

N° 5830

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

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

\* \* \*

*(Dépôt: le 22.1.2008)***SOMMAIRE:**

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

\*

**ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT**

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

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

Arrêtons:

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

Palais de Luxembourg, le 10 janvier 2008

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

HENRI

\*

## TEXTE DU PROJET DE LOI

### I. – DISPOSITIONS GENERALES

#### Le droit

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

#### L'objectif

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

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

#### L'aide

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

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

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

#### Les ayants droit

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

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

#### L'office social

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Les missions de l'office**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il lui appartient notamment:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les membres sortants sont rééligibles.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **Le personnel de l'office**

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

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

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

### **Secret professionnel**

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

L'article 458 du code pénal est applicable.

### **Les ressources financières de l'office**

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

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

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

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

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

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

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

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

### **De la procédure**

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

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

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

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

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

\*

## II. – DU SECOURS HUMANITAIRE

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

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

\*

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

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

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

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

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

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

\*

#### IV. – DISPOSITIONS COMPLEMENTAIRES

##### De la restitution de l'aide fournie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

##### Des prestations supplémentaires

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

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



### Des modalités et obligations en rapport avec la gestion financière

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

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

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

\*

### V. – DISPOSITIONS TRANSITOIRES, ABROGATOIRES ET FINALES

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

**Art. 36.** Sont abrogés:

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

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

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

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

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

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

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

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

L'article 72 est modifié comme suit:

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

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

\*

## EXPOSE DES MOTIFS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### OBSERVATIONS GENERALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

\*

## LES ARTICLES

### *Article 1.*

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

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

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

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

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

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



### Article 2.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Article 3.

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

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

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

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

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

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

#### *Article 4.*

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

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

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

#### *Article 5.*

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

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

#### *Article 6.*

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

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

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

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

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

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

#### *Article 7.*

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

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

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

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

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

*Article 8.*

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

*Article 9.*

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

*Article 10.*

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

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

*Article 11.; Article 12.*

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

*Article 13.*

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

*Article 14.*

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

*Article 15.; Article 16.*

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

*Article 17.*

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

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

*Article 18.*

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

*Article 19.*

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

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

*Article 20.*

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

*Article 21.*

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

*Article 22.*

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

*Article 23.*

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

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

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

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

#### *Article 24.*

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

#### *Article 25.*

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

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

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

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

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

#### *Article 26.*

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

#### *Article 27.*

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

*Article 28.*

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

*Article 29.*

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

*Article 30.*

Les bénéficiaires de cette mesure sont clairement délimités.

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

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

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

*Article 31.*

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

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

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

*Article 32.*

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

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

*Article 33.*

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

*Article 34.*

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

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

*Article 35.*

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

*Article 36.*

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

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

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

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

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

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

*Articles 37 et 38.*

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