etat constate qu'il s'agit d'une dérogation au régime commun et s'interroge sur les motifs ayant amené les auteurs du projet sous examen à ne pas attribuer cette compétence au juge administratif.

Article 28

Si la rédaction proposée par le Conseil d'Etat pour les articles 4 et 22 (2 et 8 selon le Conseil d'Etat) est retenue, le premier alinéa de l'article sous avis, relatif au secours humanitaire, deviendra superfétatoire.

Quant au remboursement des frais relatifs aux secours dits humanitaires, le Conseil d'Etat a proposé de l'inclure sous le dispositif concernant les ressources financières.

Partant, l'article 28 est à supprimer.

⁷ **Art. 17.** La demande en obtention de l'allocation complémentaire est à adresser à l'office social de la commune de résidence ...

Art. 22. (1) Les décisions d'octroi ou de refus de l'allocation complémentaire sont notifiées au requérant au plus tard dans les trente jours suivant la date où la demande est censée être faite si l'organisme compétent est l'office social, ... Elles sont prises, s'il s'agit d'une première demande, au vu des pièces du dossier qui font foi jusqu'à preuve du contraire et sans préjudice des dispositions de l'article 26 ci-après.

(2) La notification détermine notamment le montant et le début de la mise en paiement de l'allocation complémentaire, fait état des éléments de revenu et de fortune ayant été pris en considération ...

(3) L'allocation complémentaire est versée entre les mains de l'un des membres de la communauté domestique. L'organisme compétent choisit l'allocataire après avoir entendu les parties.

Art. 24. (1) En cas d'urgence, la décision provisoire d'octroyer l'allocation complémentaire est prise dans les vingt-quatre heures par le président de l'office social compétent ...

Articles 29 à 31

Ces articles ont trait à une fourniture minimale en eau et énergie domestique et les auteurs du projet sous revue nous apprennent que „la garantie de l'accès à l'eau et à l'énergie domestique représente bien plus qu'un confort. Il s'agit d'une condition vitale à la participation à la vie en société“. Le Conseil d'Etat tient à rappeler que l'article 12(5) de la loi du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel a prévu des règles pour les clients résidentiels en défaillance de paiement et prévoit au paragraphe 6 du même article la possibilité que des règlements grand-ducaux peuvent préciser et détailler les procédures nécessaires à l'application du paragraphe précédent.

Concernant l'électricité, c'est l'article 2(8) de la loi du 1er août 2007 portant organisation du marché de l'électricité qui a prévu des modalités en cas de non-paiement de factures et son paragraphe 9 ajoute qu'un règlement grand-ducal peut préciser les critères de qualité relatifs au service universel et détailler les procédures nécessaires à l'application du paragraphe 8 du présent article.

La façon de traiter différemment la même problématique dans différents textes légaux récents ne trouve pas l'approbation du Conseil d'Etat. Il y a lieu d'inscrire les dispositions sous revue, si besoin il y a, dans les règlements prévus à cet effet par les deux lois mentionnées ci-dessus.

En plus, le Conseil d'Etat ne voit pas de gain à accorder un traitement particulier aux questions d'eau ou d'énergie domestique et préfère de loin voir ces besoins essentiels inscrits dans une prise en charge globale axée sur une collaboration active des concernés.

Partant, il propose de faire abstraction des articles 29 à 31 dans le projet de loi sous revue.

Article 32 (14 selon le Conseil d'Etat)

Cet article porte l'intitulé de „*De la restitution de l'aide fournie*“ et s'inspire des modalités légales qui concernent la suppression du RMG ainsi que la restitution de montants indûment touchés. Or, le Conseil d'Etat constate que la législation portant création d'un revenu minimum garanti vise à octroyer des indemnités mensuelles substantielles alors que dans le cas du projet de loi sous avis, il s'agit surtout d'un accompagnement social assorti exceptionnellement d'un secours matériel. Pour cette raison, il estime que la relation entre la valeur de l'aide en jeu et les moyens à mettre en œuvre pour la récupérer, le cas échéant, doit respecter le principe de proportionnalité. Si néanmoins les auteurs insistent sur le maintien de l'article sous examen, il suggère d'en limiter le contenu à une simple faculté de restitution et propose l'énoncé suivant:

„Art. 14. L'office social peut réclamer la restitution des secours financiers versés à toute personne, qui au cours de la période pendant laquelle elle en a bénéficié disposait de ressources qui auraient dû être prises en considération, ou qui, après en avoir bénéficié, est revenue à meilleure fortune.“

Article 33

Par cet article, des prestations supplémentaires, c'est-à-dire non prévues par la présente loi et fournies par un office social, seraient à la seule charge des communes.

Si l'approche proposée par le Conseil d'Etat aux articles 1er, 5, 6 et 7 du projet gouvernemental est retenue par le législateur, l'article sous revue ne donne plus de sens.

En outre, à défaut de pouvoir circonscrire avec exactitude l'aide sociale, par définition, adaptée à chaque cas individuel, il est impossible de distinguer entre prestation normale et prestation supplémentaire.

L'approche consistant à réduire les prestations aux besoins de première nécessité, comme les auteurs semblent l'entendre selon la rédaction du premier alinéa de l'article 2, tout en considérant par la suite toutes les autres interventions comme prestations supplémentaires, ne trouve pas l'approbation du Conseil d'Etat, qui voit comme mission essentielle de l'office social la prévention de la pauvreté et la promotion de l'intégration sociale.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat estime que cette disposition va à l'encontre d'une approche susceptible d'encourager des idées novatrices.

Il insiste à ce qu'il en soit fait abstraction, et que l'article 33 soit supprimé en conséquence.

Article 34

Au regard de ses propositions de texte à l'endroit du chapitre II nouveau que le Conseil d'Etat propose d'insérer en vue de compléter la loi communale, cet article devient superfétatoire.

Tout au plus le Conseil d'Etat pourrait-il s'accommoder du maintien de la séparation comptable des activités sociales et administratives de l'office social. Le texte proposé à l'endroit de l'article 22 (8 selon le Conseil d'Etat) en tient compte.

Insertion d'un chapitre II (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Dans le cadre des considérations générales du présent avis sont rappelées les raisons qui, selon le Conseil d'Etat, plaident en faveur de la suppression de règles spécifiques relatives à l'organisation et au fonctionnement des offices sociaux au profit de la mise en place d'un cadre légal général plus détaillé pour organiser les établissements publics que les communes entendent créer sous leur tutelle, les offices sociaux gérés par ailleurs en association avec d'autres communes devant revêtir la forme d'un syndicat de communes.

Le Conseil d'Etat rappelle que le préambule de la Charte européenne de l'autonomie locale conçoit l'autonomie communale sous forme de „collectivités locales dotées d'organes démocratiquement constitués et bénéficiant d'une large autonomie quant aux compétences, aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission“. L'autonomie laissée aux communes pour déterminer elles-mêmes le mode d'organisation de leurs compétences (en régie, en association avec d'autres communes ou par délégation à un établissement public communal, créé dans l'intérêt d'une gestion séparée, *a priori* plus flexible, d'une mission ou d'un service communal déterminé) est également consacrée par l'article 107 de la Constitution. Les modalités de mise en oeuvre de ces principes sont reprises à la loi du 23 février 2001 précitée ainsi que dans certaines dispositions éparses de la loi communale. Si l'organisation d'activités relevant de la compétence communale et confiées à un syndicat de communes est réglée en détail par la loi de 2001, la loi communale reste très laconique sur le *modus operandi* juridique d'un établissement public auquel la commune de tutelle confierait la gestion d'une mission déterminée, relevant de sa compétence. Cette approche a certes l'avantage, dans l'hypothèse d'un établissement public placé sous la surveillance d'une commune, de laisser en la matière aux autorités locales une très grande liberté. Or, le cadre légal en place manque du balisage requis, auquel seraient tenues, voire pourraient s'orienter les communes entendant faire gérer par un établissement public placé sous leur tutelle telle activité de leur compétence. Un cadre plus détaillé permettrait par contre de conférer à cette forme de délégation la sécurité juridique souhaitable pour compte des instances de décision aussi bien que pour compte des tiers amenés à entretenir des relations avec l'établissement public à créer.

Le projet de loi sous examen entend rompre avec le cadre légal en place pour les uniques besoins d'organisation des offices sociaux. La démarche des auteurs reviendrait à créer un cadre légal détaillé particulier pour une forme déterminée d'établissement public communal, tout en maintenant pour les établissements autres que les offices sociaux l'actuelle situation peu contraignante, telle qu'elle se dégage de la loi communale. Par ailleurs, l'approche envisagée poserait problème dans le cas d'un office social constitué en commun par plusieurs communes, alors qu'il n'existe pas de dénominateur commun entre les dispositions voulues par les auteurs du projet de loi et le cadre légal en place pour les syndicats de communes.

Le Conseil d'Etat ne partage pas l'approche retenue, mais préfère un cadre généralement valable pour tous genres d'établissements publics communaux, tout en pouvant servir les intérêts particuliers de l'organisation d'un office social créé par une commune seule.

A cet effet, il propose de s'inspirer des orientations retenues par la Charte européenne précitée et de tenir compte des dispositions ponctuelles de la loi communale relatives aux offices sociaux, en particulier, et aux établissements publics placés sous la surveillance des communes, en général. Tout en tenant par ailleurs compte du cadre proposé dans le projet gouvernemental pour organiser les offices sociaux, le Conseil d'Etat propose, dans les conditions données, de prendre appui sur l'avis qu'il a émis le 20 février 2001 en relation avec le projet de loi portant création d'un établissement public nommé „Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster“ (*doc. parl. No 4702¹*), et dans lequel il avait tracé la voie pour concevoir le cadre légal pour l'organisation des établissements publics relevant de l'Etat. Ce cadre doit évidemment être adapté à la situation des communes. Les dispositions pertinentes de la loi du 23 février 2001 sur les syndicats de communes pourront servir de référence à cet effet.

Le Conseil d'Etat est encore d'avis que dans cet ordre d'idées il y a lieu de ne point changer les dispositions existantes relatives aux hospices civils, mais de supprimer seulement dans la loi communale l'évocation spécifique des offices sociaux qui sont censés dorénavant revêtir la forme soit d'un

syndicat de communes, soit d'un établissement public communal. Rien n'empêchera cependant les communes d'abandonner le cadre juridique actuellement prévu par la loi communale pour les hospices civils au profit de l'organisation future de ces hospices selon les modalités générales proposées pour créer et faire fonctionner un établissement public communal.

Il donne dès lors l'avantage, par rapport à la démarche des auteurs du projet gouvernemental, à l'insertion des dispositions légales réglant de façon générale l'organisation et le fonctionnement des établissements publics dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Il devient nécessaire d'adapter parallèlement plusieurs autres dispositions de cette loi, ainsi que de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

Avant de définir un cadre légal plus détaillé pour les établissements publics communaux, il n'est pas sans intérêt de rappeler les dispositions de la loi de 1988 qui traitent d'ores et déjà d'aspects divers de la question.

Ainsi, en vertu de l'article 27, les jetons de présence pouvant être alloués aux membres de commissions administratives des offices sociaux doivent faire l'objet d'une approbation du ministre de l'Intérieur.

Les membres de ces commissions sont, selon l'article 31, nommés par le conseil communal. Ils doivent être de nationalité luxembourgeoise et les incompatibilités de la loi électorale leur sont applicables, hormis la possibilité d'être choisis parmi les ministres d'un culte salariés comme tels par l'Etat. Ils peuvent être révoqués par le conseil communal.

L'article 57 donne compétence au collège des bourgmestre et échevins pour surveiller les offices sociaux.

D'après l'article 72, le bourgmestre ou son délégué peuvent assister aux réunions des commissions administratives précitées avec voix délibérative, tout en ayant le droit de présider l'assemblée.

En vertu des articles 103 et 104, les actes des établissements publics placés sous la surveillance des communes peuvent être suspendus par le ministre de l'Intérieur, si la loi est violée ou si l'intérêt général est lésé. Ils peuvent être annulés par le Grand-Duc s'ils sont contraires à la loi ou à l'intérêt général.

Les matières énumérées à l'article 106 comme étant soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur ne concernent pas seulement les délibérations des conseils communaux, mais aussi celles des établissements publics placés sous leur surveillance. Ces dernières doivent en outre être soumises à l'avis du conseil communal.

La mission de surveillance des commissaires de district prévue par l'article 114 s'étend aussi aux établissements publics sous la surveillance des communes (cf. points 5°, 9° et 10° ainsi que art. 115, alinéa 3). Si la gestion administrative ou financière de l'établissement donne lieu à problème, le commissaire de district est tenu d'adresser un rapport au ministre de l'Intérieur (cf. art. 115, alinéa 4).

L'article 170 retient que les dispositions des chapitres 1er à 4 (art. 116 à 169) du titre 4 traitant respectivement du budget, de l'exécution du budget, du recouvrement des impôts et taxes et des comptes s'appliquent aussi aux établissements publics placés sous la surveillance des communes, sans préjudice des dispositions des articles 171 à 173. L'article 171 assimile à ces fins l'organe directeur au conseil communal, et donne à son président les prérogatives, qui, dans la commune, sont attribuées au bourgmestre ou au collège des bourgmestre et échevins. L'article 172 ouvre la possibilité pour les établissements publics placés sous la surveillance des communes de tenir leur comptabilité selon les principes de la comptabilité commerciale. L'article 173 prévoit l'approbation des budgets et comptes de ces établissements par le conseil communal.

Selon la loi précitée du 24 décembre 1985, le statut des fonctionnaires communaux s'applique également aux fonctionnaires au service des établissements publics placés sous la surveillance des communes.

Au regard des dispositions rappelées ci-avant, le Conseil d'Etat propose de compléter la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 par un titre *4bis* nouveau, intitulé „*Des établissements publics communaux*“, le titre *4bis* actuel devenant le titre *4ter*, et d'adapter en conséquence les autres dispositions de cette loi pour autant qu'elles ont trait aux offices sociaux ou aux établissements publics placés sous la surveillance des communes.

Il en est de même pour la loi précitée de 1985.

Dans les conditions ci-avant, la proposition de texte, que le Conseil d'Etat fera suivre, est motivée comme suit.

Sous les points 1 à 11 et sous les points 13 et 15 de l'article 14 ainsi que sous les points 1 et 2 de l'article 15 du texte coordonné annexé au présent avis, sont reprises les adaptations des lois du 13 décembre 1988 et du 24 décembre 1985, destinées à aligner les dispositions visées aux propositions que le Conseil d'Etat a retenues à l'endroit du point 14 de l'article 15, qui prévoient d'introduire un cadre légal nouveau pour la constitution et l'organisation des établissements publics communaux. Quant au contenu du point 14 de l'article 14, il prévoit d'insérer aux fins précitées un titre *4bis* nouveau dans la loi communale qui aura trait aux établissements publics communaux et qui sera subdivisé en plusieurs articles portant les numéros 102-1 à 102-10.

L'article 102-1 définit le statut de l'établissement public communal. L'initiative en appartiendra au conseil communal (art. 101-1), qui devra par ailleurs en arrêter les statuts (art. 102-2(1)). Les critères permettant la création d'un établissement public communal (art. 102-1(1)) sont inspirés de la deuxième phrase du paragraphe 3 de l'article 4 de la Charte européenne précitée. Afin de conférer à l'établissement l'autonomie de gestion utile à la réalisation de son objet, celui-ci doit avoir sa propre personnalité juridique (art. 102-1(2)). Le respect des conditions légales prévues pour la constitution d'un tel établissement par les instances étatiques commande en outre de déterminer la procédure d'autorisation de l'établissement par référence aux exigences de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes. L'autorisation de constituer l'établissement public communal et l'approbation de ses statuts interviendront dès lors sous la forme d'un arrêté grand-ducal, pris sur avis du Conseil d'Etat (art. 102-1(3)).

Les éléments que les statuts de l'établissement doivent obligatoirement mentionner (art. 102-1(2)) sont repris de l'article 5 de la loi du 23 février 2001.

L'article 102-3 est censé régler les relations que l'établissement peut entretenir avec des partenaires des secteurs public et privé en vue de pouvoir réaliser son objet. L'administration de l'établissement public est confiée à un conseil d'administration dont les membres sont désignés par le conseil communal, qui doit à cet effet respecter les incompatibilités légales reprises de l'article 31 de la loi communale, auxquelles il est prévu d'ajouter les fonctions de membre du collège échevinal. En effet, si en vertu de l'article 57 de la loi communale la surveillance des établissements publics communaux range parmi les attributions de ce collège, ses membres ne peuvent pas en même temps assumer cette surveillance et être responsables de la gestion des établissements qu'ils sont censés surveiller. Il en est de même des fonctionnaires communaux, qui de par leurs attributions participent à la surveillance des établissements publics communaux. Les modalités relatives à la durée du mandat des administrateurs et de leur renouvellement sont reprises de l'article 7 de la loi du 23 février 2001. Les dispositions concernant la révocation des administrateurs et l'achèvement du mandat d'un administrateur ayant cessé ses fonctions, ou l'indemnisation des administrateurs sont celles contenues dans la loi communale. La désignation du secrétaire ou la possibilité de faire appel à des experts externes sont reprises de la loi du 23 février 2001.

Les règles de l'article 102-5 sur le mode de fonctionnement du conseil d'administration sont celles proposées par le Conseil d'Etat dans son avis précité du 20 février 2001.

Il en est de même de l'article 102-6 qui détermine les attributions du conseil d'administration et qui précise quelles sont parmi ses décisions celles qui sont soumises à l'approbation du conseil communal, sachant par ailleurs qu'en vertu de l'article 171 de la loi communale la tutelle de l'Etat sur les communes s'étend également aux syndicats de communes et aux établissements publics communaux pour tout ce qui touche à la comptabilité communale.

L'article 102-7 a trait au personnel dont dispose l'établissement. Ce personnel peut être mis à sa disposition, soit par détachement d'agents communaux, soit par engagement d'un effectif propre. Dans la mesure où l'établissement engage son propre personnel, cet engagement se fait soit sur base des conditions de la loi précitée du 24 décembre 1985, soit sur base d'un contrat de travail répondant aux conditions du Code du travail. Lorsque l'établissement public a un caractère industriel ou commercial, situation qui rapproche les conditions de gestion de l'établissement de celles d'une entreprise privée poursuivant un objet similaire, il convient de prévoir que l'engagement du personnel propre à l'établissement doit se faire sur la base d'un contrat de travail.

Par ailleurs, le conseil d'administration doit pouvoir déléguer la gestion courante à un chargé de direction assumant l'autorité hiérarchique sur le personnel au service de l'établissement. Dans l'intérêt de la transparence comptable, il est évident que l'établissement assume la charge financière des frais du personnel à sa disposition.

Les ressources de l'établissement, dont la liste s'identifie largement avec celle de l'article 22 du projet de loi sous examen, sont celles énumérées également dans l'avis précité du Conseil d'Etat du 20 février 2001, les emprunts étant pourtant remplacés par la possibilité d'obtenir des contributions de la part de l'Etat ou des communes.

Conformément au projet de loi sous examen, le Conseil d'Etat entend reprendre l'idée des auteurs du projet de loi en ce qui concerne l'organisation de la comptabilité en optant à ce sujet pour une comptabilité commerciale. Cette solution lui semble en effet en ligne avec le choix de confier le contrôle financier et comptable de l'établissement à un réviseur d'entreprises, habitué à appliquer les règles de la comptabilité ayant cours dans les entreprises privées (art. 101-9).

Les dispositions de l'article 102-10 ayant trait aux exemptions fiscales de l'établissement sont directement reprises de l'avis précité du Conseil d'Etat du 20 février 2001.

Enfin, le Conseil d'Etat entend saisir l'occasion du présent avis et des modifications qu'il propose d'apporter à la loi communale pour rappeler que nombre de statuts de syndicats de communes adoptés sur base de la loi du 23 février 2001 précitée sont contraires aux exigences de l'article 173 de la loi communale qui prévoit que les modalités de la comptabilité de ces syndicats sont déterminées par un règlement grand-ducal que jusqu'à ce jour le pouvoir exécutif a omis de prendre. Néanmoins, certains syndicats prévoient dans leurs textes organiques que leur comptabilité est organisée selon les règles de la comptabilité commerciale, alors que sur base dudit règlement grand-ducal il appartiendra au ministre de l'Intérieur de désigner les syndicats qui doivent tenir leur comptabilité selon les règles mentionnées. Le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de mettre un terme au déphasage qui existe entre les exigences légales formelles et la pratique de nombre de syndicats communaux, tolérée pour le surplus par le ministre de l'Intérieur. La proposition de texte reprise au point 12 de l'article 14 en tient compte.

Le chapitre II que le Conseil d'Etat préconise dès lors d'insérer dans la loi en projet se lira comme suit:

„Chapitre II.– Dispositions modificatives

Art. 15. *La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifiée comme suit:*

1. *L'alinéa 2 de l'article 27 est remplacé par le texte suivant:*
„Des jetons de présence peuvent également être accordés, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, aux membres des commissions administratives des hospices civils pour l'assistance aux séances desdites commissions.“
2. *A l'article 31, alinéa 1er, première phrase et alinéa 2, première phrase, les mots „et des offices sociaux“ sont supprimés.*
3. *A l'article 57, le point 10° est remplacé par le texte suivant:*
„10° de la surveillance des hospices civils et des établissements publics communaux.“
4. *A l'article 72, première phrase, les mots „et des offices sociaux“ sont supprimés.*
5. *A l'article 103, alinéa 2, les mots „établissements publics placés sous la surveillance des communes“ sont remplacés par „établissements publics communaux“.*
6. *A l'article 106, les alinéas 2 et 3 sont remplacés par le texte suivant:*
„Les dispositions du présent article sont applicables aux syndicats de communes et aux établissements publics communaux.“
7. *A l'article 114, point 5°, les mots „et des offices sociaux“ sont supprimés.*
8. *A l'article 114, points 9° et 10°, les mots „des établissements publics placés sous la surveillance des communes“ sont remplacés par „des établissements publics communaux“.*
9. *A l'article 115, alinéa 4, les mots „des établissements publics placés sous la surveillance des communes“ sont remplacés par „des établissements publics communaux“.*
10. *A l'article 170, les mots „aux établissements publics placés sous la surveillance des communes“ sont remplacés par „aux établissements publics communaux“.*
11. *A l'article 171, les alinéas 1er et 2 sont remplacés par le texte suivant:*
„Le conseil d'administration d'un établissement public communal exerce les attributions dévolues par les dispositions des chapitres 1er à 4 du présent titre au conseil communal, et le président du conseil d'administration assume celles qui sont confiées respectivement au collège des bourgmestre et échevins et au bourgmestre.“

12. L'article 172 est remplacé par le texte suivant:

„Art. 172. Il est tenu par exercice une seule comptabilité selon les règles déterminées par règlement grand-ducal.

Toutefois, sous réserve de l'accord préalable du ministre de l'Intérieur, les syndicats de communes peuvent tenir leur comptabilité selon les principes de la comptabilité commerciale. Les crédits pour dépenses d'exploitation de ces syndicats sont non limitatifs. Leurs comptes d'exercice sont remplacés par un bilan et un compte de profits et pertes.

Pour les syndicats de communes qui ne tiennent pas une comptabilité commerciale un seul compte est rendu par le comité à la fin de l'exercice.“

13. L'article 173 est supprimé.

14. Il est inséré un nouveau titre 4bis.– „Des établissements publics communaux“ avec le libellé suivant:

„TITRE 4bis

Des établissements publics communaux

Art. 102-1. (1) Une commune est autorisée à constituer un établissement public, lorsque l'ampleur ou la nature des tâches à confier à cet établissement le justifie, et que l'adéquation des structures et moyens de l'établissement est donnée en vue d'une exécution de ces tâches conforme aux exigences d'efficacité ou d'économie.

(2) L'établissement public communal jouit de la personnalité juridique distincte de la commune. Il est placé sous la tutelle de la commune qui l'a constitué.

(3) La constitution d'un établissement public communal est autorisée par un arrêté grand-ducal, rendu sur avis du Conseil d'Etat.

Art. 102-2. (1) Les statuts de l'établissement public communal sont arrêtés par le conseil communal.

Ils font partie intégrante de l'arrêté grand-ducal visé à l'article 102-1, paragraphe 3.

(2) Les statuts doivent mentionner au moins:

- la dénomination de l'établissement public;*
- la définition précise de son objet;*
- le siège social;*
- la durée;*
- la composition des organes de l'établissement public;*
- la détermination des apports et des engagements;*
- les conditions de dissolution de l'établissement public.*

Toute modification des statuts doit être adoptée par le conseil communal et suivre la procédure de création de l'établissement public prévue à l'article 101-1, paragraphe 3.

Art. 102-3. En vue de l'exécution de sa mission, l'établissement public communal est autorisé à conclure des conventions avec des personnes physiques ou morales et à s'associer avec des partenaires des secteurs public ou privé, personnes physiques ou morales.

Art. 102-4. (1) L'établissement est administré par son conseil d'administration.

Les décisions relatives au nombre, qui ne peut pas excéder neuf, et à la nomination des administrateurs appartiennent au conseil communal.

(2) Le mandat du conseil d'administration, qui est renouvelé dans les trois mois après les élections générales des conseils communaux, est de six ans. Les mandats des administrateurs sortants sont renouvelables à leur terme.

(3) Ne peuvent devenir administrateurs d'un établissement public communal les membres du collège des bourgmestre et échevins ainsi que les fonctionnaires communaux qui, en vertu de leurs fonctions, sont appelés à surveiller et à contrôler l'établissement ou qui, en vertu des pouvoirs leur délégués, approuvent des actes administratifs ou signent des ordres de

paiement ou toute autre pièce administrative entraînant une dépense de la commune en faveur de l'établissement. Sont en outre applicables à l'égard des administrateurs, les incompatibilités établies par l'article 9 à l'égard des conseillers communaux, sauf qu'ils peuvent être choisis parmi les ministres d'un culte salariés comme tels par l'Etat.

(4) Le conseil communal peut révoquer les administrateurs, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur. Celui-ci peut également dissoudre le conseil d'administration de l'établissement, le conseil communal entendu.

(5) Le président du conseil d'administration est nommé par le conseil communal qui peut également nommer un vice-président.

(6) Le conseil d'administration désigne un secrétaire qui peut être choisi hors de son sein.

(7) En cas de démission, de décès ou de révocation d'un administrateur avant le terme de son mandat, le conseil communal pourvoit à son remplacement par la nomination d'un nouvel administrateur qui achève le mandat de celui qu'il remplace. Il en est de même en cas de dissolution du conseil d'administration avant le terme de son mandat.

(8) Le conseil d'administration a la faculté de recourir à l'avis d'experts s'il le juge nécessaire. Les experts peuvent assister avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration sur invitation de celui-ci. Le bourgmestre, l'échevin ou le membre du conseil communal qu'il a désigné à cet effet peut également assister avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration, chaque fois qu'il le juge nécessaire.

(9) Les indemnités et jetons de présence du président, des autres administrateurs et du secrétaire sont fixés par le conseil communal, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur. Ils sont à charge de l'établissement.

Art. 102-5. (1) Le conseil d'administration se réunit sur convocation de son président aussi souvent que les intérêts de l'établissement l'exigent et au moins une fois tous les trois mois. Il doit être convoqué à la demande de deux de ses membres ou à la demande du bourgmestre.

(2) Sauf le cas de l'urgence à apprécier par le président, la convocation du conseil d'administration se fait par écrit et à domicile au moins cinq jours avant celui de la réunion. Elle mentionne le lieu, le jour et l'heure de la réunion et contient l'ordre du jour.

Aucun objet étranger à l'ordre du jour ne peut être mis en discussion, sauf dans les cas d'urgence déclarée par l'unanimité des administrateurs présents; leurs noms sont inscrits au procès-verbal.

Pour autant que la demande motivée en a été faite par écrit à l'adresse du président et au moins trois jours avant la date de la réunion, tout administrateur a le droit de proposer tout objet à l'ordre du jour ayant trait aux missions ou au fonctionnement de l'établissement. Le président est tenu de porter ces propositions à l'ordre du jour.

(3) Le conseil d'administration est présidé par son président, et en cas d'absence, par le vice-président, et à défaut par le membre le plus âgé du conseil d'administration.

Le conseil d'administration ne peut valablement délibérer que si la majorité de ses membres est présente. Il décide à la majorité simple des voix des membres présents; en cas d'égalité des voix, le vote de celui qui assure la présidence est prépondérant.

Art. 102-6. (1) Les décisions suivantes sont réservées au conseil d'administration:

- a) les budgets d'investissement et d'exploitation ainsi que les comptes de fin d'exercice;
- b) l'engagement et le licenciement du personnel;
- c) l'organigramme, la grille des emplois et leur classification ainsi que les conditions et modalités de rémunération et le volume des tâches du personnel;
- d) les acquisitions, aliénations et échanges d'immeubles et leur affectation, les travaux de construction, de démolition et de grosses réparations ainsi que les contrats de bail;
- e) les emprunts à contracter;

- f) l'acceptation et le refus de dons et de legs;
- g) les orientations générales et activités de l'établissement;
- h) le rapport général d'activités comportant une description circonstanciée de la situation et du fonctionnement de l'établissement;
- i) les actions judiciaires à intenter et les transactions à conclure;
- j) les conventions à conclure.

Toutes les décisions qui ont une incidence directe sur le budget de la commune sont soumises à l'approbation du conseil communal, qui approuve en outre les décisions intervenant dans les conditions reprises sous a) à f) de l'alinéa qui précède et qui décide, sur proposition du conseil d'administration, de l'affectation d'un éventuel excédent de recettes.

(2) Les actions judiciaires sont intentées et défendues au nom de l'établissement, poursuite et diligence du président du conseil d'administration.

(3) Le conseil d'administration peut élaborer son règlement d'ordre intérieur qui détermine les modalités de son fonctionnement.

Le règlement d'ordre intérieur est soumis à l'approbation du conseil communal.

Art. 102-7. (1) Le conseil communal a la faculté de détacher du personnel de la commune à l'établissement. Lorsque l'objectif de l'établissement a un caractère industriel ou commercial, le conseil d'administration est assisté par du personnel qui est lié à l'établissement par un contrat au sens de l'article L. 121.-1 du Code du travail. Dans les autres cas, le personnel à engager par l'établissement peut être soumis dans son ensemble soit au régime de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, soit au régime du Code du travail.

(2) Sur décision du conseil d'administration, la gestion courante de l'établissement peut être confiée à un directeur qui exerce l'autorité hiérarchique sur le personnel travaillant pour compte de l'établissement. Le personnel détaché par la commune est placé sous son autorité opérationnelle. Le directeur est tenu de porter à la connaissance du collège des bourgmestre et échevins tout manquement à leurs devoirs susceptibles de donner lieu à des mesures disciplinaires dont se sont rendus responsables les agents communaux détachés qui se trouvent au service de l'établissement.

Le conseil d'administration définit les attributions administratives et financières du directeur. Celui-ci assiste aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative.

(3) Les frais du personnel qu'il a engagé ou qui y est détaché est à charge de l'établissement.

Art. 102-8. Les ressources de l'établissement proviennent notamment:

- des contributions inscrites au budget de la commune;
- de la location des locaux et installations dont dispose l'établissement;
- du remboursement par des tiers de services et de prestations offerts;
- des revenus d'activités organisées par l'établissement;
- des services commissionnés ou concessionnés;
- de dons et legs;
- de subventions communales et étatiques allouées à l'établissement après leur approbation par le conseil communal.

Art. 102-9. (1) Les comptes de l'établissement sont tenus selon les principes et les modalités de la comptabilité commerciale.

L'exercice comptable coïncide avec l'année civile.

(2) Les comptes de l'établissement ainsi que la régularité des opérations effectuées et des écritures comptables sont vérifiés par un réviseur d'entreprises remplissant les conditions requises par la loi du 28 juin 1984 portant organisation de ladite profession.

Le réviseur d'entreprises est nommé par le conseil communal. Son mandat a une durée de trois ans et est renouvelable. Sa rémunération est à charge de l'établissement.

(3) *Le réviseur d'entreprises remet son rapport au conseil d'administration pour le 1er avril qui suit l'exercice contrôlé.*

Pour le 1er mai de chaque année, le conseil d'administration présente au conseil communal les comptes de fin d'exercice, accompagnés d'un rapport général d'activités, du rapport du réviseur d'entreprises ainsi que d'une proposition sur l'affectation des excédents d'exploitation éventuels ou sur la façon d'éponger d'éventuels déficits d'exploitation.

(4) *La décharge du conseil d'administration est donnée par le conseil communal. Elle est acquise de plein droit, si ce dernier n'a pas pris de décision dans le délai de deux mois à compter de la réception des documents prévus au paragraphe 3.*

Art. 102-10. *Les établissements publics communaux sont affranchis de tous impôts et taxes au profit de l'Etat et des communes, à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée et des taxes rémunératoires. Ils sont passibles de l'impôt commercial s'ils exercent une activité à caractère industriel ou commercial.*

L'application de l'article 150 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu est étendue aux établissements publics communaux.

Les actes passés au nom et en faveur des établissements publics communaux sont exempts des droits de timbre, d'enregistrement, d'hypothèque et de succession.

Les dons en espèces alloués aux établissements publics communaux qui n'exercent pas d'activité à caractère industriel ou commercial sont déductibles dans le chef du donateur à titre de dépenses spéciales dans les limites et conditions prévues par les articles 109 et 112 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu. A cet effet, l'article 122, alinéa 1er, numéro 1 de cette loi est complété par l'ajout des termes „aux établissements publics communaux qui n'ont pas pour objet des activités à caractère industriel ou commercial“.

15. *Le titre 4bis actuel prend le numéro 4ter, et les articles 173bis et 173ter sont numérotés 173-9 et 173-10.*

Art. 16. *La loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux est modifiée comme suit:*

1. *Le paragraphe 1er de l'article 1er est remplacé par le texte suivant:*

„1. Le présent statut s'applique aux fonctionnaires des communes et des syndicats de communes ainsi qu'aux agents des établissements publics communaux engagés sous le régime de la présente loi; ils sont dénommés par la suite „fonctionnaires“. Les communes et les syndicats de communes sont désignés par la suite par le terme „communes“.

Le conseil communal, le comité d'un syndicat de communes et le conseil d'administration d'un établissement public communal dont les agents sont engagés sous le régime de la présente loi sont désignés par la suite par le terme de „conseil communal“.

Le collègue des bourgmestre et échevins ainsi que le bureau d'un syndicat de communes ou le conseil d'administration d'un établissement public communal, lorsqu'il exerce des fonctions comparables à celles d'un collègue échevinal, sont désignés par la suite par le terme de „collègue des bourgmestre et échevins“.

Le bourgmestre ainsi que le président d'un syndicat de communes ou le président du conseil d'administration d'un établissement public communal, lorsqu'il exerce des fonctions comparables à celles d'un bourgmestre, sont désignés par la suite par le terme de „bourgmestre“.

2. *L'article 8 est complété par un paragraphe 3 libellé comme suit:*

„3. Sur décision du collègue des bourgmestre et échevins, un fonctionnaire peut être détaché à un établissement public communal placé sous la tutelle de la commune dont il relève.“

Insertion d'un chapitre III (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose tout d'abord, conformément à son observation liminaire ci-avant, de regrouper les articles repris au chiffre V.– *Dispositions transitoires, abrogatoires et finales* sous un chapitre III nouvellement inséré et intitulé comme suit: **„Chapitre III.– Dispositions transitoires et abrogatoires“.**

Article 35 (17 selon le Conseil d'Etat)

L'article 35 sous examen aura avantage à être rédigé comme suit:

„Art. 17. Les fonctionnaires communaux, les employés communaux, les employés privés et les ouvriers d'un office social qui sous l'effet de la présente loi revêt la forme d'un syndicat de communes ou d'un établissement public communal sont transférés à ce syndicat ou à cet établissement. Ils conservent leur ancienneté de service acquise dans l'office social d'origine. Les fonctionnaires susvisés sont dispensés, pour autant que de besoin, de l'examen de fin de stage et de l'examen de promotion, à condition d'y avoir réussi dans leur office social d'origine.“

Article 36 (18 selon le Conseil d'Etat)

Cet article abroge l'arrêté royal grand-ducal modifié du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance, la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours, ainsi que l'article 41 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

Le Conseil d'Etat a rendu attentif au fait que l'article 41 vise aussi les personnes placées en institution et a proposé d'en tenir compte sous l'article 6. Si sa proposition n'est pas retenue, il devra s'opposer à l'abrogation de l'article 41, car elle créerait pour les personnes adultes concernées une insécurité juridique, le financement des enfants placés en institution étant désormais réglé par la nouvelle loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille.

Au deuxième tiret, il y a lieu encore de préciser qu'il s'agit de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 11 décembre 1846.

Article 37

Au regard des propositions de texte du Conseil d'Etat à l'endroit du chapitre II qu'il propose d'insérer dans le projet de loi en vue de modifier la loi communale du 13 décembre 1988, les dispositions modificatives prévues à l'article sous examen s'avèrent redondantes.

Par conséquent, il y a lieu à suppression de cet article.

Article 38

La disposition prévoyant de remplacer de façon générale dans toutes les dispositions légales concernées la notion „domicile de secours“ par „office social“ s'avère superfétatoire d'après le Conseil d'Etat, dans la mesure où la nouvelle loi en projet est censée remplacer d'autres lois antérieures et la terminologie que celles-ci ont employée. La loi nouvelle opère de plein droit ces modifications en application du principe de la primauté de la loi postérieure sur la loi antérieure.

Si, dans l'intérêt d'une lecture plus facile des textes légaux en vigueur et d'une compréhension aisée de l'agencement de ces textes, il était cependant souhaité de procéder explicitement aux changements concernés, il y aurait lieu de mentionner l'ensemble des textes susceptibles d'être concernés par la modification visée.

En ce qui concerne la notion de „bureau de bienfaisance“, elle a déjà été remplacée par celle d'„office social“ en vertu de l'article 40 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

Article 39 (19 selon le Conseil d'Etat)

Sauf les interrogations du Conseil d'Etat sur l'adéquation de l'effectif de l'Administration du ministère de la Famille et de l'Intégration et, le cas échéant, du Service du contrôle de la comptabilité des communes du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire (cf. art. 23 (10 selon le Conseil d'Etat) ci-avant) dans la perspective des nouvelles missions qui découlent de la loi en projet et nonobstant le renforcement de cet effectif par l'engagement d'un agent de la carrière supérieure de l'attaché de gouvernement et d'un agent de la carrière moyenne du rédacteur, cet article ne donne pas lieu à observation.

Article 20 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de prévoir un intitulé abrégé pour citer la présente loi. Le libellé du présent article se lira dès lors comme suit:

„Art. 20. La référence à la présente loi peut se faire par l'intitulé abrégé suivant: „Loi du ... organisant l'aide sociale“.“

Article 40 (21 selon le Conseil d'Etat)

Sous réserve par le législateur de faire aboutir la procédure législative en cours en temps utile pour disposer d'une période suffisamment longue de préparer l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fixée au 1er janvier 2010, cet article ne donne pas lieu à observation.

Suit le texte coordonné du projet tel que proposé par le Conseil d'Etat:

*

PROJET DE LOI

organisant l'aide sociale et modifiant

- **la loi communale modifiée du 13 décembre 1988;**
- **la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux**

Chapitre I.- Organisation de l'aide sociale

Art. 1er. L'aide sociale constitue un droit destiné à permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine. Elle assure aux personnes dans le besoin et à leur famille l'accès aux biens et aux services adaptés à leur situation particulière, afin de rétablir leur autonomie.

L'aide est de nature palliative, curative ou préventive.

Elle est axée sur un accompagnement social à court, moyen ou long terme; en cas de nécessité, cet accompagnement sera assorti d'une aide matérielle en nature ou en espèces.

Art. 2. Sont exclus du bénéfice de l'aide matérielle:

- la personne qui a obtenu une autorisation de séjour suite à un engagement écrit pris par un tiers de subvenir à ses besoins;
- l'élève, l'étudiant ressortissant d'un pays tiers et le stagiaire, qui s'établit au Grand-Duché de Luxembourg pour y poursuivre des études ou des formations professionnelles;
- le ressortissant de l'Union européenne ou d'un autre Etat ayant adhéré à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ou un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, durant les trois premiers mois de son séjour sur le territoire du Luxembourg ou durant la période où il est à la recherche d'un emploi s'il est entré à ces fins sur le territoire. Cette dérogation ne s'applique pas aux travailleurs salariés ou non salariés ou aux personnes qui gardent ce statut ou aux membres de leur famille quelle que soit leur nationalité;
- la personne en séjour temporaire au Luxembourg.

Art. 3. L'aide sociale est dispensée par les offices sociaux.

L'office social peut être constitué sous forme d'un établissement public communal ou sous forme d'un syndicat de communes.

Art. 4. L'office social assure aux personnes et à leurs familles qui ont leur domicile sur le territoire de la ou des communes où il exerce sa mission, l'aide définie à l'article 1er.

Il prend les initiatives appropriées pour diffuser toute information utile sur les différentes formes d'aide qu'il octroie.

L'office social fournit les conseils et renseignements et effectue les démarches en vue de procurer aux personnes intéressées les mesures sociales et prestations financières auxquelles elles peuvent prétendre en vertu d'autres lois et règlements.

Tout en respectant le libre choix des intéressés, il assure la guidance socio-éducative nécessaire pour leur permettre de vaincre progressivement leurs difficultés.

Il favorise l'accès des personnes visées aux moyens de communication et aux activités socioculturelles.

Pour autant que de besoin, il accorde des aides matérielles sous la forme la plus appropriée et il pourvoit à la mise à disposition d'un hébergement d'urgence.

Si la personne dans le besoin n'est pas assurée contre la maladie et l'invalidité, l'office social prend en charge l'assurance contre les risques de maladie, d'un handicap ou de sénescence, y compris l'aide médicale et l'hospitalisation.

En contrepartie de l'aide sociale accordée, l'office social est en droit de demander une participation active de la part des bénéficiaires aux mesures destinées à rétablir leur autonomie.

Art. 5. L'office social participe aux frais d'entretien des personnes placées en institution publique ou privée.

La personne admise dans une institution sociale ou médico-sociale garde comme commune de référence durant son séjour la commune où elle est domiciliée.

Art. 6. L'office social peut créer et gérer des services à caractère social.

Art. 7. L'office social coordonne les activités sociales des institutions et services actifs sur le territoire de son ressort en vue d'une prise en compte appropriée des besoins des personnes en difficultés.

Art. 8. Chaque office social est tenu d'entretenir un service en charge du travail social qui comprend au moins un assistant social ou assistant d'hygiène sociale occupant au moins cinquante pour cent d'une tâche complète par tranche de 3.000 habitants.

L'office social peut confier la gestion du service en charge du travail social, moyennant convention, à un organisme social, agréé suivant la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (ASFT) et disposant du personnel qualifié nécessaire.

L'office social assume les frais générés par le fonctionnement du service en charge du travail social. Sa comptabilité permet de distinguer entre les opérations relatives aux activités administratives et celles relatives au travail social.

Art. 9. Toute personne qui, à un titre quelconque, participe aux activités d'un office social, obtient ou reçoit communication de données personnelles, est tenue au secret professionnel aux conditions et sous les peines de l'article 458 du Code pénal.

Art. 10. (1) L'excédent de dépenses générées par les activités de l'office social est, selon le cas, à charge du syndicat de communes ou de la commune de tutelle.

(2) Dans la limite des crédits budgétaires disponibles, l'Etat rembourse

- a) 100% des frais du personnel affecté au travail social et 50% des frais du personnel administratif de l'office social sur base d'un temps de travail hebdomadaire de respectivement 20 et 10 heures par tranche de 3.000 habitants;
- b) 50% des autres frais en relation avec les prestations sociales dispensées;
- c) 100% des frais visés sous b), s'il s'agit d'aides urgentes accordées à des personnes qui ne sont pas domiciliées dans la ou les communes auxquelles s'étend la compétence de l'office social.

Les frais résultant de la location et de l'entretien d'immeubles ou concernant des projets sociaux nouvellement initiés ainsi que, de façon générale, les frais dus à des interventions effectuées exceptionnellement dans des situations autres que celles prévues à l'alinéa qui précède pour venir temporairement en aide à des personnes dans le besoin, peuvent être remboursés partiellement par l'Etat, moyennant convention avec l'office social concerné.

(3) La prise en charge par l'Etat des interventions financières visées au paragraphe 2 a lieu sous forme d'acomptes mensuels égaux au douzième du montant des crédits afférents inscrits au budget de l'Etat.

Les onze premiers acomptes sont payés au plus tard à la fin de chaque mois.

Le règlement du solde n'intervient qu'après vérification par le service de contrôle de la comptabilité des communes du décompte établi par l'office social et approuvé par la ou les communes concernées.

L'office social soumet chaque année avant le 1er août un décompte provisoire sommaire relatif aux six premiers mois de l'exercice budgétaire concerné à la ou aux communes de tutelle qui le transmettent au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce décompte provisoire est accompagné d'un commentaire justifiant notamment d'éventuels écarts entre les résultats et les prévisions budgétaires et d'un état prévisionnel des dépenses à effectuer jusqu'en fin d'exercice. Le paiement des mensualités qu'il reste à régler jusqu'à la fin de l'exercice concerné peut être adapté ou suspendu en fonction de la situation qui se dégage de ce décompte.

Art. 11. La demande en obtention d'une aide sociale est à adresser à l'office social de la commune d'un domicile.

Le demandeur est tenu de fournir tout renseignement utile sur sa situation au travailleur social, qui établit une enquête sociale et constitue un dossier regroupant tous les éléments nécessaires pour orienter la décision du conseil.

La décision d'octroi ou de refus de l'aide sociale est prise sur base du dossier et après avoir entendu le travailleur social en son avis.

Elle est notifiée au demandeur au plus tard dans les trente jours suivant la date où la demande a été introduite et les renseignements nécessaires ont été fournis.

La décision comporte la nature de l'aide accordée, la forme de l'accompagnement social proposé, la collaboration demandée à l'intéressé et, le cas échéant, le montant de l'aide en espèces qui sera accordé.

Art. 12. Toutes les questions relatives aux prestations d'aide peuvent faire l'objet d'une décision d'urgence du président de l'office social ou de la personne qui le remplace. Cette décision doit être confirmée, selon le cas, par le conseil d'administration ou le comité de l'office social lors de la prochaine réunion.

Art. 13. Tout demandeur de l'aide sociale dispose d'un droit de recours devant le conseil arbitral et devant le conseil supérieur des assurances sociales. La procédure à suivre et les frais de justice sont régis par le règlement grand-ducal du 24 décembre 1993 déterminant en application de l'article 294 du code des assurances sociales la procédure à suivre devant le conseil arbitral et le conseil supérieur des assurances sociales, ainsi que les délais et frais de justice.

Art. 14. L'office social peut réclamer la restitution des secours financiers versés à toute personne, qui au cours de la période pendant laquelle elle en a bénéficié disposait de ressources qui auraient dû être prises en considération, ou qui après en avoir bénéficié est revenue à meilleure fortune.

Chapitre II. – Dispositions modificatives

Art. 15. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifiée comme suit:

1. L'alinéa 2 de l'article 27 est remplacé par le texte suivant:

„Des jetons de présence peuvent également être accordés, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, aux membres des commissions administratives des hospices civils pour l'assistance aux séances desdites commissions.“
2. A l'article 31, alinéa 1er, première phrase et alinéa 2, première phrase, les mots „et des offices sociaux“ sont supprimés.
3. A l'article 57, le point 10° est remplacé par le texte suivant:

„10° de la surveillance des hospices civils et des établissements publics communaux.“
4. A l'article 72, première phrase, les mots „et des offices sociaux“ sont supprimés.
5. A l'article 103, alinéa 2, les mots „établissements publics placés sous la surveillance des communes“ sont remplacés par „établissements publics communaux“.
6. A l'article 106, les alinéas 2 et 3 sont remplacés par le texte suivant:

„Les dispositions du présent article sont applicables aux syndicats de communes et aux établissements publics communaux.“
7. A l'article 114, point 5°, les mots „et des offices sociaux“ sont supprimés.

8. A l'article 114, points 9° et 10°, les mots „des établissements publics placés sous la surveillance des communes“ sont remplacés par „des établissements publics communaux“.
9. A l'article 115, alinéa 4, les mots „des établissements publics placés sous la surveillance des communes“ sont remplacés par „des établissements publics communaux“.
10. A l'article 170, les mots „aux établissements publics placés sous la surveillance des communes“ sont remplacés par „aux établissements publics communaux“.
11. A l'article 171, les alinéas 1er et 2 sont remplacés par le texte suivant:
 „Le conseil d'administration d'un établissement public communal exerce les attributions dévolues par les dispositions des chapitres 1er à 4 du présent titre au conseil communal, et le président du conseil d'administration assume celles qui sont confiées respectivement au collège des bourgmestre et échevins et au bourgmestre.“
12. L'article 172 est remplacé par le texte suivant:
 „**Art. 172.** Il est tenu par exercice une seule comptabilité selon les règles déterminées par règlement grand-ducal.
 Toutefois, sous réserve de l'accord préalable du ministre de l'Intérieur, les syndicats de communes peuvent tenir leur comptabilité selon les principes de la comptabilité commerciale. Les crédits pour dépenses d'exploitation de ces syndicats sont non limitatifs. Leurs comptes d'exercice sont remplacés par un bilan et un compte de profits et pertes.
 Pour les syndicats de communes qui ne tiennent pas une comptabilité commerciale un seul compte est rendu par le comité à la fin de l'exercice.“
13. L'article 173 est supprimé.
14. Il est inséré un nouveau titre *4bis*.– „*Des établissements publics communaux*“ avec le libellé suivant:

„TITRE *4bis*

Des établissements publics communaux

Art. 102-1. (1) Une commune est autorisée à constituer un établissement public, lorsque l'ampleur ou la nature des tâches à confier à cet établissement le justifie, et que l'adéquation des structures et moyens de l'établissement est donnée en vue d'une exécution de ces tâches conforme aux exigences d'efficacité ou d'économie.

(2) L'établissement public communal jouit de la personnalité juridique distincte de la commune. Il est placé sous la tutelle de la commune qui l'a constitué.

(3) La constitution d'un établissement public communal est autorisée par un arrêté grand-ducal, rendu sur avis du Conseil d'Etat.

Art. 102-2. (1) Les statuts de l'établissement public communal sont arrêtés par le conseil communal.

Ils font partie intégrante de l'arrêté grand-ducal visé à l'article 102-1, paragraphe 3.

(2) Les statuts doivent mentionner au moins:

- la dénomination de l'établissement public;
- la définition précise de son objet;
- le siège social;
- la durée;
- la composition des organes de l'établissement public;
- la détermination des apports et des engagements;
- les conditions de dissolution de l'établissement public.

Toute modification des statuts doit être adoptée par le conseil communal et suivre la procédure de création de l'établissement public prévue à l'article 101-1, paragraphe 3.

Art. 102-3. En vue de l'exécution de sa mission, l'établissement public communal est autorisé à conclure des conventions avec des personnes physiques ou morales et à s'associer avec des partenaires des secteurs public ou privé, personnes physiques ou morales.

Art. 102-4. (1) L'établissement est administré par son conseil d'administration.

Les décisions relatives au nombre, qui ne peut pas excéder neuf, et à la nomination des administrateurs appartiennent au conseil communal.

(2) Le mandat du conseil d'administration, qui est renouvelé dans les trois mois après les élections générales des conseils communaux, est de six ans. Les mandats des administrateurs sortants sont renouvelables à leur terme.

(3) Ne peuvent devenir administrateurs d'un établissement public communal les membres du collège des bourgmestre et échevins ainsi que les fonctionnaires communaux qui, en vertu de leurs fonctions, sont appelés à surveiller et à contrôler l'établissement ou qui, en vertu des pouvoirs leur délégués, approuvent des actes administratifs ou signent des ordres de paiement ou toute autre pièce administrative entraînant une dépense de la commune en faveur de l'établissement. Sont en outre applicables à l'égard des administrateurs, les incompatibilités établies par l'article 9 à l'égard des conseillers communaux, sauf qu'ils peuvent être choisis parmi les ministres d'un culte salariés comme tels par l'Etat.

(4) Le conseil communal peut révoquer les administrateurs, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur. Celui-ci peut également dissoudre le conseil d'administration de l'établissement, le conseil communal entendu.

(5) Le président du conseil d'administration est nommé par le conseil communal qui peut également nommer un vice-président.

(6) Le conseil d'administration désigne un secrétaire qui peut être choisi hors de son sein.

(7) En cas de démission, de décès ou de révocation d'un administrateur avant le terme de son mandat, le conseil communal pourvoit à son remplacement par la nomination d'un nouvel administrateur qui achève le mandat de celui qu'il remplace. Il en est de même en cas de dissolution du conseil d'administration avant le terme de son mandat.

(8) Le conseil d'administration a la faculté de recourir à l'avis d'experts s'il le juge nécessaire. Les experts peuvent assister avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration sur invitation de celui-ci. Le bourgmestre, l'échevin ou le membre du conseil communal qu'il a désigné à cet effet peut également assister avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration, chaque fois qu'il le juge nécessaire.

(9) Les indemnités et jetons de présence du président, des autres administrateurs et du secrétaire sont fixés par le conseil communal, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur. Ils sont à charge de l'établissement.

Art. 102-5. (1) Le conseil d'administration se réunit sur convocation de son président aussi souvent que les intérêts de l'établissement l'exigent et au moins une fois tous les trois mois. Il doit être convoqué à la demande de deux de ses membres ou à la demande du bourgmestre.

(2) Sauf le cas de l'urgence à apprécier par le président, la convocation du conseil d'administration se fait par écrit et à domicile au moins cinq jours avant celui de la réunion. Elle mentionne le lieu, le jour et l'heure de la réunion et contient l'ordre du jour.

Aucun objet étranger à l'ordre du jour ne peut être mis en discussion, sauf dans les cas d'urgence déclarée par l'unanimité des administrateurs présents; leurs noms sont inscrits au procès-verbal.

Pour autant que la demande motivée en a été faite par écrit à l'adresse du président et au moins trois jours avant la date de la réunion, tout administrateur a le droit de proposer tout objet à l'ordre du jour ayant trait aux missions ou au fonctionnement de l'établissement. Le président est tenu de porter ces propositions à l'ordre du jour.

(3) Le conseil d'administration est présidé par son président, et en cas d'absence, par le vice-président, et à défaut par le membre le plus âgé du conseil d'administration.

Le conseil d'administration ne peut valablement délibérer que si la majorité de ses membres est présente. Il décide à la majorité simple des voix des membres présents; en cas d'égalité des voix, le vote de celui qui assure la présidence est prépondérant.

Art. 102-6. (1) Les décisions suivantes sont réservées au conseil d'administration:

- a. les budgets d'investissement et d'exploitation ainsi que les comptes de fin d'exercice;
- b. l'engagement et le licenciement du personnel;
- c. l'organigramme, la grille des emplois et leur classification ainsi que les conditions et modalités de rémunération et le volume des tâches du personnel;
- d. les acquisitions, aliénations et échanges d'immeubles et leur affectation, les travaux de construction, de démolition et de grosses réparations ainsi que les contrats de bail;
- e. les emprunts à contracter;
- f. l'acceptation et le refus de dons et de legs;
- g. les orientations générales et activités de l'établissement;
- h. le rapport général d'activités comportant une description circonstanciée de la situation et du fonctionnement de l'établissement;
- i. les actions judiciaires à intenter et les transactions à conclure;
- j. les conventions à conclure.

Toutes les décisions qui ont une incidence directe sur le budget de la commune sont soumises à l'approbation du conseil communal, qui approuve en outre les décisions intervenant dans les conditions reprises sous a) à f) de l'alinéa qui précède et qui décide, sur proposition du conseil d'administration, de l'affectation d'un éventuel excédent de recettes.

(2) Les actions judiciaires sont intentées et défendues au nom de l'établissement, poursuite et diligence du président du conseil d'administration.

(3) Le conseil d'administration peut élaborer son règlement d'ordre intérieur qui détermine les modalités de son fonctionnement.

Le règlement d'ordre intérieur est soumis à l'approbation du conseil communal.

Art. 102-7. (1) Le conseil communal a la faculté de détacher du personnel de la commune à l'établissement. Lorsque l'objectif de l'établissement a un caractère industriel ou commercial, le conseil d'administration est assisté par du personnel qui est lié à l'établissement par un contrat au sens de l'article L. 121.-1 du Code du travail. Dans les autres cas, le personnel à engager par l'établissement peut être soumis dans son ensemble soit au régime de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, soit au régime du Code du travail.

(2) Sur décision du conseil d'administration, la gestion courante de l'établissement peut être confiée à un directeur qui exerce l'autorité hiérarchique sur le personnel travaillant pour compte de l'établissement. Le personnel détaché par la commune est placé sous son autorité opérationnelle. Le directeur est tenu de porter à la connaissance du collège des bourgmestre et échevins tout manquement à leurs devoirs susceptibles de donner lieu à des mesures disciplinaires dont se sont rendus responsables les agents communaux détachés qui se trouvent au service de l'établissement.

Le conseil d'administration définit les attributions administratives et financières du directeur. Celui-ci assiste aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative.

(3) Les frais du personnel qu'il a engagé ou qui y est détaché est à charge de l'établissement.

Art. 102-8. Les ressources de l'établissement proviennent notamment:

- des contributions inscrites au budget de la commune;
- de la location des locaux et installations dont dispose l'établissement;
- du remboursement par des tiers de services et de prestations offerts;
- des revenus d'activités organisées par l'établissement;
- des services commissionnés ou concessionnés;
- de dons et legs;
- de subventions communales et étatiques allouées à l'établissement après leur approbation par le conseil communal.

Art. 102-9. (1) Les comptes de l'établissement sont tenus selon les principes et les modalités de la comptabilité commerciale.

L'exercice comptable coïncide avec l'année civile.

(2) Les comptes de l'établissement ainsi que la régularité des opérations effectuées et des écritures comptables sont vérifiés par un réviseur d'entreprises remplissant les conditions requises par la loi du 28 juin 1984 portant organisation de ladite profession.

Le réviseur d'entreprises est nommé par le conseil communal. Son mandat a une durée de trois ans et est renouvelable. Sa rémunération est à charge de l'établissement.

(3) Le réviseur d'entreprises remet son rapport au conseil d'administration pour le 1er avril qui suit l'exercice contrôlé.

Pour le 1er mai de chaque année, le conseil d'administration présente au conseil communal les comptes de fin d'exercice, accompagnés d'un rapport général d'activités, du rapport du réviseur d'entreprises ainsi que d'une proposition sur l'affectation des excédents d'exploitation éventuels ou sur la façon d'éponger d'éventuels déficits d'exploitation.

(4) La décharge du conseil d'administration est donnée par le conseil communal. Elle est acquise de plein droit, si ce dernier n'a pas pris de décision dans le délai de deux mois à compter de la réception des documents prévus au paragraphe 3.

Art. 102-10. Les établissements publics communaux sont affranchis de tous impôts et taxes au profit de l'Etat et des communes, à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée et des taxes rémunératoires. Ils sont passibles de l'impôt commercial s'ils exercent une activité à caractère industriel ou commercial.

L'application de l'article 150 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu est étendue aux établissements publics communaux.

Les actes passés au nom et en faveur des établissements publics communaux sont exempts des droits de timbre, d'enregistrement, d'hypothèque et de succession.

Les dons en espèces alloués aux établissements publics communaux qui n'exercent pas d'activité à caractère industriel ou commercial sont déductibles dans le chef du donateur à titre de dépenses spéciales dans les limites et conditions prévues par les articles 109 et 112 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu. A cet effet, l'article 122, alinéa 1er, numéro 1 de cette loi est complété par l'ajout des termes „aux établissements publics communaux qui n'ont pas pour objet des activités à caractère industriel ou commercial“.

15. Le titre 4*bis* actuel prend le numéro 4*ter*, et les articles 173*bis* et 173*ter* sont numérotés 173-9 et 173-10.

Art. 16. La loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux est modifiée comme suit:

1. Le paragraphe 1er de l'article 1er est remplacé par le texte suivant:

„1. Le présent statut s'applique aux fonctionnaires des communes et des syndicats de communes ainsi qu'aux agents des établissements publics communaux engagés sous le régime de la présente loi; ils sont dénommés par la suite „fonctionnaires“. Les communes et les syndicats de communes sont désignés par la suite par le terme „communes“.

Le conseil communal, le comité d'un syndicat de communes et le conseil d'administration d'un établissement public communal dont les agents sont engagés sous le régime de la présente loi sont désignés par la suite par le terme de „conseil communal“.

Le collège des bourgmestre et échevins ainsi que le bureau d'un syndicat de communes ou le conseil d'administration d'un établissement public communal, lorsqu'il exerce des fonctions comparables à celles d'un collège échevinal, sont désignés par la suite par le terme de „collège des bourgmestre et échevins“.

Le bourgmestre ainsi que le président d'un syndicat de communes ou le président du conseil d'administration d'un établissement public communal, lorsqu'il exerce des fonctions comparables à celles d'un bourgmestre, sont désignés par la suite par le terme de „bourgmestre“.

2. L'article 8 est complété par un paragraphe 3 libellé comme suit:

„3. Sur décision du collège des bourgmestre et échevins, un fonctionnaire peut être détaché à un établissement public communal placé sous la tutelle de la commune dont il relève.“

Chapitre III.– Dispositions transitoires et abrogatoires

Art. 17. Les fonctionnaires communaux, les employés communaux, les employés privés et les ouvriers d'un office social qui sous l'effet de la présente loi revêt la forme d'un syndicat de communes ou d'un établissement public communal sont transférés à ce syndicat ou à cet établissement. Ils conservent leur ancienneté de service acquise dans l'office social d'origine. Les fonctionnaires susvisés sont dispensés, pour autant que de besoin, de l'examen de fin de stage et de l'examen de promotion, à condition d'y avoir réussi dans leur office social d'origine.

Art. 18. Sont abrogés:

- l'arrêté royal grand-ducal modifié du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance;
- la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours;
- l'article 41 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

Art. 19. Par dépassement des limites fixées dans la loi budgétaire pour l'exercice 2009, le ministre de la Famille et de l'Intégration est autorisé à procéder à l'engagement d'un agent de la carrière supérieure de l'attaché de gouvernement et d'un agent de la carrière moyenne du rédacteur.

Art. 20. La référence à la présente loi peut se faire par l'intitulé abrégé suivant: „*Loi du ... organisant l'aide sociale*“.

Art. 21. Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le 1er janvier 2010, à l'exception de l'article 20 qui entre en vigueur le quatrième jour après la publication au Mémorial.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 3 février 2009.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5830/10

N° 5830¹⁰

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI**organisant l'aide sociale**

* * *

**AVIS DE LA COMMISSION CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME**

(3.4.2009)

1. INTRODUCTION**Architecture de la législation dans le domaine de l'action sociale**

Il y a lieu de se rappeler l'architecture actuelle de la législation sur fond duquel s'insérera la réforme de l'aide sociale au Luxembourg.

La loi sur le **domicile de secours** date du 28 mai 1897. A part des services d'aide matérielle, les Offices sociaux fournissent des services d'aide et de consultation sociale par le recours à des assistant/e/s sociaux/les. Le fonctionnement des Offices sociaux est réglé par les dispositions de la **loi communale du 13 décembre 1988**. Ainsi les actes délibérés par la Commission administrative sont-ils soumis à l'avis du Conseil communal. Les budgets et les comptes de gestion sont soumis à l'approbation du Conseil communal et du ministre de l'Intérieur. Les Offices sont souvent pour la personne en détresse une adresse de proximité pour trouver secours. La proximité de l'Office social avec les services communaux, leur travail en réseaux avec les organisations et services sociaux en fait un interlocuteur privilégié de détection des besoins de l'individu.

Au cas où une personne n'a pas droit au revenu minimum garanti, parce qu'elle ne remplit pas les conditions prévues par la loi, elle peut s'adresser à l'office social de sa commune de résidence pour demander un secours financier unique ou régulier. L'appréciation du bénéfice à telle aide revient à l'organe de l'office social. La décision ne doit pas être motivée. Actuellement il n'y a pas de recours prévu dans la loi sur le domicile de secours tel que dans le cadre de la loi sur le revenu minimum garanti.

La loi ASFT¹ de 1998 règle la collaboration entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Cette loi a eu le mérite d'introduire des procédures transparentes dans la définition des besoins sociaux au niveau national et d'arrêter les modalités de financement des associations sur base de critères déterminés clairement dans le cadre de la convention signée entre le Ministère concerné et l'association.

La CCDH estime utile de reproduire ci-dessous les principales dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et de la Charte sociale européenne en matière de sécurité sociale et d'aide sociale. Il est utile de considérer le lien entre la sécurité sociale et l'aide sociale, alors que des personnes momentanément sans ressources notamment par la perte d'emploi (et donc d'affiliation à la sécurité sociale), peuvent être acculées à s'adresser à l'Office sociale pour une aide.

¹ Loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes dans les domaines social, familial et thérapeutique, dite loi ASFT (activités sociales, familiales et thérapeutiques).

Références

Les droits sociaux font toujours problème en termes de référence à des textes juridiquement contraignants.

La CCDH s'estime compétente pour émettre un avis sur le projet de loi sur l'aide sociale, dans la mesure où elle estime que les droits sociaux et économiques soutiennent les droits civils et politiques – et inversement.

Comme le dit le commissaire aux droits de l'Homme, Thomas Hammarberg, „cette vérité n'est pas toujours reconnue dans certains pays parmi les plus riches“.

Les droits économiques et sociaux sont inclus dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948.

Bien que la **Déclaration universelle des droits de l'homme** ne soit pas juridiquement contraignante, il est nécessaire de citer dans notre contexte son article 25.1.:

1. Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

Au Conseil de l'Europe deux traités distincts ont été adoptés: la Convention européenne des Droits de l'Homme pour les droits civils et politiques et la Charte sociale européenne pour les droits sociaux et économiques.

Thomas Hammarberg souligne à ce sujet: „Toutefois, l'interdépendance entre ces derniers a été reconnue par leurs organes de contrôle respectif, et tous deux soulignent l'indivisibilité des différents droits de l'homme.“ Et il continue: „L'expérience a démontré que cette indivisibilité des droits est plus qu'une théorie. Les droits civils et politiques peuvent difficilement être exercés par des personnes dont les droits économiques et sociaux sont niés. Si quelqu'un est obligé de passer tout son temps à essayer de trouver des moyens de survie, cette personne est en réalité empêchée de participer à la vie publique.“

Le Luxembourg a ratifié la **Charte sociale européenne de 1961** en 1991, donc 30 ans après l'avoir signée.

Dans cette Charte, il est dit **dans l'article 13** que les parties contractantes s'engagent „à veiller à ce que toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se procurer celles-ci par ses propres moyens ou de les recevoir d'une autre source, notamment par des prestations résultant d'un régime de sécurité sociale, puisse obtenir une assistance appropriée et, en cas de maladie, les soins nécessités par son état.“

L'**article 14** traite du droit au bénéfice des services sociaux et dit que,

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à bénéficier des services sociaux, les Parties contractantes s'engagent:

- 1. à encourager ou organiser les services utilisant les méthodes propres au service social et qui contribuent au bien-être et au développement des individus et des groupes dans la communauté ainsi qu'à leur adaptation au milieu social;*
- 2. à encourager la participation des individus et des organisations bénévoles ou autres à la création ou au maintien de ces services.*

La **Charte sociale révisée de 1996** contient à l'article 30 un droit spécifique à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale:

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent:

- a. à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille;*
- b. à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire.*

Le Luxembourg a signé cette Charte en 1996, mais ne l'a cependant pas encore ratifiée.

La **Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**, qui devrait devenir juridiquement contraignante en cas de ratification du traité de Lisbonne, contient quant à elle un article 34 qui est explicite en matière de droit à l'aide sociale:

Sécurité sociale et aide sociale

1. L'Union reconnaît et respecte le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux assurant une protection dans des cas tels que la maternité, la maladie, les accidents du travail, la dépendance ou la vieillesse, ainsi qu'en cas de perte d'emploi, selon les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales.
2. Toute personne qui réside et se déplace légalement à l'intérieur de l'Union a droit aux prestations de sécurité sociale et aux avantages sociaux, conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales.
3. Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales.

*

2. LE PROJET DE LOI

Le présent projet de loi sous avis compte réformer l'aide sociale afin de mettre „*fin au potentiel d'arbitraire incompatible avec un état de droit, démocratique et épris de justice sociale ...*“. Certaines communes du pays ayant développé une pratique administrative de politique sociale plus structurée et plus généreuse que d'autres, ces communes font fonction d'aimant social dans le sens que des personnes en risque de précarité s'orientent vers ces communes et quittent les communes qui pratiquent une politique sociale plus restrictive et exclusive. Le projet de loi redressera ce déséquilibre entre les communes et rendra possible un équilibre plus juste de prise en charge des populations ou groupes-cible à risque.

Le droit à l'aide sociale

L'article 1er énonce le droit à l'aide sociale devant permettre à l'ayant droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Par cet énoncé sur la dignité de la personne, les auteurs du projet de loi placent l'aide sociale dans le cadre d'un renforcement des droits sociaux entendus comme des droits fondamentaux, ce que la CCDH ne peut que saluer.

A cet égard, la CCDH doit signaler que si l'article 11.5 de la Constitution luxembourgeoise dit que „la loi organise la sécurité sociale, la protection de la santé“, la Constitution ne fait pas référence à l'aide sociale.

Alors que la sécurité sociale est organisée par la loi, en l'occurrence le code des assurances sociales, l'aide sociale trouve sa codification principalement au niveau de la loi sur le domicile de secours de 1897 et la loi sur le revenu minimum garanti de 1986.

La loi sur le **revenu minimum garanti de 1986** a instauré un droit au revenu minimum garanti pour la personne avec la fixation de forfaits spécifiques à des situations de communauté de vie déterminées et avec des procédures précises. La personne se voyant refuser le revenu minimum garanti dispose d'un droit de recours devant les juridictions de la sécurité sociale, à savoir le conseil arbitral des assurances sociales et le conseil supérieur.

La CCDH salue le fait qu'à travers ce projet de loi, il soit envisagé de créer un droit à l'aide sociale pour la personne. Le projet de loi fait sortir l'aide sociale d'une pratique paternaliste souvent arbitraire et lui confère le statut d'un droit.

Les articles 2 et 3 spécifient l'objectif et les modalités de l'aide sociale.

L'article 2 précise que l'aide sociale vise à assurer à la personne ou à la communauté de personnes dans le besoin les biens de première nécessité. La CCDH propose d'ajouter „*avec l'objectif d'aider la personne à gagner en autonomie et l'accompagner dans son insertion dans la société*“. Cette ajoute est à lire en fonction de l'intitulé de l'article 2. Si l'objectif immédiat de l'aide sociale peut être

l'urgence (éviter la coupure d'électricité, avance d'un loyer en cas de chômage), dans d'autres situations l'aide sociale s'insérera dans un projet de moyenne ou longue durée. **Des personnes ou familles présentant plusieurs caractéristiques fragilisant leur insertion sociale peuvent avoir besoin d'une aide sociale plus personnalisée et plus longue dans la durée.**

L'article 2 précise que l'aide sociale intervient à titre subsidiaire. Le législateur veut maintenir le paradigme caractérisant l'aide sociale comme un filet censé amortir la déchéance sociale de personnes à risque. Cette précision a son utilité dans la responsabilisation de la personne elle-même; un des rôles de l'assistant/e social/e est celui de faire comprendre à la personne son propre intérêt à garder et/ou gagner son autonomie.

S'il est vrai que l'aide sociale doit être un droit pour la personne dans le besoin, il faut aussi savoir que la personne doit garder le droit de ne pas accepter l'aide sociale.

Le Comité européen des Droits sociaux² estime que l'assistance doit être „appropriée“ c.-à-d. permettre de mener une vie décente et de couvrir les besoins essentiels de l'individu. La CCDH renvoie à ce sujet au modèle de calcul du seuil de risque de pauvreté par Eurostat. Suivant le même comité, l'assistance sociale doit être octroyée tant que dure la situation de besoin. Sous réserve de la participation à une formation ou de l'acceptation d'un emploi le droit à l'assistance sociale doit être exclusivement subordonné au critère de nécessité et la disposition de ressources suffisantes doit être le seul critère permettant de refuser, suspendre ou réduire l'assistance.

L'article 3 dispose que l'accord de l'aide „peut“ être assorti d'un contrat. La CCDH accueille positivement le caractère non obligatoire du contrat. En effet, il est recommandable de faire émerger le sens d'un contrat du constat fait dans le cadre de la relation établie entre la personne et l'assistant/e social/e. Dans certaines situations, il n'est pas réaliste de vouloir établir un tel contrat (illettrisme, certaines maladies, ...).

La CCDH propose de ne pas prévoir de règlement grand-ducal spécifique à ce sujet et d'inclure le caractère non obligatoire et les modalités du „contrat“ dans le règlement grand-ducal devant spécifier les méthodes du travail social. Suivant les méthodes du travail social, c'est sur base d'un diagnostic social que sont définies l'intervention sociale et les modalités d'intervention sociale.

Les ayants droit

L'article 4 définit les ayants droit et prononce certaines exclusions qui sont motivées par l'existence de dispositions spécifiques pour ces catégories de personnes.

La CCDH comprend l'exclusion des demandeurs de protection internationale du bénéfice de l'aide sociale, alors qu'ils disposent d'un régime de protection spécifique et effectif mis en place par la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection et son règlement grand-ducal d'exécution.

Ainsi la loi modifiée du 5 mai 2006 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile crée-t-elle un droit à une aide sociale en faveur des demandeurs d'asile. Tel droit n'existe pas pour les Luxembourgeois et étrangers séjournant légalement et régulièrement au Grand-Duché.

La loi sur l'immigration prévoit qu'une personne peut exceptionnellement être autorisée à entrer dans le pays et y séjourner sur base d'un engagement écrit pris par un tiers de subvenir à ses besoins. La CCDH propose de laisser à l'appréciation de l'Office social d'intervenir en cas de besoin.

Cette même loi règle la situation de l'élève ou l'étudiant étranger qui s'établit au Luxembourg pour y poursuivre des études ou des formations professionnelles. Jusque-là la pratique administrative de certains Offices sociaux était de laisser à l'appréciation des assistant/e/s sociales/aux l'assistance occasionnelle des personnes momentanément dans le besoin. De même la prise en charge de l'affiliation à la caisse de maladie était une pratique courante. La CCDH propose de laisser à l'appréciation de l'Office social d'intervenir en cas de besoin.

Tout en approuvant cette exclusion, la CCDH invite le législateur à réfléchir à la possibilité, pour les offices sociaux, d'accorder l'aide sociale aux victimes de la traite des êtres humains, selon le principe de subsidiarité déjà évoqué.

L'aide sociale prévue pour une personne qui a fait l'objet d'une détention préventive ou d'une peine privative de liberté pour le cas où cette personne bénéficie d'un congé pénal supérieur à un mois est

² Comité européen des droits sociaux, Charte sociale européenne, p. 108, article 13.

motivée par le fait que l'activité rétribuée en prison ne permettrait pas de survivre dignement jusqu'au premier salaire. La CCDH tout en saluant le bien-fondé de cette exception s'interroge sur la faisabilité de telle mesure. Une alternative serait que le service social de l'Administration pénitentiaire ainsi que le Service central d'assistance sociale (SCAS), gardent le droit d'initiative pour faire la demande ensemble avec la personne concernée.

L'Office social

La CCDH ne peut que saluer la création d'Offices sociaux dans les communes qui n'en avaient pas jusque-là.

L'article 6 définit la création des offices sociaux pour les communes qui n'en ont pas encore et fixe le seuil à 6.000 habitants au moins.

Les missions de l'Office

L'article 7 définit les missions du service qui se déduisent de l'objectif du service:

- assurer à la personne ou à la communauté de personnes dans le besoin les biens de première nécessité
- aider la personne à gagner en autonomie et l'accompagner dans son insertion dans la société.

La CCDH recommande cependant que par une réécriture et une fusion des articles 7 et 9 du projet de loi, un lien direct soit établi, tel qu'il se dégage de la pratique des services sociaux, entre la mission du service et l'intervention sur base de méthodes du travail social, à l'instar du lien entre les articles 13 et 14 de la Charte sociale européenne.

Le règlement grand-ducal mentionné à l'actuel article 7 reprendrait non seulement le détail des missions du service, mais également les méthodes du travail social qui sont notamment l'entretien individuel, l'établissement d'une enquête sociale et le diagnostic social, la visite à domicile, l'accompagnement social, le contact avec les institutions et services spécifiques. Le „contrat“ tel que stipulé à l'article 3 serait mentionné dans ce règlement grand-ducal comme un des instruments pouvant le cas échéant être retenu.

La loi communale du 13 décembre 1988 est applicable aux offices sociaux. Les actes délibérés par la Commission administrative sont soumis à l'avis du conseil communal. Les budgets et les comptes de gestion sont soumis à l'approbation du Conseil communal et du ministre de l'Intérieur. La CCDH recommande de se fonder sur les textes existant en la matière (loi communale, loi sur les établissements publics) pour définir les organes de gestion et de direction.

La CCDH approuve le fait que le projet de loi veut prévoir comme personnel du service „au moins un/e assistant/e social/e“. En effet, cette profession est une profession de santé définie par la loi de 1992 et formée aux techniques de diagnostic et de l'enquête sociale. La CCDH est d'avis qu'il doit rester dans la compétence de l'Office social et du conseil communal de fixer le nombre de postes d'assistant/e/s sociaux/les à pourvoir. Il serait utile de prévoir la présence d'un assistant/e social/e aux séances du conseil d'administration, avec voix consultative.

La CCDH salue l'importance fondamentale attachée au secret professionnel de toutes les personnes intervenant dans cette matière.

Les ressources financières du service

Les procédures actuellement en vigueur dans le cadre des Offices sociaux de Luxembourg et Esch-sur-Alzette par exemple sont bien rodées et ont fait preuve d'efficacité! La CCDH propose de maintenir les procédures actuelles comme base de financement permettant aux communes de garantir l'accès à l'aide sociale.

De la procédure

Les articles 25, 26 et 27 donnent des précisions quant à la nouvelle procédure qui doit être instaurée dans les Offices sociaux à créer par les communes et qui est censée créer un droit à l'aide sociale transparent et accessible. Un règlement grand-ducal devra fixer les procédures en rapport avec le dépôt

et le traitement d'une demande. Il déterminera les modalités d'établissement et le contenu minimal des dossiers ainsi que, le cas échéant, des contrats d'aide qui pourraient éventuellement être conclus.

L'existence d'un droit et l'accès à un droit sont deux choses bien différentes. Jusque-là, le Luxembourg ne connaissait pas le droit à l'aide sociale, mais la pratique de certains Offices sociaux permettait un accès rapide, efficace et non bureaucratique à des secours financiers ou autres. Ainsi est-il pratique courante à la Ville de Luxembourg et à Esch-sur-Alzette que des secours financiers sont accordés dans deux, trois jours.

La CCDH approuve le contenu de l'article 27 qui introduit une procédure de recours identique à celle qui existe pour d'autres litiges en matière de sécurité sociale et de revenus de remplacement (indemnités de chômage, RMG, revenu pour personnes handicapées ...).

Le Comité européen des Droits sociaux affirme que le droit à l'assistance doit constituer un droit individuel établi par la loi et être assorti d'un droit de recours. L'organe de recours, s'il n'est pas requis que ce doit être un tribunal appartenant au système judiciaire du pays, doit pourtant avoir un rôle juridictionnel et avoir pour compétence de trancher, sur base de normes de droit, toute question relevant de sa compétence, et de rendre des décisions contraignantes.

Du secours humanitaire

Selon l'article 28., l'office peut dispenser à la personne dans le besoin, qui se trouve sur son territoire de compétence sans pour autant remplir les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale telles que définies à l'article 4, un secours urgent, de courte durée et conforme aux définitions données aux articles 2 et 3 de la présente loi. Le CCDH salue que les auteurs du projet de loi aient envisagé cette possibilité.

Recommandations

1. La CCDH salue que le projet de loi sur l'aide sociale, en se référant à la dignité de la personne humaine, place l'aide sociale dans le cadre d'un renforcement des droits sociaux entendus comme des droits fondamentaux.
2. La CCDH salue le fait qu'à travers ce projet de loi, il soit envisagé de créer un droit à l'aide sociale pour la personne.
3. La CCDH ne peut que saluer la création d'Offices sociaux dans les communes qui n'en avaient pas jusque-là.
4. La CCDH demande que les procédures efficaces se basant sur le recours à un service social qualifié et en nombre soient maintenues et développées.
5. La CCDH voudrait que les Offices sociaux puissent garder la compétence d'apprécier, sur base d'un diagnostic social, si une aide est décidée pour les personnes rentrant dans le cercle des personnes exclues par l'article 4.
6. La CCDH voudrait que la définition du contrat non obligatoire soit incluse dans le règlement grand-ducal relatif aux missions et méthodes du service social de l'Office social.
7. La CCDH salue l'importance fondamentale attachée au secret professionnel de toutes les personnes intervenant dans cette matière.
8. La CCDH approuve le contenu de l'article 27 qui introduit une procédure de recours identique à celle qui existe pour d'autres litiges en matière de sécurité sociale et de revenus de remplacement (indemnités de chômage, RMG, revenu pour personnes handicapées ...).

Service Central des Imprimés de l'Etat

5830/09

N° 5830⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI**organisant l'aide sociale**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements adoptés par la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse et par la Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (10.4.2009).....	1
2) Texte coordonné.....	8

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(10.4.2009)

Monsieur le Président,

Me référant à l'article 19 (2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, j'ai l'honneur de vous soumettre une série d'amendements, tels que la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse et la Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire les ont adoptés dans leur réunion jointe du 6 avril 2009, ainsi que le texte coordonné.

Les commissions ont en partie suivi le Conseil d'Etat en ses propositions formulées dans son avis du 3 février 2009. Ainsi notamment, l'article 24 est supprimé et la numérotation subséquente des articles adaptée en conséquence. De même, l'article 38 est omis.

*

REMARQUE PRELIMINAIRE

Le Conseil d'Etat s'est opposé aux regroupements des offices sociaux communaux, dès lors que ceux-ci sont imposés par le pouvoir central. Pour les communes qui veulent s'associer, le Conseil d'Etat a retenu la création d'un syndicat de communes basée sur la loi du 23 février 2001, alors que pour celles qui ne veulent pas s'associer et veulent assurer seules la gestion d'un office social, la Haute Corporation a suggéré la création d'établissements publics communaux fonctionnant d'après les règles qu'elle a prévues dans sa proposition de texte sous le Chapitre II.

L'opposition formelle du Conseil d'Etat, ainsi que ses propositions appellent un certain nombre d'observations:

Tout d'abord, l'opposition formelle du Conseil d'Etat motivée par la violation de l'autonomie communale n'est pas justifiée.

Il faut se reporter aux textes tant de l'article 107 de la Constitution dans son intégralité et non seulement au paragraphe (1) et aux dispositions de l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale pour examiner si le texte, tel que proposé par le Gouvernement, est conforme ou non à ces textes.

L'article 107 de la Constitution énonce dans son paragraphe (1) que les communes forment des collectivités autonomes. Le paragraphe (5) du même article 107 dispose que la loi „*règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune*“.

Il appartient au législateur de régler, par le biais d'une loi particulière, les attributions des organes de la commune. Ce même législateur peut étendre ou restreindre ces mêmes attributions. Il peut les organiser et les régler différemment.

Le texte constitutionnel de l'article 107 n'est pas contredit par les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale qui, dans son article 3, définit ce qu'il faut entendre par autonomie locale: „*Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité ou au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.*“

Le projet de loi sous rubrique n'a violé ni la Constitution, ni la Charte européenne précitée en créant les structures communales nécessaires en vue de la gestion et de l'organisation des aides et services prévus.

Les propositions du Conseil d'Etat quant aux établissements publics communaux sont ensuite contraires à la Constitution. Il est regrettable que le Conseil d'Etat, tout en proposant un texte qui autorise les autorités communales „*à constituer un établissement public*“ en vue de l'organisation de l'aide sociale communale, n'ait pas examiné la question de la conformité de ses propositions avec les dispositions de l'article 108bis de la Constitution. Ce dernier texte réserve à la loi formelle la création „*des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet*“.

L'article 108 a une portée générale. Il ne distingue pas entre établissements publics de l'Etat et les communes. Il ne prévoit aucune habilitation permettant aux communes „*à constituer*“ des établissements publics ni encore moins d'en définir l'objet et l'organisation.

On peut également avoir des doutes quant la conformité des dispositions de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes avec le texte de l'article 108bis de la Constitution, alors que l'article 4 de la loi précitée qualifie les syndicats de communes d'établissements publics investis de la personnalité juridique. Ces syndicats sont créés, non par la loi, mais par des délibérations concordantes des conseils communaux. Il en est de même des établissements proposés par le Conseil d'Etat.

Les objections d'inconstitutionnalité ne peuvent être adressées, dans la même mesure, aux offices sociaux créés par le projet de loi portant organisation de l'aide sociale dont l'organisation et l'objet sont prévus par le projet de loi sous rubrique.

Au vu de ce qui précède, la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse et la Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire n'ont pas suivi le raisonnement du Conseil d'Etat et ont maintenu le système tel que proposé par le Gouvernement.

Les commissions parlementaires n'ont pas non plus suivi le Conseil d'Etat dans sa proposition de réduire la masse critique, à partir de laquelle un office d'aide sociale doit être créé, de 6.000 à 3.000 habitants, au motif qu'un tel seuil ne permettrait pas de garantir un service de qualité sur tout le territoire luxembourgeois, ce qui n'est pas dans l'intérêt des citoyens et plus particulièrement de ceux qui se trouvent dans une situation difficile et ont besoin d'être aidés de manière adéquate.

Les amendements se présentent comme suit:

(Suppressions proposées par les commissions:	biffé
Ajouts proposés par les commissions:	<u>souligné</u>
Propositions du Conseil d'Etat:	<i>italique</i>)

Amendement 1

A l'article 1er, les mots „à l'ayant droit“ sont supprimés.

L'article 2 est modifié comme suit:

„**Art. 2.** L'aide sociale, appelée dans la suite du texte l'„aide“, assure aux personnes dans le besoin et à leur famille l'accès aux biens et aux services adaptés à leur situation particulière, afin de les aider à acquérir ou à préserver leur autonomie.

Elle intervient à titre subsidiaire et peut compléter les mesures sociales et les prestations financières prévues par d'autres lois et règlements, que le bénéficiaire est tenu d'épuiser.“

L'article 3 prend le libellé suivant:

„Art. 3. L'aide est de nature palliative, curative ou préventive.

Elle est axée sur un accompagnement social à court, moyen ou long terme; en cas de nécessité, cet accompagnement sera assorti d'une aide matérielle en nature ou en espèces.“

Commentaire

Les commissions parlementaires ont décidé de maintenir les articles séparés et, donc, de ne pas reprendre les différentes dispositions dans un seul et même article.

Les modifications des articles 1er à 3 tiennent compte des réflexions du CE, notamment en ce qui concerne son plaidoyer pour une démarche plus holistique de l'aide sociale, mettant l'accent sur l'accès aux biens et aux services adaptés, sur l'accompagnement social à court, moyen ou long terme et sur la nécessité de faire de l'aide matérielle une partie intégrante d'un suivi global des concernés. Dans cette approche, une énumération des domaines de l'aide sociale, qui déjà n'était pas exhaustive dans le projet gouvernemental, n'est plus nécessaire. L'omission du „contrat de solidarité“ est également acceptable, puisqu'on retrouve l'idée d'une participation et responsabilisation des bénéficiaires de l'aide sociale au niveau de l'article 7.

Amendement 2

Le libellé de l'article 4 se présente comme suit:

„Art. 4. A droit à l'aide, toute personne séjournant au Grand-Duché de Luxembourg conformément à la législation en vigueur.

Toutefois, sont exclus du bénéfice de l'aide matérielle en espèces:

- la personne ayant le statut de demandeur de protection internationale qui bénéficie d'un régime propre à sa situation;
- la personne qui a obtenu une autorisation de séjour suite à un engagement écrit pris par un tiers de subvenir à ses besoins;
- l'élève ou l'étudiant étranger, qui s'établit au Grand-Duché de Luxembourg pour y poursuivre des études ou des formations professionnelles;
- le ressortissant de l'Union européenne ou d'un autre Etat ayant adhéré à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ou un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, durant les trois premiers mois de son séjour sur le territoire du Luxembourg ou durant la période où il est à la recherche d'un emploi s'il est entré à ces fins sur le territoire. Cette dérogation ne s'applique pas aux travailleurs salariés ou non salariés ou aux personnes qui gardent ce statut ou aux membres de leur famille, quelle que soit leur nationalité;
- la personne en séjour temporaire au Luxembourg;
- la personne qui fait l'objet d'une mesure de détention préventive ou d'une peine privative de liberté, sauf pendant la période d'un congé pénal.“

Commentaire

Cette modification tient compte de l'avis du CE qui suggère dans son avis „de n'exclure les personnes visées que du bénéfice de l'aide matérielle accordée en espèces (...)“.

En ce qui concerne le remplacement au troisième tiret du mot „et“ par le mot „ou“, il ne s'agit que d'un simple changement de formulation.

Les modifications des quatrième et cinquième tirets sont adoptées du Conseil d'Etat, le quatrième tiret reprenant la formulation introduite à l'article 158, 2° de la loi du 28 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, portant modification de l'article 2, paragraphe (2), alinéa b) de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

Amendement 3

„Art. 6. (1) Chaque commune de 6.000 habitants au moins institue un office qui est placé sous la surveillance de cette commune ou adhère à un office commun tel que défini au paragraphe (2). Au jour de l'entrée en fonction du conseil d'administration de l'office, l'actuel office social est dissous et

- pour la commune instituant un office placé sous sa surveillance, cet office succède à tous les biens, droits, charges et obligations de l’office social dissous, conformément aux dispositions du paragraphe (8) du présent article,
- pour les communes adhérant à un office commun, la commune concernée succède à tous les biens, droits, charges et obligations de l’office social dissous.“

Commentaire

S’il est légitime que, lors de la dissolution des offices sociaux des communes regroupées dans un office commun, leur patrimoine revienne à la commune d’origine, il ne paraît pas nécessaire que les offices sociaux succédant à un office placé sous la surveillance d’une seule commune soient privés du patrimoine de celui-ci.

Ceci d’autant plus que conformément aux dispositions de l’article 10 (2) du présent projet de loi, il appartient notamment au conseil d’administration de l’office social nouvellement constitué de décider

- sur le placement de la fortune de l’office,
- sur l’acquisition et l’aliénation d’immeubles et des droits immobiliers.

Il convient encore de procéder au premier paragraphe à un redressement au niveau de la terminologie en remplaçant „à l’alinéa (2)“ par „au paragraphe (2)“.

Amendement 4

L’article 7 prend la teneur suivante:

„Art. 7. L’office social assure aux personnes et à leurs familles qui ont leur domicile sur le territoire de la ou des communes où il exerce sa mission, l’aide définie par la présente loi.

Il prend les initiatives appropriées pour diffuser toute information utile sur les différentes formes d’aide qu’il octroie.

L’office social fournit les conseils et renseignements et effectue les démarches en vue de procurer aux personnes intéressées les mesures sociales et prestations financières auxquelles elles peuvent prétendre en vertu d’autres lois et règlements.

Tout en respectant le libre choix des intéressés, il assure la guidance socio-éducative nécessaire pour leur permettre de vaincre progressivement leurs difficultés.

Il favorise l’accès des personnes visées aux moyens de communication et aux activités socioculturelles.

Pour autant que de besoin, il accorde des aides matérielles sous la forme la plus appropriée et il pourvoit à la mise à disposition d’un hébergement d’urgence.

Si la personne dans le besoin n’est pas assurée autrement, l’office social prend en charge les risques de maladie, d’un handicap ou de sénescence, y compris l’aide médicale et l’hospitalisation.

En contrepartie de l’aide sociale accordée, l’office social est en droit de demander une participation active de la part des bénéficiaires aux mesures destinées à rétablir leur autonomie.

L’office collabore avec toute personne, autorité ou service impliqués dans la situation des personnes en difficultés afin d’aboutir à des actions coordonnées, concertées et durables au niveau de la prévention et de la lutte contre la pauvreté et l’exclusion sociale.

Pour assumer sa mission de façon optimale dans l’intérêt de la population, l’office peut organiser des permanences dans des locaux autres que ceux de son siège, mais situés sur son territoire de compétence.

Les détails des missions sont arrêtés par règlement grand-ducal.“

Commentaire

Concernant les missions de l’office, le Conseil d’Etat „... insiste à ce que toutes les missions essentielles pour mettre en oeuvre le droit à l’aide sociale (...) soient arrêtées de manière suffisamment précise dans le dispositif sous revue pour répondre aux prescriptions de l’article 11, paragraphe 5 de la Constitution“. Voilà pourquoi il propose une énumération plus extensive des missions des offices sociaux, tout en s’inspirant des missions des CPAS (centres publics d’action sociale) belges, auxquels le projet de loi 5830 prend également référence à plusieurs égards.

Le texte proposé correspond à celui du Conseil d'Etat, sauf pour le bout de phrase „par la présente loi“ au premier alinéa et une reformulation de l'alinéa 7, tiré de l'article 41 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti. Le début de l'alinéa 9 est modifié afin de s'adapter à la nouvelle structure de l'article 7.

A noter que les commissions jointes ne suivent pas la Haute Corporation concernant la participation des offices aux frais d'entretien des personnes en institution publique ou privée, prévue dans l'ancienne législation¹. Elles ne voient pas en quoi consisterait „l'insécurité juridique“ pour les personnes adultes, créée par l'abrogation de l'article 41 cité à l'alinéa ci-dessus. En effet, si le financement des enfants placés en institution est désormais réglé par la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille, celui des personnes âgées placées en institution est réglé par les dispositions concernant l'accueil gérontologique². Quant à l'accueil d'autres personnes adultes en détresse, une participation des offices aux frais d'entretien n'a jamais été prévue dans les conventions respectives.

Amendement 5

A l'article 10, paragraphe (2), il est proposé de remplacer au second paragraphe, alinéa 1er, les termes „représente l'office“ par ceux de „est chargé de“.

Commentaire

Les commissions considèrent cette formulation comme plus correcte, puisque, en vertu de l'article 16, alinéa 2 du texte gouvernemental, l'office est représenté par le président du conseil d'administration.

Amendement 6

L'alinéa 2 de l'article 19 est complété comme suit:

„Chaque office doit s'assurer la collaboration d'au moins un assistant social ou assistant d'hygiène sociale à temps plein afin de gérer un service en charge du travail social.“

Il est ajouté à l'article 19 un alinéa 3 qui a la teneur suivante:

„L'office social peut confier la gestion du service en charge du travail social, moyennant convention, à un organisme social, agréé suivant la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (ASFT) et disposant du personnel qualifié nécessaire.“

Commentaire

Les commissions estiment nécessaire de préciser dans le texte de loi qu'en matière d'aide sociale, le libre choix continue à être laissé aux communes pour, soit employer du personnel en régie, soit confier la mise en œuvre des obligations qui découleront du présent projet de loi à des organismes sociaux qui pourvoiront au personnel qualifié requis. Comme le souligne également le Conseil d'Etat dans son avis, entrent en ligne de compte comme partenaires conventionnés des offices sociaux par exemple les services régionaux d'action sociale, le service de proximité de la Croix-Rouge ou les services de la Ligue luxembourgeoise de Prévention et d'Action médico-sociales.

Amendement 7

Il est proposé de donner à l'article 23 la teneur suivante:

„**Art. 23.** (1) L'Etat et la commune prennent en charge, à parts égales, le déficit annuel résultant de l'aide accordée conformément aux dispositions de la présente loi, des frais de gestion de l'office ainsi que des frais de personnel, pour autant que ce personnel travaille pour l'office et que son nombre ne dépasse pas une quote-part de 1/6.000 habitants pour le personnel d'encadrement social et de 0,5/6.000 habitants pour le personnel administratif. Le même partage s'applique aux frais résultant des indemnités versées au receveur et au président, ainsi que des et aux jetons de présence des membres du conseil d'administration.

1 Cf. loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours et la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, article 41.

2 Cf. loi du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit/Règlement grand-ducal du 27 septembre 2004.

Le déficit restant après déduction de la participation de l'Etat est à charge de la commune ou, dans le cas d'un office commun, les parts respectives des communes regroupées, sont fixées au prorata de la population la plus récente calculée par le STATEC.

Les aides urgentes, accordées en vertu de l'article 27, sont entièrement à charge de l'Etat.

(2) La participation de l'Etat et des communes aux frais d'immeubles et aux frais résultant de projets non prévus par la présente loi, ainsi qu'aux frais résultant de l'engagement de personnel supplémentaire est fixé d'un commun accord avec le ministère compétent et la ou les communes concernées.

(3) Les interventions financières visées aux paragraphes (1) et (2) sont réglées dans des conventions à passer entre la commune, respectivement les communes, l'office social et le Ministère ayant l'aide sociale dans ses attributions. Afin de permettre aux partenaires de la convention de pourvoir à leurs participations respectives, l'office leur remet un projet de budget pour l'année suivante, approuvé par la ou les communes, au plus tard pour le 15 novembre de l'année en cours.

Commentaire

La reformulation proposée met l'accent sur la prise en charge, à parts égales, du déficit de l'office par les communes et l'Etat, tout en précisant certaines règles communes concernant l'éligibilité des dépenses à prendre en considération.

Les commissions jointes n'ont pas voulu suivre les propositions du Conseil d'Etat concernant les règles de participation de l'Etat pour différentes raisons.

Elles ne partagent pas l'avis du Conseil d'Etat que „l'approche retenue risque de conduire à une prise en charge étatique des dépenses effectuées par les offices sociaux moins importante que celle qui se dégage des errements actuels“. Au contraire, la participation de l'Etat est étendue à des sources de dépenses additionnelles (secours aux indigents indigènes, frais de gestion de l'office, frais de personnel administratif, indemnités et jetons de présence). Néanmoins, il subsiste un certain doute que les petites communes risquent d'être désavantagées par rapport aux communes d'un ordre de grandeur supérieur. Il faut toutefois souligner que les offices sociaux sont libérés de toute participation aux frais d'entretien des personnes placées en institution publique et privée. Le Conseil d'Etat, de son côté, les y oblige (article 5 selon le Conseil d'Etat), et les dépenses y relatives ne leur seraient remboursées qu'à raison de 50% par l'Etat (article 10,(2),b) selon le Conseil d'Etat). Cette dernière disposition serait nettement plus désavantageuse pour les communes, du fait que déjà aujourd'hui elles sont remboursées à raison de 80% ou 100% par l'Etat. Cela est d'autant plus vrai que les placements de personnes à l'étranger ne sont actuellement pas facturés du tout aux communes.

Avec l'insertion du 3e alinéa, les commissions jointes suivent la proposition de la Haute Corporation d'inclure sous le dispositif concernant la participation financière le remboursement des frais relatifs aux secours humanitaires.

Les Commissions parlementaires ont également décidé de modifier le libellé du paragraphe (3) de l'article sous rubrique en instituant le principe de la prise en charge financière par le biais de conventions à passer entre la ou les communes, l'office social et le ministère ayant l'aide sociale dans ses attributions.

Ce faisant, elles ont tenu compte de la critique du Conseil d'Etat selon laquelle, „la procédure et l'échéancier retenus pour l'approbation des budgets et comptes des offices sociaux obligent les communes au préfinancement – pendant un, voire deux exercices budgétaires – de la participation de l'Etat à la couverture du déficit de leurs offices sociaux.“

Les Commissions parlementaires n'ont cependant pas suivi la suggestion du Conseil d'Etat selon laquelle l'Etat devrait prendre en charge les interventions financières sous forme d'acomptes mensuels égaux au douzième du montant des crédits afférents inscrit au budget de l'Etat. Elles sont d'avis qu'il n'y a pas lieu de définir une nouvelle forme spécifique de versement d'acomptes, étant donné qu'elle est monnaie courante dans le secteur des conventions que l'Etat signe depuis des dizaines d'années avec des organismes non étatiques, dont aussi des offices sociaux et des communes.

Le Conseil d'Etat l'a d'ailleurs lui-même suggéré pour les frais dont question au paragraphe (2) de l'article 23. Au-delà des détails de la participation financière de l'Etat – y compris le préfinancement par douzièmes – ces conventions permettront également de régler tout ce qui concerne la collaboration partenariale entre les offices sociaux, la ou les communes et l'Etat, en matière d'aide sociale.

Amendement 8

A la dernière phrase de l'article 24 (article 25 initial) est supprimé le bout de phrase „ainsi que des contrats de solidarité“.

Commentaire

Les contrats de solidarité ont été supprimés à l'article 3. Il est par conséquent renvoyé à l'amendement relatif à l'article 3 et au commentaire de cet amendement.

Amendement 9

Le second alinéa de l'article 27 (article 28 initial) est supprimé.

Commentaire

Comme les dispositions concernant le remboursement, par l'Etat, des secours urgents, dont question à l'article sous rubrique, ont été incluses à l'article 23, le 2e alinéa du présent article peut être supprimé, conformément à la proposition du Conseil d'Etat.

Le 1er alinéa est maintenu pour les raisons suivantes: L'aide visée à article 27 nouveau est destinée à des personnes qui ne remplissent pas les conditions d'octroi, définies à l'article 4. Les bénéficiaires potentiels sont des personnes qui, soit séjournent au pays sans autorisation légale, soit font partie des exceptions définies à l'article 4. En supprimant l'article, on supprimerait également cette possibilité d'aide allouée par les offices sociaux à des non-ayants droit de l'aide sociale, telle que définie au présent projet de loi 5830.

Amendement 10

A l'article 28 (article 29 initial) est ajouté un deuxième tiret nouveau, dont la teneur est la suivante:

„– „frais d'eau destinée à la consommation humaine“: tous les frais liés à l'approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine ainsi qu'à l'évacuation des eaux usées;“

Commentaire

Il s'agit de bien préciser que les frais d'eau comprennent les frais d'approvisionnement en eau et les frais d'évacuation des eaux usées.

*

Il est un fait que la crise financière et économique qui secoue actuellement notre pays risque de perdurer encore pendant un certain temps fragilisant tous les jours un peu plus les personnes déjà vulnérables et créant de nouveaux candidats à l'aide sociale. Si nous voulons maintenir la paix et la cohésion sociales, il est indispensable de pouvoir s'appuyer sur une aide sociale moderne et adaptée. Or, c'est précisément le but du projet de loi sous rubrique: moderniser l'aide sociale et l'adapter aux défis du 21e siècle. C'est pourquoi il s'impose de procéder d'urgence au vote du présent projet de loi.

Je vous saurais gré, Monsieur le Président, si le Conseil d'Etat pouvait émettre son avis de façon à permettre à la Chambre des Députés de procéder au vote sur le projet de loi sous rubrique encore avant la fin de la législature en cours.

Copie de la présente est adressée pour information à Mme Octavie Modert, Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement et à Madame Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Famille et de l'Intégration.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Lucien WEILER

*

TEXTE COORDONNE

5830

PROJET DE LOI organisant l'aide sociale

I. – DISPOSITIONS GENERALES

Le droit

Art. 1er. Il est créé un droit à l'aide sociale destiné à permettre à l'ayant droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

L'objectif

Art. 2. L'aide sociale, appelée dans la suite du texte l'„aide“, assure aux personnes dans le besoin et à leur famille l'accès aux biens et aux services adaptés à leur situation particulière, afin de les aider à acquérir ou à préserver leur autonomie.

Elle intervient à titre subsidiaire et peut compléter les mesures sociales et les prestations financières prévues par d'autres lois et règlements, que le bénéficiaire est tenu d'épuiser.

L'aide

Art. 3. L'aide est de nature palliative, curative ou préventive.

Elle est axée sur un accompagnement social à court, moyen ou long terme; en cas de nécessité, cet accompagnement sera assorti d'une aide matérielle en nature ou en espèces.

Les ayants droit

Art. 4. A droit à l'aide, toute personne séjournant au Grand-Duché de Luxembourg conformément à la législation en vigueur.

Toutefois, sont exclus du bénéfice de l'aide matérielle en espèces:

- la personne ayant le statut de demandeur de protection internationale qui bénéficie d'un régime propre à sa situation;
- la personne qui a obtenu une autorisation de séjour suite à un engagement écrit pris par un tiers de subvenir à ses besoins;
- l'élève ou l'étudiant étranger, qui s'établit au Grand-Duché de Luxembourg pour y poursuivre des études ou des formations professionnelles;
- le ressortissant de l'Union européenne ou d'un autre Etat ayant adhéré à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ou un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, durant les trois premiers mois de son séjour sur le territoire du Luxembourg ou durant la période où il est à la recherche d'un emploi s'il est entré à ces fins sur le territoire. Cette dérogation ne s'applique pas aux travailleurs, salariés ou non salariés, ou aux personnes qui gardent ce statut ou aux membres de leur famille, quelle que soit leur nationalité;
- la personne en séjour temporaire au Luxembourg;
- la personne qui fait l'objet d'une mesure de détention préventive ou d'une peine privative de liberté, sauf pendant la période d'un congé pénal.

L'office social

Art. 5. L'aide est dispensée par l'office social, appelé dans la suite du texte „office“.

L'office social est un établissement public doté de la personnalité juridique.

Art. 6. (1) Chaque commune de 6.000 habitants au moins institue un office qui est placé sous la surveillance de cette commune ou adhère à un office commun tel que défini à l'alinéa au para-

graphe (2). Au jour de l'entrée en fonction du conseil d'administration de l'office, l'actuel office social est dissous et ~~la commune succède à tous ses biens, droits, charges et obligations.~~

- pour la commune instituant un office placé sous sa surveillance, cet office succède à tous les biens, droits, charges et obligations de l'office social dissous, conformément aux dispositions du paragraphe (8) du présent article,
- pour les communes adhérant à un office commun, la commune concernée succède à tous les biens, droits, charges et obligations de l'office social dissous.

(2) Toute commune d'une population inférieure à 6.000 habitants se regroupe avec une ou plusieurs autres communes, peu importe le nombre d'habitants de cette ou de ces communes, en vue d'atteindre au moins une population de 6.000 habitants pour former en commun un office, placé sous la surveillance de sa commune siège.

Au jour de l'entrée en fonction du conseil d'administration de l'office commun, les actuels offices sociaux des communes regroupées sont dissous et les communes respectives succèdent à tous leurs biens, droits, charges et obligations.

(3) Chaque commune donne à son office, respectivement à l'office commun auquel elle appartient, les biens et moyens dont il a besoin pour accomplir les missions lui conférées par la présente loi, notamment une dotation au fonds de roulement, calculée dans le cas d'un office commun au prorata de la population de résidence la plus récente calculée par le STATEC.

(4) Une commune regroupée dans un office commun, qui atteint une population d'au moins 6.000 habitants, peut instituer son propre office, à condition que:

- soit les communes qui restent regroupées dans l'office commun aient ensemble une population de 6.000 habitants au moins,
- soit chacune des communes restantes de l'office commun se regroupe à un autre office commun existant.

(5) Une commune de moins de 6.000 habitants peut se retirer d'un office commun et adhérer à un autre office commun, à condition que les communes qui restent regroupées dans le premier office commun aient ensemble une population de 6.000 habitants au moins.

(6) En cas de fusion de communes regroupées dans des offices communs différents, la loi portant fusion des communes déterminera:

- soit que la nouvelle commune aura un office propre parce qu'elle a une population d'au moins 6.000 habitants,
- soit que la nouvelle commune sera regroupée dans l'un des offices dans lequel l'une des anciennes communes était regroupée.

La loi portant fusion des communes fixera les conditions et modalités des opérations de modification des offices concernés tout en veillant à ce que les communes regroupées dans un office commun aient ensemble, en toutes circonstances, une population d'au moins 6.000 habitants.

(7) Un règlement grand-ducal détermine les communes sièges des offices communs et indique pour chaque commune de moins de 6.000 habitants l'office dont elle fait partie au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi. Ce règlement détermine aussi la composition des conseils d'administration et les modalités de désignation et de révocation des membres de ces conseils par les conseils communaux des communes regroupées, les procédures de changement d'office visées aux paragraphes (3) et (4) ci-dessus, ainsi que les montants minima par habitant de la dotation des communes au fonds de roulement de l'office.

(8) Les actes passés par les communes en faveur de leur office social respectivement de leur office commun sont exempts des droits de succession, de timbre, d'enregistrement et d'hypothèques sauf le salaire des formalités hypothécaires.

Il en est de même des biens, droits, charges et obligations auxquels les communes succèdent au sens des paragraphes (1) et (2) du présent article.

Les missions de l'office

Art. 7. L'office social assure aux personnes et à leurs familles qui ont leur domicile sur le territoire de la ou des communes où il exerce sa mission, l'aide définie par la présente loi.

Il prend les initiatives appropriées pour diffuser toute information utile sur les différentes formes d'aide qu'il octroie.

L'office social fournit les conseils et renseignements et effectue les démarches en vue de procurer aux personnes intéressées les mesures sociales et prestations financières auxquelles elles peuvent prétendre en vertu d'autres lois et règlements.

Tout en respectant le libre choix des intéressés, il assure la guidance socio-éducative nécessaire pour leur permettre de vaincre progressivement leurs difficultés.

Il favorise l'accès des personnes visées aux moyens de communication et aux activités socioculturelles.

Pour autant que de besoin, il accorde des aides matérielles sous la forme la plus appropriée et il pourvoit à la mise à disposition d'un hébergement d'urgence.

Si la personne dans le besoin n'est pas assurée autrement, l'office social prend en charge les risques de maladie, d'un handicap ou de sénescence, y compris l'aide médicale et l'hospitalisation.

En contrepartie de l'aide sociale accordée, l'office social est en droit de demander une participation active de la part des bénéficiaires aux mesures destinées à rétablir leur autonomie.

L'office collabore avec toute personne, autorité ou service impliqués dans la situation des personnes en difficultés afin d'aboutir à des actions coordonnées, concertées et durables au niveau de la prévention et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Pour assumer sa mission de façon optimale dans l'intérêt de la population, l'office peut organiser des permanences dans des locaux autres que ceux de son siège, mais situés sur son territoire de compétence.

Les détails des missions sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Art. 8. La personne mineure ou majeure admise dans une institution sociale ou médico-sociale garde comme commune de référence durant son séjour la commune où elle a son domicile.

Art. 9. L'office exerce les missions lui confiées en suivant les méthodes de travail social les mieux adaptées.

Art. 10. (1) L'office est administré par un conseil d'administration composé de 5 membres au moins.

Dans les communes qui ont leur propre office, il appartient au conseil communal de fixer le nombre des membres du conseil d'administration de l'office.

En ce qui concerne les offices regroupant plusieurs communes, chaque commune membre est représentée par au moins 1 représentant au conseil d'administration. Les modalités de la prise en compte de la taille des communes membres sont fixées par le règlement grand-ducal visé à l'article 6 (7).

(2) Le conseil d'administration ~~représente l'office~~ est chargé de toutes les affaires qui n'auront pas été déferées à un autre organe par la loi.

Il lui appartient notamment:

- d'établir annuellement un budget et d'arrêter les comptes de l'office;
- de statuer sur les demandes de prestations et sur les restitutions;
- d'engager, de nommer et de congédier le personnel de l'office;
- de décider sur le placement de la fortune de l'office;
- de décider sur l'acquisition et l'aliénation d'immeubles et de droits immobiliers;
- d'assurer la gestion d'oeuvres, d'institutions ou de services que la ou les autorités communales lui confient;
- de documenter annuellement à des fins statistiques et d'évaluation, les demandes présentées, les aides attribuées et les objectifs réalisés.

Art. 11. Pour pouvoir être membre du conseil d'administration de l'office, il faut remplir les conditions légales pour être éligible au conseil communal de la commune ou d'une des communes de l'office commun.

Les membres du conseil d'administration ne peuvent être parents ou alliés jusqu'au deuxième degré inclusivement, ni être unis par les liens du mariage ou d'un partenariat.

Art. 12. Ne peuvent faire partie du conseil d'administration:

- les fonctionnaires et employés du Ministère de l'Intérieur ainsi que du Ministère ayant l'aide sociale dans ses attributions et ceux des commissariats de district;
- les bourgmestres et les échevins;
- les membres du personnel de l'office;
- les membres du personnel des communes qui sont desservies par l'office.

Art. 13. Les membres du conseil d'administration sont désignés comme suit:

- lorsque l'office couvre une seule commune, le conseil communal nomme les membres du conseil d'administration. La nomination a lieu suite à un appel public aux candidatures lancé par le collège des bourgmestre et échevins au moins quinze jours avant la réunion du conseil communal lors de laquelle il sera procédé aux nominations;
- lorsque l'office couvre plusieurs communes, il appartient aux conseils communaux des communes regroupées de nommer les membres du conseil d'administration de l'office conformément aux dispositions du règlement grand-ducal visé à l'article 6 (7);
- lors de la nomination des membres, les communes cherchent, dans la mesure du possible, un équilibre entre les genres.

Art. 14. La durée du mandat de chaque membre du conseil d'administration est de six ans.

Le conseil d'administration se renouvelle tous les trois ans par moitié ou par moitié plus ou moins un demi. L'ordre de sortie est fixé lors de la première réunion du conseil d'administration par tirage au sort à effectuer par le président.

Les membres sortants sont rééligibles.

En cas de vacance d'un mandat de membre du conseil d'administration pour quelque raison que ce soit, il est pourvu au remplacement du membre dans un délai de trois mois.

Tout membre élu en remplacement achève le terme du mandat de celui qu'il remplace.

Art. 15. Le membre du conseil d'administration qui en cours de mandat perd une condition d'éligibilité ou est frappé d'une incompatibilité, est de plein droit démissionnaire de son mandat.

Lorsque l'office couvre le territoire d'une seule commune, le conseil communal de cette commune peut révoquer de son mandat un membre du conseil d'administration de l'office et pourvoir à son remplacement dans un délai de trois mois.

Lorsque l'office couvre le territoire de plusieurs communes, la révocation d'un membre du conseil d'administration de l'office a lieu conformément aux dispositions du règlement grand-ducal visé à l'article 6 (7).

Art. 16. Le conseil d'administration élit son président parmi ses membres.

L'office est représenté dans les actes ou en justice par le président du conseil d'administration.

Le président est chargé de la gestion des affaires courantes de l'office.

En cas d'absence ou d'empêchement pour quelque raison que ce soit, le président est remplacé par le plus ancien en rang des membres du conseil d'administration.

Le rang des membres du conseil d'administration est fixé dans un tableau de préséance dressé dès la désignation du président. Le rang est déterminé d'après l'ordre d'ancienneté de service des membres du conseil d'administration. Pour les membres entrés en service à la même époque, l'ancienneté est déterminée par tirage au sort effectué par le président.

Art. 17. Les réunions du conseil d'administration sont convoquées par le président. Sauf en cas d'urgence, la convocation se fait par écrit et à domicile, au moins huit jours avant celui de la réunion; elle mentionne le lieu, le jour et l'heure de la réunion et en contient l'ordre du jour.

Le secrétariat du conseil d'administration est assuré par un membre du personnel de l'office. Un procès-verbal des délibérations est rédigé après chaque réunion du conseil d'administration; il est signé par le président et contresigné par le secrétaire.

Le conseil d'administration se réunit aussi souvent que l'intérêt de l'office l'exige, mais au moins une fois par trimestre.

Les délibérations du conseil d'administration sont valables si la majorité des membres est présente.

Le conseil d'administration décide à la majorité des suffrages. En cas de parité des voix, la voix du président est prépondérante.

Les membres du conseil d'administration touchent des jetons de présence dont les montants sont fixés par règlement grand-ducal.

Le président a droit à une indemnité dont le montant est fixé par le conseil d'administration sous l'approbation du ministre de l'Intérieur. Un règlement grand-ducal arrête les maxima de ces indemnités.

Un règlement d'ordre intérieur détermine le fonctionnement du conseil d'administration.

Art. 18. Toutes les questions relatives aux prestations d'aide peuvent faire l'objet d'une décision d'urgence du président ou de son remplaçant ou du membre du personnel délégué par le président, à notifier au conseil d'administration au plus tard lors de sa prochaine réunion.

Le personnel de l'office

Art. 19. Le président du conseil d'administration est assisté par le personnel de l'office placé sous la direction et l'autorité du conseil d'administration.

Chaque office doit s'assurer la collaboration d'au moins un assistant social ou assistant d'hygiène sociale à temps plein afin de gérer un service en charge du travail social.

L'office social peut confier la gestion du service en charge du travail social, moyennant convention, à un organisme social, agréé suivant la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (ASFT) et disposant du personnel qualifié nécessaire.

Art. 20. Le ou les bourgmestres ou son ou leurs délégué(s), membre(s) du collège des bourgmestre et échevins, assistant, lorsqu'ils le jugent convenable, aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative.

Secret professionnel

Art. 21. Toute personne qui, à un titre quelconque, participe aux activités d'un office social, obtient ou reçoit communication de données personnelles, est tenue au secret professionnel aux conditions et sous les peines de l'article 458 du Code pénal.

Les ressources financières de l'office

Art. 22. Les ressources de l'office se composent notamment:

- des revenus de biens meubles et immeubles de l'office;
- des dons et legs;
- de la part réservée à l'aide sociale communale par la Loterie nationale;
- des contributions de l'Etat;
- des contributions des communes conformément à la présente loi.

Art. 23. (1) L'Etat et la commune prennent en charge, à parts égales, le déficit annuel résultant de l'aide accordée conformément aux dispositions de la présente loi, des frais de gestion de l'office ainsi que des frais de personnel, pour autant que ce personnel travaille pour l'office et que son nombre ne dépasse pas une quote-part de 1/6.000 habitants pour le personnel d'encadrement social et de 0,5/6.000 habitants pour

le personnel administratif. Le même partage s'applique aux ~~frais résultant des indemnités versées au receveur et au président, ainsi que des~~ et aux jetons de présence des membres du conseil d'administration.

~~Le déficit restant après déduction de la participation de l'Etat est à charge de la commune ou, d~~
 Dans le cas d'un office commun, les parts respectives des communes regroupées, sont fixées au prorata de la population la plus récente calculée par le STATEC.

Les aides urgentes, accordées en vertu de l'article 27, sont entièrement à charge de l'Etat.

(2) La participation de l'Etat et des communes aux frais d'immeubles et aux frais résultant de projets non prévus par la présente loi, ainsi qu'aux frais résultant de l'engagement de personnel supplémentaire est fixé d'un commun accord avec le ministère compétent et la ou les communes concernées.

(3) Les interventions financières visées aux paragraphes (1) et (2) sont réglées dans des conventions à passer entre la commune, respectivement les communes, l'office social et le Ministère ayant l'aide sociale dans ses attributions. Afin de permettre aux partenaires de la convention de pourvoir à leurs participations respectives, l'office leur remet un projet de budget pour l'année suivante, approuvé par la ou les communes, au plus tard pour le 15 novembre de l'année en cours.

Art. 24. Les offices sont placés sous la tutelle du Ministre ayant l'aide sociale dans ses attributions pour les aspects touchant au droit à l'aide, aux objectifs et à la nature de l'aide, ainsi qu'à la participation de l'Etat aux frais des offices. Ils sont placés sous la tutelle du Ministre de l'Intérieur pour les aspects administratif et financier.

De la procédure

Art. 24. La personne dans le besoin s'adresse à l'office de la commune où elle a son domicile. Un règlement grand-ducal fixe les procédures en rapport avec le dépôt et le traitement des demandes d'aide. Il détermine les modalités d'établissement et le contenu minimal des dossiers ~~ainsi que des contrats de~~ solidarité.

Art. 25. La décision du conseil d'administration ainsi que la décision du président ou de son remplaçant ou du membre du personnel par lui délégué, visée à l'article 18, sont précédées, sauf urgence, d'une enquête sociale, se terminant par un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et proposant les moyens les plus appropriés d'y faire face.

L'intéressé est tenu de fournir tout renseignement utile sur sa situation et d'informer l'office de tout élément nouveau susceptible d'avoir une répercussion sur l'aide qui lui est accordée. Ces informations sont fixées par écrit, datées et signées par l'intéressé.

Les informations fournies, ainsi que l'enquête sociale établie par un travailleur social de l'office, servent de base aux décisions à prendre et font foi jusqu'à preuve du contraire.

Art. 26. Tout requérant de l'aide sociale dispose d'un droit de recours devant le conseil arbitral et devant le conseil supérieur des assurances sociales. La procédure à suivre et les frais de justice sont régis par le règlement grand-ducal du 24 décembre 1993 déterminant en application de l'article 294 du code des assurances sociales, la procédure à suivre devant le conseil arbitral et le conseil supérieur des assurances sociales, ainsi que les délais et frais de justice.

II. – DU SECOURS HUMANITAIRE

Art. 27. L'office peut dispenser à la personne dans le besoin, qui se trouve sur son territoire de compétence sans pour autant remplir les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale telles que définies à l'article 4, un secours urgent, de courte durée et conforme aux définitions données aux articles 2 et 3 de la présente loi.

Les dépenses relatives à ces secours sont remboursés par l'Etat sur base d'une déclaration certifiée sincère et exacte par l'office.

III. – DE LA FOURNITURE MINIMALE D'ÉNERGIE DOMESTIQUE ET D'EAU

Art. 28. Aux fins de la présente loi on entend par:

- „l'accès à l'eau“: la garantie de disposer d'un accès en quantité suffisante à de l'eau destinée à la consommation humaine, pour ses besoins personnels au niveau de l'alimentation et de l'hygiène;
- „frais d'eau destinée à la consommation humaine“: tous les frais liés à l'approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine ainsi qu'à l'évacuation des eaux usées;
- „énergie domestique“: toute forme d'énergie délivrée par un réseau public ou privé ou par des fournitures d'énergie stockable au domicile de la personne concernée, notamment l'électricité, le gaz, le fuel domestique, le charbon et ses dérivés, le bois, ainsi que toute forme d'énergie pouvant être utilisée à des fins domestiques;
- „énergie électrique“: l'alimentation en électricité basse tension du domicile des personnes privées à des fins domestiques;
- „une fourniture minimale en énergie domestique“: la garantie de bénéficier dans les conditions décrites ci-après d'une fourniture minimale en énergie domestique pour se chauffer correctement, pour préparer ses repas et pour éclairer son logement.

Art. 29. Dans les conditions et modalités fixées par la présente loi, l'accès à l'eau ainsi qu'à une fourniture minimale en énergie domestique est garantie à toute personne remplissant les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale, si elle se trouve dans l'impossibilité de faire face à ses frais d'eau destinée à la consommation humaine ou d'énergie domestique.

Art. 30. En cas d'application de la procédure fixée respectivement aux articles 2(8)d) et 12(5)d) des lois relatives à l'organisation du marché de l'électricité et à l'organisation du marché du gaz naturel, à l'encontre des clients résidentiels en défaillance de paiement, l'office compétent, après avoir reçu la copie de l'information y prévue, entame une procédure de prise en charge, pour autant que le défaillant remplit les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale. Dans tous les cas, l'office informe le fournisseur de la suite réservée au dossier dans les 10 jours de la réception de la copie de l'information.

En cas d'impossibilité de payer une facture relative à d'autres biens énergétiques ou à l'eau destinée à la consommation humaine, le client défaillant s'adresse directement à l'office compétent, qui procédera suivant les règles établies aux articles 24 à 25 de la présente loi.

IV. – DISPOSITIONS COMPLÉMENTAIRES

De la restitution de l'aide fournie

Art. 31. L'office social peut réclamer la restitution des secours financiers versés à toute personne, qui au cours de la période pendant laquelle elle en a bénéficié disposait de ressources qui auraient dû être prises en considération, ou qui, après en avoir bénéficié, est revenue à meilleure fortune.

Des prestations supplémentaires

Art. 32. Si des prestations d'aide sociale supplémentaires, autres que celles prévues par la présente loi, sont à fournir par l'office, à la demande d'une ou de plusieurs communes, les frais résultant, de façon directe ou indirecte, de ces prestations sont à charge des communes qui en ont fait la demande.

Si la demande émane de plusieurs communes, les frais à charge sont répartis proportionnellement au nombre d'habitants des communes ayant demandé ces prestations supplémentaires.

Des modalités et obligations en rapport avec la gestion financière

Art. 33. L'office est soumis au contrôle du Service de contrôle de la comptabilité communale conformément aux dispositions légales réglant le fonctionnement de ce service.

L'office tient une comptabilité selon les principes de la comptabilité commerciale avec une partie analytique permettant de distinguer au moins entre les activités administratives et les activités sociales. Les comptes d'exercice sont remplacés par un bilan et un compte des pertes et profits global regroupant les différentes activités de l'office.

Un cadre budgétaire et comptable, spécifique aux missions d'aide sociale, est mis en place par l'Etat. Il est basé sur un plan comptable uniforme.

V. – DISPOSITIONS TRANSITOIRES, ABROGATOIRES ET FINALES

Art. 34. Les fonctionnaires, employés communaux, employés privés et ouvriers de l'office social sont pris en charge par l'office qui le remplace. Ils continuent d'être soumis aux dispositions de leurs statuts et contrats et d'être rémunérés dans les mêmes conditions que s'ils étaient dans leur office social d'origine. Ils conservent dans l'office leurs droits acquis et l'ensemble des avantages dont ils bénéficiaient et notamment les mêmes possibilités d'avancement, d'échelons et de grades, de durée et de carrière ainsi que les mêmes modalités de rémunération que dans leur office social d'origine.

Art. 35. Sont abrogés:

- la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours;
- l'arrêté royal grand-ducal modifié du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance;
- l'article 41 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

Art. 36. Les modifications suivantes sont apportées à la loi communale du 13 décembre 1988.

Le deuxième alinéa de l'article 27 est modifié comme suit:

„Des jetons de présence peuvent également être accordés, sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur, aux membres des commissions administratives des hospices civils pour l'assistance aux séances desdites commissions.“

La première phrase du premier alinéa de l'article 31 est modifiée comme suit:

„Le conseil nomme les membres des commissions administratives des hospices civils.“

La première phrase du deuxième alinéa de l'article 31 est modifiée comme suit:

„Les membres des commissions administratives des hospices civils doivent être de nationalité luxembourgeoise.“

L'article 72 est modifié comme suit:

„Le bourgmestre ou son délégué assiste, lorsqu'il le juge convenable, aux réunions des commissions administratives des hospices civils et prend part à leurs délibérations avec voix délibérative. Il a le droit de présider l'assemblée.“

Art. 38. *Sont amendés les textes de loi qui comportent les notions de „domicile de secours“ et de „bureau de bienfaisance“. Ces termes sont remplacés par le terme d'„office social“.*

Art. 37. Par dépassement des limites fixées dans la loi budgétaire pour l'exercice 2009, le Ministre de la Famille et de l'Intégration est autorisé à procéder à l'engagement d'un agent de la carrière supérieure de l'attaché de gouvernement et d'un agent de la carrière moyenne du rédacteur.

Art. 38. Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le 1er janvier 2010, à l'exception de l'article 37 qui entre en vigueur le quatrième jour après la publication au Mémorial.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5830/11

N° 5830¹¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI

organisant l'aide sociale

* * *

AMENDEMENT

**adopté par la Commission de la Famille, de l'Egalité
des chances et de la Jeunesse et la Commission des
Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire**

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(21.4.2009)

Monsieur le Président,

Me référant à l'article 19 (2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, j'ai l'honneur de vous soumettre un amendement, tel que la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse et la Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire l'ont adopté dans leur réunion jointe du 21 avril 2009.

Amendement

Les commissions parlementaires proposent de modifier comme suit le bout de phrase ajouté *in fine* à l'alinéa 2 de l'article 19 dans le cadre de l'amendement 6 de la lettre du 10 avril 2009:

„Chaque office doit s'assurer la collaboration d'au moins un assistant social ou assistant d'hygiène sociale à temps plein afin de gérer au sein d'un service en charge du travail social.“

Commentaire

Il échet de noter que les services en charge du travail social ne sont pas dirigés dans toutes les communes par des assistants sociaux ou assistants d'hygiène sociale, mais par des fonctionnaires administratifs, voire des psychologues.

Ceci laissera au conseil d'administration de l'office social le choix d'organiser les services de l'office à sa convenance.

*

Au nom de la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse et de la Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire, je vous saurais gré de bien vouloir faire aviser l'amendement ci-dessus par le Conseil d'Etat dans le cadre de l'élaboration de son avis complémentaire sur les amendements parlementaires du 10 avril 2009.

Copie de la présente est adressée pour information à Mme Octavie Modert, Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement, à Madame Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Famille et de l'Intégration et à Monsieur Jean-Marie Halsdorf, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,

Lucien WEILER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5830/12

N° 5830¹²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI**organisant l'aide sociale**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(28.4.2009)

Sur la base de l'article 19(2) de sa loi organique du 12 juillet 1996, le Conseil d'Etat fut saisi le 10 avril 2009 par le Président de la Chambre des députés d'une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse et la commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du territoire dans leur réunion jointe du 6 avril 2009. Les amendements proposés, accompagnés de leur commentaire, étaient intégrés dans une version coordonnée du projet de loi.

Le 21 avril 2009, le Conseil d'Etat fut encore saisi d'un amendement unique, relatif à l'amendement 6, accompagné d'un commentaire et que lesdites commissions avaient adopté dans leur réunion jointe du même jour.

Dans la mesure où dans le présent avis le Conseil d'Etat sera amené à se référer à la loi en projet, il renverra aux articles du texte coordonné.

*

OBSERVATIONS INTRODUCTIVES

Le Conseil d'Etat dans son avis du 3 février 2009 s'était opposé formellement aux groupements des offices sociaux imposés par le pouvoir central, comme étant contraires au principe de l'autonomie communale garanti par l'article 107(1) de la Constitution.

Le Conseil d'Etat avait en effet constaté que les auteurs du projet s'étaient engagés dans une approche qui allait comporter une organisation très spécifique du modèle des établissements publics placés sous la surveillance des communes, ou constitués dans un cadre intercommunal, lorsque ce modèle sera appliqué aux offices sociaux. Son souci majeur fut d'assurer le respect de l'esprit de l'article 107 de la Constitution et d'éviter en outre une prolifération excessive des instruments légaux mis à la disposition des autorités communales pour gérer de façon décentralisée, ou en commun avec d'autres communes, des services et missions relevant des prérogatives légales réservées aux collectivités locales.

A ce deuxième égard, le Conseil d'Etat reste en effet convaincu qu'en matière de coopération intercommunale – quel(s) qu'en soi(en)t l'objet ou les objets – les syndicats de communes prévus par la loi du 23 février 2001 s'avèrent largement suffisants pour s'organiser sur ce plan.

Dans la mesure où les communes souhaiteraient par ailleurs concevoir la gestion de leurs missions selon les principes de la décentralisation fonctionnelle, il est indiqué de les faire bénéficier de façon générale d'un cadre légal susceptible de baliser la manière de créer et de faire fonctionner des établissements publics communaux dans le domaine des matières qu'il est possible, voire souhaitable, de gérer en dehors des structures de l'Administration communale proprement dite.

Le Conseil d'Etat note que la commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse et la commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du territoire de la Chambre des députés n'entendent pas le suivre sur cette voie.

Comme il s'agit ici d'une question d'appréciation politique, le Conseil d'Etat n'insistera pas davantage.

La motivation retenue par les deux commissions parlementaires pour expliquer le pourquoi de l'abandon de la piste de réflexion qu'il avait ouverte fait état d'un certain nombre d'arguments que le Conseil d'Etat ne saurait pourtant pas partager.

L'interprétation que les deux commissions réservent à la portée de l'autonomie communale risque d'enlever à la longue aux pouvoirs locaux toute marge de décision propre. Le Conseil d'Etat met dès lors en garde contre une lecture de l'article 107 de la Constitution qui se focalise sur les passages qui énoncent les différentes formes de limitation du pouvoir communal, alors que l'essence de ce pouvoir est d'assurer une gestion largement autonome des collectivités locales. L'autonomie communale étant le principe, et les limitations que la loi peut y apporter étant l'exception, les passages précités doivent recevoir une interprétation restrictive qui n'est pas susceptible d'élargissement au gré du pouvoir central.

Quant à l'article 108*bis* de la Constitution qui a trait aux établissements publics, le Conseil d'Etat constate que le commentaire qui à ce sujet précède les amendements sous examen fait abstraction d'une prise en compte appropriée des travaux préparatoires de la loi du 19 novembre 2004 portant 1. révision des articles 11, paragraphe (6), 32, 36 et 76 de la Constitution; 2. création d'un article 108*bis* nouveau de la Constitution. L'insertion de l'article 108*bis* remonte à une proposition que le Conseil d'Etat avait formulée dans son avis complémentaire du 16 mars 2004 relatif à la proposition de révision constitutionnelle qui est devenue ladite loi du 19 novembre 2004 (doc. parl. *No 4754*⁵). Cet avis qui a proposé l'introduction d'un nouvel article 108*bis* et précisé que ce nouvel article 108*bis* et les règles pour la constitution des établissements publics n'„(affectent) en rien les établissements publics communaux“. La commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a repris sans commentaire cette proposition (doc. parl. *No 4754*⁶). Selon la lecture qu'il convient dès lors de donner de l'article 108*bis* à la lumière des travaux préparatoires relatifs à son introduction dans la Constitution, l'exigence d'une loi pour créer un établissement public et pour en déterminer l'organisation et l'objet ne concerne que les établissements publics créés par l'Etat.

Le choix du Constituant d'insérer les dispositions relatives auxdits établissements publics dans notre Loi fondamentale, immédiatement après celles relatives aux communes, s'explique par la volonté d'évoquer, l'une après l'autre, les deux formes de la décentralisation: la première territoriale, la seconde fonctionnelle.

En effet, l'analyse qui précède permet de retenir que la création des établissements publics communaux relève de la compétence du „législateur“ communal, tout comme la constitution des établissements publics de l'Etat est réservée à la loi.

De l'avis du Conseil d'Etat, les auteurs des amendements font erreur lorsque, après avoir mis en doute la constitutionnalité de la loi du 23 février 2001, ils estiment que „les objections d'inconstitutionnalité ne peuvent pas être adressées, dans la même mesure, aux offices sociaux créés par le projet de loi portant organisation de l'aide sociale dont l'organisation et l'objet sont prévus par le projet de loi sous rubrique“.

De deux choses l'une. Si les auteurs de ces amendements estiment que le principe de la spécialité prévue par l'article 108*bis* de la Constitution en matière d'établissements publics de l'Etat devrait être étendu aux établissements publics créés par les communes, il faudrait – selon l'interprétation qui est la leur – une loi spéciale pour créer individuellement chaque syndicat de communes. Si ce raisonnement était de mise, il faudrait – selon la même logique – que chaque office social, créé lui aussi sous la forme d'un établissement public communal par une commune seule ou ensemble par plusieurs communes, fasse l'objet d'une loi spécifique. Or, ce n'est pas la solution retenue dans les amendements sous examen.

En guise de conclusion, le Conseil d'Etat estime donc que les communes restent libres de constituer leurs établissements publics, décision qui reste le propre des organes communaux, et qui doit par ailleurs respecter le cadre légal mis en place sur la base des paragraphes 5 et 6 de l'article 107 de la Constitution. C'est le cas pour la création des syndicats de communes. Ce sera également le cas pour les offices sociaux lorsque le projet de loi sous avis sera adopté.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES
des 10 et 21 avril 2009 et des articles 5, 6 ainsi que 10 à 18 du projet de loi

C'est sous l'angle de vue exposé ci-avant que le Conseil d'Etat entend aborder l'examen des articles du projet de loi ayant plus particulièrement trait à la constitution, à l'organisation et au fonctionnement des offices sociaux. Il rappelle que, dans son avis du 3 février 2009, il avait signalé à ce sujet entendre examiner en détail les dispositions en question „dans l'hypothèse où il ne serait pas suivi par la Chambre des députés quant à sa proposition de créer un cadre légal généralement valable pour les établissements publics communaux“. Par conséquent, le présent avis complémentaire ne se limitera pas aux seuls amendements parlementaires des 10 et 21 avril 2009, mais intégrera aussi l'examen des dispositions du projet gouvernemental relatives à l'organisation des offices sociaux que les deux commissions parlementaires ont reprises.

Amendement 1 relatif aux articles 1er à 3

Les auteurs de l'amendement préfèrent maintenir la définition de l'aide sociale en deux articles séparés, tout en y intégrant les propositions du Conseil d'Etat; celui-ci peut se rallier à cette approche.

Amendement 2 relatif à l'article 4

Cet amendement tient compte de la suggestion du Conseil d'Etat pour n'exclure les catégories de personnes visées que de l'aide matérielle accordée en espèces, d'un côté, et pour rendre la disposition conforme aux règles relatives à l'entrée et au séjour de ressortissants européens, de l'autre.

Les groupes de personnes couvertes par d'autres législations spécifiques, tels que les demandeurs de protection internationale, sont maintenus dans le texte proposé par les commissions parlementaires; le Conseil d'Etat ne s'y oppose pas.

Article 5

Sans observation.

Article 6 et amendement 3 y relatif

Le Conseil d'Etat constate tout d'abord que les commissions parlementaires entendent maintenir le seuil des 6.000 habitants en dessous duquel une commune est obligée de se regrouper avec une ou plusieurs autres en vue de la constitution d'un office social. Il se doit de constater que le législateur se démarquerait dans ces conditions, dans le domaine d'une compétence essentielle des communes, de la ligne de conduite généralement admise en matière de gestion communale tablant sur un minimum de 3.000 habitants pour organiser avec l'efficacité souhaitée les missions confiées aux collectivités locales.

Dans la mesure où les appréhensions des commissions parlementaires concernant la conformité constitutionnelle de la loi du 23 février 2001 ne lui paraissent pas fondées, le Conseil d'Etat entend revenir à sa proposition qui, dans l'intérêt d'une transparence appropriée pour l'opinion publique et d'une gestion aisée pour les autorités communales impliquées, consiste à constituer les offices sociaux intercommunaux sous la forme d'un syndicat de communes.

Cette approche aurait l'avantage de pouvoir faire purement et simplement référence à un cadre légal en place qui a fait ses preuves dans maintes applications pratiques et qui constitue dans ces circonstances un instrument familier pour les communes qu'il leur sera d'autant plus facile à accepter et à manier.

En tout état de cause, la façon contraignante prévue au paragraphe 2 qui consiste à obliger toute commune ayant moins de 6.000 habitants à se regrouper avec une ou plusieurs autres pour former un office social commun viole le principe de l'autonomie communale et ne saurait trouver l'accord du Conseil d'Etat qui devrait dès lors refuser la dispense du second vote constitutionnel en cas de maintien de la disposition. L'obligation pour la commune du siège d'un office social regroupant plusieurs communes d'assurer seule la surveillance de cet office constitue une autre entorse à cette autonomie alors qu'elle méconnaît le droit de participer à la gestion, voire au contrôle des structures mises en place par plusieurs autorités communales en vue d'œuvres ou de services d'intérêt commun.

Toujours dans le respect du principe de l'autonomie communale et par référence à l'opposition formelle formulée à ce sujet dans son avis du 3 février 2009, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il n'ap-

partient pas au législateur d'imposer à quelque 100 communes sur un ensemble de 116 (sans tenir compte du projet de fusion en cours des communes de Clervaux, Munshausen et Heinerscheid dont la population réunie n'atteint pas, – nonobstant la fusion en cours –, 4.000 habitants) de se regrouper en vue de la constitution d'offices sociaux communs. En effet, comme il l'avait souligné dans son avis précité: „L'initiative de tels regroupements doit émaner impérativement des communes qui doivent être seules compétentes à choisir la forme d'organisation de l'office social, soit individuellement, soit en se regroupant à plusieurs ou en ayant recours à l'aide d'autres organismes.“

Au paragraphe 1er, il y a lieu de supprimer le seuil de 6.000 habitants et de remplacer le terme de conseil d'administration par „comité“, à l'instar de la terminologie employée par la loi du 23 février 2001.

Le paragraphe 2 se limitera à disposer au vu des considérations qui précèdent que les offices communs seront constitués dans la forme d'un syndicat de communes.

Le paragraphe 3 tel qu'amendé ne donne pas lieu à observation.

Dans la mesure où le Conseil d'Etat s'oppose à l'obligation des communes de moins de 6.000 habitants d'adhérer à un office social regroupant un nombre de communes susceptibles de réunir une population dépassant ce seuil, les paragraphes 4, 5 et 6 deviennent sans objet.

Il en est de même du paragraphe 7, alors que la loi du 23 février 2001 confie aux statuts des syndicats de communes de régler les questions y évoquées.

Le paragraphe 8 (4 selon le Conseil d'Etat) ne donne pas lieu à observation.

Dans les conditions données, le Conseil d'Etat propose de rédiger comme suit l'article 6:

„**Art. 6.** (1) Chaque commune institue un office social qui est placé sous la surveillance de cette commune ou adhère à un office commun tel que défini au paragraphe 2 ci-après. Au jour de l'entrée en fonction du comité de l'office, l'actuel office social est dissous, et,

- pour la commune instituant un office placé sous sa surveillance, cet office succède à tous les biens, droits, charges et obligations de l'office social dissous, conformément aux dispositions du paragraphe 4 ci-après;
- pour les communes adhérant à un office commun, la commune concernée succède à tous les biens, droits, charges et obligations de l'office social dissous.

(2) Les offices communs prennent la forme d'un syndicat de communes.

(3) Chaque commune donne à son office, respectivement à l'office commun auquel elle adhère, les biens et moyens dont il a besoin pour accomplir les missions lui conférées par la présente loi, notamment une dotation au fonds de roulement, calculée dans le cas d'un office commun au prorata de la population de résidence la plus récente calculée par le Service central de la statistique et des études économiques.

(4) Les actes passés par les communes en faveur de leur office social respectivement de leur office commun sont exempts des droits de succession, de timbre, d'enregistrement et d'hypothèques sauf le salaire des formalités hypothécaires.

Il en est de même des biens, droits, charges et obligations auxquels les communes succèdent au sens du paragraphe 1er.“

Amendement 4 relatif à l'article 7

Cet amendement vise les missions de l'office social; les auteurs reprennent en grande partie les propositions faites par le Conseil d'Etat. Ils font remarquer que les frais d'entretien des personnes placées en institution sont garantis par une disposition inscrite dans la loi du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux frais du placement pour ce qui relève des personnes âgées, tandis que les frais de placement de personnes adultes en détresse seraient couverts par des conventions étatiques avec les gestionnaires des centres d'accueil.

Au commentaire de l'amendement 7, les auteurs soulignent que les offices sociaux seront libérés désormais de toute participation aux frais d'entretien des personnes placées en institution publique ou privée.

Au vu de ces éclaircissements et étant donné que, selon l'article 7 nouveau, les missions sont suffisamment précisées pour couvrir le droit à l'aide sociale de personnes adultes en détresse, le Conseil

d'Etat est en mesure de lever son opposition formelle relative à l'abrogation de l'article 41 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

Article 10 et amendement 5 y relatif

L'article 10 détermine avec les articles 11 à 18 du texte coordonné joint aux amendements les règles d'organisation et de fonctionnement des offices sociaux.

Au regard des observations ci-avant du Conseil d'Etat au sujet de l'article 6, les articles en question se limiteront à l'hypothèse où l'office social relève d'une commune seule, les autres offices étant constitués sous la forme de syndicats de communes.

A l'article 10, le Conseil d'Etat propose d'ajouter que l'organisation et le fonctionnement des offices sociaux propres à une commune seule sont déterminés dans des statuts à arrêter par le conseil communal. Quant à la dénomination de l'organe d'administration de l'office, il laisse à l'appréciation de la Chambre des députés si elle souhaite reprendre le terme „conseil d'administration“ du projet gouvernemental ou si elle préfère aligner cette dénomination à celle de l'organe d'administration des syndicats communaux en écrivant „comité“.

L'article 10 pourra dès lors se lire comme suit:

„Art. 10. (1) L'organisation et le fonctionnement de l'office propre à une commune sont déterminés dans les statuts arrêtés par le conseil communal.

(2) L'office est administré par un comité, dont le nombre des membres est fixé par le conseil communal sans pouvoir être inférieur à 5. Le conseil communal procède aux nominations en question.

Le comité est chargé de toutes les affaires que la loi n'a pas déléguées expressément à un autre organe de l'office.

Il lui appartient notamment ...“

Article 11

Il convient d'adapter le libellé de l'article sous examen au cadre légal résultant des propositions de texte qui précèdent.

La référence à l'hypothèse d'un office social commun, qui figure à l'alinéa 1, est à abandonner.

L'article 11 se lira dès lors comme suit:

„Art. 11. Pour pouvoir être membre du comité de l'office, il faut remplir les conditions légales pour être éligible au conseil communal.

Les membres du comité ne peuvent être parents ou alliés jusqu'au deuxième degré inclusive-ment, ni être unis par les liens du mariage ou d'un partenariat.“

Article 12

Sans observation, sauf le renvoi au choix du terme pour désigner l'organe d'administration de l'office et le rappel de la nécessité de changer le dernier tiret en écrivant:

„- les membres du personnel de la commune dont relève l'office.“

Article 13

Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'opportunité de cet article.

Comme la question se limite à l'hypothèse où l'office social dépend d'une seule commune et que les communes ont une expérience pluridécennale pour composer les structures de travail qui évoluent sous la surveillance des organes communaux (syndicats, associations, commissions de travail, ...), expérience qui devrait également suffire pour composer l'organe d'administration de l'office social, la façon retenue à l'article 13 pour guider les communes dans leur choix peut en effet paraître un peu prétentieuse.

Si la Chambre des députés insistait néanmoins pour maintenir les dispositions visées, il y aurait lieu de supprimer le deuxième tiret.

Au premier tiret, il conviendra de se limiter à la deuxième phrase, la première étant redondante par rapport à l'article 10, paragraphe 2 (version du Conseil d'Etat).

Il convient de donner un caractère normatif au troisième tiret en le libellant comme suit:

„- Les conseils communaux appliquent l'équilibre des genres en procédant à la nomination des membres du comité.“

Article 14

Le Conseil d'Etat rappelle son observation ci-avant au sujet de la dénomination de l'organe d'administration de l'office social.

Article 15

Tout en notant que, pour les raisons plus amplement évoquées ci-avant, le dernier alinéa est à supprimer et que la question de dénomination de l'organe d'administration reste à être tranchée, le Conseil d'Etat craint qu'une incohérence n'existe entre le premier et le deuxième alinéas.

En effet, dans la mesure où un membre de cet organe est de plein droit démissionnaire, point n'est besoin de prévoir sa révocation formelle.

Le Conseil d'Etat propose d'écrire:

„**Art. 15.** Le membre du comité qui en cours de mandat ne remplit plus les conditions d'éligibilité ou est frappé d'une incompatibilité est de plein droit démissionnaire.

Le conseil communal pourvoit à son remplacement dans un délai de trois mois.“

Article 16

Sauf l'observation reprise au titre de l'article 14, cet article ne donne pas lieu à objection.

Article 17

L'observation faite à l'endroit de l'article 16 vaut également pour l'article 17.

Le Conseil d'Etat se demande si la deuxième phrase de l'alinéa 2, ainsi que les alinéas 4, 5 et 8, n'auraient pas avantageusement leur place dans les statuts qu'il recommande de faire adopter par les conseils communaux pour les offices sociaux qu'ils constituent.

Quant aux alinéas 5 et 6, il renvoie à la proposition de texte formulée dans son avis du 3 février 2009 relative à l'article 102-4, paragraphe 9 d'un nouveau Titre *4bis* à insérer dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Il propose en conséquence de remplacer les deux alinéas en question par le texte suivant:

„Les indemnités et jetons de présence du président et des autres membres du comité sont fixés par le conseil communal, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur. Ils sont à charge de l'office.“

Article 18

Cet article reprend la proposition de texte avancée par le Conseil d'Etat dans son avis du 3 février 2009 comme devant faire l'objet de l'article 12 du projet de loi (selon la numérotation retenue à ce moment).

Si *a priori* la disposition ne donne dès lors pas lieu à observation, le Conseil d'Etat fait cependant remarquer qu'elle concerne tant les offices sociaux constitués sous forme de syndicats de communes que ceux relevant d'une seule commune. Il convient par conséquent dans les conditions nouvelles posées par les amendements parlementaires sous examen de préciser cet état de choses en écrivant:

„**Art. 18.** Toutes les questions relatives aux prestations d'aide fournies par un office social constitué par une commune seule ou revêtant la forme d'un syndicat de communes peuvent faire l'objet d'une décision d'urgence du président ou de son remplaçant ou du membre de personnel délégué par le président, à notifier au comité au plus tard lors de sa prochaine réunion.“

Article 19 et amendement 6 (amendé par l'amendement du 21 avril 2009) y relatif, ainsi que les articles 20 et 25

L'amendement de l'article 19 vise la professionnalisation des offices sociaux; il y ajoute la proposition faite par le Conseil d'Etat de prévoir la possibilité de confier la gestion du service social à un organisme agréé suivant la loi dite ASFT.

Au sujet des articles 19, 20 et 25, le Conseil d'Etat rappelle son observation tenant au choix de la dénomination de l'organe d'administration de l'office.

Article 23 et amendement 7 y relatif

Par cet amendement, les auteurs répondent aux critiques du Conseil d'Etat et introduisent un nouveau mode de participation financière de l'Etat et des communes aux frais, respectivement au déficit, de l'office social: une convention annuelle entre commune(s), ministère ayant l'Aide sociale dans ses attributions et l'office social établie sur base d'un budget, approuvé préalablement par la ou les communes concernées. Pour ce qui est du déficit de l'office social, il sera pris en charge à parts égales par l'Etat et la ou les communes. Le Conseil d'Etat peut se rallier à ce nouveau mode de financement tenant compte à la fois de l'autonomie communale et de la capacité financière des communes.

L'observation faite à l'endroit des articles 19, 20 et 25 vaut également pour l'article 23.

Même si c'est sous peine d'opposition formelle que le Conseil d'Etat a demandé d'abandonner l'obligation pour les communes dont la population n'atteint pas 6.000 habitants de se regrouper pour constituer un office social commun, le suivi qui sera réservé à cette opposition restera sans incidence sur le rapport prévu à l'article 23, paragraphe 1er pour fixer les quotes-parts respectives de l'Etat et des communes dans le déficit des offices sociaux.

Dans le seul intérêt d'améliorer la cohérence rédactionnelle de la loi en projet, le Conseil d'Etat propose encore d'écrire:

- à la fin du paragraphe 1er, alinéa 1: „Le même partage s'applique aux indemnités et jetons de présence alloués au président et aux autres membres du comité“;
- au paragraphe 1er, alinéa 2: „les parts respectives des communes membres“.

Amendements 8 et 9 relatifs aux articles 24 et 27

Sans observation.

Amendement 10 relatif à l'article 28

Le Conseil d'Etat prend acte que, contrairement à son avis, les auteurs maintiennent les dispositions spécifiques ayant trait à une couverture minimale d'énergie domestique et d'eau.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 28 avril 2009.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5830/13

N° 5830¹³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI**organisant l'aide social**

* * *

**RAPPORT COMMUN DE LA COMMISSION DE LA FAMILLE, DE
L'EGALITE DES CHANCES ET DE LA JEUNESSE ET DE LA
COMMISSION DES AFFAIRES INTERIEURES ET DE L'AMENA-
GEMENT DU TERRITOIRE**

(5.5.2009)

La Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse se compose de: Mme Marie-Josée FRANK, Présidente; Mme Sylvie ANDRICH-DUVAL, Rapportrice; M. Marc ANGEL, Mme Nancy ARENDT, M. Eugène BERGER, Mme Claudia DALL'AGNOL, M. Fernand DIEDERICH, Mme Colette FLESCH, M. Aly JAERLING, Mme Viviane LOSCHETTER et M. Jean-Paul SCHAAF, Membres.

La Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire se compose, quant à elle, de: M. Marco SCHANK, Président; MM. Fernand DIEDERICH, Fernand ETGEN, Paul HELMINGER, Mme Fabienne GAUL, MM. Gaston GIBERYEN, Camille GIRA, Jean-Pierre KLEIN, Mme Lydia MUTSCH, MM. Gilles ROTH et Fred SUNNEN, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous examen a été déposé à la Chambre des Députés le 22 janvier 2008 par Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration, Marie-Josée Jacobs. Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le projet de loi a été avisé par:

- la Chambre de Commerce en date du 7 avril 2008;
- la Chambre des Employés privés en date du 9 mai 2008;
- la Chambre de Travail en date du 6 juin 2008;
- la Chambre des Fonctionnaires et employés publics en date du 13 juin 2008;
- la Chambre des Métiers en date du 2 septembre 2008;
- l'Association Nationale des Assistantes(ts) d'Hygiène Sociale, Assistantes(ts) Sociales(aux) et Infirmières(ers) Graduées(és) du Luxembourg (ANASIG) en date du 28 novembre 2008;
- la Commission Consultative des Droits de l'Homme en date du 3 avril 2009.

Il échet encore de signaler, à titre d'information, que les instances suivantes ont tenu à émettre leur avis:

- la Ville de Luxembourg en date du 3 mars 2008;
- l'Entente des gestionnaires des Centres d'accueil (EGCA) en date du 14 mai 2009;
- l'Association ATD Quart Monde en date du 19 mai 2008;
- la Ville d'Esch-sur-Alzette sous forme d'une résolution du 13 juin 2008;
- la Croix-Rouge Luxembourgeoise en date du 26 juin 2008;

– le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (Syvicol) en date du 7 juillet 2008.

Il a été finalement avisé par le Conseil d'Etat en date 3 février 2009. Un avis complémentaire du Conseil d'Etat a été encore reçu en date du 28 avril 2009.

Le projet de loi sous examen a été présenté aux membres de la Commission de la Famille, de l'Egalité des Chances et de la Jeunesse en date du 20 mars 2008. A cette occasion, la Commission parlementaire a désigné Madame Sylvie Andrich-Duval comme rapportrice du projet de loi.

La Commission parlementaire a poursuivi ses travaux d'examen du texte du projet de loi en date du 20 mai 2008. Le 9 juillet 2008, la Commission de la Famille, de l'Egalité des Chances et de la Jeunesse s'est vue présenter une série d'amendements au texte initial par les auteurs du projet de loi sous rubrique, amendements qui furent transmis au Conseil d'Etat pour avis en date du 19 septembre 2008. A noter que la Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du territoire s'est jointe aux travaux de la Commission de la Famille, de l'Egalité des Chances et de la Jeunesse lors de ces deux réunions.

Les deux Commissions parlementaires précitées se sont encore réunies en date du 1er avril 2009 et du 6 avril 2009 pour examiner l'avis du Conseil d'Etat du 3 février 2009. A cette occasion, une série d'amendements parlementaires au texte du projet de loi furent adoptés.

Le 21 avril 2009, les deux commissions se sont réunies pour adopter encore un amendement parlementaire et pour la présentation d'un projet de rapport.

Lors d'une réunion en date du 30 avril 2009, les deux Commissions jointes ont examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Les deux Commissions parlementaires ont également décidé de soumettre le texte sous rubrique tel qu'amendé par elles à la Chambre des Députés pour un premier vote malgré l'opposition formelle prononcée par le Conseil d'Etat en raison du principe de l'autonomie communale (voir sous point 5.). Cette décision est encore justifiée au regard de l'actuelle crise économique et financière qui risque de perdurer et partant de fragiliser tous les jours un peu plus les personnes déjà vulnérables, créant ainsi de nouveaux candidats à l'aide sociale. Face au risque d'une telle évolution, il est primordial de disposer le plus rapidement possible d'outils modernes et adaptés pour venir en aide aux personnes en difficultés.

Le présent rapport fut adopté par la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse ainsi que par la Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire lors de la réunion du 5 mai 2009.

*

2. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous examen a pour but de moderniser le système de protection sociale qui remonte pour l'essentiel au 19e siècle, et plus particulièrement à l'arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance ainsi qu'à la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours.

Avant de revenir sur le projet de loi proprement dit et sur ses principaux éléments, il n'est pas inintéressant de tracer un bref historique de l'aide sociale.

2.1. Bref historique de l'aide sociale au Luxembourg

L'aide sociale est une expression, une forme de la solidarité sociale. Cette dernière peut être définie comme une relation de personnes ayant conscience d'une communauté d'intérêts, qui entraîne, pour les unes l'obligation morale de ne pas desservir les autres et de leur porter assistance¹ ou encore comme une démarche humaniste de personnes qui choisissent ou ressentent une obligation morale d'assister une autre personne².

Pour Emile Durkheim, dans „De la division du travail social“ (1893), pour qu'une société existe, il faut que ses membres éprouvent de la solidarité les uns envers les autres. Au cours du 19e siècle, au

1 Le petit Robert, éd. 2004

2 Wikipédia (notion de solidarité)

moment où l'idée d'un système politique fondé sur la démocratie c.-à-d. dans lequel la souveraineté appartient aux citoyens, émerge et séduit de plus en plus de personnes, on constate que les progrès politiques vont non seulement de pair avec les progrès sociaux, mais se nourrissent d'eux. Il est largement admis que la démocratie nécessite l'implication du peuple dans la vie politique, mais aussi plus généralement l'existence de droits sociaux et juridiques pour tous les citoyens. La démocratie suppose l'existence d'appartenance à une communauté. Il s'ensuit que la solidarité est indispensable à la naissance et au maintien de la démocratie. Il n'est dès lors pas étonnant que, lorsque le modèle démocratique s'est définitivement imposé au cours du 20^e siècle, du moins en Europe, les gouvernements ont, à des degrés et avec des moyens différents, essayé de renforcer la solidarité sociale garante de la cohésion sociale et partant de l'intégrité de la Nation.

La solidarité ou plutôt l'aide sociale n'a pas attendu l'émergence du libéralisme politique et de la démocratisation progressive des sociétés pour exister. La solidarité ou l'aide sociale a existé de tout temps. L'entraide fait partie de l'histoire humaine. L'aide sociale n'a fait qu'évoluer au fil du temps de même que la société et ses besoins. D'une affaire exclusivement privée on est passé aujourd'hui à un système public redistributif aux multiples facettes.

Une date importante dans l'histoire de l'aide sociale luxembourgeoise fut sans aucun doute la révolution française de 1789. Elle va bousculer l'ordre établi.

Alors que pendant des siècles, les congrégations religieuses avaient organisé et géré pratiquement seules l'aide sociale, la révolution française va promouvoir l'idée que l'aide sociale est une question qui concerne les autorités publiques. En 1792, une loi³ fut votée sur les bureaux de bienfaisance dont la gestion fut confiée aux administrations communales. Cette loi a trouvé application au Luxembourg à partir de novembre 1797, date à laquelle les troupes révolutionnaires françaises, qui avaient envahi notre pays deux années auparavant, avaient dissous les communautés religieuses et confisqué leurs biens.

Une série d'autres dispositions législatives ou assimilées, dont l'arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846, sont venues dans les années et décennies successives réglementer la matière sans remettre en question le principe d'une bienfaisance sociale d'ordre public exclusivement communale.

Les textes qui remontent à cette période montrent cependant que les communes étaient à l'époque de plus en plus dépassées par les événements et demandaient l'intervention de l'Etat. A noter qu'à cette époque, le Grand-Duché comptait environ 180.000 habitants dont au moins 16.500 étaient qualifiés d'indigents et de mendiants. On estime généralement que 10% de la population vivait sous le seuil de pauvreté absolue.

L'Etat, devant l'ampleur des problèmes et le manque de ressources, était incapable d'intervenir et s'est contenté, dans un premier temps, d'accorder des subsides et aides aux ordres religieux qui, à partir du milieu du 19^e siècle, se sont progressivement réapproprié l'aide sociale.

En 1874, une loi marque le début de la participation de l'Etat aux frais d'entretien des indigents internés à l'hospice central d'Ettelbrück. Il a fallu attendre la loi sur le domicile de secours de 1897, loi que le projet de loi sous rubrique entend abroger, pour voir généraliser la participation de l'Etat aux frais d'entretien des indigents originaires de communes pauvres dans les différentes institutions sociales du pays. Malgré cette loi, l'aide sociale demeure avant tout un devoir „communal“.

La fin du 19^e siècle et le début du 20^e siècle sont généralement considérés comme une période au cours de laquelle d'importantes avancées sociales ont été amorcées voire réalisées. En ce qui concerne le Luxembourg, plusieurs lois ont été adoptées avec pour objectif la mise en place d'un système de protection sociale, telles que la loi sur l'assurance maladie des ouvriers de 1901, la loi sur l'assurance accidents et l'inspection du travail de 1902, ainsi que la loi sur la santé publique de 1906 ou encore la loi sur l'assurance vieillesse-invalidité de 1911. C'est l'amorce de l'Etat providence garant de la protection sociale. Des institutions spécialisées sont également créées, telles que p. ex. l'Institut pour aveugles de Betzdorf en 1900 ou encore, toujours à Betzdorf, l'Institut pour enfants arriérés en 1905. Ces avancées ont été cependant réalisées au niveau national ou central.

Vers le milieu des années '30, le Gouvernement avait estimé nécessaire de revoir la loi de 1897 sur le domicile de secours. Une commission spéciale avait été nommée à ce propos avec pour mission de faire des propositions de réformes. Un projet de loi sera d'ailleurs déposé à la suite des travaux de cette

3 Loi du 7 frimaire an V

commission en décembre 1938, mais la situation internationale et le début de la seconde guerre mondiale vont faire que le projet de loi reste sans suites.

La fin de la guerre imposant d'autres priorités, le projet de loi, bien qu'il contienne de nombreuses dispositions pertinentes, fut „oublié“.

Ce n'est qu'au cours des années '70, lorsque la conjoncture économique a subi les contrecoups de l'inflation mondiale et du choc pétrolier, que la politique commença à se pencher à nouveau sur les problèmes qu'une partie de la population rencontrait dans la vie de tous les jours et à s'attaquer aux défis qui ont caractérisé les trois dernières décennies du siècle dernier tel que le chômage, le surendettement, la diminution des ressources ou encore l'augmentation du nombre de personnes âgées. La création du Fonds National de Solidarité⁴ respectivement du Service National d'Action Sociale⁵, l'introduction d'une allocation pour personnes gravement handicapées remplacée par la loi de 1998 sur l'assurance dépendance, l'introduction d'un revenu pour personnes gravement handicapées⁶, la mise en place d'une allocation de chauffage remplacée depuis le 1er janvier 2009 par une allocation de vie chère⁷ ou encore l'instauration d'un droit à un revenu minimum garanti⁸ ou la création d'une assurance dépendance⁹ témoignent des efforts sociaux entrepris depuis les années '70 par les gouvernements successifs. Ces initiatives constituent autant de mesures importantes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Mais là aussi, tout comme pour les lois sociales du début du 20e siècle, les mesures décidées et mises en place à partir des années '70 l'ont été au niveau central et non local. Ces mesures, élaborées dans un consensus national, entendaient suppléer les insuffisances d'un dispositif législatif dont ni le fond ni la forme ne permettaient d'englober les constructions monolithiques et autonomes que sont les organismes actuels intervenant dans le domaine social. Or, la loi de base en matière de lutte contre la pauvreté et la misère, selon laquelle la commune est l'acteur social par excellence en la matière, date de plus de 150 ans et n'a jamais été adaptée aux évolutions et aux besoins de nos jours.

2.2. Une adaptation et modernisation nécessaires

Comparé aux législations étrangères et notamment à celles de nos pays voisins, notre dispositif législatif apparaît archaïque. Il est plus que temps de le mettre au diapason avec les réalités sociales notamment au travers de la reconnaissance d'un droit individuel à l'aide sociale tel qu'il existe notamment en France ou encore en Suisse. Il échet également de rééquilibrer les efforts sociaux consentis au niveau national ou central ainsi que l'organisation et la réglementation de l'aide sociale au niveau communal.

Tant qu'il n'y aura pas de mise à niveau de l'aide sociale au niveau communal, la politique sociale, telle qu'elle a été patiemment tissée par le législateur au cours du siècle dernier, ne saurait être réellement efficace. Il ne faut pas oublier dans ce contexte que les communes sont les acteurs privilégiés en matière d'aide sociale en raison de leur proximité avec les personnes concernées. Elles sont bien mieux placées pour intervenir et aider, le cas échéant, les personnes qui vivent sur leur territoire que toute autre autorité centralisée de l'Etat. Par ailleurs, il tombe sous le sens que les solutions proposées aux personnes en détresse doivent s'articuler sur les réseaux et les alliances englobant l'environnement local qui est déterminé par l'espace de vie des personnes concernées qu'on entend aider. Il est dès lors primordial que les communes disposent des outils adéquats pour exercer leurs missions sociales. C'est précisément le but du projet de loi sous rubrique.

Il est évident que depuis l'arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance beaucoup de choses ont changé, à commencer par le visage de la pauvreté et l'ampleur des problèmes sociaux auxquels de nombreux citoyens sont confrontés.

4 La loi du 30 juillet 1960 modifiée à plusieurs reprises.

5 La loi du 26 juillet 1986 qui a instauré entre autres un droit à un revenu minimum garanti

6 Loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées.

7 L'allocation de vie chère fut d'ores et déjà introduite par la loi du 18 juin 1975. Cette loi fut abrogée par la loi du 26 juillet 1986 sur le revenu minimum garanti. L'allocation de vie chère a été de nouveau réintroduite en remplacement de l'allocation de chauffage via le règlement du Gouvernement en Conseil du 19 décembre 2008 portant création d'une allocation de vie chère.

8 La loi du 26 juillet 1986 sur le revenu minimum garanti.

9 La loi du 19 juin 1998 modifiée à plusieurs reprises.

Le développement économique, qui a caractérisé une bonne partie du 20e siècle, n'a pas profité à tout le monde de la même manière. Si au lendemain de la première et surtout de la deuxième guerre mondiale, la société s'est enrichie permettant à une partie des classes populaires de s'„embourgeoiser“ et, partant, aux classes moyennes de se développer de manière considérable, il n'en demeure pas moins que la pauvreté a continué à exister. De surcroît, à partir du milieu des années '70, la classe moyenne a commencé à se disloquer. Une partie a accédé aux classes supérieures, mais la majorité a été reclassée vers le bas. Ce mouvement risque de s'accélérer au vu de l'actuelle crise financière et économique dont l'ampleur et les contours sont encore flous.

Le visage de la pauvreté a également changé. Si autrefois était considéré comme pauvre celui qui n'avait ni toit pour vivre ni travail pour se nourrir, de nombreuses personnes tombent de nos jours sous la définition de „pauvres“, quand bien même, elles aient un travail et un logement. La marginalité et la précarité économique et sociale ont remplacé la famine du 19e siècle. Les pauvres ne sont plus des personnes en haillons, affamés, mendiant de l'argent dans les rues. Ils sont devenus un segment de consommateurs caractérisé par un faible pouvoir d'achat parfois associé à des compétences sociales et culturelles fragiles, menant dans de nombreux cas au surendettement.

A moyen et long terme, la précarité et l'instabilité sociale qui s'ensuit, mènent à l'exclusion sociale. En effet, lorsque la précarité ou l'insécurité affectent plusieurs domaines de l'existence d'une personne (p. ex. le travail, la cellule familiale ou encore la santé), qu'elle devient persistante, elle fragilise les personnes concernées et compromet de ce fait sérieusement les chances de celles-ci de participer pleinement à la vie économique, sociale, culturelle et politique, donc d'avoir accès aux droits fondamentaux dans tous les domaines.

De tout temps la pauvreté est une histoire de cercle vicieux, d'engrenage. Il en est à plus forte raison ainsi dans les sociétés occidentales du 21e siècle marquées par un rythme effréné de changements et qui exigent de leurs citoyens une adaptation constante. Jamais la frontière entre participation et marginalité n'a été aussi mince que de nos jours. En effet, les citoyens qui ne savent pas s'adapter ou qui s'adaptent trop lentement sont vite laissés de côté. Or, il suffit que l'équilibre soit rompu une fois par une défaillance à un niveau donné pour que d'autres failles apparaissent à d'autres niveaux entraînant les plus fragiles vers l'exclusion. Pour certains, la descente aux enfers commence par la perte de leur emploi. Pour d'autres, c'est la rupture de leur mariage et l'éclatement de leur famille qui vont les faire précipiter dans l'abîme. Pour d'autres encore, c'est l'alcool ou l'abus de médicaments qui sont à l'origine de leur exclusion.

Le visage de la pauvreté ayant changé et la précarité étant un phénomène complexe et multifactoriel, il est nécessaire de disposer d'outils modernes adaptés aux besoins des personnes concernées et de se doter d'une approche professionnelle qui permette une meilleure gestion des situations d'aide. Si ces outils existent et sont d'ores et déjà mis en œuvre et si la plupart des communes appréhendent de manière professionnelle leurs missions sociales, encore faut-il que le dispositif législatif qui encadre l'action sociale soit adapté.

Comme nous l'avons déjà signalé, la législation qui régit le système d'aide sociale remonte à l'arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance et à la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours. Il est grand temps de dépoussiérer et reformer ces textes et d'en gommer les imperfections.

Le principal défaut de la législation de 1846 est que chaque commune l'applique de manière différente. La prise en charge d'une personne en détresse est partant fonction de l'application par les communes des actuels textes de loi régissant la matière. Par ailleurs, si certains offices sociaux se sont professionnalisés au cours des années, d'autres ne bénéficient d'aucun encadrement professionnel de sorte qu'on ne saurait éviter des décisions injustes et inéquitable, et ce malgré l'honnêteté et la conscience de leurs membres.

Or, chaque citoyen a le droit de bénéficier des mêmes chances d'appréciation de ses besoins et d'accéder aux mêmes possibilités d'aide, et ce quelle que soit la commune dans laquelle il présente sa demande de secours. L'application disparate et non homogène de la législation en vigueur crée ou entretient la stigmatisation des bénéficiaires de l'aide sociale. En effet, dans la mesure où l'aide sociale n'est pas offerte dans toutes les communes de la même manière, mais dépend du bon vouloir paternaliste des communes, l'aide sociale est perçue par de nombreuses personnes non pas comme un droit ou une chance de s'en sortir, mais comme la preuve de leur incapacité, le reflet de leurs défaillances, bref comme une humiliation.

La législation de 1846 n'est plus non plus adaptée aux entités communales du 21e siècle. Les entités territoriales de faible envergure d'antan ont cédé la place à des espaces géographiques plus vastes. Force est de constater également que les déplacements et les communications entre les différentes communes sont aujourd'hui faciles et rapides, contrairement à la situation qui se présentait au milieu du 19e siècle.

Comme nous l'avons déjà relevé sous le point 1., le législateur avait, dès la fin des années '30, estimé nécessaire de réformer la législation relative à la bienfaisance publique. L'exposé des motifs du projet de loi reprend certaines remarques et considérations d'une étude qui accompagnait le projet de loi qui fut déposé en 1938. L'étude en question attirait l'attention sur l'absence de toute cohésion des actions même d'une commune, mais aussi des actions intercommunales. Elle avait déjà soulevé le problème de l'application divergente des dispositions législatives par les communes incitant les indigents à rechercher les communes les plus propices à leur venir en aide. Cette étude donnait déjà à considérer que ce manque d'entente allait engendrer la dispersion des efforts et l'émiettement de l'action sociale et avait appelé à une meilleure organisation de l'administration de la bienfaisance publique afin d'obtenir une unité d'action dans cette matière. Elle estimait indispensable d'inscrire dans la loi même le principe que les allocations sont fournies sous la forme et dans la mesure qui sont efficaces afin de venir en aide aux personnes concernées. Cette étude est allée jusqu'à proposer la mise en place d'un droit de recours contre les décisions des offices d'assistance sociale.

Ces remarques et considérations gardent 70 ans après leur formulation toute leur pertinence et il est plus que jamais urgent d'adapter le dispositif législatif au contexte actuel afin de créer le cadre nécessaire pour une action coordonnée et concertée entre les différentes communes et permettre des interventions plus précoces et efficaces. Il apparaît également clairement que pour maîtriser l'exclusion sociale, il est important que l'aide sociale permette l'établissement d'une relation de confiance constructive et non d'une relation paternaliste, marquée par la honte, l'humiliation et le maintien dans la dépendance.

2.3. Les principaux éléments du projet de loi sous rubrique

2.3.1. Affirmation d'un droit à l'aide sociale

La principale innovation du projet de loi sous rubrique consiste en l'affirmation d'un droit à l'aide sociale dans un texte de loi.

A l'instar de ce qui existe depuis des décennies dans nos pays voisins, le texte sous examen vient créer un droit à l'aide sociale destiné à permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Le fait d'inscrire formellement le droit à l'aide sociale dans un texte de loi et de reconnaître ainsi à toute personne qui séjourne au Luxembourg le droit de jouir de l'aide sociale „normalise“ celle-ci et les personnes en difficultés se sentent moins stigmatisées puisque, non seulement, elles peuvent se faire aider, mais elles ont le droit d'être aidées. L'aide sociale n'est plus associée à des décisions arbitraires, paternalistes voire humiliantes.

L'aide sociale devenant formellement un droit, le requérant se voit également reconnaître un droit de recours contre les décisions prises en la matière.

2.3.2. Caractère global et cohérent de l'aide sociale

L'aide sociale ne doit pas se résumer à une simple distribution de l'argent. Elle doit être perçue comme une démarche cohérente qui prend en compte les différents aspects des difficultés des personnes et met en œuvre une dynamique précise en fonction des objectifs à atteindre dans le temps.

Le projet de loi sous rubrique souligne le caractère diversifié que peut prendre l'aide sociale. Il met l'accent sur l'accompagnement social de la personne en difficultés, cet accompagnement pouvant, le cas échéant, être assorti d'une aide matérielle en nature ou en espèces. L'aide matérielle est une partie intégrante d'un suivi global des concernés.

L'aide sociale peut, par exemple, revêtir la forme d'une guidance socio-éducative, d'une mise à disposition d'un hébergement d'urgence ou encore d'informations ou de conseils relatifs aux démarches à effectuer pour accéder aux différentes mesures sociales et prestations financières auxquelles les personnes ou les familles ont droit. Grâce à son caractère global et cohérent, l'aide sociale évite non

seulement l'exclusion sociale, mais favorise aussi l'autonomie des personnes et des familles en détresse.

Sous cet aspect, l'office social devient un guichet social unique ayant une vocation de subsidiarité par rapport à toutes les mailles du filet social existant. Ceci permettra aussi de mettre fin à une pratique qui fait, qu'aussi bien le ministère de la Famille que le ministère de la Santé aient encore à gérer ponctuellement des demandes de secours individuelles et dont il est le plus souvent impossible de vérifier le sens et l'opportunité.

2.3.3. Maintien de l'aide sociale dans le cadre communal

L'aide sociale demeure de la compétence des communes. En laissant l'aide sociale dans le cadre des communes, il est tenu compte du désir des autorités communales de maintenir la solidarité sociale locale dans le domaine de leurs attributions. Ce faisant, le texte sous rubrique ne se départ pas de la ligne fixée au 18^e siècle, selon laquelle le terrain naturel de l'aide sociale est le cadre communal. L'inclusion des personnes et des familles en détresse exige le recours au tissu social local et toute centralisation exagérée risque d'être contre-productive. Par ailleurs, le maintien de l'aide sociale dans le cadre communal évite des changements structurels radicaux et permet de respecter le travail déjà très engagé de certaines communes dans le domaine social. L'organisation de l'aide sociale à un échelon centralisé risquerait, par ailleurs, d'aboutir à une mise en œuvre démesurée, sans qu'il y ait de réelles économies d'argent réalisées. La dimension humaine du contexte local devrait contribuer à un passage sans heurts d'une législation surannée à un modèle actualisé et viable.

2.3.4. Adaptation des structures et du fonctionnement des offices sociaux

Les auteurs du projet de loi ont décidé de maintenir la terminologie d'„office social“, bien qu'une nouvelle dénomination aurait sans aucun doute davantage souligné les modifications envisagées et aurait également rendu plus visible le passage vers une nouvelle ère de l'aide sociale. Le maintien de l'actuelle terminologie se justifie par le fait qu'il s'agit d'une terminologie relativement récente et bien identifiée par le public. Le fait que l'on garde l'ancienne dénomination ne doit cependant pas induire en erreur: les offices sociaux, tels qu'on les connaît de nos jours, n'existent plus. Ils seront remplacés par de nouveaux organismes adaptés aux exigences des temps présents.

L'office social continuera à exister sous la forme d'un établissement public doté de la personnalité juridique et continuera à être placé sous responsabilité communale. Le nombre des établissements publics sera cependant réduit.

Chaque commune de 6.000 habitants au moins institue un office social ou adhère à un office commun, lorsqu'elle décide de former ensemble avec une ou plusieurs communes un établissement commun. Les communes de moins de 6.000 habitants doivent, quant à elles, se regrouper avec une ou plusieurs communes, peu importe le nombre d'habitants de cette ou de ces communes, en vue d'atteindre une population minimale de 6.000 habitants pour former un office social commun, placé sous la surveillance de sa commune siège.

Déterminer une masse critique minimale ou un seuil minimal d'habitants à partir duquel un office social doit être créé, participe du bon sens. Il est, en effet, illogique et économiquement ruineux de mobiliser des moyens humains et financiers considérables dans toutes les communes, y compris celles qui ne comptent que quelques centaines d'habitants. Il est, en fait, impossible pour certaines petites communes de faire face, seules, aux coûts attachés à l'organisation et la gestion de l'aide sociale.

Il est dès lors indispensable de déterminer une masse critique à partir de laquelle l'aide sociale doit être organisée et d'obliger les communes à se regrouper lorsqu'elles ne parviennent pas à respecter un certain seuil de population.

Par ailleurs, les variations de charges annuelles peuvent également être mieux réparties si l'on tient compte d'une population plus importante pour atténuer les fluctuations.

La détermination de la masse critique doit se faire en évitant une centralisation excessive et une mise à distance excessive qui ne sont nullement dans l'intérêt des citoyens. Le seuil minimal de 6.000 habitants retenu par le projet de loi sous rubrique constitue un compromis raisonnable entre une gestion correcte des besoins à partir des ressources disponibles et le respect de l'activité et de l'autonomie communale. Il offre également un champ de solutions plus large.

Le système, tel que proposé, vise à garantir un service de qualité comparable sur tout le territoire du pays en mettant l'accent sur la proximité, l'efficacité, la faisabilité et le respect des structures et constellations de services en place. Ce modèle tient compte des caractéristiques locales, des moyens de communications et des structures existantes. Ainsi, les éléments et les collaborations ayant fait leurs preuves, comme par exemple les permanences sociales organisées entre certaines communes et le service de proximité de la Croix-Rouge, restent possibles si les acteurs locaux le désirent et sont autant d'éléments qui contribuent à une offre équilibrée.

2.3.5. Responsabilisation des bénéficiaires de l'aide sociale

En contrepartie de l'aide sociale accordée, l'office social est en droit de demander une participation active de la part des bénéficiaires de l'aide sociale. Cette participation est censée favoriser, voire rétablir l'autonomie des personnes concernées. Elle souligne une fois de plus la rupture avec l'aide sociale basée sur l'aumône. En reconnaissant aux offices sociaux le droit d'exiger des bénéficiaires de l'aide sociale qu'ils participent activement aux mesures proposées, il est possible de concrétiser les démarches réciproques du requérant et du service social dans le projet commun d'aide.

2.3.6. Fonctionnement de l'office social

L'office social est administré par un conseil d'administration composé de cinq membres au moins. Il appartient notamment au conseil d'administration d'établir un budget annuel et d'arrêter les comptes de l'office, de statuer sur les demandes de prestations et sur les restitutions, de prendre des décisions quant au placement de la fortune de l'office, d'engager, de nommer et de congédier le personnel de l'office ou encore de documenter annuellement, à des fins statistiques et d'évaluation, les demandes présentées, les aides rétribuées et les objectifs réalisés.

Les fonctionnaires et employés du Ministère de l'Intérieur ainsi que du Ministère ayant l'aide sociale dans ses attributions et ceux des commissariats de district, les bourgmestres et les échevins, les membres du personnel de l'office ainsi que les membres du personnel des communes qui sont desservies par l'office ne peuvent faire partie du conseil d'administration de l'office social.

La durée du mandat de chaque membre du conseil d'administration est de six ans. Le conseil d'administration se renouvelle tous les trois ans par moitié ou par moitié plus ou moins un demi. Les membres sortants sont rééligibles. En cas de vacance d'un mandat, il est pourvu au remplacement du membre dans un délai de trois mois.

A la tête du conseil d'administration se trouve un président élu parmi ses membres. Le président représente l'office social dans les actes ou en justice. Il est chargé de la gestion quotidienne de l'office social. Il convoque les réunions du conseil d'administration qui se réunit aussi souvent que l'intérêt de l'office l'exige, mais au moins une fois par trimestre. Les délibérations du conseil d'administration sont valables si la majorité des membres est présente. Les décisions sont prises à la majorité, et en cas de parité des voix, la voix du président est prépondérante.

Toutes les questions urgentes relatives aux prestations d'aide peuvent faire l'objet d'une décision d'urgence du président ou de son remplaçant ou du membre du personnel délégué par le président. Ladite décision d'urgence est à notifier au conseil d'administration au plus tard lors de la prochaine réunion du conseil.

Le bourgmestre ou son délégué, membre du collège des bourgmestres et échevins, assiste avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration, s'il le juge convenable.

Le président du conseil d'administration est assisté par le personnel de l'office qui est placé sous la direction et l'autorité du conseil d'administration. Chaque office doit s'assurer la collaboration d'au moins un assistant social ou assistant d'hygiène sociale à temps plein au sein d'un service en charge du travail social.

L'office social a la possibilité, soit d'engager directement un assistant social ou un assistant d'hygiène sociale, soit d'engager une telle personne en passant par une convention avec un service non étatique ou communal pouvant se prévaloir d'une expérience en la matière sociale et qui lui met son personnel qualifié à disposition. Cette solution a été également retenue du fait qu'elle offre une approche pragmatique de la situation existante et permet de garantir par un réservoir plus important de personnel une présence professionnelle continue. En fait, trois modèles seront possibles: les offices sociaux fonction-

neront soit uniquement avec du personnel propre, soit avec du personnel engagé par un organisme tiers, soit avec du personnel propre complété par du personnel mis à disposition par un organisme tiers.

L'existence de modèles de fonctionnement différents est la meilleure garantie qu'une aide sociale de qualité soit accessible à toutes les personnes et familles en difficultés.

Le fait que le projet de loi prévoit qu'une personne, admise en institution sociale ou médico-sociale, garde comme commune de résidence durant son séjour la commune où elle a son domicile, permet d'éviter des doubles emplois. Les offices communaux pourront orienter les personnes en détresse qui vivent sur le territoire de la commune vers des services spécialisés pour la prise en charge spécifique de leurs problèmes tout en veillant à une prise en charge globale et efficace.

2.3.7. Respect du secret professionnel

Bien que la notion de „*secret professionnel*“ soit connue au niveau des services communaux, son rappel dans un texte de loi semble nécessaire à un moment où les tâches se complètent, les actions se professionnalisent et les échanges d'informations et d'éléments importants s'intensifient. Le projet de loi sous examen prévoit que toute personne qui, à quelque titre que ce soit, participe aux activités d'un office social et obtient ou reçoit communication de données personnelles est tenue au secret professionnel. L'article 458 du Code pénal trouve son application en la matière.

2.3.8. Répartition de la charge financière

Fixer les parts respectives de l'apport étatique et de celui de la ou des communes est un exercice difficile, du fait, entre autres, que les communes ne disposent pas toutes des mêmes ressources financières et que partant les fluctuations sont importantes. Il est cependant urgent de fixer les apports de chaque partie afin de garantir une répartition équitable entre les communes.

Le projet de loi sous rubrique prévoit que l'Etat et la commune prennent en charge, à parts égales, le déficit annuel résultant de l'aide accordée, des frais de gestion de l'office ainsi que des frais du personnel, pour autant que ce personnel travaille pour l'office et que son nombre ne dépasse pas une quote-part de 1/6.000 habitants pour le personnel d'encadrement social et de 0,5/6.000 habitants pour le personnel administratif. Le même principe de partage s'applique aux indemnités du président et aux jetons de présence des membres du conseil d'administration. A noter pour être complet, qu'actuellement les offices sociaux qui disposent de personnel social et administratif à leur service, ne touchent, p. ex. pas de remboursement quant aux frais de salaire.

En cas d'office commun, les parts respectives des communes regroupées sont déterminées au prorata de leur population la plus récente.

Les aides urgentes accordées aux personnes qui ne remplissent pas les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale, sont, quant à elles, entièrement à charge de l'Etat.

En ce qui concerne les frais d'immeubles et les frais de projets non prévus par le projet de loi sous examen, ainsi que les frais résultant de l'engagement de personnel supplémentaire, la participation de l'Etat et de la commune, voire des communes, est fixée via un accord.

Par ailleurs, toutes ces interventions financières sont réglées dans une convention à passer entre la, respectivement les communes concernées, l'office social et le Ministère ayant l'aide sociale dans ses attributions.

*

3. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES ET AUTRES

La Chambre de Commerce s'est félicitée dans son avis de l'évolution conceptuelle consacrée par le projet de loi sous rubrique, qui se détourne d'une approche empreinte de paternalisme au profit d'une reconnaissance explicite de la dignité humaine. L'apport du projet de loi est, par ailleurs, très appréciable sur le plan organisationnel, ce qui devrait, d'après la Chambre de Commerce, contribuer à améliorer l'efficacité de la dépense publique.

La chambre professionnelle en question a, toutefois, estimé que les importants acquis du projet de loi sous examen pourraient être renforcés. Elle a ainsi été d'avis que la reconnaissance explicite d'un

droit à l'aide sociale ne devait pas s'accompagner de nouveaux „pièges de pauvreté“. La Chambre de Commerce a ainsi critiqué le contenu minimal et les procédures présidant à la mise en œuvre des contrats de solidarité qui, d'ailleurs, ont été supprimés par la suite.

Elle a estimé fondé le regroupement de communes d'une certaine ampleur en donnant à considérer qu'il est plus justifié de disposer d'un nombre réduit (une trentaine) d'offices sociaux. Cette façon de faire permet d'éviter que des petites communes soient confrontées à des situations de détresse sociale exigeant des moyens financiers et/ou humains excédant leurs capacités. Un seuil élevé d'habitants est le garant d'une mise en œuvre homogène de l'aide sociale à travers tout le territoire national.

Concernant les modalités de financement et plus particulièrement de participation financière de l'Etat, la Chambre de Commerce a émis le souci que l'intervention de l'Etat ne finisse par inciter les communes à consentir des dépenses excessives. Afin de contrer une telle dérive, il y aurait lieu d'évaluer et de comparer l'efficacité des dépenses des différents offices sociaux. La Chambre de Commerce a conclu son avis du 7 avril 2008 en approuvant le projet de loi sous rubrique.

La Chambre des Employés privés a, quant à elle, approuvé la proclamation d'un droit absolu à l'aide sociale. Elle a toutefois déploré le fait que le projet de loi sous rubrique ne donne en réalité pas de contenu précis à ce droit. Les risques d'arbitraire ne sont partant pas éliminés par le texte sous rubrique. Tout en formulant une série de remarques et critiques, la Chambre des Employés privés a salué le projet gouvernemental de réformer les dispositions actuelles en matière d'aide sociale. Elle fait encore valoir que le projet de loi se situe dans un contexte économique, social, national et mondial, dans lequel les inégalités sont croissantes. Ces évolutions rendent, aux yeux de la Chambre des Employés privés, la réforme prévue en matière d'aide sociale d'autant plus urgente. Elle a souligné que le projet de loi sous rubrique ne saurait dédouaner les lacunes d'un système économique vampirisé par les marchés et qui ne parvient plus à faire avancer nos sociétés vers un modèle plus égalitaire et que l'aide sociale ne saurait constituer qu'un filet de secours de dernier ressort pour les personnes ou les ménages qui ne peuvent pas subvenir de manière autonome à leurs besoins. Pour la Chambre des Employés privés, c'est à la racine qu'il convient de traiter les problèmes de paupérisation. Les pouvoirs publics ont, dans ce contexte, la responsabilité d'encadrer et de procéder à une régulation en amont de l'économie défaillante.

Plus précisément, la Chambre des Employés privés s'est prononcée contre l'instauration d'un contrat de solidarité. Elle ne voit pas l'utilité de contractualiser l'aide sociale à accorder, alors que cette aide trouve son fondement dans une enquête sociale. Elle a regretté que l'aide sociale revête un caractère subsidiaire et puisse seulement compléter les mesures sociales et les prestations financières prévues par d'autres textes de loi. Elle a insisté sur le fait que les personnes de contact de l'office puissent, le cas échéant, accorder une aide d'urgence.

La Chambre des Employés privés aurait souhaité que le personnel des offices sociaux bénéficie en principe du statut de fonctionnaires ou d'employés communaux, voire, s'il s'agit de personnes ayant un statut de droit privé, de contrats à durée indéterminée. Elle s'est prononcée contre la possibilité d'externaliser ces services et a été d'avis que le recours à des prestataires du secteur privé doit être limité à des cas de figure nécessitant l'assistance d'un expert hautement spécialisé. Elle a encore désapprouvé l'interdiction faite au bourgmestre et aux échevins de faire partie du conseil d'administration de l'office social, ainsi que l'interdiction de pouvoir assister avec une voix délibérative – mais seulement consultative – aux réunions du conseil d'administration.

Si la Chambre des Employés privés a partagé quelques unes des réflexions allant dans le sens d'un regroupement des offices sociaux, elle s'est demandé, si les auteurs du projet de loi sous examen disposent d'un bilan relatif aux activités des offices sociaux sous leur forme actuelle qui mettrait en évidence des carences éventuelles. Si, par ailleurs, le critère du nombre d'habitants peut sembler pertinent, elle a donné à considérer qu'une comparaison des populations des différentes communes pourrait démontrer le contraire. Réorganiser les offices pourrait, le cas échéant, mener à une désorganisation de ces services.

Finalement la Chambre des Employés privés a encore critiqué le fait que l'Etat ne prenne en charge qu'une seule personne d'encadrement par 10.000 habitants – le projet de loi initial fixait la masse critique à partir de laquelle l'aide sociale devait être organisée à 10.000 habitants.

La Chambre de Travail a, quant à elle, accueilli favorablement l'initiative gouvernementale de soumettre un projet de loi relative à l'aide sociale. Elle a estimé plus précisément que la création d'un

droit à l'aide sociale était un pas décisif dans la bonne direction. Elle a toutefois rappelé qu'une construction trop rigide et formalisée de la législation pourrait conduire à une bureaucratisation inutile et superflue du fonctionnement des offices sociaux.

Elle a ensuite plaidé pour la forme d'un établissement communal pour les offices sociaux et, dans le cas d'un regroupement de plusieurs communes, pour la forme d'un syndicat intercommunal.

La Chambre de Travail a, entre autres, été d'avis que le nombre (initial) de 10.000 habitants est trop absolu et ne différencie pas entre les communes ayant une proportion plus élevée de personnes susceptibles d'avoir recours aux services de l'office social et les communes à population plus aisée. Le calcul de la dotation de roulement au prorata de la population de résidence n'est probablement pas le meilleur outil selon la Chambre de Travail. Elle a estimé que ce n'est pas tant la taille de la population qui devrait être au centre des préoccupations, mais l'équipement de l'office social en ressources humaines et matérielles. De l'avis de la Chambre de Travail, la répartition des frais proposée, à savoir 50% du déficit de l'office social annuel à charge des communes et 50% à charge de l'Etat, se fait au détriment des communes. Elle a cité le Syvicol, d'après lequel, la contribution étatique au financement de certains programmes par le biais de conventions conclues avec l'Etat est à l'heure actuelle souvent bien supérieure à 50%.

In fine, elle a encore critiqué, à l'instar de la Chambre des Employés privés, le fait que le bourgmestre et les échevins ne puissent faire partie du conseil d'administration et a demandé à ce qu'ils puissent assister aux réunions avec voix délibérative.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a approuvé le principe du projet de loi. Elle a cependant estimé que le droit à l'aide sociale, que le projet de loi sous rubrique entend créer, était trop vague en ce qui concerne les aides que les personnes dans le besoin sont à même de revendiquer.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'est encore opposée à toute disposition visant à priver le personnel des offices sociaux de leur statut de fonctionnaires ou d'employés communaux. En outre, elle a demandé à ce que l'office social prenne la forme d'un établissement public communal qui serait placé sous la tutelle de la commune.

La Chambre des Métiers a estimé, quant à elle, que le projet de loi, qui a le mérite de moderniser le secteur de l'aide sociale, de le rendre plus juste et efficace, n'appelle pas de commentaires spécifiques de sa part.

L'Association Nationale des Assistantes(ts) d'Hygiène Sociale, Assistantes(ts) Sociales(aux) et Infirmières(ers) Graduées(és) du Luxembourg (ANASIG) a accueilli favorablement le projet de loi visant à introduire le droit à l'aide sociale et ce pour plusieurs raisons. Le projet de loi mettra ainsi fin à l'inégalité de traitement entre les personnes résidant dans une commune soucieuse de développer une politique d'aide sociale et celles résidant dans une commune sans visions quant aux mesures sociales. Il facilitera aussi le travail des personnes travaillant dans le domaine social. Il reconnaît le travail professionnel de l'assistant(e) social(e).

Pour le surplus, il est renvoyé aux avis des chambres professionnelles.

*

4. AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX

En date du 19 septembre 2008, les auteurs du projet de loi sous rubrique ont décidé, suite à un échange de vues avec les membres des deux commissions parlementaires jointes, d'amender le texte initial du projet de loi afin de tenir compte de certaines critiques et remarques émises.

Parmi les amendements adoptés, il y en a certains qui méritent d'être brièvement examinés.

Le projet de loi, dans sa version initiale, retenait pour l'institution d'un office social, le critère de 10.000 habitants. Ce critère, critiqué en partie par les chambres professionnelles, a été également fortement discuté par les commissions parlementaires concernées. Certains parlementaires se sont interrogés sur le bien-fondé du chiffre retenu en faisant valoir que pour l'institution de la commission des loyers le nombre d'habitants s'élève à 6.000 alors que la masse critique retenue pour une commune en matière de réorganisation territoriale et administrative du pays est fixée à 3.000 habitants. Par ailleurs,

le nombre de 10.000 habitants ne tiendrait pas suffisamment compte des situations sociales distinctes d'une commune à l'autre.

Face à ces questions et remarques, le Gouvernement a décidé de modifier le texte initial et de remplacer la masse critique de 10.000 habitants par celle de 6.000 habitants. Cette modification permet de donner à un plus grand nombre de communes d'une certaine taille la possibilité de garder leur propre office social, si elles le veulent, tout en maintenant un seuil suffisamment élevé afin de garantir un service de qualité comparable sur tout le territoire du pays.

Dans la foulée de cet amendement, il a été aussi décidé de réviser les critères de participation de l'Etat et des communes aux frais de personnel. Le personnel encadrant a été renforcé. En effet, l'Etat et la commune prennent désormais en charge, à parts égales, les frais du personnel encadrant pour autant que son nombre ne dépasse pas une quote-part de 1/6.000 habitants.

Le projet de loi initial prévoyait une quote-part de 1/10.000. Or, il a été jugé qu'un assistant social pour 10.000 habitants était largement insuffisant.

On s'est orienté sur le chiffre retenu au niveau de la masse critique pour établir un office social.

Suite aux amendements, le personnel administratif a été légèrement réduit. En effet, d'après le texte initial, l'Etat participait à raison de 50% aux frais de personnel d'encadrement social et administratif, pour autant que ce personnel travaille pour l'office et que son nombre respectif ne dépasse pas une quote-part de 1/10.000 habitants. Or, en vertu du texte réaménagé sous rubrique, les frais du personnel administratif ne sont pris en charge ensemble par l'Etat et la commune que pour une quote-part de 0,5/6.000 habitants. En d'autres termes, une commune d'au moins 6.000 habitants doit créer un office social doté d'au moins une personne qui s'occupe de l'encadrement social des personnes en détresse et d'une personne chargée du volet administratif à mi-temps et dont les salaires sont pris en charge par l'Etat et la commune à parts égales.

Si la commune décide d'avoir recours à davantage de personnel, elle peut le faire, mais les frais y relatifs seront, en principe, supportés par les communes seules, sauf accord contraire.

Le projet de loi initial ne prévoyait pas de délai d'entrée en vigueur spécifique. Les auteurs du projet de loi ont ajouté un tel délai via amendements. Les dispositions du projet de loi sous rubrique entreront en vigueur le 1er janvier 2010 à l'exception de l'article 37 qui prévoit l'engagement de personnel supplémentaire au niveau du Ministère de la Famille et de l'Intégration. Cette disposition entrera en vigueur le quatrième jour après la publication de la future loi au Mémorial.

La précision d'un certain délai pour l'entrée en vigueur est apparue comme une nécessité aux auteurs du projet de loi afin de permettre aux instances concernées de se réorganiser et de se mettre en conformité avec les nouvelles dispositions.

Les offices sociaux existants devront, entre autres, préparer leur dissolution et leur nouvelle organisation, sous forme d'office social local ou régional ou encore régler les questions liées à une éventuelle succession. Les autorités communales, quant à elles, pourront profiter de ce délai pour prévoir et organiser les collaborations régionales ou encore pour prévoir les moyens budgétaires nécessaires au fonctionnement des offices sociaux, voire pour nommer des représentants au conseil d'administration de l'office social ou engager du personnel propre, respectivement pour conclure un contrat de prêt de personnel.

Quant aux ministères impliqués dans la réforme, ils pourront mettre à profit tout le temps jusqu'à l'entrée en vigueur du texte sous examen pour mettre en place les outils prévus tels que le plan comptable uniforme, le registre des demandes et autres instruments. Ils pourront également utiliser le temps à leur disposition pour mettre au point des contenus minima des enquêtes sociales et des rapports annuels et former le personnel des offices sociaux en matière d'accueil et d'utilisation des instruments de suivi social.

Pour le détail, il est renvoyé au document parlementaire No 5830⁶ ainsi qu'au commentaire des articles.

*

5. AVIS DU CONSEIL D'ETAT ET TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Dans son avis circonstancié du 3 février 2009, le Conseil d'Etat, après un bref rappel de l'histoire de l'aide sociale au Luxembourg, a donné à considérer, dans son exposé général, qu'il pouvait marquer son accord avec la création d'un droit à l'aide sociale, tout en plaidant pour une approche flexible et

large. Chaque situation de détresse étant unique, une réglementation trop précise risquerait de créer de nouvelles catégories de laissés-pour-compte.

Par contre, le Conseil d'Etat a fait savoir qu'il ne pouvait marquer son accord avec la proposition des auteurs du projet de loi de prévoir un seul office social pour au moins 6.000 habitants, forçant les communes qui ne parviennent pas à respecter ce seuil à se regrouper avec d'autres, et ceci pour plusieurs raisons, dont la plus importante se trouve ancrée dans le principe de l'autonomie communale.

Le Conseil d'Etat a rappelé que l'aide aux plus démunis a constitué de tout temps une mission essentielle de la commune. Il a insisté à ce qu'au Luxembourg, le principe de l'autonomie communale, comme structure démocratique de base proche des citoyens, soit respecté. Il a rappelé que ce principe est confirmé par la Charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg, le 15 octobre 1985, et approuvée par la loi du 18 mars 1989, et consacré par l'article 107 (1) de la Constitution. La Haute Corporation s'est, dès lors, opposée formellement à ce que des regroupements d'offices sociaux soient imposés par le pouvoir central en dépit des règles de décentralisation territoriale. L'initiative de tels regroupements doit émaner impérativement des communes, qui doivent être les seules à décider de la forme d'organisation de l'office social.

Le Conseil d'Etat a encore rappelé que, dans la mesure où la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes a créé un cadre légal précis, qui permet aux communes de s'associer en vue de promouvoir des œuvres ou de gérer des services d'intérêt général, les modalités d'organisation et de fonctionnement de ces syndicats apparaissent comme suffisantes pour la gestion d'un office social commun à plusieurs communes. Pour ce cas de figure, les règles retenues par le projet de loi sous rubrique seraient dès lors superfétatoires, voire risquent de contenir des incohérences par rapport à la loi de 2001 précitée.

Le Conseil d'Etat a admis la nécessité de nouvelles dispositions pour le cas où un office social est organisé par une commune isolée. Les dispositions de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 semblent insuffisantes à cet égard. Il a proposé de compléter cette loi¹⁰.

Afin de ne pas devoir créer à l'avenir un cadre légal spécifique pour chaque type de missions communales, susceptibles de faire l'objet d'une gestion autonome, le Conseil d'Etat a marqué une nette préférence pour la suppression des dispositions relatives à l'organisation et le fonctionnement des offices sociaux dans le projet de loi sous rubrique au profit de l'élaboration d'un cadre légal général prévoyant les conditions dans lesquelles une commune peut créer un établissement public, et les modalités d'organisation et de fonctionnement auxquelles doivent se tenir ces établissements publics communaux. Le parallélisme avec la constitution d'offices sociaux intercommunaux sous forme de syndicats de communes en sera garanti et les communes disposeront d'un cadre légal auquel elles pourront recourir chaque fois que l'utilité d'une gestion autonome d'une de leurs missions est donnée.

Le Conseil d'Etat a proposé dans cet ordre d'idées d'identifier dans la loi en projet deux aspects distincts. L'un ajoute à la loi communale de 1988 un corps de dispositions complémentaires régissant la mise en place, l'organisation et le fonctionnement des établissements publics communaux. L'autre se limite à traiter de façon spécifique le droit à l'aide sociale ainsi que les missions des offices sociaux et les procédures à appliquer pour les exécuter. Il y est pris référence, selon le cas, à la législation sur les syndicats de communes ou aux dispositions nouvelles que le Conseil d'Etat a proposé d'insérer dans la loi communale. Le Conseil d'Etat a admis que les avantages indéniables qu'un nouveau cadre légal général préétabli pourra avoir pour les établissements publics communaux ne sont pas forcément valables pour les établissements publics créés par l'Etat.

Pour conclure, le Conseil d'Etat a plaidé pour que les communes aient le libre choix en matière d'aide sociale. Elles doivent pouvoir employer du personnel en régie, confier la mise en œuvre des obligations qui découleront du projet de loi sous rubrique à des organismes sociaux ou encore s'associer à d'autres communes. Le législateur devrait, aux yeux de la Haute Corporation, limiter son intervention à la mise en place de certaines normes minimales destinées à garantir un service de qualité.

En résumé, le Conseil d'Etat s'est opposé aux regroupements des offices sociaux communaux, dès lors que ceux-ci sont imposés par le pouvoir central. Pour les communes qui veulent s'associer, le Conseil d'Etat a retenu la création d'un syndicat de communes basée sur la loi du 23 février 2001, alors que pour celles qui ne veulent pas s'associer et veulent assurer seules la gestion d'un office social,

¹⁰ Voir texte proposé par le Conseil d'Etat, sous Chap. II

la Haute Corporation a suggéré la création d'établissements publics communaux fonctionnant d'après les règles qu'elle a prévues dans sa proposition de texte sous le Chapitre II.

L'opposition formelle du Conseil d'Etat, ainsi que ses propositions appellent un certain nombre d'observations:

Tout d'abord, l'opposition formelle du Conseil d'Etat motivée par la violation de l'autonomie communale n'est pas justifiée.

Il faut se reporter aux textes tant de l'article 107 dans son intégralité et non seulement au paragraphe (1) et aux dispositions de l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale pour examiner si le texte, tel que proposé par le Gouvernement, est conforme ou non à ces textes.

L'article 107 de la Constitution énonce dans son paragraphe (1) que les communes forment des collectivités autonomes. Le paragraphe (5) du même article 107 dispose que la loi *„règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune“*.

Il appartient au législateur de régler, par le biais d'une loi particulière, les attributions des organes de la commune. Ce même législateur peut étendre ou restreindre ces mêmes attributions. Il peut les organiser et les régler différemment.

Le texte constitutionnel de l'article 107 n'est pas contredit par les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale qui, dans son article 3, définit ce qu'il faut entendre par autonomie locale: *„Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité ou au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques“*.

Le projet de loi sous rubrique n'a violé ni la Constitution, ni la Charte européenne précitée en créant les structures communales nécessaires en vue de la gestion et de l'organisation des aides et services prévus.

Les propositions du Conseil d'Etat quant aux établissements publics communaux sont ensuite contraires à la Constitution. Il est regrettable que le Conseil d'Etat, tout en proposant un texte qui autorise les autorités communales *„à constituer un établissement public“* en vue de l'organisation de l'aide sociale communale, n'ait pas examiné la question de la conformité de ses propositions avec les dispositions de l'article 108bis de la Constitution. Ce dernier texte réserve à la loi formelle la création *„des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet“*.

L'article 108 a une portée générale. Il ne distingue pas entre établissements publics de l'Etat et les communes. Il ne prévoit aucune habilitation permettant aux communes *„à constituer“* des établissements publics ni encore moins d'en définir l'objet et l'organisation.

On peut également avoir des doutes quant la conformité des dispositions de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes avec le texte de l'article 108bis de la Constitution, alors que l'article 4 de la loi précitée qualifie les syndicats de communes d'établissements publics investis de la personnalité juridique. Ces syndicats sont créés, non par la loi, mais par des délibérations concordantes des conseils communaux. Il en est de même des établissements proposés par le Conseil d'Etat.

Les objections d'inconstitutionnalité ne peuvent être adressées, dans la même mesure, aux offices sociaux créés par le projet de loi portant organisation de l'aide sociale dont l'organisation et l'objet sont prévus par le projet de loi sous rubrique.

Au vu de ce qui précède, la Commission de la Famille, de l'Egalité des Chances et de la Jeunesse et la Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement n'ont pas suivi le raisonnement du Conseil d'Etat et ont décidé de maintenir le système tel que proposé par le Gouvernement.

Les Commissions parlementaires n'ont pas non plus suivi le Conseil d'Etat dans sa proposition de réduire la masse critique à partir de laquelle un office d'aide sociale doit être créé de 6.000 à 3.000 habitants, au motif qu'un tel seuil ne permettrait pas de garantir un service de qualité sur tout le territoire luxembourgeois, ce qui n'est pas dans l'intérêt des citoyens et plus particulièrement de ceux qui se trouvent dans une situation difficile et ont besoin d'être aidés de manière adéquate.

A noter encore que sur d'autres points, les Commissions parlementaires ont tenu compte des remarques et suggestions du Conseil d'Etat et apporté en conséquence une série de modifications au texte initial.

Enfin, les Commissions parlementaires ont décidé de soumettre pour avis au Conseil d'Etat les nouvelles modifications et adaptations suggérées. Dans son avis complémentaire du 28 avril 2009, le

Conseil d'Etat ne lève pas son opposition formelle concernant le regroupement imposé aux communes en réinvoquant le principe de l'autonomie communale (article 107 de la Constitution). Concernant l'article 108bis de la Constitution, le Conseil d'Etat renvoie aux travaux préparatoires de la loi du 19 novembre 2004 qui porte, entre autres, création de cet article. A l'époque le Conseil d'Etat avait précisé que ce nouvel article 108bis et les règles pour la constitution des établissements publics n'affectent en rien les établissements publics communaux. Les deux commissions jointes décident toutefois de proposer le texte tel qu'amendé à la Chambre des Députés pour un premier vote avant la fin de la présente législature.

Cette décision s'explique, entre autres, par le fait que la crise financière et économique, qui secoue actuellement notre pays, risque de perdurer encore pendant un certain temps fragilisant tous les jours un peu plus les personnes déjà vulnérables et créant de nouveaux candidats à l'aide sociale. Si nous voulons maintenir la paix et la cohésion sociales, il est indispensable de pouvoir s'appuyer sur une aide sociale moderne et adaptée. Or, c'est précisément le but du projet de loi sous rubrique: moderniser l'aide sociale et l'adapter aux défis du 21e siècle.

Pour plus de détail, il est renvoyé à l'avis du Conseil d'Etat et aux documents parlementaires 5830⁹ et 5830¹¹ reprenant les amendements parlementaires. Il est également renvoyé au commentaire des articles.

*

6. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Articles 1er à 3

L'article 1er introduit formellement en droit luxembourgeois le droit à l'aide sociale. Ce droit existe, comme il l'a été déjà évoqué précédemment, depuis des décennies dans nos pays voisins.

Ce droit était d'ailleurs également prévu dans le projet de loi de 1938 dont la transposition n'a pas été réalisée par la suite. Pour marquer clairement la fin d'une époque où l'aide sociale pouvait être associée à des décisions arbitraires, il est apparu utile de mettre la notion de droit en exergue dans un premier article.

L'article 2 vise les objectifs de l'aide sociale. L'aide sociale doit assurer aux personnes dans le besoin et à leurs familles l'accès aux biens et aux services adaptés à leur situation particulière, afin de les aider à acquérir ou à préserver leur autonomie. Cet article souligne le caractère subsidiaire de l'aide sociale qui n'intervient que pour compléter les mesures sociales et les prestations financières prévues par d'autres textes de loi que le bénéficiaire est tenu d'épuiser.

L'article 3 définit l'aide.

Concernant l'article 1er, le Conseil d'Etat a rappelé les critiques des chambres professionnelles concernant le caractère vague de la notion de „*dignité humaine*“ et leur proposition de se référer à d'autres notions. Il a toutefois reconnu pouvoir suivre les auteurs du projet de loi sous rubrique quant au principe, tout en se demandant pourquoi ils ne sont pas allés, à l'instar du législateur belge, jusqu'au bout de leurs déclarations, en garantissant à toute personne le droit à l'aide sociale.

Il échet de noter dans ce contexte que le texte, dans sa version initiale, garantissait un droit à l'aide sociale à „*l'ayant droit*“.

Une remarque encore concernant la notion de „*dignité humaine*“: on peut noter que si ce terme peut paraître à première vue abstrait, il est omniprésent dans la plupart des textes officiels. Il occupe, en effet, une place éminente dans le droit international des droits de l'homme. Il apparaît d'ailleurs pour la première fois dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme en 1948. Ce terme figure également à l'article premier de la Charte européenne des droits fondamentaux, charte qui fut insérée dans le Traité de Rome en 2004.

Il n'existe pas de définition de la dignité humaine. Tous s'accordent à considérer qu'il existe un seuil en dessous duquel une personne ne vit pas conformément à la dignité humaine, lequel implique que la personne puisse se nourrir, se vêtir, se loger, assurer son hygiène et avoir accès aux soins de santé. Cette notion est à la fois relative, puisqu'elle se détermine en fonction du degré de développement socio-économique de la société au sein de laquelle elle doit être mise en œuvre, et universelle, car elle se réfère à une qualité inséparablement liée à l'être même de l'homme.

Selon l'article 2 initial, l'aide sociale visait à assurer à la personne ou à la communauté de personnes dans le besoin, les biens de première nécessité comprenant notamment les soins médicaux, le logement, l'alimentation, l'habillement, la mobilité, l'eau destinée à la consommation humaine et l'énergie domestique. Il définissait également l'aide sociale comme subsidiaire ou complémentaire aux autres mesures et prestations sociales existantes.

Les auteurs du projet de loi ont amendé le texte initial de l'article en question en précisant qu'il s'agissait d'assurer les biens de première nécessité dans les domaines cités et non pas d'assurer ces domaines de manière absolue.

Le Conseil d'Etat s'est étonné de voir que l'objectif, tel que défini par les auteurs, se limite à énumérer des biens de première nécessité et à déclarer l'aide sociale visée par le texte sous avis comme subsidiaire et tout au plus comme complémentaire aux autres mesures et prestations sociales existantes. Il a reconnu avoir du mal à accepter l'aide sociale réduite de cette façon et a plaidé en faveur d'une démarche plus holistique.

Concernant l'article 3, qui, dans sa version initiale, définissait l'aide comme pouvant être matérielle, financière ou sociale et introduisait la notion de „*contrat de solidarité*“ en prévoyant que l'aide pouvait être assortie d'un contrat déterminant les obligations et les démarches à effectuer en vue de rendre l'ayant droit indépendant de l'aide fournie, le Conseil d'Etat a regretté le manque de précision de la définition de l'aide sociale. Il a encore constaté que le texte sous avis n'évoque plus la participation aux frais d'entretien des personnes en institutions publiques ou privées ni la prise en charge de tous les risques de santé. Il a insisté que: soit le projet de loi sous rubrique précise les nouvelles modalités de prise en charge, soit que les dispositions figurant à l'article 41 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti soient intégrées dans le projet sous rubrique, ceci d'autant plus que le projet de loi sous rubrique vient abroger ledit article 41.

En ce qui concerne le contrat de solidarité, le Conseil d'Etat a rappelé ses réserves face à l'utilisation d'un cadre contractuel pour régler des relations entre deux partenaires par nature différents et inégaux¹¹. S'il a admis reconnaître le bien-fondé d'une démarche visant à faire participer les bénéficiaires de l'aide à un projet social, en leur faisant assumer une part de la responsabilité quant à leur devenir, il a émis des doutes quant à la valeur d'un tel document.

Le Conseil d'Etat a proposé de reprendre les dispositions des articles 1er, 2 et 3 en un seul article libellé comme suit:

„Art. 1er. L'aide sociale constitue un droit destiné à permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine. Elle assure aux personnes dans le besoin et à leur famille l'accès aux biens et aux services adaptés à leur situation particulière, afin de rétablir leur autonomie.

L'aide est de nature palliative, curative ou préventive.

Elle est axée sur un accompagnement social à court, moyen ou long terme; en cas de nécessité, cet accompagnement sera assorti d'une aide matérielle en nature ou en espèces.“

Les Commissions parlementaires jointes ont décidé de maintenir des articles séparés, le premier ayant trait au droit à l'aide sociale, le deuxième à l'objectif de l'aide sociale et le troisième à la définition de l'aide sociale. Elles n'ont donc pas suivi l'approche du Conseil d'Etat de reprendre les différentes dispositions dans un seul et même article.

Les Commissions parlementaires ont cependant supprimé au niveau de l'article 1er le bout de phrase „à l'ayant droit“ tenant ainsi compte des remarques du Conseil d'Etat. Elles ont aussi repris la description du Conseil d'Etat de l'objectif de l'aide sociale, tout en maintenant le caractère subsidiaire, respectivement complémentaire de l'aide sociale par rapport aux autres mesures et prestations existantes. Dans ce contexte, elles ont remplacé les mots „*Cette aide*“ par „*Elle*“.

La Commission de la Famille, de l'Egalité des Chances et de la Jeunesse et la Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du territoire ont également repris la définition de l'aide sociale telle que suggérée par la Haute Corporation. Elles ont aussi adapté l'article 3 en se basant sur les suggestions du Conseil d'Etat. Elles ont entre autres supprimé la référence à un „*contrat de solidarité*“. A noter toutefois, que l'on retrouve l'idée d'une participation et responsabilisation des bénéficiaires de l'aide sociale au niveau de l'article 7.

¹¹ Voir avis du Conseil d'Etat dans le cadre du Pl 5825 (doc. parl. 5825⁴).

En modifiant le texte du projet de loi sous rubrique, les Commissions parlementaires ont tenu compte du plaidoyer du Conseil d'Etat en faveur d'une démarche plus holistique de l'aide sociale mettant l'accent sur l'accès aux biens et services adaptés, sur l'accompagnement social à court, moyen ou long terme et sur la nécessité de faire de l'aide matérielle une partie intégrante d'un suivi global des concernés. Dans cette approche, une énumération des domaines de l'aide sociale, qui déjà n'était pas exhaustive dans le projet gouvernemental, n'est plus nécessaire.

Article 4

Cet article précise qui sont les ayants droit de l'aide sociale. Il s'agit d'ouvrir l'aide sociale aux personnes qui se trouvent en situation de résidence autorisée, régulière et effective, tout en écartant dès le départ toutes les autres situations couvertes par d'autres mesures de protection ainsi que toutes les situations évidentes pouvant donner lieu à un comportement qui est généralement qualifié de „tourisme social“ où des personnes, sous l'attrait de mesures sociales en vigueur au Luxembourg, viennent habiter notre pays.

Le Conseil d'Etat n'a pas estimé nécessaire de mentionner les personnes dont le sort est réglé par d'autres lois spéciales telles les demandeurs d'asile ou les prisonniers. De surcroît, il a suggéré de n'exclure les personnes visées que du bénéfice de l'aide matérielle accordée en espèces. Partant, le Conseil d'Etat a proposé de formuler l'article sous examen de la façon suivante:

„Art. 2. Sont exclus du bénéfice de l'aide matérielle:

- *la personne qui a obtenu une autorisation de séjour suite à un engagement écrit pris par un tiers de subvenir à ses besoins;*
- *l'élève, l'étudiant ressortissant d'un pays tiers et le stagiaire, qui s'établit au Grand-Duché de Luxembourg pour y poursuivre des études ou des formations professionnelles;*
- *le ressortissant de l'Union européenne ou d'un autre Etat ayant adhéré à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ou un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, durant les trois premiers mois de son séjour sur le territoire du Luxembourg ou durant la période où il est à la recherche d'un emploi s'il est entré à ces fins sur le territoire. Cette dérogation ne s'applique pas aux travailleurs salariés ou non salariés ou aux personnes qui gardent ce statut ou aux membres de leur famille quelle que soit leur nationalité;*
- *la personne en séjour temporaire au Luxembourg.“*

Les Commissions parlementaires ont modifié l'article sous rubrique. Ce faisant, elles ont tenu compte de la suggestion de texte du Conseil d'Etat sans en reprendre complètement le libellé. Elles ont précisé que les catégories de personnes visées sont exclues de l'aide matérielle „en espèces“. Elles ont, en outre, estimé utile de rappeler que les personnes qui ont fait l'objet d'une détention préventive ou d'une peine privative de liberté ou encore les personnes ayant le statut de demandeur de protection internationale qui bénéficient d'un régime propre à leurs situations sont exclues du bénéfice de l'aide matérielle en espèces.

A l'alinéa 2, tiret 3, elles ont remplacé le bout de texte „l'élève et l'étudiant“ par „l'élève ou l'étudiant“. A noter que dans le cadre des discussions parlementaires, le problème que peut poser l'exclusion de l'élève ou de l'étudiant de l'aide sociale a été soulevé. Il a été souligné que la loi du 28 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration précise dans son règlement d'exécution que la preuve des ressources suffisantes est donnée, entre autres, par une attestation de bourse ou de prêt d'étudiant indiquant le montant alloué et sa durée. Dans l'appréciation des ressources sont également pris en compte les avantages matériels dont dispose le demandeur tels que le logement gratuit, de même que les revenus tirés de l'activité salariale exercée par l'intéressé conformément à la même loi. Rien n'empêche donc l'office social de dispenser une aide matérielle le cas échéant.

Concernant la modification décidée à l'endroit de l'alinéa 2, tiret 4, modification reprise du Conseil d'Etat, il échet de noter que celle-ci reprend la formulation introduite à l'article 158 de la loi du 28 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, portant modification de l'article 2, paragraphe (2), alinéa b) de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

Articles 5 et 6

Selon l'article 5, l'office social qui dispense l'aide sociale, est un établissement public doté de la personnalité juridique. L'article 6 détermine le mode de fonctionnement de l'office social.

Il s'agit sans aucun doute des deux articles les plus discutés du projet de loi sous rubrique, y compris au sein des Commissions parlementaires jointes.

Il échet de noter que l'article 5 a été modifié une première fois par les auteurs du projet de loi, en ce sens que le bout de phrase „*et géré dans les formes et d'après les méthodes de droit privé*“ figurant dans le projet initial, a été supprimé. Comme les offices sociaux et les établissements publics sont placés sous la surveillance de la commune respectivement des communes dans le cas d'un office commun, ce bout de phrase peut être supprimé.

Comme il l'a été d'ores et déjà souligné sous le point 5., le Conseil d'Etat a plaidé pour une autre approche que celle des auteurs du projet de loi. Dans l'optique du Conseil d'Etat, il échet d'organiser les offices sociaux sous forme d'établissements publics communaux, tout en laissant aux communes, nonobstant leur importance démographique, l'option de créer leur propre office social ou de s'associer à cet effet avec d'autres communes. Dans la première hypothèse, l'office social serait constitué selon les règles que le Conseil d'Etat a proposé d'intégrer dans la loi communale de 1988. Dans la deuxième hypothèse, l'office social prendrait la forme d'un syndicat de communes répondant aux exigences de la loi précitée du 23 février 2001.

Les dispositions de l'article 6 du projet gouvernemental sont, dès lors, superfétatoires aux yeux du Conseil d'Etat.

Dans son avis du 3 février 2009, le Conseil d'Etat s'est, par ailleurs, demandé pourquoi on dénierait aux communes d'envergure plus grande le droit de s'associer avec d'autres, si une telle association dans un syndicat de communes apparaît comme une solution qui sied mieux à une bonne organisation de l'assistance sociale.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat a proposé de remplacer les articles 5 et 6 du projet de loi par un seul article nouveau qui serait libellé comme suit:

„Art. 3. L'aide sociale est dispensée par les offices sociaux.

L'office social peut être constitué sous forme d'un établissement public communal ou sous forme d'un syndicat de communes.“

La question de suivre le Conseil d'Etat dans sa proposition de laisser aux communes le choix de constituer les offices sociaux sous forme d'un établissement social communal soumis aux nouvelles dispositions de la loi de 1988 ou sous la forme d'un syndicat de communes a été très discutée en commission. Certains membres, quoique largement minoritaires, ont estimé avisé de suivre l'approche du Conseil d'Etat. Cependant, la majorité des membres des deux Commissions parlementaires concernées ont préféré, au vu du risque d'inconstitutionnalité même des propositions du Conseil d'Etat, en rester au système tel que retenu dans le texte gouvernemental, qui par ailleurs, est le meilleur garant d'une mise en place d'une aide sociale cohérente et accessible à tous¹².

Les Commissions parlementaires ont été également d'avis qu'il ne faudrait pas laisser aux communes le choix de créer un office social. Il est, dès lors, important de déterminer un seuil à partir duquel les communes ont l'obligation de créer un office social, respectivement sont obligées, lorsqu'elles ne parviennent pas à ce seuil, de se regrouper afin d'offrir à leurs citoyens un office social commun. Si on laisse la mise en place des offices sociaux au bon vouloir des communes, la situation actuelle ne changerait guère, certaines communes continueraient à être très actives dans le domaine social et d'autres moins. Or, tout le monde est d'accord pour dire que cette situation ne saurait perdurer. Les citoyens ont le droit de bénéficier d'une aide professionnelle adéquate et équitable quelle que soit la commune où ils séjournent.

A noter encore dans ce contexte que les auteurs du projet de loi ont amendé l'article 6 en ce sens qu'ils ont réduit le nombre d'habitants requis pour instituer un office social de 10.000 à 6.000 habitants, à l'instar des options prises à l'article 7(1) de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil. Cette modification a été inspirée par le souci de donner à un plus grand nombre de communes d'une certaine taille la possibilité de garder leur propre office social.

Les Commissions parlementaires ont, toutefois, estimé nécessaire de modifier l'alinéa 1er de l'article 6 qui devient:

¹² Voir observations sous le point 5. du présent rapport

„**Art. 6.** (1) Chaque commune de 6.000 habitants au moins institue un office qui est placé sous la surveillance de cette commune ou adhère à un office commun tel que défini au paragraphe (2). Au jour de l'entrée en fonction du conseil d'administration de l'office, l'actuel office social est dissous et

- pour la commune instituant un office placé sous sa surveillance, cet office succède à tous les biens, droits, charges et obligations de l'office social dissous, conformément aux dispositions de l'alinéa (8) du présent article;
- pour les communes adhérant à un office social commun, la commune concernée succède à tous les biens, droits, charges et obligations de l'office social dissous.“

S'il est légitime que, lors de la dissolution des offices sociaux des communes regroupées dans un office commun, leur patrimoine revienne à la commune d'origine, il ne paraît pas nécessaire, aux yeux des Commissions parlementaires, que les offices sociaux succédant à un office placé sous la surveillance d'une seule commune soient privés du patrimoine de celui-ci.

Ceci d'autant plus que conformément aux dispositions de l'article 10 (2) du présent projet de loi, il appartient notamment au conseil d'administration de l'office social nouvellement constitué de décider du placement de fortune de l'office ou de l'acquisition et de l'aliénation d'immeubles et des droits immobiliers.

Il reste à soulever encore, qu'au niveau de l'article 6, le paragraphe (8) a été ajouté par les auteurs du projet de loi via amendements. Il s'agit d'éviter que les transactions prévues par la présente loi engendrent des frais injustifiés.

Article 7

Cet article a trait aux missions de l'office social.

Dans sa teneur initiale, l'article sous rubrique énonçait les principes de base des missions de l'office sans entrer dans les détails. Ainsi, l'office social était tenu d'assurer tout type d'interventions en relation avec les objectifs de la présente loi comme l'accueil, le diagnostic social et la prise en charge des ayants droit ou encore les missions lui conférées par d'autres textes de loi suite au remplacement des notions de „domicile de secours“ et de „bureau de bienfaisance“ par la notion d'„office social“.

Le Conseil d'Etat a insisté à ce que toutes les missions soient arrêtées de manière suffisamment précise afin de répondre aux prescriptions de l'article 11, paragraphe (5) de la Constitution. Le Conseil d'Etat a rappelé qu'il tient à ce que l'aide sociale offerte au niveau local aux personnes en besoin, englobe tant leur orientation, face au morcellement des structures d'aides, que leur accompagnement, afin que l'accès aux biens et services ainsi qu'aux mesures et prestations sociales leur soit assuré. La proposition de texte du Conseil d'Etat énumère les missions de l'office de manière plus extensive en s'inspirant des missions du CPAS belge, auxquelles le projet de loi sous rubrique se réfère également à plusieurs égards.

Les Commissions parlementaires ont décidé de modifier le texte de l'article sous rubrique.

Le texte proposé par elles correspond grosso modo à celui du Conseil d'Etat, sauf pour le bout de phrase „par la présente loi“ au premier alinéa et une reformulation de l'alinéa 7 tiré de l'article 41 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti. Il a été ajouté au texte du Conseil d'Etat le terme „autrement“ alors que les mots „l'assurance contre“ ont été supprimés.

Les Commissions parlementaires n'ont pas suivi le Conseil d'Etat concernant la participation des offices aux frais d'entretien des personnes en institution publique ou privée, prévue par l'ancienne législation. Elles n'ont pas vu en quoi consisterait „l'insécurité juridique“ pour les personnes adultes, créée par l'abrogation de l'article 41 précité. En effet, si le financement des enfants placés en institution est désormais réglé par la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille, celui des personnes âgées placées en institution est réglé par les dispositions concernant l'accueil gérontologique. Quant à l'accueil d'autres personnes adultes en détresse, une participation des offices aux frais d'entretien n'a jamais été prévue dans les conventions respectives.

L'alinéa 8 relatif à la collaboration de l'office social avec toute personne, autorité ou service impliqué dans la situation des personnes en détresse, a été repris du tiret 3 de l'article initial et a été reformulé par les Commissions parlementaires. Ce tiret débute, pour des raisons de structure logique du texte, par „L'office collabore“.

Articles 8 et 9

L'article 8 concerne les personnes qui sont admises en institution et prévoit que la commune de référence demeure la commune où les personnes ont leur domicile.

L'article 9 vise, quant à lui, à placer l'aide sociale dans une perspective de travail social professionnel, qui hormis certains offices sociaux, n'était pas garantie jusqu'ici.

A noter que les auteurs du projet de loi ont supprimé au niveau de l'article 9 le bout de phrase „*et dans le respect des convictions idéologiques, philosophiques ou religieuses des ayants droit*“ figurant au texte initial. Ce bout de phrase n'ajoute en rien à la première phrase qui insiste sur un accomplissement des missions selon les méthodes de travail social les mieux adaptées. Au contraire, il pourrait conduire à des interprétations parfois difficiles à gérer.

Articles 10 à 19

Ces articles esquissent le nouveau service et son fonctionnement. A noter que le mode de fonctionnement de l'office social est celui qui est commun à tous les établissements publics et qui est de ce fait bien connu des responsables locaux. Ces articles traduisent la volonté du législateur d'adapter les textes de loi et les approches surannées, sans pour autant révolutionner toutes les structures au risque d'un fonctionnement non maîtrisé.

Pour le Conseil d'Etat, qui plaide pour une approche différente, ces articles n'ont en grande partie plus aucune raison d'être. Pour lui, il y aurait lieu de se limiter aux seules règles concernant le domaine de l'assistance sociale, tout en renvoyant pour les questions d'organisation et de fonctionnement au cadre légal qui serait le cas échéant, soit celui des syndicats de communes, soit celui des établissements publics communaux. Le Conseil d'Etat s'est partant passé d'examiner en détail les dispositions sous rubrique. Suite à l'approche adoptée par les commissions, il a cependant analysé les articles en question dans son avis complémentaire, où il suit sa logique de la création d'un établissement public communal et du regroupement de plusieurs communes, membres d'un syndicat intercommunal.

Concernant toutefois l'article 18 ainsi que l'alinéa 2 de l'article 19, il a rappelé que les dispositions en question sont à maintenir. Concernant le contenu de l'article 18, le Conseil d'Etat a proposé de le transférer de manière reformulée aux articles relatifs aux questions de procédures (articles 25 à 27 du projet gouvernemental).

L'alinéa 2 de l'article 19 est à insérer d'après le Conseil d'Etat à la section qui regroupe les articles 22 à 24, où il fera l'objet avec un libellé modifié d'un nouvel article 8 selon la numérotation proposée par le Conseil d'Etat.

Les Commissions parlementaires n'ayant pas suivi le Conseil d'Etat dans son approche concernant la forme que peut revêtir l'office social, elles ont décidé de maintenir les dispositions sous rubrique telles qu'elles furent libellées par les auteurs du projet de loi, à deux exceptions près:

- au niveau de l'article 10, paragraphe (2), alinéa 1er, les termes „*représente l'office dans*“ sont remplacés par „*est chargé de*“. Il est plus correct de remplacer le terme „*représente*“ par „*est chargé de*“, étant donné que l'office est représenté par son président ou son délégué aux termes de l'article 16, alinéa 2 du projet gouvernemental.
- L'alinéa 2 de l'article 19 est complété du bout de phrase „*au sein d'un service en charge du travail social*“ et d'un troisième alinéa libellé comme suit: „*L'office social peut confier la gestion du service en charge du travail social, moyennant convention, à un organisme social, agréé suivant la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (ASFT) et disposant du personnel qualifié nécessaire.*“ repris de la suggestion du Conseil d'Etat (alinéa 2 de l'article 8 selon le texte suggéré par la Haute Corporation).

En ce qui concerne l'ajout apporté au deuxième alinéa, il échet de noter que les services en charge du travail social ne sont pas dirigés dans toutes les communes par des assistants sociaux ou assistants d'hygiène sociale, mais par des fonctionnaires administratifs, voire des psychologues.

Ceci laissera au conseil d'administration de l'office social le choix d'organiser les services de l'office à sa convenance.

Pour ce qui est de l'alinéa 3, les commissions estiment nécessaire de préciser dans le texte de loi qu'en matière d'aide sociale, le libre choix continue à être laissé aux communes pour soit, employer du personnel en régie, soit confier la mise en œuvre des obligations qui découlent du présent projet

de loi à des organismes sociaux qui pourvoient au personnel qualifié requis. Comme le souligne également le Conseil d'Etat dans son avis, entrent en ligne de compte comme partenaires conventionnés des offices sociaux, par exemple les services régionaux d'action sociale, le service de proximité de la Croix-Rouge ou les services de la Ligue luxembourgeoise de Prévention et d'Action médico-sociales.

Article 20

Cet article reprend de simples éléments organisationnels. A noter qu'il a donné lieu à plusieurs critiques de la part notamment de certaines chambres professionnelles qui ont regretté que le bourgmestre et les échevins assistent aux réunions du conseil d'administration uniquement avec voix consultative et non délibérative¹³.

Certains membres minoritaires des Commissions parlementaires concernées ont plaidé également pour une participation du bourgmestre et des échevins avec voix délibérative. Or, il est clair que si la commune est appelée à surveiller l'office social, les bourgmestres et les échevins ne peuvent pas à la fois être membre du conseil d'administration et partie prenante des décisions qu'ils seront amenés à contrôler ultérieurement.

Article 21

Cet article rappelle que toute personne qui, à un titre quelconque, participe aux activités d'un office social, reçoit ou obtient communication de données personnelles, est tenue au secret professionnel.

A noter que, dans sa version initiale, le texte sous rubrique était libellé comme suit:

„Les membres du conseil d'administration et le personnel employé par l'office sont tenus de garder le secret des faits dont ils obtiennent connaissance dans l'accomplissement de leur mission dans le cadre de la présente loi.

L'article 458 du code pénal est applicable.“

Dans son avis, le Conseil d'Etat a rappelé l'importance à accorder au secret professionnel et à la nécessité de faire régner au sein de tout office social une culture de discrétion. Il a proposé de reformuler l'article sous rubrique. Les Commissions parlementaires ont décidé de suivre le Conseil d'Etat et ont repris le texte tel que proposé par lui.

Article 22

L'article 22 énumère de façon non exhaustive les ressources de l'office social. Il est conforme à la situation telle qu'elle existe actuellement.

Dans l'optique du Conseil d'Etat, l'article sous rubrique devient superfétatoire si l'office social fonctionne comme établissement public communal. Si, au contraire, l'office social fait l'objet d'un syndicat intercommunal, il fait double emploi avec l'article 20 de la loi précitée du 23 février 2001.

Aux yeux du Conseil d'Etat, il y aurait lieu de faire abstraction de l'article sous rubrique.

Article 23

Cet article a trait à la prise en charge des frais liés à l'aide sociale et plus particulièrement à la participation de l'Etat et des communes au déficit annuel de l'office social.

A noter que les auteurs du projet de loi ont apporté des modifications au libellé de l'article 23 via des amendements gouvernementaux. Dans la mesure où les auteurs du projet de loi ont décidé de réduire le seuil à partir duquel un office social devient obligatoire en passant d'une masse critique de 10.000 à une masse critique de 6.000 habitants, il était évident qu'il fallait aussi modifier les critères de participation de l'Etat et des communes au déficit annuel de l'office social. Les modifications apportées ont entraîné un renforcement du personnel d'encadrement et une réduction du personnel administratif.

Il est de nouveau rappelé qu'au départ les communes étaient seules responsables pour les personnes en difficultés sur leur territoire et ce n'est que face aux difficultés de trésorerie de certaines communes et afin de garantir un minimum de prise en charge des personnes en difficultés que l'Etat a accepté d'intervenir et de contribuer à l'aide sociale. Grâce aux multiples lois adoptées et notamment grâce à

¹³ Voir avis des différentes chambres professionnelles sous le point 4.

la création d'un Fonds national de solidarité et d'un revenu minimum garanti, la tendance s'est inversée. De nos jours, seule la moitié des communes versent des subsides pour le compte de l'office social.

Le Conseil d'Etat a critiqué l'article sous rubrique en faisant valoir que l'approche retenue risque de conduire à une prise en charge étatique des dépenses effectuées par les offices sociaux moins importante que celle qui se dégage des errements actuels.

Il a noté que la procédure et l'échéancier retenus pour l'approbation des budgets et comptes des offices sociaux obligent les communes au préfinancement – pendant un, voire deux exercices budgétaires – de la participation de l'Etat à la couverture du déficit de leurs offices sociaux. En outre, le mode d'intervention étatique prévu méconnaît les fortes différences que l'indigence présente d'une commune à l'autre, alors que le nombre de résidents bénéficiaires du RMG, le taux de chômage ou le nombre de jeunes quittant l'école sans qualification professionnelle auraient certainement pu constituer des critères permettant une évaluation plus appropriée du taux de la contribution étatique que la seule prise en compte du facteur démographique.

Tout en se rendant à l'évidence qu'un faisceau de critères complexes et susceptibles de varier fortement d'un exercice à l'autre serait pourtant difficile à mettre en oeuvre en vue de mesurer la participation étatique au coût des différents offices sociaux, le Conseil d'Etat est d'avis que l'intervention de l'Etat devrait reposer sur les éléments suivants:

- une prise en charge à 100% du personnel affecté au travail social (comme correspondant à la pratique courante) et à 50% du personnel administratif de l'office social, tout en fixant parallèlement à cet effet le nombre d'heures de travail à considérer par rapport à l'importance démographique de la commune ou des communes concernées;
- le remboursement à raison de 50% des dépenses effectuées au titre de prestations sociales dispensées au bénéfice de personnes domiciliées dans le rayon de compétence de l'office social;
- le remboursement à 100% des prestations relevant des aides d'urgence;
- la contribution à d'autres frais, tels que la location d'immeubles, l'initiation de projets sociaux nouveaux ou des coûts générés par des situations exceptionnelles à des taux fixés de cas en cas, moyennant convention entre l'Etat et l'office social.

Le Conseil d'Etat a encore fait valoir que, dans la mesure où les communes assument une part substantielle des coûts de l'activité de leurs offices sociaux, les dispositions de l'article 107 de la Constitution requièrent qu'elles puissent contrôler la gestion financière de ces offices. Par conséquent, il ne suffit pas de disposer, comme le prévoit le dernier alinéa de l'article 23, que l'office social se borne à remettre son projet de budget à la ou les communes compétentes.

Si le Conseil d'Etat est suivi dans sa proposition de maintenir la compétence communale en relation avec les offices sociaux, l'office social aura la forme d'un syndicat de communes conforme à la loi précitée du 23 février 2001, s'il est censé fonctionner pour le compte de plusieurs communes. S'il est par contre appelé à fonctionner pour le compte d'une seule commune, il conviendra de le constituer selon les règles valables pour les établissements publics communaux que le Conseil d'Etat a proposées. En tout cas, le Conseil d'Etat a fait savoir qu'il refuserait d'accorder la dispense du second vote constitutionnel en cas de maintien de la rédaction actuelle de l'article 23.

Les Commissions parlementaires ont reformulé l'article sous rubrique. Leur proposition de texte met l'accent sur la prise en charge, à parts égales, du déficit de l'office par les communes et l'Etat, tout en précisant certaines règles communes concernant l'éligibilité des dépenses à prendre en considération.

Les Commissions parlementaires n'ont pas voulu suivre les propositions du Conseil d'Etat concernant les règles de participation de l'Etat pour différentes raisons. Elles ne partagent pas l'avis de la Haute Corporation selon lequel „l'approche retenue risque de conduire à une prise en charge étatique des dépenses effectuées par les offices sociaux moins importante que celle qui se dégage des errements actuels“. Au contraire, la participation de l'Etat est étendue à des sources de dépenses additionnelles (secours aux indigents indigènes, frais de gestion de l'office, frais de personnel administratif, indemnités et jetons de présence). Néanmoins, il subsiste un certain doute que les petites communes risquent d'être désavantagées par rapport aux communes d'un ordre de grandeur supérieur. Le calcul s'avère difficile en raison des nombreuses situations différentes qui se présentent d'une commune à l'autre. Il faut toutefois souligner que les offices sociaux sont libérés de toute participation aux frais d'entretien des personnes placées en institution publique et privée. Le Conseil d'Etat, de son côté, les y oblige

(article 5 selon le Conseil d'Etat), et les dépenses y relatives ne leur seraient remboursées qu'à raison de 50% par l'Etat (article 10,(2),b) selon le Conseil d'Etat). Cette dernière disposition serait nettement plus désavantageuse pour les communes du fait que déjà aujourd'hui elles sont remboursées à raison de 80% ou 100% par l'Etat. Cela est d'autant plus vrai que les placements de personnes à l'étranger ne sont actuellement pas facturés du tout aux communes.

Avec l'insertion d'un troisième alinéa au paragraphe (1) de l'article sous rubrique, les Commissions parlementaires ont suivi la proposition du Conseil d'Etat d'inclure sous le dispositif concernant la participation financière, le remboursement des frais relatifs aux secours humanitaires.

Les Commissions parlementaires ont également décidé de modifier le libellé du paragraphe (3) de l'article sous rubrique en instituant le principe de la prise en charge financière par le biais de conventions à passer entre la (ou les) commune(s), l'office social et le Ministère ayant l'aide sociale dans ses attributions. Ce faisant, les Commissions parlementaires ont tenu compte de la critique du Conseil d'Etat selon laquelle, „*la procédure et l'échéancier retenus pour l'approbation des budgets et comptes des offices sociaux obligent les communes au préfinancement – pendant un, voire deux exercices budgétaires – de la participation de l'Etat à la couverture du déficit de leurs offices sociaux*“.

Les Commissions parlementaires n'ont cependant pas suivi la suggestion du Conseil d'Etat selon laquelle l'Etat devrait prendre en charge les interventions financières sous forme d'acomptes mensuels égaux au douzième du montant des crédits afférents inscrit au budget de l'Etat. Elles ont été d'avis qu'il n'y a pas lieu de définir une nouvelle forme spécifique de versement d'acomptes, étant donné qu'elle est monnaie courante dans le secteur des conventions que l'Etat signe depuis des dizaines d'années avec des organismes non étatiques, dont aussi des offices sociaux et des communes.

Le Conseil d'Etat l'a d'ailleurs lui-même suggéré pour les frais dont question au paragraphe (2) de l'article 23. Au-delà des détails de la participation financière de l'Etat – y compris le préfinancement par douzièmes – ces conventions permettront également de régler tout ce qui concerne la collaboration partenariale entre les offices sociaux, la ou les communes et l'Etat, en matière d'aide sociale.

Article 24 (ancien) supprimé

Cet article plaçait les offices sous la tutelle du Ministre ayant l'aide sociale dans ses attributions pour les aspects touchant au droit à l'aide, aux objectifs et à la nature de l'aide ainsi qu'à la participation de l'Etat aux frais des offices. Ils étaient placés sous la tutelle du Ministre de l'Intérieur pour les aspects administratifs et financiers.

Dans son avis, le Conseil d'Etat a donné à considérer que si, en vertu de l'autonomie communale, il appartient aux communes d'organiser et de coordonner l'assistance sociale et de pourvoir à ces fins à la création et au fonctionnement des offices sociaux, tout en couvrant une part substantielle du déficit d'exploitation, elles doivent aussi continuer à assumer la tutelle de ces offices sociaux sous les conditions et dans les limites prévues à cet effet par la loi communale et par la législation sur les syndicats intercommunaux.

Il a souligné qu'il ne saurait dispenser la loi en projet du second vote constitutionnel en cas de maintien de la disposition sous rubrique.

Les Commissions parlementaires ont constaté qu'il était possible, à la seule lecture de l'article sous rubrique, sans prise en considération des points concernant le rôle à jouer par les communes dont référence dans d'autres articles, qu'on ait l'impression que l'Etat veuille se réserver le seul mot à dire en matière d'aide sociale. Or, telle n'était et n'est assurément pas l'intention des auteurs du projet de loi sous rubrique.

Voilà pourquoi et compte tenu

- des précisions données ci-dessous concernant les tutelles respectives existantes des communes et du Ministre de l'Intérieur, réglées par la loi communale,
- des explications ci-dessous concernant le rôle actuel du Ministère de la Famille et de l'Intégration,
- des modifications proposées à l'article 23, dernier paragraphe, ainsi que du commentaire y relatif, les Commissions de la Famille, de l'Egalité des Chances et de la Jeunesse ainsi que des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire ont estimé qu'il n'était pas nécessaire de maintenir l'article 24 du projet de loi initial et elles en ont proposé la suppression.

D'après le projet gouvernemental, il faut bien distinguer entre différentes instances qui sont des tiers par rapport à l'office social et dont chacune a des attributions spécifiques à son égard. Il s'agit de la commune, respectivement des communes, du Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions et du Ministre ayant l'aide sociale dans ses attributions.

L'avis du Conseil d'Etat appelle cependant certaines remarques.

Ainsi, concernant la commune, les membres des Commissions parlementaires ne voient pas en quoi il serait question „d'évincer la commune (...) de tout droit de regard sur les offices sociaux ...“. Au contraire, l'office social est défini comme un établissement public ayant sa propre personnalité juridique (art. 5), placé sous la surveillance de la commune ou de la commune siège (art. 6). Les membres du conseil d'administration des offices sociaux sont nommés par le conseil communal (art. 13). Le bourgmestre assiste, lorsqu'il le juge convenable, aux réunions du conseil d'administration (art. 20), avec voix consultative (tel que d'ailleurs aussi proposé par le Conseil d'Etat).

En tant qu'établissement public placé sous la surveillance de la commune, l'office social est, de par la loi communale (cf. Titre 3. De la tutelle administrative), placé également sous la tutelle du Ministre de l'Intérieur. Concernant le Ministre ayant l'aide sociale dans ses attributions, le Conseil d'Etat semble lui refuser tout contrôle. Il invoque comme argument le „rôle pivot des communes“ en la matière et l'autonomie communale. Indépendamment de cet avis on pourrait invoquer plusieurs arguments, qui sont les suivants:

- Il ne faut pas perdre de vue que le droit au secours des nécessiteux a toujours eu comme corollaire le devoir de la société de pourvoir à la subsistance des citoyens malheureux. L'aide sociale constitue donc une mission de l'Etat et celui-ci a délégué l'exécution de cette mission au secteur communal qui se trouve plus proche du citoyen. Il appartient dans cette optique également à l'Etat de contrôler si les établissements communaux en charge d'assurer l'aide sociale exécutent cette mission en conformité avec la loi. Faut-il rappeler que l'ancienne loi prévoyait, à l'article 73, que „Chaque année les commissions administratives des offices sociaux joignent, au compte financier et au projet de budget, un compte moral et statistique de leurs opérations pendant l'exercice précédent“ et à l'article 74, „Tous les ans, à des époques qui sont fixées, des délégués des offices sociaux et des administrations communales sont appelés à se réunir au chef-lieu de chaque canton sous la présidence du Commissaire de district, en comités sociaux ...“. Ces citations montrent bien qu'une coordination au niveau national et une supervision étatique, dépassant le simple contrôle financier et administratif, ont bien fait partie dès le début de la volonté du législateur. L'Etat doit, en effet, être en mesure de s'informer sur l'évolution des besoins en la matière sur le plan national et doit pouvoir s'assurer à ce que tout citoyen ait, n'importe où dans le pays, les mêmes opportunités de réaliser ses droits. Le Conseil d'Etat en est conscient quand il écrit à la page 11 de son avis: „Le législateur pourra toutefois prévoir, dans une approche égalitaire, certaines normes minimales destinées à garantir un service de qualité.“ Malheureusement, le Conseil d'Etat n'en fait plus aucune allusion dans le texte coordonné qu'il propose. En retirant à l'Etat tout droit de regard en ce qui concerne l'aide sociale, il lui rend même impossible de remplir ces missions.
- Depuis des décennies, le Ministre ayant l'aide sociale dans ses attributions, en l'occurrence le Ministre de la Famille et de l'Intégration, rembourse aux communes une partie des dépenses réalisées suivant les proportions définies par la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours, à savoir 80 ou 100 pour cent. A cette fin, il demande, à la mi-novembre, aux commissaires de district d'inviter les administrations communales à lui faire parvenir leurs déclarations détaillées des secours, accordés conformément aux articles 27, 29 et 31 de la loi précitée. Les dispositions du projet gouvernemental ne font donc que pérenniser une pratique courante, quitte à la perfectionner pour avoir une vue plus juste de l'état et de l'évolution de l'aide sociale dans notre pays. Il est tout à fait incompréhensible pourquoi le Conseil d'Etat semble vouloir soit ignorer, soit sacrifier ce rôle de l'Etat, en l'occurrence celui du Ministère de la Famille et de l'Intégration.

Article 24 (nouveau)

Cet article règle les questions de procédure.

Vu que l'office social est également compétent en matière de demande de revenu minimum garanti, le Conseil d'Etat a suggéré de reformuler l'article sous rubrique.

Les Commissions parlementaires, quant à elles, ont décidé de maintenir le texte initial tout en supprimant le bout de phrase „ainsi que des contrats de solidarité“ dans la mesure où ces instruments ont été supprimés à l'article 3.

Articles 25 et 26 (nouveaux)

L'article 25 n'appelle pas d'observations particulières, à part le fait que les auteurs du projet de loi ont supprimé le terme de „provisoire“ figurant dans le texte initial. Les décisions du président ou de son remplaçant, dont il est question à l'alinéa 1er, sont celles visées à l'article 18 où elles sont qualifiées d'urgentes. Il n'est, dès lors, pas logique d'utiliser le terme de „provisoire“.

L'article 26 prévoit que tout requérant de l'aide sociale dispose d'un droit de recours devant le Conseil arbitral et devant le conseil supérieur des assurances sociales. Il est rappelé que le droit de recours était déjà prévu dans le cadre du projet de loi de 1938 précité. Les formes du recours sont celles communément appliquées en matière sociale.

Dans son avis du 3 février 2009, le Conseil d'Etat s'est interrogé sur les motifs ayant amené les auteurs du projet de loi à ne pas attribuer la compétence en matière de recours au juge administratif.

Article 27 (nouveau)

Cet article vise le secours humanitaire. Il permet à l'aide sociale d'intervenir de façon appropriée en faveur des personnes exclues du droit à l'aide sociale.

Pour le Conseil d'Etat, cet article est superfétatoire si l'on devait suivre son approche. Quant au remboursement des frais relatifs aux secours dits humanitaires, le Conseil d'Etat a été d'avis qu'il y aurait lieu de l'inclure sous le dispositif concernant les ressources financières.

Les Commissions parlementaires ont décidé de maintenir l'article dans sa version initiale, du moins en ce qui concerne le 1er alinéa. En effet, les Commissions jointes ont décidé de supprimer le 2e alinéa, alors que les dispositions concernant le remboursement par l'Etat des secours urgents ont été incluses à l'article 23. L'alinéa 2 devient superfétatoire.

A noter que l'alinéa 1er est maintenu, alors que l'aide visée à l'article 27 nouveau est destinée à des personnes qui ne remplissent pas les conditions d'octroi définies à l'article 4. Les bénéficiaires potentiels sont des personnes qui, soit séjournent au pays sans autorisation légale, soit font partie des exceptions définies à l'article 4. En supprimant l'article, on supprimerait également cette possibilité d'aide allouée par les offices sociaux à des non-ayants droits de l'aide sociale.

Articles 28 à 30 (nouveaux)

Ces articles ont trait à la fourniture minimale d'énergie domestique et d'eau.

Le Conseil d'Etat a tenu à rappeler dans son avis du 3 février 2009 que l'article 12(5) de la loi du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel a prévu des règles pour les clients résidentiels en défaillance de paiement et prévoit au paragraphe (6) du même article la possibilité que des règlements grand-ducaux peuvent préciser et détailler les procédures nécessaires à l'application du paragraphe précédent.

Concernant l'électricité, c'est l'article 2(8) de la loi du 1er août 2007 portant organisation du marché de l'électricité qui a prévu des modalités en cas de non-paiement de factures et son paragraphe (9) ajoute qu'un règlement grand-ducal peut préciser les critères de qualité relatifs au service universel et détailler les procédures nécessaires à l'application du paragraphe (8) du présent article.

La façon de traiter différemment la même problématique dans différents textes légaux récents ne trouve pas l'approbation du Conseil d'Etat. Pour lui, il y aurait lieu d'inscrire les dispositions sous revue, si besoin il y a, dans les règlements prévus à cet effet par les deux lois mentionnées ci-dessus.

Le Conseil d'Etat ne voit pas de surcroît quel est le gain à accorder un traitement particulier aux questions d'eau ou d'énergie domestique et fait valoir qu'il préférerait de loin voir ces besoins essentiels inscrits dans une prise en charge globale axée sur une collaboration active des concernés.

Il a en conséquence proposé de faire abstraction des articles sous revue.

Les Commissions parlementaires n'ont pas fait droit aux remarques et suggestions du Conseil d'Etat et ont maintenu les articles sous rubrique tout en insérant à l'article 28 après le 1er tiret un nouveau tiret ayant la teneur suivante:

„frais d'eau destinée à la consommation humaine“: tous les frais liés à l'approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine ainsi qu'à l'évacuation des eaux usées;“

Il s'agit de bien préciser que les frais d'eau comprennent les frais d'approvisionnement en eau et les frais d'évacuation des eaux usées.

Articles 31 et 32 (nouveaux)

Ces articles concernent la restitution de l'aide fournie et les prestations complémentaires.

Concernant l'article 31, le Conseil d'Etat, après avoir noté que l'article initial s'inspire des modalités légales concernant la suppression du revenu minimum garanti ainsi que la restitution des montants indûment touchés, a donné à considérer que la législation portant création d'un revenu minimum garanti vise à octroyer des indemnités mensuelles substantielles, alors que dans le cas du projet de loi sous avis, il s'agit surtout d'un accompagnement social assorti exceptionnellement d'un secours matériel.

Pour cette raison, il a estimé que la relation entre la valeur de l'aide en jeu et les moyens à mettre en oeuvre pour la récupérer, le cas échéant, doit respecter le principe de proportionnalité. Il a encore fait savoir que si les auteurs insistent sur le maintien de l'article sous examen, il y aurait lieu d'en limiter le contenu à une simple faculté de restitution et propose l'énoncé suivant:

„L'office social peut réclamer la restitution des secours financiers versés à toute personne, qui au cours de la période pendant laquelle elle en a bénéficié disposait de ressources qui auraient dû être prises en considération, ou qui, après en avoir bénéficié, est revenue à meilleure fortune.“

A noter que d'après le texte initial, l'office avait le droit au remboursement dans un certain nombre de cas notamment si le montant du secours était trop élevé suite à une erreur matérielle ou comptable.

Les Commissions, partageant l'opinion du Conseil d'Etat, ont repris la proposition de texte très compacte du Conseil d'Etat.

Article 33 (nouveau)

L'article sous rubrique concerne les modalités et obligations à respecter et qui sont en rapport avec la gestion financière.

Pour le Conseil d'Etat, cet article est superfétatoire. Tout au plus, le Conseil d'Etat pourrait-il s'accomoder du maintien de la séparation des activités sociales et administratives.

Les Commissions jointes ont décidé de maintenir l'article sous rubrique dans la teneur telle qu'amendée par les auteurs du projet de loi.

En effet, il échet de noter dans ce contexte que les auteurs du projet de loi ont supprimé à l'alinéa 1er de l'article sous rubrique la partie de phrase *„d'un réviseur externe et à celui“*.

Du fait de la tenue par l'office d'une comptabilité selon les principes de la comptabilité commerciale et de la mise en place d'un cadre budgétaire spécifique aux missions d'aide sociale, basé sur un plan comptable uniforme, par l'Etat, un contrôle par un réviseur externe, supplémentairement à celui exercé par le Service de contrôle de la comptabilité communale, est devenu superfétatoire.

Articles 34 à 38 (nouveaux)

Il s'agit des dispositions transitoires, abrogatoires et finales.

A l'endroit de l'article 35, le Conseil d'Etat a rappelé que l'article 41 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, que l'article sous rubrique entend abroger, vise aussi des personnes placées en institution et qu'il a proposé d'en tenir compte sous l'article 6. Il a fait savoir que si sa proposition ne devait pas être retenue, il s'opposerait à l'abrogation de l'article 41, car elle créerait pour les personnes adultes concernées une insécurité juridique, le financement des enfants placés en institution étant désormais réglé par la nouvelle loi relative à l'enfance et à la famille¹⁴.

Les Commissions parlementaires ont maintenu l'article. Elles ont cependant précisé, au deuxième tiret, qu'il s'agissait de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 11 décembre 1846, reprenant de ce fait une suggestion du Conseil d'Etat.

A noter encore que l'ancien article 38, selon lequel les notions de *„domicile de secours“* et de *„bureau de bienfaisance“* sont remplacées par le terme d' *„office social“*, a été supprimé.

*

¹⁴ Voir aussi commentaire article 7

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Famille, de l'Égalité des chances et de la Jeunesse ainsi que la Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire recommandent en leur majorité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 5830 dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LES COMMISSIONS

PROJET DE LOI organisant l'aide sociale

I. – DISPOSITIONS GENERALES

Le droit

Art. 1er. Il est créé un droit à l'aide sociale destiné à permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine.

L'objectif

Art. 2. L'aide sociale, appelée dans la suite du texte l'„aide“, assure aux personnes dans le besoin et à leur famille l'accès aux biens et aux services adaptés à leur situation particulière, afin de les aider à acquérir ou à préserver leur autonomie.

Elle intervient à titre subsidiaire et peut compléter les mesures sociales et les prestations financières prévues par d'autres lois et règlements, que le bénéficiaire est tenu d'épuiser.

L'aide

Art. 3. L'aide est de nature palliative, curative ou préventive.

Elle est axée sur un accompagnement social à court, moyen ou long terme; en cas de nécessité, cet accompagnement sera assorti d'une aide matérielle en nature ou en espèces.

Les ayants droit

Art. 4. A droit à l'aide, toute personne séjournant au Grand-Duché de Luxembourg conformément à la législation en vigueur.

Toutefois, sont exclus du bénéfice de l'aide matérielle en espèces:

- la personne ayant le statut de demandeur de protection internationale qui bénéficie d'un régime propre à sa situation;
- la personne qui a obtenu une autorisation de séjour suite à un engagement écrit pris par un tiers de subvenir à ses besoins;
- l'élève ou l'étudiant étranger, qui s'établit au Grand-Duché de Luxembourg pour y poursuivre des études ou des formations professionnelles;
- le ressortissant de l'Union européenne ou d'un autre Etat ayant adhéré à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ou un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, durant les trois premiers mois de son séjour sur le territoire du Luxembourg ou durant la période où il est à la recherche d'un emploi s'il est entré à ces fins sur le territoire. Cette dérogation ne s'applique pas aux travailleurs, salariés ou non salariés, ou aux personnes qui gardent ce statut ou aux membres de leur famille, quelle que soit leur nationalité;
- la personne en séjour temporaire au Luxembourg;
- la personne qui fait l'objet d'une mesure de détention préventive ou d'une peine privative de liberté, sauf pendant la période d'un congé pénal.

L'office social

Art. 5. L'aide est dispensée par l'office social, appelé dans la suite du texte „office“.

L'office social est un établissement public doté de la personnalité juridique.

Art. 6. (1) Chaque commune de 6.000 habitants au moins institue un office qui est placé sous la surveillance de cette commune ou adhère à un office commun tel que défini au paragraphe (2). Au jour de l'entrée en fonction du conseil d'administration de l'office, l'actuel office social est dissous et

- pour la commune instituant un office placé sous sa surveillance, cet office succède à tous les biens, droits, charges et obligations de l'office social dissous, conformément aux dispositions du paragraphe (8) du présent article,
- pour les communes adhérant à un office commun, la commune concernée succède à tous les biens, droits, charges et obligations de l'office social dissous.

(2) Toute commune d'une population inférieure à 6.000 habitants se regroupe avec une ou plusieurs autres communes, peu importe le nombre d'habitants de cette ou de ces communes, en vue d'atteindre au moins une population de 6.000 habitants pour former en commun un office, placé sous la surveillance de sa commune siège.

Au jour de l'entrée en fonction du conseil d'administration de l'office commun, les actuels offices sociaux des communes regroupées sont dissous et les communes respectives succèdent à tous leurs biens, droits, charges et obligations.

(3) Chaque commune donne à son office, respectivement à l'office commun auquel elle appartient, les biens et moyens dont il a besoin pour accomplir les missions lui conférées par la présente loi, notamment une dotation au fonds de roulement, calculée dans le cas d'un office commun au prorata de la population de résidence la plus récente calculée par le STATEC.

(4) Une commune regroupée dans un office commun, qui atteint une population d'au moins 6.000 habitants, peut instituer son propre office, à condition que:

- soit les communes qui restent regroupées dans l'office commun aient ensemble une population de 6.000 habitants au moins,
- soit chacune des communes restantes de l'office commun se regroupe à un autre office commun existant.

(5) Une commune de moins de 6.000 habitants peut se retirer d'un office commun et adhérer à un autre office commun, à condition que les communes qui restent regroupées dans le premier office commun aient ensemble une population de 6.000 habitants au moins.

(6) En cas de fusion de communes regroupées dans des offices communs différents, la loi portant fusion des communes déterminera:

- soit que la nouvelle commune aura un office propre parce qu'elle a une population d'au moins 6.000 habitants,
- soit que la nouvelle commune sera regroupée dans l'un des offices dans lequel l'une des anciennes communes était regroupée.

La loi portant fusion des communes fixera les conditions et modalités des opérations de modification des offices concernés tout en veillant à ce que les communes regroupées dans un office commun aient ensemble, en toutes circonstances, une population d'au moins 6.000 habitants.

(7) Un règlement grand-ducal détermine les communes sièges des offices communs et indique pour chaque commune de moins de 6.000 habitants l'office dont elle fait partie au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi. Ce règlement détermine aussi la composition des conseils d'administration et les modalités de désignation et de révocation des membres de ces conseils par les conseils communaux des communes regroupées, les procédures de changement d'office visées aux paragraphes (3) et (4) ci-dessus, ainsi que les montants minima par habitant de la dotation des communes au fonds de roulement de l'office.

(8) Les actes passés par les communes en faveur de leur office social respectivement de leur office commun sont exempts des droits de succession, de timbre, d'enregistrement et d'hypothèques sauf le salaire des formalités hypothécaires.

Il en est de même des biens, droits, charges et obligations auxquels les communes succèdent au sens des paragraphes (1) et (2) du présent article.

Les missions de l'office

Art. 7. L'office social assure aux personnes et à leurs familles qui ont leur domicile sur le territoire de la ou des communes où il exerce sa mission, l'aide définie par la présente loi.

Il prend les initiatives appropriées pour diffuser toute information utile sur les différentes formes d'aide qu'il octroie.

L'office social fournit les conseils et renseignements et effectue les démarches en vue de procurer aux personnes intéressées les mesures sociales et prestations financières auxquelles elles peuvent prétendre en vertu d'autres lois et règlements.

Tout en respectant le libre choix des intéressés, il assure la guidance socio-éducative nécessaire pour leur permettre de vaincre progressivement leurs difficultés.

Il favorise l'accès des personnes visées aux moyens de communication et aux activités socio-culturelles.

Pour autant que de besoin, il accorde des aides matérielles sous la forme la plus appropriée et il pourvoit à la mise à disposition d'un hébergement d'urgence.

Si la personne dans le besoin n'est pas assurée autrement, l'office social prend en charge les risques de maladie, d'un handicap ou de sénescence, y compris l'aide médicale et l'hospitalisation.

En contrepartie de l'aide sociale accordée, l'office social est en droit de demander une participation active de la part des bénéficiaires aux mesures destinées à rétablir leur autonomie.

L'office collabore avec toute personne, autorité ou service impliqués dans la situation des personnes en difficultés afin d'aboutir à des actions coordonnées, concertées et durables au niveau de la prévention et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Pour assumer sa mission de façon optimale dans l'intérêt de la population, l'office peut organiser des permanences dans des locaux autres que ceux de son siège, mais situés sur son territoire de compétence.

Les détails des missions sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Art. 8. La personne mineure ou majeure admise dans une institution sociale ou médico-sociale garde comme commune de référence durant son séjour la commune où elle a son domicile.

Art. 9. L'office exerce les missions lui confiées en suivant les méthodes de travail social les mieux adaptées.

Art. 10. (1) L'office est administré par un conseil d'administration composé de 5 membres au moins.

Dans les communes qui ont leur propre office, il appartient au conseil communal de fixer le nombre des membres du conseil d'administration de l'office.

En ce qui concerne les offices regroupant plusieurs communes, chaque commune membre est représentée par au moins 1 représentant au conseil d'administration. Les modalités de la prise en compte de la taille des communes membres sont fixées par le règlement grand-ducal visé à l'article 6 (7).

(2) Le conseil d'administration est chargé de toutes les affaires qui n'auront pas été déferées à un autre organe par la loi.

Il lui appartient notamment:

- d'établir annuellement un budget et d'arrêter les comptes de l'office;
- de statuer sur les demandes de prestations et sur les restitutions;
- d'engager, de nommer et de congédier le personnel de l'office;
- de décider sur le placement de la fortune de l'office;
- de décider sur l'acquisition et l'aliénation d'immeubles et de droits immobiliers;

- d’assurer la gestion d’œuvres, d’institutions ou de services que la ou les autorités communales lui confient;
- de documenter annuellement à des fins statistiques et d’évaluation, les demandes présentées, les aides attribuées et les objectifs réalisés.

Art. 11. Pour pouvoir être membre du conseil d’administration de l’office, il faut remplir les conditions légales pour être éligible au conseil communal de la commune ou d’une des communes de l’office commun.

Les membres du conseil d’administration ne peuvent être parents ou alliés jusqu’au deuxième degré inclusivement, ni être unis par les liens du mariage ou d’un partenariat.

Art. 12. Ne peuvent faire partie du conseil d’administration:

- les fonctionnaires et employés du Ministère de l’Intérieur ainsi que du Ministère ayant l’aide sociale dans ses attributions et ceux des commissariats de district;
- les bourgmestres et les échevins;
- les membres du personnel de l’office;
- les membres du personnel des communes qui sont desservies par l’office.

Art. 13. Les membres du conseil d’administration sont désignés comme suit:

- lorsque l’office couvre une seule commune, le conseil communal nomme les membres du conseil d’administration. La nomination a lieu suite à un appel public aux candidatures lancé par le collège des bourgmestres et échevins au moins quinze jours avant la réunion du conseil communal lors de laquelle il sera procédé aux nominations;
- lorsque l’office couvre plusieurs communes, il appartient aux conseils communaux des communes regroupées de nommer les membres du conseil d’administration de l’office conformément aux dispositions du règlement grand-ducal visé à l’article 6 (7);
- lors de la nomination des membres, les communes cherchent, dans la mesure du possible, un équilibre entre les genres.

Art. 14. La durée du mandat de chaque membre du conseil d’administration est de six ans.

Le conseil d’administration se renouvelle tous les trois ans par moitié ou par moitié plus ou moins un demi. L’ordre de sortie est fixé lors de la première réunion du conseil d’administration par tirage au sort à effectuer par le président.

Les membres sortants sont rééligibles.

En cas de vacance d’un mandat de membre du conseil d’administration pour quelque raison que ce soit, il est pourvu au remplacement du membre dans un délai de trois mois.

Tout membre élu en remplacement achève le terme du mandat de celui qu’il remplace.

Art. 15. Le membre du conseil d’administration qui en cours de mandat perd une condition d’éligibilité ou est frappé d’une incompatibilité, est de plein droit démissionnaire de son mandat.

Lorsque l’office couvre le territoire d’une seule commune, le conseil communal de cette commune peut révoquer de son mandat un membre du conseil d’administration de l’office et pourvoir à son remplacement dans un délai de trois mois.

Lorsque l’office couvre le territoire de plusieurs communes, la révocation d’un membre du conseil d’administration de l’office a lieu conformément aux dispositions du règlement grand-ducal visé à l’article 6 (7).

Art. 16. Le conseil d’administration élit son président parmi ses membres.

L’office est représenté dans les actes ou en justice par le président du conseil d’administration.

Le président est chargé de la gestion des affaires courantes de l’office.

En cas d’absence ou d’empêchement pour quelque raison que ce soit, le président est remplacé par le plus ancien en rang des membres du conseil d’administration.

Le rang des membres du conseil d'administration est fixé dans un tableau de préséance dressé dès la désignation du président. Le rang est déterminé d'après l'ordre d'ancienneté de service des membres du conseil d'administration. Pour les membres entrés en service à la même époque, l'ancienneté est déterminée par tirage au sort effectué par le président.

Art. 17. Les réunions du conseil d'administration sont convoquées par le président. Sauf en cas d'urgence, la convocation se fait par écrit et à domicile, au moins huit jours avant celui de la réunion; elle mentionne le lieu, le jour et l'heure de la réunion et en contient l'ordre du jour.

Le secrétariat du conseil d'administration est assuré par un membre du personnel de l'office. Un procès-verbal des délibérations est rédigé après chaque réunion du conseil d'administration; il est signé par le président et contresigné par le secrétaire.

Le conseil d'administration se réunit aussi souvent que l'intérêt de l'office l'exige, mais au moins une fois par trimestre.

Les délibérations du conseil d'administration sont valables si la majorité des membres est présente.

Le conseil d'administration décide à la majorité des suffrages. En cas de parité des voix, la voix du président est prépondérante.

Les membres du conseil d'administration touchent des jetons de présence dont les montants sont fixés par règlement grand-ducal.

Le président a droit à une indemnité dont le montant est fixé par le conseil d'administration sous l'approbation du ministre de l'Intérieur. Un règlement grand-ducal arrête les maxima de ces indemnités.

Un règlement d'ordre intérieur détermine le fonctionnement du conseil d'administration.

Art. 18. Toutes les questions relatives aux prestations d'aide peuvent faire l'objet d'une décision d'urgence du président ou de son remplaçant ou du membre du personnel délégué par le président, à notifier au conseil d'administration au plus tard lors de sa prochaine réunion.

Le personnel de l'office

Art. 19. Le président du conseil d'administration est assisté par le personnel de l'office placé sous la direction et l'autorité du conseil d'administration.

Chaque office doit s'assurer la collaboration d'au moins un assistant social ou assistant d'hygiène sociale à temps plein au sein d'un service en charge du travail social.

L'office social peut confier la gestion du service en charge du travail social, moyennant convention, à un organisme social, agréé suivant la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (ASFT) et disposant du personnel qualifié nécessaire.

Art. 20. Le ou les bourgmestres ou son ou leurs délégué(s), membre(s) du collège des bourgmestre et échevins, assistant, lorsqu'ils le jugent convenable, aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative.

Secret professionnel

Art. 21. Toute personne qui, à un titre quelconque, participe aux activités d'un office social, obtient ou reçoit communication de données personnelles, est tenue au secret professionnel aux conditions et sous les peines de l'article 458 du Code pénal.

Les ressources financières de l'office

Art. 22. Les ressources de l'office se composent notamment:

- des revenus de biens meubles et immeubles de l'office;
- des dons et legs;
- de la part réservée à l'aide sociale communale par la Loterie nationale;

- des contributions de l'Etat;
- des contributions des communes conformément à la présente loi.

Art. 23. (1) L'Etat et la commune prennent en charge, à parts égales, le déficit annuel résultant de l'aide accordée conformément aux dispositions de la présente loi, des frais de gestion de l'office ainsi que des frais de personnel, pour autant que ce personnel travaille pour l'office et que son nombre ne dépasse pas une quote-part de 1/6.000 habitants pour le personnel d'encadrement social et de 0,5/6.000 habitants pour le personnel administratif. Le même partage s'applique aux indemnités du président et aux jetons de présence des membres du conseil d'administration.

Dans le cas d'un office commun, les parts respectives des communes regroupées sont fixées au prorata de la population la plus récente calculée par le STATEC.

Les aides urgentes, accordées en vertu de l'article 27, sont entièrement à charge de l'Etat.

(2) La participation de l'Etat et des communes aux frais d'immeubles et aux frais résultant de projets non prévus par la présente loi, ainsi qu'aux frais résultant de l'engagement de personnel supplémentaire est fixé d'un commun accord avec le ministère compétent et la ou les communes concernées.

(3) Les interventions financières visées aux paragraphes (1) et (2) sont réglées dans des conventions à passer entre la commune, respectivement les communes, l'office social et le Ministère ayant l'aide sociale dans ses attributions. Afin de permettre aux partenaires de la convention de pourvoir à leurs participations respectives, l'office leur remet un projet de budget pour l'année suivante, approuvé par la ou les communes, au plus tard pour le 15 novembre de l'année en cours.

De la procédure

Art. 24. La personne dans le besoin s'adresse à l'office de la commune où elle a son domicile. Un règlement grand-ducal fixe les procédures en rapport avec le dépôt et le traitement des demandes d'aide. Il détermine les modalités d'établissement et le contenu minimal des dossiers.

Art. 25. La décision du conseil d'administration ainsi que la décision du président ou de son remplaçant ou du membre du personnel par lui délégué, visée à l'article 18, sont précédées, sauf urgence, d'une enquête sociale, se terminant par un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et proposant les moyens les plus appropriés d'y faire face.

L'intéressé est tenu de fournir tout renseignement utile sur sa situation et d'informer l'office de tout élément nouveau susceptible d'avoir une répercussion sur l'aide qui lui est accordée. Ces informations sont fixées par écrit, datées et signées par l'intéressé.

Les informations fournies, ainsi que l'enquête sociale établie par un travailleur social de l'office, servent de base aux décisions à prendre et font foi jusqu'à preuve du contraire.

Art. 26. Tout requérant de l'aide sociale dispose d'un droit de recours devant le conseil arbitral et devant le conseil supérieur des assurances sociales. La procédure à suivre et les frais de justice sont régis par le règlement grand-ducal du 24 décembre 1993 déterminant en application de l'article 294 du code des assurances sociales, la procédure à suivre devant le conseil arbitral et le conseil supérieur des assurances sociales, ainsi que les délais et frais de justice.

II. – DU SECOURS HUMANITAIRE

Art. 27. L'office peut dispenser à la personne dans le besoin, qui se trouve sur son territoire de compétence sans pour autant remplir les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale telles que définies à l'article 4, un secours urgent, de courte durée et conforme aux définitions données aux articles 2 et 3 de la présente loi.

III. – DE LA FOURNITURE MINIMALE D'ENERGIE DOMESTIQUE ET D'EAU

Art. 28. Aux fins de la présente loi on entend par:

- „l'accès à l'eau“: la garantie de disposer d'un accès en quantité suffisante à de l'eau destinée à la consommation humaine, pour ses besoins personnels au niveau de l'alimentation et de l'hygiène;

- „frais d'eau destinée à la consommation humaine“: tous les frais liés à l'approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine ainsi qu'à l'évacuation des eaux usées;
- „énergie domestique“: toute forme d'énergie délivrée par un réseau public ou privé ou par des fournitures d'énergie stockable au domicile de la personne concernée, notamment l'électricité, le gaz, le fuel domestique, le charbon et ses dérivés, le bois, ainsi que toute forme d'énergie pouvant être utilisée à des fins domestiques;
- „énergie électrique“: l'alimentation en électricité basse tension du domicile des personnes privées à des fins domestiques;
- „une fourniture minimale en énergie domestique“: la garantie de bénéficier dans les conditions décrites ci-après d'une fourniture minimale en énergie domestique pour se chauffer correctement, pour préparer ses repas et pour éclairer son logement.

Art. 29. Dans les conditions et modalités fixées par la présente loi, l'accès à l'eau ainsi qu'à une fourniture minimale en énergie domestique est garantie à toute personne remplissant les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale, si elle se trouve dans l'impossibilité de faire face à ses frais d'eau destinée à la consommation humaine ou d'énergie domestique.

Art. 30. En cas d'application de la procédure fixée respectivement aux articles 2(8)d) et 12(5)d) des lois relatives à l'organisation du marché de l'électricité et à l'organisation du marché du gaz naturel, à l'encontre des clients résidentiels en défaillance de paiement, l'office compétent, après avoir reçu la copie de l'information y prévue, entame une procédure de prise en charge, pour autant que le défaillant remplit les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale. Dans tous les cas, l'office informe le fournisseur de la suite réservée au dossier dans les 10 jours de la réception de la copie de l'information.

En cas d'impossibilité de payer une facture relative à d'autres biens énergétiques ou à l'eau destinée à la consommation humaine, le client défaillant s'adresse directement à l'office compétent, qui procédera suivant les règles établies aux articles 24 à 25 de la présente loi.

IV. – DISPOSITIONS COMPLEMENTAIRES

De la restitution de l'aide fournie

Art. 31. L'office social peut réclamer la restitution des secours financiers versés à toute personne, qui au cours de la période pendant laquelle elle en a bénéficié disposait de ressources qui auraient dû être prises en considération, ou qui, après en avoir bénéficié, est revenue à meilleure fortune.

Des prestations supplémentaires

Art. 32. Si des prestations d'aide sociale supplémentaires, autres que celles prévues par la présente loi, sont à fournir par l'office, à la demande d'une ou de plusieurs communes, les frais résultant, de façon directe ou indirecte, de ces prestations sont à charge des communes qui en ont fait la demande.

Si la demande émane de plusieurs communes, les frais à charge sont répartis proportionnellement au nombre d'habitants des communes ayant demandé ces prestations supplémentaires.

Des modalités et obligations en rapport avec la gestion financière

Art. 33. L'office est soumis au contrôle du Service de contrôle de la comptabilité communale conformément aux dispositions légales réglant le fonctionnement de ce service.

L'office tient une comptabilité selon les principes de la comptabilité commerciale avec une partie analytique permettant de distinguer au moins entre les activités administratives et les activités sociales. Les comptes d'exercice sont remplacés par un bilan et un compte des pertes et profits global regroupant les différentes activités de l'office.

Un cadre budgétaire et comptable, spécifique aux missions d'aide sociale, est mis en place par l'Etat. Il est basé sur un plan comptable uniforme.

V. – DISPOSITIONS TRANSITOIRES, ABROGATOIRES ET FINALES

Art. 34. Les fonctionnaires, employés communaux, employés privés et ouvriers de l'office social sont pris en charge par l'office qui le remplace. Ils continuent d'être soumis aux dispositions de leurs statuts et contrats et d'être rémunérés dans les mêmes conditions que s'ils étaient dans leur office social d'origine. Ils conservent dans l'office leurs droits acquis et l'ensemble des avantages dont ils bénéficiaient et notamment les mêmes possibilités d'avancement, d'échelons et de grades, de durée et de carrière ainsi que les mêmes modalités de rémunération que dans leur office social d'origine.

Art. 35. Sont abrogés:

- la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours;
- l'arrêté royal grand-ducal modifié du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance;
- l'article 41 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

Art. 36. Les modifications suivantes sont apportées à la loi communale du 13 décembre 1988.

Le deuxième alinéa de l'article 27 est modifié comme suit:

„Des jetons de présence peuvent également être accordés, sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur, aux membres des commissions administratives des hospices civils pour l'assistance aux séances desdites commissions.“

La première phrase du premier alinéa de l'article 31 est modifiée comme suit:

„Le conseil nomme les membres des commissions administratives des hospices civils.“

La première phrase du deuxième alinéa de l'article 31 est modifiée comme suit:

„Les membres des commissions administratives des hospices civils doivent être de nationalité luxembourgeoise.“

L'article 72 est modifié comme suit:

„Le bourgmestre ou son délégué assiste, lorsqu'il le juge convenable, aux réunions des commissions administratives des hospices civils et prend part à leurs délibérations avec voix délibérative. Il a le droit de présider l'assemblée.“

Art. 37. Par dépassement des limites fixées dans la loi budgétaire pour l'exercice 2009, le Ministre de la Famille et de l'Intégration est autorisé à procéder à l'engagement d'un agent de la carrière supérieure de l'attaché de gouvernement et d'un agent de la carrière moyenne du rédacteur.

Art. 38. Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le 1er janvier 2010, à l'exception de l'article 37 qui entre en vigueur le quatrième jour après la publication au Mémorial.

Luxembourg, le 5 mai 2009

La Rapportrice,
Sylvie ANDRICH-DUVAL

La Présidente,
Marie-Josée FRANK

Le Président,
Marco SCHANK

Service Central des Imprimés de l'Etat

5830/14

N° 5830¹⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI

organisant l'aide sociale

* * *

**REFUS DE LA DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(2.6.2009)

Le Conseil d'Etat,

appelé par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 8 mai 2009, à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

**PROJET DE LOI
organisant l'aide sociale**

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 7 mai 2009 et dispensé du second vote constitutionnel;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'Etat en ses séances des 3 février 2009 et 28 avril 2009;

refuse

la dispense du second vote constitutionnel.

Ainsi décidé en séance publique du 2 juin 2009.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5830/15

N° 5830¹⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

2ième Session extraordinaire 2009

PROJET DE LOI**organisant l'aide sociale**

* * *

**AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION DE LA
FAMILLE, DE LA JEUNESSE ET DE L'EGALITE DES CHANCES
ET PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES INTERIEURES, DE
LA GRANDE REGION ET DE LA POLICE****DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(7.10.2009)

Monsieur le Président,

Me référant à l'article 19 (2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, j'ai l'honneur de vous soumettre deux amendements, tels que la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances et la Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police les ont adoptés dans leur réunion jointe du 6 octobre 2009.

Amendement 1

A l'article 37, tel que proposé dans le rapport commun de la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse et de la Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire du 5 mai 2009, les termes „pour l'exercice 2009“ sont supprimés.

L'article 37 se lira dès lors comme suit:

„**Art. 37.** Par dépassement des limites fixées dans la loi budgétaire ~~pour l'exercice 2009~~, le Ministre de la Famille et de l'Intégration est autorisé à procéder à l'engagement d'un agent de la carrière supérieure de l'attaché de gouvernement et d'un agent de la carrière moyenne du rédacteur.“

Amendement 2

A l'article 38, tel que proposé dans le rapport commun de la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse et de la Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire du 5 mai 2009, „2010“ est remplacé par „2011“, de sorte que l'article 38 prendra la teneur suivante:

„**Art. 38.** Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le 1er janvier ~~2010~~2011, à l'exception de l'article 37 qui entre en vigueur le quatrième jour après la publication au Mémorial.“

*

COMMENTAIRE DES AMENDEMENTS 1 ET 2

Suite à l'évolution dans le temps des travaux législatifs relatifs au projet de loi sous rubrique, il y a lieu de refixer les échéances de mise en vigueur prévues à l'article 38 du projet de loi.

En ce faisant les deux commissions parlementaires ne font qu'adopter des amendements de nature purement techniques ayant trait à l'entrée en vigueur des dispositions légales et suivent en cela le Conseil d'Etat.

En effet, à l'époque la disposition légale relative à l'entrée en vigueur de la loi ne donnait pas lieu à observation de la part de la Haute Corporation. Dans son avis du 3 février 2009 (doc. parl. 5830⁸, p. 26), celle-ci a retenu au sujet de l'ancien article 40 du texte coordonné gouvernemental du 19 septembre 2008, que: „Sous réserve par le législateur de faire aboutir la procédure législative en cours en temps utile pour disposer d'une période suffisamment longue de préparer l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fixée au 1er janvier 2010, cet article ne donne pas lieu à observation.“

*

Copie de la présente est adressée pour information à Mme Octavie Modert, Ministre aux Relations avec le Parlement, à Madame Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Famille et de l'Intégration et à Monsieur Jean-Marie Halsdorf, Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Laurent MOSAR

5830/16

N° 5830¹⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2009-2010

PROJET DE LOI**organisant l'aide sociale**

* * *

DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(20.10.2009)

Sur la base de l'article 19(2) de sa loi organique du 12 juillet 1996, le Conseil d'Etat fut saisi le 7 octobre 2009 par le président de la Chambre des députés de deux amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la famille, de la jeunesse et de l'égalité des chances et la Commission des affaires intérieures, de la Grande région et de la police dans leur réunion jointe du 6 octobre 2009. Le texte des amendements était accompagné d'un commentaire.

Les deux amendements ont trait aux articles 37 et 38 du projet de loi et visent respectivement à actualiser la référence à la loi budgétaire et à refixer les échéances de mise en vigueur au 1er janvier 2011.

Dans son avis du 3 février 2009, le Conseil d'Etat avait ainsi commenté la mise en vigueur proposée: „*sous réserve par le législateur de faire aboutir la procédure législative en cours en temps utile pour disposer d'une période suffisamment longue de préparer l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fixée au 1er janvier 2010, cet article ne donne pas lieu à observation*“.

Le Conseil d'Etat peut donc approuver les deux amendements parlementaires, qui ne donnent pas lieu à observation.

Il rappelle que, compte tenu des amendements, le vote parlementaire, qui aura pour objet le texte ainsi amendé, sera à considérer comme nouveau vote sur l'ensemble de la loi.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 20 octobre 2009.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5830/17

N° 5830¹⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

PROJET DE LOI**organisant l'aide sociale**

* * *

RAPPORT COMPLEMENTAIRE COMMUN**de la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité
des chances et de la Commission des Affaires intérieures, de
la Grande Région et de la Police**

(10.11.2009)

La Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances se compose, pour les volets „Famille“ et „Jeunesse“, de: M. Mill MAJERUS, Président; Mme Sylvie ANDRICH-DUVAL, Rapportrice; MM. Marc ANGEL, Eugène BERGER, Jean COLOMBERA, Mme Claudia DALL'AGNOL, M. Emile EICHER, Mme Viviane LOSCHETTER, MM. Claude MEISCH, Paul-Henri MEYERS, Jean-Paul SCHAAF et Mme Vera SPAUTZ, Membres.

La Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police se compose, pour les volets „Affaires intérieures“ et „Grande Région“, de: M. Ali KAES, Président; MM. Fernand DIEDERICH, Emile EICHER, Fernand ETGEN, Gaston GIBERYEN, Camille GIRA, Claude HAAGEN, Paul HELMINGER, Jean-Pierre KLEIN, Gilles ROTH, Jean-Paul SCHAAF et Raymond WEYDERT, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés le 22 janvier 2008 par Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration, Marie-Josée Jacobs. En date du 20 mars 2008, la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse a désigné Madame Sylvie Andrich-Duval comme rapportrice du projet de loi. La composition de la commission était alors la suivante: Mme Marie-Josée FRANK, Présidente; Mme Sylvie ANDRICH-DUVAL, Rapportrice; M. Marc ANGEL, Mme Nancy ARENDT, M. Eugène BERGER, Mme Claudia DALL'AGNOL, M. Fernand DIEDERICH, Mme Colette FLESCHE, M. Aly JAERLING, Mme Viviane LOSCHETTER et M. Jean-Paul SCHAAF, Membres.

Dès la réunion du 20 mai 2008, la Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire s'est jointe aux travaux. Elle se composait comme suit: M. Marco SCHANK, Président; MM. Fernand DIEDERICH, Fernand ETGEN, Mme Fabienne GAUL, MM. Gaston GIBERYEN, Camille GIRA, Paul HELMINGER, Jean-Pierre KLEIN, Mme Lydia MUTSCH, MM. Gilles ROTH et Fred SUNNEN, Membres.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 3 février 2009 et, suite à deux séries d'amendements, un avis complémentaire en date du 28 avril 2009.

Les deux commissions jointes ont adopté leur rapport lors de la réunion du 5 mai 2009. Elles ont décidé de soumettre le texte tel qu'amendé par elles à la Chambre des Députés pour un premier vote malgré une opposition formelle prononcée par le Conseil d'Etat à l'encontre de la disposition prévoyant un seul office social pour au moins 6.000 habitants. La Haute Corporation a vu dans ces regroupements

d'offices sociaux „imposés par le pouvoir central“ surtout une violation du principe de l'autonomie communale. Les commissions jointes n'ont pas partagé cette vue et soulignent dans leur rapport que: „La détermination de la masse critique doit se faire en évitant une centralisation excessive et une mise à distance excessive qui ne sont nullement dans l'intérêt des citoyens. Le seuil minimal de 6.000 habitants retenu par le projet de loi sous rubrique constitue un compromis raisonnable entre une gestion correcte des besoins à partir des ressources disponibles et le respect de l'activité et de l'autonomie communale. Il offre également un champ de solutions plus large.“ Elles ont encore justifié leur décision „au regard de l'actuelle crise économique et financière qui risque de perdurer et partant de fragiliser tous les jours un peu plus les personnes déjà vulnérables, créant ainsi de nouveaux candidats à l'aide sociale. Face au risque d'une telle évolution, il est primordial de disposer le plus rapidement possible d'outils modernes et adaptés pour venir en aide aux personnes en difficultés“.

En date du 7 mai 2009, la Chambre des Députés a adopté le projet de loi par un premier vote.

En sa séance plénière du 2 juin 2009, le Conseil d'Etat a refusé la dispense du second vote constitutionnel.

Dans le cadre de la séance constitutive de la Chambre des Députés issue des élections législatives du 7 juin 2009, la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances, ainsi que la Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police furent instituées lors de la séance publique extraordinaire du 28 juillet 2009.

En sa réunion du 30 juillet 2009, la Conférence des Présidents a décidé de renvoyer à la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances le projet de loi sous rubrique, laquelle a associé la Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police à la continuation des travaux.

*

2. TRAVAUX EN COMMISSIONS: AMENDEMENTS ET DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

Dans leur réunion jointe du 6 octobre 2009, les deux commissions parlementaires ont adopté deux amendements au texte tel qu'il fut proposé dans le rapport commun du 5 mai 2009 et adopté par la Chambre des Députés par un premier vote en date du 7 mai 2009.

Le premier amendement a consisté à supprimer à l'article 37 relatif au recrutement de personnel au Ministère de la Famille et de l'Intégration les mots „pour l'exercice 2009.“.

Le second amendement a remplacé à l'article 38 relatif à la mise en vigueur du texte de loi l'année „2010“ par celle de „2011“.

Les commissions ont jugé nécessaire, en raison de l'évolution dans le temps des travaux législatifs relatifs au projet de loi sous rubrique, d'adapter respectivement la référence à la loi budgétaire et la mise en vigueur de la future loi organisant l'aide sociale. Par l'adoption de ces amendements purement techniques, les commissions ont par ailleurs suivi le Conseil d'Etat qui avait retenu, dans son avis du 3 février 2009 au sujet de l'ancien article 40 du texte coordonné gouvernemental du 19 septembre 2008, que: „Sous réserve par le législateur de faire aboutir la procédure législative en cours en temps utile pour disposer d'une période suffisamment longue de préparer l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fixée au 1er janvier 2010, cet article ne donne pas lieu à observation“.

Dans son deuxième avis complémentaire rendu le 20 octobre 2009, le Conseil d'Etat a par conséquent pu approuver ces deux amendements, qui n'ont pas donné lieu à observation. La Haute Corporation a rappelé que, „compte tenu des amendements, le vote parlementaire, qui aura pour objet le texte ainsi amendé, sera à considérer comme nouveau vote sur l'ensemble de la loi“.

Les deux commissions se rallient au rapport commun de la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse et de la Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire dans la teneur adoptée en date du 5 mai 2009, à l'exception des articles 37 et 38 qui ont fait l'objet des amendements adoptés en date du 6 octobre 2009.

Le présent rapport complémentaire a été adopté par les deux commissions jointes en leur réunion du 10 novembre 2009.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Égalité des chances et la Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police recommandent majoritairement à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 5830 dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LES COMMISSIONS

PROJET DE LOI organisant l'aide sociale

I. – Dispositions générales

Le droit

Art. 1er. Il est créé un droit à l'aide sociale destiné à permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine.

L'objectif

Art. 2. L'aide sociale, appelée dans la suite du texte l'„aide“, assure aux personnes dans le besoin et à leur famille l'accès aux biens et aux services adaptés à leur situation particulière, afin de les aider à acquérir ou à préserver leur autonomie.

Elle intervient à titre subsidiaire et peut compléter les mesures sociales et les prestations financières prévues par d'autres lois et règlements, que le bénéficiaire est tenu d'épuiser.

L'aide

Art. 3. L'aide est de nature palliative, curative ou préventive.

Elle est axée sur un accompagnement social à court, moyen ou long terme; en cas de nécessité, cet accompagnement sera assorti d'une aide matérielle en nature ou en espèces.

Les ayants droit

Art. 4. A droit à l'aide, toute personne séjournant au Grand-Duché de Luxembourg conformément à la législation en vigueur.

Toutefois, sont exclus du bénéfice de l'aide matérielle en espèces:

- la personne ayant le statut de demandeur de protection internationale qui bénéficie d'un régime propre à sa situation;
- la personne qui a obtenu une autorisation de séjour suite à un engagement écrit pris par un tiers de subvenir à ses besoins;
- l'élève ou l'étudiant étranger, qui s'établit au Grand-Duché de Luxembourg pour y poursuivre des études ou des formations professionnelles;
- le ressortissant de l'Union européenne ou d'un autre Etat ayant adhéré à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ou un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, durant les trois premiers mois de son séjour sur le territoire du Luxembourg ou durant la période où il est à la recherche d'un emploi s'il est entré à ces fins sur le territoire. Cette dérogation ne s'applique pas aux travailleurs, salariés ou non salariés, ou aux personnes qui gardent ce statut ou aux membres de leur famille, quelle que soit leur nationalité;
- la personne en séjour temporaire au Luxembourg;
- la personne qui fait l'objet d'une mesure de détention préventive ou d'une peine privative de liberté, sauf pendant la période d'un congé pénal.

L'office social

Art. 5. L'aide est dispensée par l'office social, appelé dans la suite du texte „office“.

L'office social est un établissement public doté de la personnalité juridique.

Art. 6. (1) Chaque commune de 6.000 habitants au moins institue un office qui est placé sous la surveillance de cette commune ou adhère à un office commun tel que défini au paragraphe (2). Au jour de l'entrée en fonction du conseil d'administration de l'office, l'actuel office social est dissous et

- pour la commune instituant un office placé sous sa surveillance, cet office succède à tous les biens, droits, charges et obligations de l'office social dissous, conformément aux dispositions du paragraphe (8) du présent article,
- pour les communes adhérant à un office commun, la commune concernée succède à tous les biens, droits, charges et obligations de l'office social dissous.

(2) Toute commune d'une population inférieure à 6.000 habitants se regroupe avec une ou plusieurs autres communes, peu importe le nombre d'habitants de cette ou de ces communes, en vue d'atteindre au moins une population de 6.000 habitants pour former en commun un office, placé sous la surveillance de sa commune siège.

Au jour de l'entrée en fonction du conseil d'administration de l'office commun, les actuels offices sociaux des communes regroupées sont dissous et les communes respectives succèdent à tous leurs biens, droits, charges et obligations.

(3) Chaque commune donne à son office, respectivement à l'office commun auquel elle appartient, les biens et moyens dont il a besoin pour accomplir les missions lui conférées par la présente loi, notamment une dotation au fonds de roulement, calculée dans le cas d'un office commun au prorata de la population de résidence la plus récente calculée par le STATEC.

(4) Une commune regroupée dans un office commun, qui atteint une population d'au moins 6.000 habitants, peut instituer son propre office, à condition que:

- soit les communes qui restent regroupées dans l'office commun aient ensemble une population de 6.000 habitants au moins,
- soit chacune des communes restantes de l'office commun se regroupe à un autre office commun existant.

(5) Une commune de moins de 6.000 habitants peut se retirer d'un office commun et adhérer à un autre office commun, à condition que les communes qui restent regroupées dans le premier office commun aient ensemble une population de 6.000 habitants au moins.

(6) En cas de fusion de communes regroupées dans des offices communs différents, la loi portant fusion des communes déterminera:

- soit que la nouvelle commune aura un office propre parce qu'elle a une population d'au moins 6.000 habitants,
- soit que la nouvelle commune sera regroupée dans l'un des offices dans lequel l'une des anciennes communes était regroupée.

La loi portant fusion des communes fixera les conditions et modalités des opérations de modification des offices concernés tout en veillant à ce que les communes regroupées dans un office commun aient ensemble, en toutes circonstances, une population d'au moins 6.000 habitants.

(7) Un règlement grand-ducal détermine les communes sièges des offices communs et indique pour chaque commune de moins de 6.000 habitants l'office dont elle fait partie au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi. Ce règlement détermine aussi la composition des conseils d'administration et les modalités de désignation et de révocation des membres de ces conseils par les conseils communaux des communes regroupées, les procédures de changement d'office visées aux paragraphes (3) et (4) ci-dessus, ainsi que les montants minima par habitant de la dotation des communes au fonds de roulement de l'office.

(8) Les actes passés par les communes en faveur de leur office social respectivement de leur office commun sont exempts des droits de succession, de timbre, d'enregistrement et d'hypothèques sauf le salaire des formalités hypothécaires.

Il en est de même des biens, droits, charges et obligations auxquels les communes succèdent au sens des paragraphes (1) et (2) du présent article.

Les missions de l'office

Art. 7. L'office social assure aux personnes et à leurs familles qui ont leur domicile sur le territoire de la ou des communes où il exerce sa mission, l'aide définie par la présente loi.

Il prend les initiatives appropriées pour diffuser toute information utile sur les différentes formes d'aide qu'il octroie.

L'office social fournit les conseils et renseignements et effectue les démarches en vue de procurer aux personnes intéressées les mesures sociales et prestations financières auxquelles elles peuvent prétendre en vertu d'autres lois et règlements.

Tout en respectant le libre choix des intéressés, il assure la guidance socio-éducative nécessaire pour leur permettre de vaincre progressivement leurs difficultés.

Il favorise l'accès des personnes visées aux moyens de communication et aux activités socioculturelles.

Pour autant que de besoin, il accorde des aides matérielles sous la forme la plus appropriée et il pourvoit à la mise à disposition d'un hébergement d'urgence.

Si la personne dans le besoin n'est pas assurée autrement, l'office social prend en charge les risques de maladie, d'un handicap ou de sénescence, y compris l'aide médicale et l'hospitalisation.

En contrepartie de l'aide sociale accordée, l'office social est en droit de demander une participation active de la part des bénéficiaires aux mesures destinées à rétablir leur autonomie.

L'office collabore avec toute personne, autorité ou service impliqués dans la situation des personnes en difficultés afin d'aboutir à des actions coordonnées, concertées et durables au niveau de la prévention et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Pour assumer sa mission de façon optimale dans l'intérêt de la population, l'office peut organiser des permanences dans des locaux autres que ceux de son siège, mais situés sur son territoire de compétence.

Les détails des missions sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Art. 8. La personne mineure ou majeure admise dans une institution sociale ou médico-sociale garde comme commune de référence durant son séjour la commune où elle a son domicile.

Art. 9. L'office exerce les missions lui confiées en suivant les méthodes de travail social les mieux adaptées.

Art. 10. (1) L'office est administré par un conseil d'administration composé de 5 membres au moins.

Dans les communes qui ont leur propre office, il appartient au conseil communal de fixer le nombre des membres du conseil d'administration de l'office.

En ce qui concerne les offices regroupant plusieurs communes, chaque commune membre est représentée par au moins 1 représentant au conseil d'administration. Les modalités de la prise en compte de la taille des communes membres sont fixées par le règlement grand-ducal visé à l'article 6 (7).

(2) Le conseil d'administration est chargé de toutes les affaires qui n'auront pas été déferées à un autre organe par la loi.

Il lui appartient notamment:

- d'établir annuellement un budget et d'arrêter les comptes de l'office;
- de statuer sur les demandes de prestations et sur les restitutions;
- d'engager, de nommer et de congédier le personnel de l'office;
- de décider sur le placement de la fortune de l'office;
- de décider sur l'acquisition et l'aliénation d'immeubles et de droits immobiliers;
- d'assurer la gestion d'oeuvres, d'institutions ou de services que la ou les autorités communales lui confient;

- de documenter annuellement à des fins statistiques et d'évaluation, les demandes présentées, les aides attribuées et les objectifs réalisés.

Art. 11. Pour pouvoir être membre du conseil d'administration de l'office, il faut remplir les conditions légales pour être éligible au conseil communal de la commune ou d'une des communes de l'office commun.

Les membres du conseil d'administration ne peuvent être parents ou alliés jusqu'au deuxième degré inclusivement, ni être unis par les liens du mariage ou d'un partenariat.

Art. 12. Ne peuvent faire partie du conseil d'administration:

- les fonctionnaires et employés du Ministère de l'Intérieur ainsi que du Ministère ayant l'aide sociale dans ses attributions et ceux des commissariats de district;
- les bourgmestres et les échevins;
- les membres du personnel de l'office;
- les membres du personnel des communes qui sont desservies par l'office.

Art. 13. Les membres du conseil d'administration sont désignés comme suit:

- lorsque l'office couvre une seule commune, le conseil communal nomme les membres du conseil d'administration. La nomination a lieu suite à un appel public aux candidatures lancé par le collège des bourgmestres et échevins au moins quinze jours avant la réunion du conseil communal lors de laquelle il sera procédé aux nominations;
- lorsque l'office couvre plusieurs communes, il appartient aux conseils communaux des communes regroupées de nommer les membres du conseil d'administration de l'office conformément aux dispositions du règlement grand-ducal visé à l'article 6 (7);
- lors de la nomination des membres, les communes cherchent, dans la mesure du possible, un équilibre entre les genres.

Art. 14. La durée du mandat de chaque membre du conseil d'administration est de six ans.

Le conseil d'administration se renouvelle tous les trois ans par moitié ou par moitié plus ou moins un demi. L'ordre de sortie est fixé lors de la première réunion du conseil d'administration par tirage au sort à effectuer par le président.

Les membres sortants sont rééligibles.

En cas de vacance d'un mandat de membre du conseil d'administration pour quelque raison que ce soit, il est pourvu au remplacement du membre dans un délai de trois mois.

Tout membre élu en remplacement achève le terme du mandat de celui qu'il remplace.

Art. 15. Le membre du conseil d'administration qui en cours de mandat perd une condition d'éligibilité ou est frappé d'une incompatibilité, est de plein droit démissionnaire de son mandat.

Lorsque l'office couvre le territoire d'une seule commune, le conseil communal de cette commune peut révoquer de son mandat un membre du conseil d'administration de l'office et pourvoir à son remplacement dans un délai de trois mois.

Lorsque l'office couvre le territoire de plusieurs communes, la révocation d'un membre du conseil d'administration de l'office a lieu conformément aux dispositions du règlement grand-ducal visé à l'article 6 (7).

Art. 16. Le conseil d'administration élit son président parmi ses membres.

L'office est représenté dans les actes ou en justice par le président du conseil d'administration.

Le président est chargé de la gestion des affaires courantes de l'office.

En cas d'absence ou d'empêchement pour quelque raison que ce soit, le président est remplacé par le plus ancien en rang des membres du conseil d'administration.

Le rang des membres du conseil d'administration est fixé dans un tableau de préséance dressé dès la désignation du président. Le rang est déterminé d'après l'ordre d'ancienneté de service des membres

du conseil d'administration. Pour les membres entrés en service à la même époque, l'ancienneté est déterminée par tirage au sort effectué par le président.

Art. 17. Les réunions du conseil d'administration sont convoquées par le président. Sauf en cas d'urgence, la convocation se fait par écrit et à domicile, au moins huit jours avant celui de la réunion; elle mentionne le lieu, le jour et l'heure de la réunion et en contient l'ordre du jour.

Le secrétariat du conseil d'administration est assuré par un membre du personnel de l'office. Un procès-verbal des délibérations est rédigé après chaque réunion du conseil d'administration; il est signé par le président et contresigné par le secrétaire.

Le conseil d'administration se réunit aussi souvent que l'intérêt de l'office l'exige, mais au moins une fois par trimestre.

Les délibérations du conseil d'administration sont valables si la majorité des membres est présente.

Le conseil d'administration décide à la majorité des suffrages. En cas de parité des voix, la voix du président est prépondérante.

Les membres du conseil d'administration touchent des jetons de présence dont les montants sont fixés par règlement grand-ducal.

Le président a droit à une indemnité dont le montant est fixé par le conseil d'administration sous l'approbation du ministre de l'Intérieur. Un règlement grand-ducal arrête les maxima de ces indemnités.

Un règlement d'ordre intérieur détermine le fonctionnement du conseil d'administration.

Art. 18. Toutes les questions relatives aux prestations d'aide peuvent faire l'objet d'une décision d'urgence du président ou de son remplaçant ou du membre du personnel délégué par le président, à notifier au conseil d'administration au plus tard lors de sa prochaine réunion.

Le personnel de l'office

Art. 19. Le président du conseil d'administration est assisté par le personnel de l'office placé sous la direction et l'autorité du conseil d'administration.

Chaque office doit s'assurer la collaboration d'au moins un assistant social ou assistant d'hygiène sociale à temps plein au sein d'un service en charge du travail social.

L'office social peut confier la gestion du service en charge du travail social, moyennant convention, à un organisme social, agréé suivant la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (ASFT) et disposant du personnel qualifié nécessaire.

Art. 20. Le ou les bourgmestres ou son ou leurs délégué(s), membre(s) du collège des bourgmestres et échevins, assistent, lorsqu'ils le jugent convenable, aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative.

Secret professionnel

Art. 21. Toute personne qui, à un titre quelconque, participe aux activités d'un office social, obtient ou reçoit communication de données personnelles, est tenue au secret professionnel aux conditions et sous les peines de l'article 458 du Code pénal.

Les ressources financières de l'office

Art. 22. Les ressources de l'office se composent notamment:

- des revenus de biens meubles et immeubles de l'office;
- des dons et legs;
- de la part réservée à l'aide sociale communale par la Loterie nationale;
- des contributions de l'Etat;
- des contributions des communes conformément à la présente loi.

Art. 23. (1) L'Etat et la commune prennent en charge, à parts égales, le déficit annuel résultant de l'aide accordée conformément aux dispositions de la présente loi, des frais de gestion de l'office ainsi que des frais de personnel, pour autant que ce personnel travaille pour l'office et que son nombre ne dépasse pas une quote-part de 1/6.000 habitants pour le personnel d'encadrement social et de 0,5/6.000 habitants pour le personnel administratif. Le même partage s'applique aux indemnités du président et aux jetons de présence des membres du conseil d'administration.

Dans le cas d'un office commun, les parts respectives des communes regroupées sont fixées au prorata de la population la plus récente calculée par le STATEC.

Les aides urgentes, accordées en vertu de l'article 27, sont entièrement à charge de l'Etat.

(2) La participation de l'Etat et des communes aux frais d'immeubles et aux frais résultant de projets non prévus par la présente loi, ainsi qu'aux frais résultant de l'engagement de personnel supplémentaire est fixé d'un commun accord avec le ministère compétent et la ou les communes concernées.

(3) Les interventions financières visées aux paragraphes (1) et (2) sont réglées dans des conventions à passer entre la commune, respectivement les communes, l'office social et le Ministère ayant l'aide sociale dans ses attributions. Afin de permettre aux partenaires de la convention de pourvoir à leurs participations respectives, l'office leur remet un projet de budget pour l'année suivante, approuvé par la ou les communes, au plus tard pour le 15 novembre de l'année en cours.

De la procédure

Art. 24. La personne dans le besoin s'adresse à l'office de la commune où elle a son domicile. Un règlement grand-ducal fixe les procédures en rapport avec le dépôt et le traitement des demandes d'aide. Il détermine les modalités d'établissement et le contenu minimal des dossiers.

Art. 25. La décision du conseil d'administration ainsi que la décision du président ou de son remplaçant ou du membre du personnel par lui délégué, visée à l'article 18, sont précédées, sauf urgence, d'une enquête sociale, se terminant par un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et proposant les moyens les plus appropriés d'y faire face.

L'intéressé est tenu de fournir tout renseignement utile sur sa situation et d'informer l'office de tout élément nouveau susceptible d'avoir une répercussion sur l'aide qui lui est accordée. Ces informations sont fixées par écrit, datées et signées par l'intéressé.

Les informations fournies, ainsi que l'enquête sociale établie par un travailleur social de l'office, servent de base aux décisions à prendre et font foi jusqu'à preuve du contraire.

Art. 26. Tout requérant de l'aide sociale dispose d'un droit de recours devant le conseil arbitral et devant le conseil supérieur des assurances sociales. La procédure à suivre et les frais de justice sont régis par le règlement grand-ducal du 24 décembre 1993 déterminant en application de l'article 294 du code des assurances sociales, la procédure à suivre devant le conseil arbitral et le conseil supérieur des assurances sociales, ainsi que les délais et frais de justice.

II. – Du secours humanitaire

Art. 27. L'office peut dispenser à la personne dans le besoin, qui se trouve sur son territoire de compétence sans pour autant remplir les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale telles que définies à l'article 4, un secours urgent, de courte durée et conforme aux définitions données aux articles 2 et 3 de la présente loi.

III. – De la fourniture minimale d'énergie domestique et d'eau

Art. 28. Aux fins de la présente loi on entend par:

- „l'accès à l'eau“: la garantie de disposer d'un accès en quantité suffisante à de l'eau destinée à la consommation humaine, pour ses besoins personnels au niveau de l'alimentation et de l'hygiène;
- „frais d'eau destinée à la consommation humaine“: tous les frais liés à l'approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine ainsi qu'à l'évacuation des eaux usées;

- „énergie domestique“: toute forme d'énergie délivrée par un réseau public ou privé ou par des fournitures d'énergie stockable au domicile de la personne concernée, notamment l'électricité, le gaz, le fuel domestique, le charbon et ses dérivés, le bois, ainsi que toute forme d'énergie pouvant être utilisée à des fins domestiques;
- „énergie électrique“: l'alimentation en électricité basse tension du domicile des personnes privées à des fins domestiques;
- „une fourniture minimale en énergie domestique“: la garantie de bénéficier dans les conditions décrites ci-après d'une fourniture minimale en énergie domestique pour se chauffer correctement, pour préparer ses repas et pour éclairer son logement.

Art. 29. Dans les conditions et modalités fixées par la présente loi, l'accès à l'eau ainsi qu'à une fourniture minimale en énergie domestique est garantie à toute personne remplissant les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale, si elle se trouve dans l'impossibilité de faire face à ses frais d'eau destinée à la consommation humaine ou d'énergie domestique.

Art. 30. En cas d'application de la procédure fixée respectivement aux articles 2(8)d) et 12(5)d) des lois relatives à l'organisation du marché de l'électricité et à l'organisation du marché du gaz naturel, à l'encontre des clients résidentiels en défaillance de paiement, l'office compétent, après avoir reçu la copie de l'information y prévue, entame une procédure de prise en charge, pour autant que le défaillant remplit les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale. Dans tous les cas, l'office informe le fournisseur de la suite réservée au dossier dans les 10 jours de la réception de la copie de l'information.

En cas d'impossibilité de payer une facture relative à d'autres biens énergétiques ou à l'eau destinée à la consommation humaine, le client défaillant s'adresse directement à l'office compétent, qui procédera suivant les règles établies aux articles 24 à 25 de la présente loi.

IV. – Dispositions complémentaires

De la restitution de l'aide fournie

Art. 31. L'office social peut réclamer la restitution des secours financiers versés à toute personne, qui au cours de la période pendant laquelle elle en a bénéficié disposait de ressources qui auraient dû être prises en considération, ou qui, après en avoir bénéficié, est revenue à meilleure fortune.

Des prestations supplémentaires

Art. 32. Si des prestations d'aide sociale supplémentaires, autres que celles prévues par la présente loi, sont à fournir par l'office, à la demande d'une ou de plusieurs communes, les frais résultant, de façon directe ou indirecte, de ces prestations sont à charge des communes qui en ont fait la demande.

Si la demande émane de plusieurs communes, les frais à charge sont répartis proportionnellement au nombre d'habitants des communes ayant demandé ces prestations supplémentaires.

Des modalités et obligations en rapport avec la gestion financière

Art. 33. L'office est soumis au contrôle du Service de contrôle de la comptabilité communale conformément aux dispositions légales réglant le fonctionnement de ce service.

L'office tient une comptabilité selon les principes de la comptabilité commerciale avec une partie analytique permettant de distinguer au moins entre les activités administratives et les activités sociales. Les comptes d'exercice sont remplacés par un bilan et un compte des pertes et profits global regroupant les différentes activités de l'office.

Un cadre budgétaire et comptable, spécifique aux missions d'aide sociale, est mis en place par l'Etat. Il est basé sur un plan comptable uniforme.

V. – Dispositions transitoires, abrogatoires et finales

Art. 34. Les fonctionnaires, employés communaux, employés privés et ouvriers de l'office social sont pris en charge par l'office qui le remplace. Ils continuent d'être soumis aux dispositions de leurs statuts et contrats et d'être rémunérés dans les mêmes conditions que s'ils étaient dans leur office social d'origine. Ils conservent dans l'office leurs droits acquis et l'ensemble des avantages dont ils bénéficiaient et notamment les mêmes possibilités d'avancement, d'échelons et de grades, de durée et de carrière ainsi que les mêmes modalités de rémunération que dans leur office social d'origine.

Art. 35. Sont abrogés:

- la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours;
- l'arrêté royal grand-ducal modifié du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance;
- l'article 41 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

Art. 36. Les modifications suivantes sont apportées à la loi communale du 13 décembre 1988.

Le deuxième alinéa de l'article 27 est modifié comme suit:

„Des jetons de présence peuvent également être accordés, sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur, aux membres des commissions administratives des hospices civils pour l'assistance aux séances desdites commissions.“

La première phrase du premier alinéa de l'article 31 est modifiée comme suit:

„Le conseil nomme les membres des commissions administratives des hospices civils.“

La première phrase du deuxième alinéa de l'article 31 est modifiée comme suit:

„Les membres des commissions administratives des hospices civils doivent être de nationalité luxembourgeoise.“

L'article 72 est modifié comme suit:

„Le bourgmestre ou son délégué assiste, lorsqu'il le juge convenable, aux réunions des commissions administratives des hospices civils et prend part à leurs délibérations avec voix délibérative. Il a le droit de présider l'assemblée.“

Art. 37. Par dépassement des limites fixées dans la loi budgétaire, le Ministre de la Famille et de l'Intégration est autorisé à procéder à l'engagement d'un agent de la carrière supérieure de l'attaché de gouvernement et d'un agent de la carrière moyenne du rédacteur.

Art. 38. Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le 1er janvier 2011, à l'exception de l'article 37 qui entre en vigueur le quatrième jour après la publication au Mémorial.

Luxembourg, le 10 novembre 2009

La Rapportrice,
Sylvie ANDRICH-DUVAL

Le Président,
Mill MAJERUS

Le Président,
Ali KAES

Service Central des Imprimés de l'Etat

5830/18

N° 5830¹⁸**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2009-2010

PROJET DE LOI**organisant l'aide sociale**

* * *

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(18.12.2009)

Le Conseil d'Etat,

appelé par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 23 novembre 2009 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

PROJET DE LOI**organisant l'aide sociale**

adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 19 novembre 2009 et dispensé du second vote constitutionnel;

Vu ledit projet de loi et les avis émis en ses séances des 3 février 2009, 28 avril 2009 et 20 octobre 2009;

Considérant que son refus de dispenser ledit projet de loi du second vote constitutionnel, décidé en sa séance publique du 2 juin 2009, était notamment motivé par l'existence dans le texte de loi voté de dispositions considérées par lui comme contraires à l'autonomie communale résultant de l'article 107 de la Constitution;

que la Chambre des députés a maintenu son point de vue après l'écoulement du délai prévu par l'article 59 de la Constitution;

Considérant par ailleurs que les amendements parlementaires ayant fait l'objet de son deuxième avis complémentaire portaient sur des aspects étrangers au problème de constitutionnalité évoqué par lui pour refuser la dispense du second vote constitutionnel le 2 juin 2009;

Considérant que, dans ces conditions, il n'entend pas réitérer son refus de la dispense du second vote constitutionnel;

se déclare d'accord

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique du 18 décembre 2009.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

Le Président,

Georges SCHROEDER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5830

MEMORIAL
Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg



MEMORIAL
Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxemburg

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 260

29 décembre 2009

Sommaire

AIDE SOCIALE

Loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale page [5474](#)

Loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale.

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'assentiment de la Chambre des Députés;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 19 novembre 2009 et celle du Conseil d'Etat du 18 décembre 2009 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote;

Avons ordonné et ordonnons:

I. – Dispositions générales

Le droit

Art. 1^{er}. Il est créé un droit à l'aide sociale destiné à permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine.

L'objectif

Art. 2. L'aide sociale, appelée dans la suite du texte l'«aide», assure aux personnes dans le besoin et à leur famille l'accès aux biens et aux services adaptés à leur situation particulière, afin de les aider à acquérir ou à préserver leur autonomie.

Elle intervient à titre subsidiaire et peut compléter les mesures sociales et les prestations financières prévues par d'autres lois et règlements, que le bénéficiaire est tenu d'épuiser.

L'aide

Art. 3. L'aide est de nature palliative, curative ou préventive.

Elle est axée sur un accompagnement social à court, moyen ou long terme; en cas de nécessité, cet accompagnement sera assorti d'une aide matérielle en nature ou en espèces.

Les ayants droit

Art. 4. A droit à l'aide, toute personne séjournant au Grand-Duché de Luxembourg conformément à la législation en vigueur.

Toutefois, sont exclus du bénéfice de l'aide matérielle en espèces:

- la personne ayant le statut de demandeur de protection internationale qui bénéficie d'un régime propre à sa situation;
- la personne qui a obtenu une autorisation de séjour suite à un engagement écrit pris par un tiers de subvenir à ses besoins;
- l'élève ou l'étudiant étranger, qui s'établit au Grand-Duché de Luxembourg pour y poursuivre des études ou des formations professionnelles;
- le ressortissant de l'Union européenne ou d'un autre Etat ayant adhéré à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ou un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, durant les trois premiers mois de son séjour sur le territoire du Luxembourg ou durant la période où il est à la recherche d'un emploi s'il est entré à ces fins sur le territoire. Cette dérogation ne s'applique pas aux travailleurs, salariés ou non salariés, ou aux personnes qui gardent ce statut ou aux membres de leur famille, quelle que soit leur nationalité;
- la personne en séjour temporaire au Luxembourg;
- la personne qui fait l'objet d'une mesure de détention préventive ou d'une peine privative de liberté, sauf pendant la période d'un congé pénal.

L'office social

Art. 5. L'aide est dispensée par l'office social, appelé dans la suite du texte «office». L'office social est un établissement public doté de la personnalité juridique.

Art. 6. (1) Chaque commune de 6.000 habitants au moins institue un office qui est placé sous la surveillance de cette commune ou adhère à un office commun tel que défini au paragraphe (2). Au jour de l'entrée en fonction du conseil d'administration de l'office, l'actuel office social est dissous et

- pour la commune instituant un office placé sous sa surveillance, cet office succède à tous les biens, droits, charges et obligations de l'office social dissous, conformément aux dispositions du paragraphe (8) du présent article,
- pour les communes adhérant à un office commun, la commune concernée succède à tous les biens, droits, charges et obligations de l'office social dissous.

(2) Toute commune d'une population inférieure à 6.000 habitants se regroupe avec une ou plusieurs autres communes, peu importe le nombre d'habitants de cette ou de ces communes, en vue d'atteindre au moins une population de 6.000 habitants pour former en commun un office, placé sous la surveillance de sa commune siège.

Au jour de l'entrée en fonction du conseil d'administration de l'office commun, les actuels offices sociaux des communes regroupées sont dissous et les communes respectives succèdent à tous leurs biens, droits, charges et obligations.

(3) Chaque commune donne à son office, respectivement à l'office commun auquel elle appartient, les biens et moyens dont il a besoin pour accomplir les missions lui conférées par la présente loi, notamment une dotation au fonds de roulement, calculée dans le cas d'un office commun au prorata de la population de résidence la plus récente calculée par le STATEC.

(4) Une commune regroupée dans un office commun, qui atteint une population d'au moins 6.000 habitants, peut instituer son propre office, à condition que:

- soit les communes qui restent regroupées dans l'office commun aient ensemble une population de 6.000 habitants au moins,
- soit chacune des communes restantes de l'office commun se regroupe à un autre office commun existant.

(5) Une commune de moins de 6.000 habitants peut se retirer d'un office commun et adhérer à un autre office commun, à condition que les communes qui restent regroupées dans le premier office commun aient ensemble une population de 6.000 habitants au moins.

(6) En cas de fusion de communes regroupées dans des offices communs différents, la loi portant fusion des communes déterminera:

- soit que la nouvelle commune aura un office propre parce qu'elle a une population d'au moins 6.000 habitants,
- soit que la nouvelle commune sera regroupée dans l'un des offices dans lequel l'une des anciennes communes était regroupée.

La loi portant fusion des communes fixera les conditions et modalités des opérations de modification des offices concernés tout en veillant à ce que les communes regroupées dans un office commun aient ensemble, en toutes circonstances, une population d'au moins 6.000 habitants.

(7) Un règlement grand-ducal détermine les communes sièges des offices communs et indique pour chaque commune de moins de 6.000 habitants l'office dont elle fait partie au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi. Ce règlement détermine aussi la composition des conseils d'administration et les modalités de désignation et de révocation des membres de ces conseils par les conseils communaux des communes regroupées, les procédures de changement d'office visées aux paragraphes (3) et (4) ci-dessus, ainsi que les montants minima par habitant de la dotation des communes au fonds de roulement de l'office.

(8) Les actes passés par les communes en faveur de leur office social respectivement de leur office commun sont exempts des droits de succession, de timbre, d'enregistrement et d'hypothèques sauf le salaire des formalités hypothécaires.

Il en est de même des biens, droits, charges et obligations auxquels les communes succèdent au sens des paragraphes (1) et (2) du présent article.

Les missions de l'office

Art. 7. L'office social assure aux personnes et à leurs familles qui ont leur domicile sur le territoire de la ou des communes où il exerce sa mission, l'aide définie par la présente loi.

Il prend les initiatives appropriées pour diffuser toute information utile sur les différentes formes d'aide qu'il octroie.

L'office social fournit les conseils et renseignements et effectue les démarches en vue de procurer aux personnes intéressées les mesures sociales et prestations financières auxquelles elles peuvent prétendre en vertu d'autres lois et règlements.

Tout en respectant le libre choix des intéressés, il assure la guidance socio-éducative nécessaire pour leur permettre de vaincre progressivement leurs difficultés.

Il favorise l'accès des personnes visées aux moyens de communication et aux activités socioculturelles.

Pour autant que de besoin, il accorde des aides matérielles sous la forme la plus appropriée et il pourvoit à la mise à disposition d'un hébergement d'urgence.

Si la personne dans le besoin n'est pas assurée autrement, l'office social prend en charge les risques de maladie, d'un handicap ou de sénescence, y compris l'aide médicale et l'hospitalisation.

En contrepartie de l'aide sociale accordée, l'office social est en droit de demander une participation active de la part des bénéficiaires aux mesures destinées à rétablir leur autonomie.

L'office collabore avec toute personne, autorité ou service impliqués dans la situation des personnes en difficultés afin d'aboutir à des actions coordonnées, concertées et durables au niveau de la prévention et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Pour assumer sa mission de façon optimale dans l'intérêt de la population, l'office peut organiser des permanences dans des locaux autres que ceux de son siège, mais situés sur son territoire de compétence.

Les détails des missions sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Art. 8. La personne mineure ou majeure admise dans une institution sociale ou médico-sociale garde comme commune de référence durant son séjour la commune où elle a son domicile.

Art. 9. L'office exerce les missions lui confiées en suivant les méthodes de travail social les mieux adaptées.

Art. 10. (1) L'office est administré par un conseil d'administration composé de 5 membres au moins.

Dans les communes qui ont leur propre office, il appartient au conseil communal de fixer le nombre des membres du conseil d'administration de l'office.

En ce qui concerne les offices regroupant plusieurs communes, chaque commune membre est représentée par au moins 1 représentant au conseil d'administration. Les modalités de la prise en compte de la taille des communes membres sont fixées par le règlement grand-ducal visé à l'article 6 (7).

(2) Le conseil d'administration est chargé de toutes les affaires qui n'auront pas été déferées à un autre organe par la loi.

Il lui appartient notamment:

- d'établir annuellement un budget et d'arrêter les comptes de l'office;
- de statuer sur les demandes de prestations et sur les restitutions;
- d'engager, de nommer et de congédier le personnel de l'office;
- de décider sur le placement de la fortune de l'office;
- de décider sur l'acquisition et l'aliénation d'immeubles et de droits immobiliers;
- d'assurer la gestion d'œuvres, d'institutions ou de services que la ou les autorités communales lui confient;
- de documenter annuellement à des fins statistiques et d'évaluation, les demandes présentées, les aides attribuées et les objectifs réalisés.

Art. 11. Pour pouvoir être membre du conseil d'administration de l'office, il faut remplir les conditions légales pour être éligible au conseil communal de la commune ou d'une des communes de l'office commun.

Les membres du conseil d'administration ne peuvent être parents ou alliés jusqu'au deuxième degré inclusivement, ni être unis par les liens du mariage ou d'un partenariat.

Art. 12. Ne peuvent faire partie du conseil d'administration:

- les fonctionnaires et employés du Ministère de l'Intérieur ainsi que du Ministère ayant l'aide sociale dans ses attributions et ceux des commissariats de district;
- les bourgmestres et les échevins;
- les membres du personnel de l'office;
- les membres du personnel des communes qui sont desservies par l'office.

Art. 13. Les membres du conseil d'administration sont désignés comme suit:

- lorsque l'office couvre une seule commune, le conseil communal nomme les membres du conseil d'administration. La nomination a lieu suite à un appel public aux candidatures lancé par le collège des bourgmestre et échevins au moins quinze jours avant la réunion du conseil communal lors de laquelle il sera procédé aux nominations;
- lorsque l'office couvre plusieurs communes, il appartient aux conseils communaux des communes regroupées de nommer les membres du conseil d'administration de l'office conformément aux dispositions du règlement grand-ducal visé à l'article 6 (7);
- lors de la nomination des membres, les communes cherchent, dans la mesure du possible, un équilibre entre les genres.

Art. 14. La durée du mandat de chaque membre du conseil d'administration est de six ans.

Le conseil d'administration se renouvelle tous les trois ans par moitié ou par moitié plus ou moins un demi. L'ordre de sortie est fixé lors de la première réunion du conseil d'administration par tirage au sort à effectuer par le président.

Les membres sortants sont rééligibles.

En cas de vacance d'un mandat de membre du conseil d'administration pour quelque raison que ce soit, il est pourvu au remplacement du membre dans un délai de trois mois.

Tout membre élu en remplacement achève le terme du mandat de celui qu'il remplace.

Art. 15. Le membre du conseil d'administration qui en cours de mandat perd une condition d'éligibilité ou est frappé d'une incompatibilité, est de plein droit démissionnaire de son mandat.

Lorsque l'office couvre le territoire d'une seule commune, le conseil communal de cette commune peut révoquer de son mandat un membre du conseil d'administration de l'office et pourvoir à son remplacement dans un délai de trois mois.

Lorsque l'office couvre le territoire de plusieurs communes, la révocation d'un membre du conseil d'administration de l'office a lieu conformément aux dispositions du règlement grand-ducal visé à l'article 6 (7).

Art. 16. Le conseil d'administration élit son président parmi ses membres.

L'office est représenté dans les actes ou en justice par le président du conseil d'administration.

Le président est chargé de la gestion des affaires courantes de l'office.

En cas d'absence ou d'empêchement pour quelque raison que ce soit, le président est remplacé par le plus ancien en rang des membres du conseil d'administration.

Le rang des membres du conseil d'administration est fixé dans un tableau de préséance dressé dès la désignation du président. Le rang est déterminé d'après l'ordre d'ancienneté de service des membres du conseil d'administration. Pour les membres entrés en service à la même époque, l'ancienneté est déterminée par tirage au sort effectué par le président.

Art. 17. Les réunions du conseil d'administration sont convoquées par le président. Sauf en cas d'urgence, la convocation se fait par écrit et à domicile, au moins huit jours avant celui de la réunion; elle mentionne le lieu, le jour et l'heure de la réunion et en contient l'ordre du jour.

Le secrétariat du conseil d'administration est assuré par un membre du personnel de l'office. Un procès-verbal des délibérations est rédigé après chaque réunion du conseil d'administration; il est signé par le président et contresigné par le secrétaire.

Le conseil d'administration se réunit aussi souvent que l'intérêt de l'office l'exige, mais au moins une fois par trimestre.

Les délibérations du conseil d'administration sont valables si la majorité des membres est présente.

Le conseil d'administration décide à la majorité des suffrages. En cas de parité des voix, la voix du président est prépondérante.

Les membres du conseil d'administration touchent des jetons de présence dont les montants sont fixés par règlement grand-ducal.

Le président a droit à une indemnité dont le montant est fixé par le conseil d'administration sous l'approbation du ministre de l'Intérieur. Un règlement grand-ducal arrête les maxima de ces indemnités.

Un règlement d'ordre intérieur détermine le fonctionnement du conseil d'administration.

Art. 18. Toutes les questions relatives aux prestations d'aide peuvent faire l'objet d'une décision d'urgence du président ou de son remplaçant ou du membre du personnel délégué par le président, à notifier au conseil d'administration au plus tard lors de sa prochaine réunion.

Le personnel de l'office

Art. 19. Le président du conseil d'administration est assisté par le personnel de l'office placé sous la direction et l'autorité du conseil d'administration.

Chaque office doit s'assurer la collaboration d'au moins un assistant social ou assistant d'hygiène sociale à temps plein au sein d'un service en charge du travail social.

L'office social peut confier la gestion du service en charge du travail social, moyennant convention, à un organisme social, agréé suivant la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (ASFT) et disposant du personnel qualifié nécessaire.

Art. 20. Le ou les bourgmestres ou son ou leurs délégué(s), membre(s) du collège des bourgmestres et échevins, assistent, lorsqu'ils le jugent convenable, aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative.

Secret professionnel

Art. 21. Toute personne qui, à un titre quelconque, participe aux activités d'un office social, obtient ou reçoit communication de données personnelles, est tenue au secret professionnel aux conditions et sous les peines de l'article 458 du Code pénal.

Les ressources financières de l'office

Art. 22. Les ressources de l'office se composent notamment:

- des revenus de biens meubles et immeubles de l'office;
- des dons et legs;
- de la part réservée à l'aide sociale communale par la Loterie nationale;
- des contributions de l'Etat;
- des contributions des communes conformément à la présente loi.

Art. 23. (1) L'Etat et la commune prennent en charge, à parts égales, le déficit annuel résultant de l'aide accordée conformément aux dispositions de la présente loi, des frais de gestion de l'office ainsi que des frais de personnel, pour autant que ce personnel travaille pour l'office et que son nombre ne dépasse pas une quote-part de 1/6.000 habitants pour le personnel d'encadrement social et de 0,5/6.000 habitants pour le personnel administratif. Le même partage s'applique aux indemnités du président et aux jetons de présence des membres du conseil d'administration.

Dans le cas d'un office commun, les parts respectives des communes regroupées sont fixées au prorata de la population la plus récente calculée par le STATEC.

Les aides urgentes, accordées en vertu de l'article 27, sont entièrement à charge de l'Etat.

(2) La participation de l'Etat et des communes aux frais d'immeubles et aux frais résultant de projets non prévus par la présente loi, ainsi qu'aux frais résultant de l'engagement de personnel supplémentaire est fixé d'un commun accord avec le ministère compétent et la ou les communes concernées.

(3) Les interventions financières visées aux paragraphes (1) et (2) sont réglées dans des conventions à passer entre la commune, respectivement les communes, l'office social et le Ministère ayant l'aide sociale dans ses attributions. Afin de permettre aux partenaires de la convention de pourvoir à leurs participations respectives, l'office leur remet un projet de budget pour l'année suivante, approuvé par la ou les communes, au plus tard pour le 15 novembre de l'année en cours.

De la procédure

Art. 24. La personne dans le besoin s'adresse à l'office de la commune où elle a son domicile. Un règlement grand-ducal fixe les procédures en rapport avec le dépôt et le traitement des demandes d'aide. Il détermine les modalités d'établissement et le contenu minimal des dossiers.

Art. 25. La décision du conseil d'administration ainsi que la décision du président ou de son remplaçant ou du membre du personnel par lui délégué, visée à l'article 18, sont précédées, sauf urgence, d'une enquête sociale, se terminant par un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et proposant les moyens les plus appropriés d'y faire face.

L'intéressé est tenu de fournir tout renseignement utile sur sa situation et d'informer l'office de tout élément nouveau susceptible d'avoir une répercussion sur l'aide qui lui est accordée. Ces informations sont fixées par écrit, datées et signées par l'intéressé.

Les informations fournies, ainsi que l'enquête sociale établie par un travailleur social de l'office, servent de base aux décisions à prendre et font foi jusqu'à preuve du contraire.

Art. 26. Tout requérant de l'aide sociale dispose d'un droit de recours devant le conseil arbitral et devant le conseil supérieur des assurances sociales. La procédure à suivre et les frais de justice sont régis par le règlement grand-ducal du 24 décembre 1993 déterminant en application de l'article 294 du code des assurances sociales, la procédure à suivre devant le conseil arbitral et le conseil supérieur des assurances sociales, ainsi que les délais et frais de justice.

II. – Du secours humanitaire

Art. 27. L'office peut dispenser à la personne dans le besoin, qui se trouve sur son territoire de compétence sans pour autant remplir les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale telles que définies à l'article 4, un secours urgent, de courte durée et conforme aux définitions données aux articles 2 et 3 de la présente loi.

III. – De la fourniture minimale d'énergie domestique et d'eau

Art. 28. Aux fins de la présente loi on entend par:

- «l'accès à l'eau»: la garantie de disposer d'un accès en quantité suffisante à de l'eau destinée à la consommation humaine, pour ses besoins personnels au niveau de l'alimentation et de l'hygiène;
- «frais d'eau destinée à la consommation humaine»: tous les frais liés à l'approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine ainsi qu'à l'évacuation des eaux usées;
- «énergie domestique»: toute forme d'énergie délivrée par un réseau public ou privé ou par des fournitures d'énergie stockable au domicile de la personne concernée, notamment l'électricité, le gaz, le fuel domestique, le charbon et ses dérivés, le bois, ainsi que toute forme d'énergie pouvant être utilisée à des fins domestiques;
- «énergie électrique»: l'alimentation en électricité basse tension du domicile des personnes privées à des fins domestiques;
- «une fourniture minimale en énergie domestique»: la garantie de bénéficier dans les conditions décrites ci-après d'une fourniture minimale en énergie domestique pour se chauffer correctement, pour préparer ses repas et pour éclairer son logement.

Art. 29. Dans les conditions et modalités fixées par la présente loi, l'accès à l'eau ainsi qu'à une fourniture minimale en énergie domestique est garantie à toute personne remplissant les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale, si elle se trouve dans l'impossibilité de faire face à ses frais d'eau destinée à la consommation humaine ou d'énergie domestique.

Art. 30. En cas d'application de la procédure fixée respectivement aux articles 2(8)d) et 12(5)d) des lois relatives à l'organisation du marché de l'électricité et à l'organisation du marché du gaz naturel, à l'encontre des clients résidentiels en défaillance de paiement, l'office compétent, après avoir reçu la copie de l'information y prévue, entame une procédure de prise en charge, pour autant que le défaillant remplit les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale. Dans tous les cas, l'office informe le fournisseur de la suite réservée au dossier dans les 10 jours de la réception de la copie de l'information.

En cas d'impossibilité de payer une facture relative à d'autres biens énergétiques ou à l'eau destinée à la consommation humaine, le client défaillant s'adresse directement à l'office compétent, qui procédera suivant les règles établies aux articles 24 à 25 de la présente loi.

IV. – Dispositions complémentaires

De la restitution de l'aide fournie

Art. 31. L'office social peut réclamer la restitution des secours financiers versés à toute personne, qui au cours de la période pendant laquelle elle en a bénéficié disposait de ressources qui auraient dû être prises en considération, ou qui, après en avoir bénéficié, est revenue à meilleure fortune.

Des prestations supplémentaires

Art. 32. Si des prestations d'aide sociale supplémentaires, autres que celles prévues par la présente loi, sont à fournir par l'office, à la demande d'une ou de plusieurs communes, les frais résultant, de façon directe ou indirecte, de ces prestations sont à charge des communes qui en ont fait la demande.

Si la demande émane de plusieurs communes, les frais à charge sont répartis proportionnellement au nombre d'habitants des communes ayant demandé ces prestations supplémentaires.

Des modalités et obligations en rapport avec la gestion financière

Art. 33. L'office est soumis au contrôle du Service de contrôle de la comptabilité communale conformément aux dispositions légales réglant le fonctionnement de ce service.

L'office tient une comptabilité selon les principes de la comptabilité commerciale avec une partie analytique permettant de distinguer au moins entre les activités administratives et les activités sociales. Les comptes d'exercice sont remplacés par un bilan et un compte des pertes et profits global regroupant les différentes activités de l'office.

Un cadre budgétaire et comptable, spécifique aux missions d'aide sociale, est mis en place par l'Etat. Il est basé sur un plan comptable uniforme.

V. – Dispositions transitoires, abrogatoires et finales

Art. 34. Les fonctionnaires, employés communaux, employés privés et ouvriers de l'office social sont pris en charge par l'office qui le remplace. Ils continuent d'être soumis aux dispositions de leurs statuts et contrats et d'être rémunérés dans les mêmes conditions que s'ils étaient dans leur office social d'origine. Ils conservent dans l'office leurs droits acquis et l'ensemble des avantages dont ils bénéficiaient et notamment les mêmes possibilités d'avancement, d'échelons et de grades, de durée et de carrière ainsi que les mêmes modalités de rémunération que dans leur office social d'origine.

Art. 35. Sont abrogés:

- la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours;
- l'arrêté royal grand-ducal modifié du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance;
- l'article 41 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

Art. 36. Les modifications suivantes sont apportées à la loi communale du 13 décembre 1988.

Le deuxième alinéa de l'article 27 est modifié comme suit:

«Des jetons de présence peuvent également être accordés, sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur, aux membres des commissions administratives des hospices civils pour l'assistance aux séances desdites commissions.»

La première phrase du premier alinéa de l'article 31 est modifiée comme suit:

«Le conseil nomme les membres des commissions administratives des hospices civils.»

La première phrase du deuxième alinéa de l'article 31 est modifiée comme suit:

«Les membres des commissions administratives des hospices civils doivent être de nationalité luxembourgeoise.»

L'article 72 est modifié comme suit:

«Le bourgmestre ou son délégué assiste, lorsqu'il le juge convenable, aux réunions des commissions administratives des hospices civils et prend part à leurs délibérations avec voix délibérative. Il a le droit de présider l'assemblée.»

Art. 37. Par dépassement des limites fixées dans la loi budgétaire, le Ministre de la Famille et de l'Intégration est autorisé à procéder à l'engagement d'un agent de la carrière supérieure de l'attaché de gouvernement et d'un agent de la carrière moyenne du rédacteur.

Art. 38. Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2011, à l'exception de l'article 37 qui entre en vigueur le quatrième jour après la publication au Mémorial.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*La Ministre de la Famille
et de l'Intégration,*
Marie-Josée Jacobs

Crans, le 18 décembre 2009.
Henri

*Le Ministre de l'Intérieur
et à la Grande Région,*
Jean-Marie Halsdorf

Doc. parl. 5830; sess. ord. 2007-2008, 2008-2009, 2^e sess. extraord. 2009 et sess. ord. 2009-2010.