

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 20^e 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 19^e 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 21^e 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 21^e 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 19^e 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'accommoder 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’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 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

