

N° 5830<sup>10</sup>

## 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 ASFT<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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 sociaux<sup>2</sup> 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

<sup>2</sup> 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 ...).

