

**N° 5830<sup>8</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

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

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(3.2.2009)

Par dépêche du 5 février 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi susmentionné, élaboré par la ministre de la Famille et de l'Intégration. Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

En date du 19 septembre 2008, le Conseil d'Etat fut saisi d'amendements gouvernementaux, auxquels étaient joints un commentaire et un texte coordonné du projet. C'est sur cette dernière version que le Conseil d'Etat se base pour émettre son avis.

Les avis suivants parvinrent au Conseil d'Etat:

- celui de la Chambre de commerce, par dépêche du 18 avril 2008;
- celui de la Chambre des employés privés, par dépêche du 22 mai 2008;
- celui de la Chambre de travail, par dépêche du 17 juin 2008;
- celui de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, par dépêche du 20 juin 2008;
- celui de la Chambre des métiers, par dépêche du 11 septembre 2008;
- celui de l'Association nationale des assistantes sociales (ANASIG) par dépêche du 12 septembre 2008.

En outre, en réponse à une demande afférente du Conseil d'Etat, lui ont été communiquées en date du 14 septembre 2008 les pièces suivantes:

- le rapport du groupe de réflexion sur la réforme de la loi sur le domicile de secours et de l'arrêté royal grand-ducal sur les bureaux de bienfaisance;
- l'avis du Collège échevinal de la Ville de Luxembourg.

Le Conseil d'Etat se doit de constater qu'une fiche financière au titre de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juillet 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat fait défaut.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Le projet de loi sous avis a pour objet de moderniser et d'étendre le système de protection sociale; il vise notamment à créer un droit à l'aide sociale et à réorganiser les offices sociaux communaux.

Le Conseil d'Etat reconnaît le bien-fondé d'une remise sur le métier d'un cadre légal plus que séculaire qui remonte pour la plus grande partie à l'arrêté royal grand-ducal modifié du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance ainsi qu'à la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours.

Il marque son accord avec cette nouvelle approche pour autant qu'elle vise à créer un droit à l'aide sociale. Par leur démarche, les auteurs se placent dans la logique des instruments internationaux tels que l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui reconnaît à „toute personne (le) droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services

sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté". L'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, signé à New York, le 19 décembre 1966 et approuvé par la loi du 3 juin 1983, s'en inspire et précise que „les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence.“ Dans son ouvrage<sup>1</sup> „L'aide sociale: pratique du droit“, Jean-Claude Bodson écrit que

„le noyau dur des droits de l'homme comprend, entre autre, le droit à la dignité qui s'oppose à des conditions de vie dégradantes. (...) Le droit à des conditions matérielles d'existence minimales constitue un élément important de la dignité humaine. [D'une part], l'Etat a l'obligation de remédier aux situations d'extrême détresse en vertu des droits de l'homme et de l'interprétation évolutive de la Convention européenne des droits de l'homme.“

Le projet de loi s'inspire de la législation belge sur les centres publics d'action sociale. Le Conseil d'Etat estime utile de citer la note introductive à la loi organique belge du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale (CPAS) qui précise que

„l'aide sociale peut revêtir deux types de prestations de nature juridique différente (...) d'une part le droit à l'intégration sociale par un emploi ou un revenu d'intégration, assortis ou non d'un projet individualisé d'intégration sociale, constituant l'aide sociale au sens strict, et d'autre part l'aide sociale au sens large ou ordinaire, c'est-à-dire toutes les autres formes d'aide sociale. L'aide sociale peut donc être un complément utile au droit à l'intégration sociale ou un substitut à celui-ci lorsque l'intéressé(e) ne remplit pas les conditions pour prétendre à l'octroi dudit droit. (...) Concrètement, le centre (CPAS) devra, suite à une enquête sociale, poser un diagnostic précis du besoin d'aide. Il accordera alors l'aide sous la forme la plus appropriée comme le centre reste libre quant à l'appréciation de la forme d'aide la plus adéquate (...)“

Or, contrairement à la situation belge, où le CPAS, organisé sur base communale, est responsable des deux types de prestations, le Luxembourg connaît une situation plus compliquée. Le revenu minimum garanti (RMG) est géré au niveau national par le Fonds national de solidarité (FNS), et les mesures sociales sont mises en œuvre par le Service national d'action sociale (SNAS), agissant au niveau central et régional, directement ou par le biais des conventions de sous-traitance avec la Ligue médico-sociale, les offices sociaux et Caritas<sup>2</sup>.

Dans l'intérêt d'une approche objective, il importe au Conseil d'Etat de relever quelques données pertinentes, publiées au rapport d'activité 2007 du ministère de la Famille et de l'Intégration:

7.455 ménages ou 14.122 personnes bénéficiaient en 2007 du RMG sous trois formes différentes: indemnité d'insertion, contrat subsidié, allocation complémentaire assortie, le cas échéant, d'une indemnité d'insertion ou d'un contrat subsidié.

Les bénéficiaires étaient, dans 26,01% des cas, des enfants de moins de 18 ans et 14,79% étaient âgés de plus de 60 ans. 9,58% des bénéficiaires avaient une occupation professionnelle dont le revenu était inférieur au montant du RMG et touchaient de ce fait une allocation complémentaire. Pour 17,36%, le contrôle médical avait certifié une incapacité de travail.

Par ailleurs, pour les bénéficiaires d'une indemnité d'insertion, 3.820 contrats d'insertion furent négociés et conclus en 2007. En plus, le service d'accompagnement social géré par la Ligue médico-sociale assurait pour un nombre limité de personnes des tutelles et curatelles, des gestions volontaires du budget et un suivi des personnes surendettées.

D'autres statistiques peuvent être des indicateurs pour essayer de saisir l'ensemble des personnes dans le besoin au Luxembourg:

Au mois de décembre 2008, les données mensuelles du marché du travail publiées par l'Administration de l'emploi font état de 9.892 demandeurs d'emploi résidents, dont 3.560 bénéficiaient d'une mesure pour l'emploi. Seulement 4.515 demandeurs d'emploi résidents bénéficiaient de l'indemnité de chômage complet en fin de mois.

<sup>1</sup> Paru aux éditions Kluwer en 2001.

<sup>2</sup> Rapport 2007 du ministère de la Famille et de l'Intégration.

L'évolution de l'allocation de chauffage, accordée par le FNS, mentionne 4.719 bénéficiaires en 2003 et 9.495 en 2007.

D'autres données intéressantes se retrouvent dans le rapport de stratégie national sur la protection sociale et sur l'inclusion sociale, publié par le Service central de la statistique et des études économiques (Statec) en septembre 2008, notamment sous le chapitre évoquant la „situation des ménages, risque de pauvreté, inégalités de revenus“<sup>3</sup>.

Le Conseil d'Etat se rend compte que la description chiffrée ne permet cependant pas à elle seule de rendre compte du phénomène pauvreté au Luxembourg; aussi, les méthodes de calcul peuvent-elles être matière à discussion. Toujours est-il qu'un nombre croissant de personnes vivent dans une situation précaire.

Quant aux bénéficiaires de l'assistance accordée par les offices sociaux, le Conseil d'Etat déplore que l'exposé des motifs ne fournisse pas d'information à ce sujet.

Le rapport d'activité de 2007 de l'Office social de la Ville de Luxembourg donne un aperçu détaillé de l'aide accordée totalisant quelque 1.777 interventions sous des formes différentes, auxquelles s'ajoutent la prise en charge de soins de santé, de frais de placement pour 48 enfants et 74 personnes handicapées et le service des repas sur roues.

Le rapport d'activités de l'exercice 2005 de l'Office social de la Ville d'Esch-sur-Alzette mentionne entre autres l'aide apportée à 1.733 personnes ou communautés domestiques et la prise en charge de 205 enfants placés en institution.

Ces chiffres révèlent qu'il y a des besoins réels qui existent et sont pris en charge au niveau local.

Le Luxembourg n'est pas le seul pays à combiner l'action nationale et l'action locale en matière d'assistance sociale. Dans le rapport du Sénat français sur „*La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, une responsabilité à partager*“<sup>4</sup>, le dispositif français est décrit en détail et notamment les initiatives légales récentes allant vers une plus grande décentralisation. Sous le chapitre „la répartition des compétences de l'Etat et les collectivités: une décentralisation inachevée“, il est dit que:

„l'Etat n'a décentralisé qu'une partie de ses compétences d'action sociale au département. En outre, il a transféré à une autre collectivité territoriale, la région, des compétences dont la mobilisation est, elle aussi, nécessaire aux politiques d'insertion<sup>5</sup>. Le résultat de ces transferts réussis et incomplets est un système mixte, mi-centralisé mi-décentralisé, avec deux pilotages parallèles (Etat et conseil général) et peu de lisibilité.“

Ce rapport note en outre que:

„la pauvreté se caractérise également par des difficultés d'accès aux droits fondamentaux dans tous les domaines – soins, logement, services bancaires et crédit – qui se traduisent trop souvent par des atteintes à la dignité de l'individu (...). Ces difficultés d'accès au droit sont dues à la complexité du système et à l'insuffisance d'accompagnement des personnes.“

Selon le Conseil d'Etat, instaurer un droit à l'aide sociale n'aura pas comme finalité première de fournir des réponses institutionnelles à des besoins matériels bien catalogués, mais de faire entrer dans le rang des personnes démunies les futurs ayants droit et de les faire participer personnellement à l'effort contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Devant „le morcellement des structures de l'aide sociale (...) obstacles à des solutions harmonieuses et équitables pour les personnes en difficultés“, dont parle l'exposé des motifs, le rôle crucial qui reviendra à l'office social sera celui d'orienter et d'accompagner la personne démunie dans la recherche et la mise en œuvre de l'aide la plus appropriée et, le cas échéant, de coordonner les actions en cas de plusieurs intervenants sociaux.

Le rapport du Sénat français arrive d'ailleurs à la même conclusion quand il retient:

„La complexité institutionnelle du système est telle qu'elle nuit désormais aussi bien aux personnes en difficulté pour qui faire valoir leurs droits suppose souvent de suivre un véritable parcours du combattant, qu'aux acteurs de terrains chargés d'appliquer les politiques de lutte contre l'exclusion. Ceux-ci sont confrontés à des dispositifs parfois incompréhensibles et ne

3 [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/docs/social\\_inclusion/2008/nap/luxembourg\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/nap/luxembourg_fr.pdf)

4 <http://www.senat.fr/noticerap/2007/r07-445-1-notice.html>

5 Loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité; loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

savent pas à quelle institution s'adresser pour bénéficier des outils ou des financements qui leur sont nécessaires.

La complexité de la gouvernance résulte également du foisonnement des institutions, des associations et autres structures qui animent au niveau local la lutte contre la pauvreté, les instances de coordination étant à la fois nombreuses et inefficaces. (...) Pour toute aide versée ou toute action mise en œuvre, agir au plus près des publics visés, en fonction des caractéristiques et des besoins particuliers des personnes et non de leurs statuts, c'est poser le principe d'un référent social et professionnel pour toute personne en insertion."

C'est donc à bon escient que le législateur avait prévu cette mission d'aide décentralisée dans le cadre de la loi du 26 juillet 1986 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, dont l'article 38 disposait que:

„(...) l'office est tenu

- d'établir un diagnostic précis sur l'existence des besoins du requérant et les moyens de secours appropriés;
- d'épuiser toutes les possibilités non encore utilisées par le demandeur dans la législation luxembourgeoise ou étrangère. Il oriente l'intéressé vers les services et personnes dispensateurs de ces possibilités, il l'aide dans l'accomplissement des formalités et coordonne éventuellement les diverses interventions possibles, en veillant à poursuivre les démarches jusqu'au moment où l'intéressé a obtenu satisfaction;
- de veiller à ce que soit assurée une guidance psychosociale, morale et éducative nécessaire à la personne aidée lui permettant de vaincre elle-même progressivement ses difficultés;
- d'assurer soit une aide palliative ou curative, soit une aide préventive et de prendre, sur le plan individuel et collectif, toute mesure destinée à prévenir une situation physique, psychique et morale critique;
- de prendre en charge tous les risques de santé y compris l'aide médicale et l'hospitalisation pour les personnes dont les ressources sont insuffisantes et qui ne bénéficient pas d'une protection correspondante de la sécurité sociale;
- de participer aux frais d'entretien des personnes placées en institutions publiques ou privées;
- de se concerter avec l'administration de l'emploi pour assurer l'insertion dans le monde du travail de bénéficiaires de l'aide, âgés de moins de soixante ans."

Après trois ans, le législateur devint plus modeste quant à la mission à confier à l'office social. Ainsi, depuis sa modification par la loi du 16 juin 1989, la loi du 26 juillet 1986 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti ne retient plus dans son article 41, toujours en vigueur, que:

„l'office est tenu, pour les personnes dont les ressources sont insuffisantes et qui ne bénéficient pas d'une protection correspondante de la sécurité sociale:

- de prendre en charge les risques de maladie, d'un handicap ou de sénescence y compris l'aide médicale et l'hospitalisation;
- de participer aux frais d'entretien des personnes placées en institutions publiques ou privées."

Le législateur transféra les autres missions de l'office social communal à d'autres services „gérés par les offices sociaux communaux ou par des organismes privés ayant le statut d'association sans but lucratif ou d'établissement d'utilité publique" et „les droits et devoirs des parties sont réglés par convention à passer avec le Gouvernement, sur proposition du comité interministériel à l'action sociale", en y ajoutant les missions d'informer, de conseiller, d'orienter et de guider les personnes et les ménages concernés dans la gestion de leur budget, de contribuer à la réalisation des mesures sociales complémentaires et d'assurer l'accompagnement social des bénéficiaires soumis à l'une ou l'autre de ces mesures (article 13 (1)).

Des modifications ultérieures de la loi dite RMG ont encore réduit le rôle des offices sociaux, pour ne laisser subsister dans le texte en vigueur que l'article 41 susmentionné.

Voici ce qu'en dirent les auteurs dans l'exposé des motifs du projet de loi de 1989:

„Pendant la phase préparatoire précédant la mise en œuvre de la loi (RMG) et notamment pendant les réunions d'information que le service national d'action sociale, nouvellement créé, tenait avec chacun des 118 offices sociaux communaux, il est bien vite apparu que trois facteurs,

indépendants de la loi et ne pouvant être éliminés du jour au lendemain, risquaient d'en entraver l'application.

En premier lieu, une bonne partie de la population et même quelques-uns de ses représentants sur le plan communal, avaient plus ou moins de difficultés à accepter la loi et à comprendre les motifs ayant conduit à aider des personnes qui, suivant leur préjugé dominant, ne recherchaient pas de travail, n'en voulaient pas et étaient seuls responsables de leur sort.

En deuxième lieu, les habitudes administratives, solidement ancrées depuis la loi de 1897 sur le domicile de secours, qui conféraient aux offices sociaux un pouvoir quasiment absolu sur les indigents qui, si une aide leur était accordée, restaient des assistés dépendants, alors que l'approche conforme à la loi du 26 juillet 1986 est celle d'une relation d'aide sereine à établir avec des personnes qui ont des droits bien définis et qu'il faut accepter comme partenaires.

Le troisième facteur finalement se situait, quoiqu'à un degré moindre, au niveau du rôle assigné aux administrations communales depuis la loi du 30 juin 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité. En effet, cette loi attribuait aux communes un rôle plutôt passif qui se réduisait à des avances à accorder sur demande du fonds, alors que la loi du 26 juillet 1986 impose au réseau décentralisé de l'aide sociale que sont les offices sociaux, un rôle éminemment actif et innovateur.“ (*Doc. parl. No 3249*)

Dans son avis du 23 mars 1989 sur le projet de loi qui devint celle précitée du 16 juin 1989, le Conseil d'Etat, quant à lui, manifesta

„de fortes appréhensions qu'en ce domaine particulier du droit social où tant l'administration que le législateur manquent d'une certaine expérience et où il n'existe pas encore une jurisprudence précise et constante, il ne soit mal à propos de vouloir tout régler. A force de vouloir tout prévoir et tout régler, l'on risque de créer de nouvelles rigueurs, les organismes chargés d'appliquer la loi n'ayant guère la possibilité d'apporter aux cas particuliers une appréciation plus large et plus humaine. Il n'est pas à craindre que les organismes compétents n'interprètent la loi trop restrictivement, car le requérant a toujours la possibilité d'un recours devant les juridictions sociales. En cette matière du droit social, il ne faut pas perdre de vue l'importance de la jurisprudence et le rôle éminent qu'elle joue dans la progression et l'évolution des dispositions essentielles de cette législation. Partant de cette conception le Conseil d'Etat demande au Gouvernement et à la Chambre des députés de ne pas surréglementer cette matière.“ (*Doc. parl. No 3249<sup>1</sup>*)

Dans le troisième rapport du Conseil supérieur de l'action sociale sur l'application de la loi sur le RMG (Juillet 1996), il est écrit:

„Une révision en profondeur des structures et du fonctionnement des offices sociaux reste depuis de nombreuses années urgente pour les habitants du pays. Un pas important dans cette direction est fait par la déclaration gouvernementale du 22 juillet 1994 suivant laquelle le Gouvernement mettra à l'étude une réforme des structures de l'aide sociale afin d'adapter celle-ci aux exigences d'un travail social moderne (...). En ce qui concerne les missions confiées aux offices sociaux dans le cadre de la loi modifiée du 26 juillet 1986 sur le revenu minimum garanti, soulignons dès à présent que les offices qui respectent et appliquent ces dispositions sont loin d'être majoritaires dans le pays.“

Voilà qu'après 22 ans d'existence du RMG, mesure centralisée et visant surtout l'aide matérielle et l'intégration professionnelle, et au regard d'un nombre croissant de personnes dites pauvres au Luxembourg, les auteurs du projet sous avis font marche arrière en réhabilitant l'office social auquel ils entendent donner un cadre légal nouveau.

Le Conseil d'Etat estime qu'après de longues hésitations pour réformer l'assistance communale, il y aurait intérêt à concevoir celle-ci suivant une approche à plusieurs facettes qui pourrait s'organiser de la façon suivante:

- le droit à l'aide sociale consistera d'abord en une amélioration de l'accès aux prestations sociales et de santé existantes, à un logement décent, à la formation et au travail, à la culture;
- l'accompagnement des personnes démunies dans la recherche et la mise en œuvre de l'aide la plus appropriée, essentiel dans une démarche qui vise l'autonomie des bénéficiaires, est à professionnaliser;
- l'aide décentralisée la plus proche de la réalité des ayants droit sera la plus efficace;

- les services spécialisés auront à greffer leurs actions complémentaires pour compte d'un bénéficiaire au projet social élaboré de commun accord avec les professionnels de l'office social qui assumera de ce fait un rôle de coordination.

Cette approche obligera les offices sociaux à se départir d'anciennes habitudes et à recourir désormais systématiquement à des professionnels de l'action sociale, en vue d'entrer dans une logique d'activation, d'accompagnement et d'innovation pour sortir du seul rôle de distributeurs occasionnels d'une aide matérielle.

Quant à la création d'un droit à l'aide sociale, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec cette optique, tout en plaidant pour une approche flexible et large; chaque situation de détresse étant unique, une réglementation trop précise risquerait de créer de nouvelles catégories de laissés-pour-compte. Ceci vaut aussi pour les conditions à remplir pour bénéficier de l'aide envisagée. Ce n'est pas en premier lieu le statut du bénéficiaire qui déterminera le type d'aide à octroyer, mais bien son état de besoin spécifique.

Par contre, le Conseil d'Etat ne peut pas marquer son accord avec la proposition des auteurs du projet de loi de prévoir un seul office social pour au moins 6.000 habitants, et ceci pour plusieurs raisons, dont la plus importante se trouve ancrée dans le principe de l'autonomie communale.

Dans le rapport présenté à la Chambre des pouvoirs locaux du Conseil de l'Europe sur la démocratie locale au Luxembourg, le rapporteur Christopher Newbury<sup>6</sup> écrit que:

„Comme dans d'autres Etats, on constate, sous l'effet d'une tendance vers l'uniformisation des prestations et des conditions de vie, une perte d'influence des communes dans certains domaines: aménagement du territoire, urbanisme et logement social; animation économique; prise en charge des problèmes sociaux et d'assistance; enseignement; santé publique.

Pour une bonne part, ces phénomènes d'uniformisation et donc de centralisation des décisions, résultent de l'évolution des technologies, la mobilité croissante des populations, la complexité accrue des problèmes et la demande générale d'un traitement égalitaire. Le transfert à un niveau supracommunal d'un pouvoir d'orientation et d'approbation, voire de décision, est, dans ce contexte, souvent justifié et en tout cas inévitable.

Il convient cependant de lui chercher des contrepoids et des mesures de compensation: Une application vivante du principe de l'autonomie locale exige de rechercher et de développer en permanence ces actions de transferts vers les communes de responsabilités nouvelles en vue de compenser le transfert d'autres responsabilités vers le centre.

L'impression générale est que dans cet esprit toutes les potentialités de décentralisation et de facilitation de nouvelles initiatives locales n'ont pas été épuisées au Luxembourg.

Peu d'initiatives ont été prises dans la période récente pour renforcer les compétences locales alors que d'autres mesures tendent nettement à une plus grande centralisation.“

En Belgique, la proposition de loi spéciale modifiant l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, en vue d'habiliter la Cour à effectuer un contrôle de conformité aux articles 41 et 162 de la Constitution en ce qui concerne l'autonomie communale et provinciale, déposée au Sénat à la session 2007/2008 par Sabine de Bethune et consorts, abonde dans la même direction à en juger par le commentaire de ses auteurs:

„L'évolution de notre droit administratif montre une propension croissante du pouvoir fédéral et du pouvoir régional à étendre leurs compétences au détriment des pouvoirs locaux. Nombre de matières qui étaient considérées par le passé comme d'intérêt communal relèvent aujourd'hui de la sphère de compétence de l'autorité fédérale ou, en leur qualité de matières d'intérêt communautaire ou régional, de celle des communautés ou des régions. (...) Cette évolution risque d'accroître le fossé entre les gestionnaires et les administrés et de vider l'autonomie communale de sa substance. L'autonomie communale est en effet une règle de bonne administration. Des pouvoirs locaux investis de responsabilités effectives permettent une administration à la fois efficace et proche du citoyen. Des recherches ont en effet montré que la commune jouit de l'appréciation et de la confiance de ses citoyens dans l'exercice de ses missions. Elle peut à cet égard

<sup>6</sup> Recommandation 172 (2005) sur la démocratie locale au Luxembourg sur base du rapport sur la situation de la démocratie locale au Luxembourg établi par M. Christopher Newbury (PPE/DC, L, Royaume-Uni), rapporteur, avec l'assistance du professeur Jean-Marie Woehrling, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale.

faire des choix de manière autonome. D'un point de vue démocratique, il est bon que la commune remplisse correctement ces missions. Les niveaux de pouvoir supérieurs n'ont en principe pas à intervenir ici."

L'aide aux démunis a constitué de tout temps une mission essentielle de la commune.

Le Conseil d'Etat insiste à ce qu'au Luxembourg le principe de l'autonomie communale, comme structure démocratique de base et proche des citoyens, soit respecté. Il rappelle que ce principe, confirmé par la Charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg, le 15 octobre 1985, et approuvée par la loi du 18 mars 1989, est consacré par l'article 107(1) de la Constitution. Dès lors, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à ce que des regroupements d'offices sociaux soient imposés par le pouvoir central en dépit des règles de décentralisation territoriale. L'initiative de tels regroupements doit émaner impérativement des communes, qui doivent être les seules compétentes à choisir les formes d'organisation de l'office social, soit individuellement, soit en se regroupant à plusieurs ou en ayant recours à l'aide d'autres organismes. Par le passé, les communes ont d'ailleurs prouvé leur capacité d'organiser les services aux administrés, en montrant le discernement approprié face à l'option de gérer leurs activités seules ou en association avec d'autres communes. Dans la deuxième hypothèse, le syndicat de communes constitue le véhicule approprié.

Dans la mesure où la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes a créé un cadre légal précis qui permet aux communes de s'associer en vue de promouvoir des œuvres ou de gérer des services d'intérêt communal, les modalités d'organisation et de fonctionnement de ces syndicats apparaissent comme suffisantes pour la gestion d'un office social commun à plusieurs communes. Pour ce cas de figure, les règles organisationnelles retenues dans la loi en projet sont dès lors superfétatoires, tout en comportant la perspective d'incohérences avec la loi du 23 février 2001. Il en est autrement dans l'hypothèse où la constitution de l'office social serait l'œuvre d'une commune isolée. Comme il est prévu d'abroger l'arrêté royal grand-ducal modifié du 11 décembre 1846 qui prévoit la manière d'organiser l'office social, de nouvelles dispositions sont nécessaires pour organiser un office social constitué par une commune isolée. En effet, les quelques dispositions de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 semblent insuffisantes à cet effet. Les nouvelles dispositions pourront, comme les auteurs du projet de loi l'ont retenu, être arrêtées de façon spécifique pour les besoins de la constitution et du fonctionnement des offices sociaux relevant d'une commune seule, à condition de prévoir qu'elles ne sont pas applicables au cas où l'office social fait l'objet d'un syndicat de communes. Elles pourront également prendre la forme d'un cadre légal destiné à régir de façon générale la création, l'organisation et le fonctionnement des établissements publics susceptibles d'être créés par les communes, chaque fois que le besoin est donné de gérer une activité ou un service relevant de la compétence communale de manière autonome avec une flexibilité plus grande que celle que permet normalement l'organisation administrative des communes. En effet, l'office social est traditionnellement considéré comme établissement public communal, ayant sa propre personnalité juridique. Tant le projet de loi concernant l'organisation de l'assistance publique, déposé en décembre 1938 à la Chambre des députés (cf. art. 8: „Les offices d'assistance sociale constituent des établissements publics dotés de la personnalité juridique.“), que les auteurs du projet de loi sous avis ne se départissent pas de cette façon de voir.

Afin de ne pas devoir créer à l'avenir un cadre légal spécifique pour chaque type de missions communales, susceptibles de faire l'objet d'une gestion autonome, le Conseil d'Etat marque une nette préférence pour la suppression des dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement des offices sociaux dans le projet de loi au profit de l'élaboration d'un cadre légal général prévoyant les conditions dans lesquelles une commune peut créer un établissement public, et les modalités d'organisation et de fonctionnement auxquelles doivent se tenir ces établissements publics communaux. Le parallélisme avec la constitution d'offices sociaux intercommunaux sous forme de syndicats de communes en sera garanti, et les communes disposeront d'un cadre légal auquel elles pourront recourir, chaque fois que l'utilité d'une gestion autonome d'une de leurs missions est donnée.

Le Conseil d'Etat propose dans cet ordre d'idées d'identifier dans la loi en projet deux aspects distincts, l'un ajoutant à la loi communale de 1988 un corps de dispositions complémentaires régissant la mise en place, l'organisation et le fonctionnement des établissements publics communaux, l'autre se limitant à traiter de façon spécifique le droit à l'aide sociale, ainsi que les missions des offices sociaux et les procédures à appliquer pour les exécuter, tout en prenant référence, selon le cas, à la législation sur les syndicats de communes ou aux dispositions nouvelles que le Conseil d'Etat propose d'insérer dans la loi communale.

Le Conseil d'Etat conçoit que les avantages indéniables qu'un nouveau cadre légal général préétabli pourra avoir pour les établissements publics communaux ne sont pas forcément valables pour les établissements publics créés par l'Etat, où l'exigence de la spécificité de ces établissements inscrite à l'article 108bis de la Constitution requerra en tout état de cause une nouvelle loi spéciale pour chaque création d'établissement public.

En conclusion, le Conseil d'Etat plaide qu'en matière d'aide sociale le libre choix soit laissé à chaque commune:

- pour employer du personnel en régie;
- pour confier la mise en œuvre des obligations qui découleront du projet de loi sous examen à des organismes sociaux;
- pour s'associer à d'autres communes.

Le législateur pourra toutefois prévoir, dans une approche égalitaire, certaines normes minimales destinées à garantir un service de qualité.

C'est dans cette approche que le Conseil d'Etat procédera à l'examen des articles.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Observation liminaire*

Tout en renvoyant à sa proposition ci-avant de créer un cadre légal pour la création et le fonctionnement des établissements publics communaux sans lien direct et spécifique avec le cas de figure des offices sociaux, le Conseil d'Etat préconise de subdiviser le projet de loi en trois chapitres, le premier ayant trait à la matière relevant des offices sociaux proprement dits, le deuxième prévoyant l'ajout dans la loi communale du 13 décembre 1988 du cadre légal relatif aux établissements publics communaux, et des modifications concomitantes de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, le troisième reprenant les dispositions transitoires et abrogatoires.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat propose de renoncer dans la nouvelle structure du projet de loi qu'il vient de suggérer aux sous-titres prévus par le projet gouvernemental.

### *Intitulé*

Conformément à la proposition reprise à l'endroit de l'observation liminaire, le Conseil d'Etat propose de libeller comme suit l'intitulé de la loi en projet:

*„Projet de loi organisant l'aide sociale et modifiant*

- *la loi communale modifiée du 13 décembre 1988;*
- *la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux“*

### *Articles 1er à 3 (1er selon le Conseil d'Etat)*

L'article 1er instaure le droit à l'aide sociale, pour garantir aux ayants droit une vie conforme à la dignité humaine.

Les avis des chambres professionnelles, tout en approuvant le principe de l'instauration d'un droit, commentent amplement la notion de dignité humaine, notion jugée trop vague et imprécise. D'autres notions sont proposées, telles que „mener une vie décente, moyens suffisants d'existence, conditions de vie conforme aux exigences de notre société, accès à des biens de première nécessité“.

Le commentaire de l'article 1er reconnaît bien, en citant des discussions ayant eu lieu en Belgique, que la dignité humaine ne fait pas l'objet d'une définition. Par contre, il est communément admis qu'il existe un seuil en dessous duquel les conditions de vie d'une personne ne répondent plus aux critères de la dignité humaine, notion à la fois relative et universelle.

Le Conseil d'Etat peut suivre les auteurs du projet de loi sous avis quant au principe, tout en se demandant pourquoi ils ne sont pas allés, à l'instar du législateur belge, jusqu'au bout de leurs déclarations, en garantissant à toute personne le droit à l'aide sociale. Car comment justifier que seuls des ayants droit puissent mener une vie conforme à leur dignité humaine?

L'article 2 porte l'intitulé „*L'objectif*“ et le commentaire de l'article précise qu'il s'agit de l'objectif de l'aide sociale. Le Conseil d'Etat s'étonne de voir que l'objectif, tel que défini par les auteurs, se limite à énumérer des biens de première nécessité et à déclarer l'aide sociale visée par le texte sous avis comme subsidiaire et tout au plus comme complémentaire aux autres mesures et prestations sociales existantes.

Le Conseil d'Etat a du mal à accepter l'aide sociale réduite de cette façon et plaide en faveur d'une démarche plus holistique. Pour permettre aux personnes dans le besoin de recouvrer leur autonomie, un secours financier sporadique ne suffit pas et est parfois même contre-indiqué. Le Conseil d'Etat voit dans la professionnalisation des offices sociaux une réelle chance de pouvoir mettre en place un accompagnement compétent de personnes et familles parfois enfermées dans la pauvreté pendant des générations. Sous cet angle de vues, les secours ou aides matérielles seront des mesures souvent nécessaires mais non isolées, car elles feront toujours partie d'un suivi global des concernés.

L'article 3 comporte trois alinéas: le premier définit l'aide comme pouvant être matérielle, financière ou sociale, le deuxième introduit une notion à la mode, le contrat de solidarité, et le troisième règle les questions de mise en gage, cession et saisie.

Le Conseil d'Etat commencera par ce dernier volet pour insister à ce que les questions de mise en gage, cession et saisie soient exclusivement traitées par une loi spéciale. Le Conseil d'Etat y reviendra dans le cadre de l'examen du projet de loi portant modification entre autres de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que les pensions et rentes (*doc. parl. No 4955*). Ceci évitera que la réglementation afférente ne se retrouve répartie de façon disparate dans plusieurs textes légaux, situation qui en rend la consultation difficile et qui comporte le risque évident de dispositions susceptibles de se contredire.

Le Conseil d'Etat fait sienne la critique des chambres professionnelles qui regrettent le manque de précision de la définition de l'aide sociale. Il renvoie à ce propos à l'avis de la Chambre des employés privés: „il s'agit de trouver un équilibre entre, d'un côté, une certaine sécurité juridique et transparence au niveau des aides à accorder et, de l'autre côté, la flexibilité nécessaire, ...“. (*Doc. parl. No 5830<sup>2</sup>*)

En effet, il ne suffit pas de vouloir combler des besoins urgents par une assistance sporadique, mais la nouvelle approche que les auteurs veulent donner à l'aide sociale devra nécessairement se refléter dans les missions à confier à l'office social, qui, pour la plupart, étaient déjà dévolues par la loi du 26 juillet 1986 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti aux offices sociaux:

- orientation vers les services et personnes compétents;
- aide dans l'accomplissement des formalités et accompagnement jusqu'au moment où l'intéressé a obtenu satisfaction;
- guidance sociale nécessaire à la personne aidée lui permettant de vaincre elle-même progressivement ses difficultés;
- formation et initiation au travail, allant jusqu'à l'insertion dans le monde du travail;
- mise à disposition d'un hébergement provisoire et accompagnement vers un logement autonome;
- accès aux transports publics;
- accès aux gardes d'enfants;
- accès aux moyens de communications modernes;
- participation à la vie culturelle et associative.

Le Conseil d'Etat y reviendra lors de l'examen des articles 7 à 9.

Les aides matérielles pourront être accordées en espèces ou en nature, sous forme de paiement de formation, de cotisations ou de factures ou encore d'acquisition de biens. Ainsi par exemple, remplacer un vieux réfrigérateur par un nouveau, consommant moins d'électricité, établir un bilan énergétique du logement, associé à des conseils en matière de consommation d'énergie, vaut mieux que de prendre en charge systématiquement des factures d'électricité non payées. Aussi l'aide matérielle accordée en nature pourra-t-elle englober une panoplie d'interventions allant de l'aide alimentaire à la mise à disposition d'un logement d'urgence.

Quant au droit au logement décent et face aux montants élevés des loyers existant sur le marché, le Conseil d'Etat estime que la création de logements sociaux devra également être une mission essentielle des pouvoirs publics communaux et que la part active à prendre par les offices sociaux à la mise à disposition de logements par le biais d'hébergements urgents lui semble relever de l'évidence.

Le Conseil d'Etat constate que le texte sous avis n'évoque plus la participation aux frais d'entretien des personnes placées en institutions publiques ou privées, ni la prise en charge de tous les risques de santé. Il insiste à ce que soit les auteurs du projet de loi sous revue précisent les nouvelles modalités de prise en charge, soit les dispositions figurant à l'article 41 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti soient intégrées dans le projet sous avis; ceci d'autant plus que l'article 41 visé est censé être abrogé par l'article 36, tiret 3 du texte sous revue.

En ce qui concerne le contrat de solidarité, le Conseil d'Etat a déjà dans son avis du 20 mai 2008 exprimé ses réserves face à l'utilisation d'un cadre contractuel pour régler des relations entre deux partenaires par nature différents et inégaux, en commentant les contrats d'intégration (articles 8 et suivants de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg) et les conventions d'activation individualisées (article L. 521-9 du Code du travail) (*Doc. parl. No 5825<sup>4</sup>*).

Il reconnaît le bien-fondé d'une démarche visant à faire participer les bénéficiaires de l'aide à un projet social, en leur faisant assumer une part de la responsabilité quant à leur devenir. Il a pourtant ses doutes quant à la valeur d'un tel document, et il s'interroge sur les conséquences en cas de non-respect d'une obligation inscrite dans le contrat ou encore en cas de rupture de celui-ci.

Selon le Conseil d'Etat, le nouvel article 1er devra se lire comme suit:

*„Art. 1er. L'aide sociale constitue un droit destiné à permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine. Elle assure aux personnes dans le besoin et à leur famille l'accès aux biens et aux services adaptés à leur situation particulière, afin de rétablir leur autonomie.*

*L'aide est de nature palliative, curative ou préventive.*

*Elle est axée sur un accompagnement social à court, moyen ou long terme; en cas de nécessité, cet accompagnement sera assorti d'une aide matérielle en nature ou en espèces.“*

#### *Article 4 (2 selon le Conseil d'Etat)*

Par cet article, les auteurs tendent à lutter contre le phénomène dit du tourisme social, où des personnes, sous l'attrait de mesures sociales en vigueur au Luxembourg, viennent habiter notre pays. Il constitue le pendant de certaines catégories d'immigrants définies dans la loi du 28 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et le Conseil d'Etat peut approuver ces dispositions.

Aussi l'approche par lui proposée, qui définit l'aide sociale essentiellement comme un accompagnement et non pas comme une aide matérielle sous forme d'aumône en argent, diminue-t-elle voire supprime-t-elle les risques d'attirer au Luxembourg des personnes animées par la seule volonté de profiter du cadre généreux des mesures d'aides en place.

Quant aux personnes dont le sort est réglé par d'autres lois spéciales, telles que les demandeurs d'asile ou les prisonniers, le Conseil d'Etat ne voit pas l'utilité de les mentionner sous cet article.

De surcroît, le Conseil d'Etat suggère de n'exclure les personnes visées que du bénéfice de l'aide matérielle accordée en espèces, ce qui aura comme avantage de rendre superfétatoire l'article 28 relatif au secours humanitaire.

Partant, le Conseil d'Etat propose de formuler l'article sous examen de la façon suivante:

*„Art. 2. Sont exclus du bénéfice de l'aide matérielle:*

- la personne qui a obtenu une autorisation de séjour suite à un engagement écrit pris par un tiers de subvenir à ses besoins;*
- l'élève, l'étudiant ressortissant d'un pays tiers et le stagiaire, qui s'établit au Grand-Duché de Luxembourg pour y poursuivre des études ou des formations professionnelles;*
- le ressortissant de l'Union européenne ou d'un autre Etat ayant adhéré à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ou un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, durant les trois premiers mois de son séjour sur le territoire du Luxembourg ou durant la période où il est à la recherche d'un emploi s'il est entré à ces fins sur le territoire. Cette dérogation ne s'applique pas aux travailleurs salariés ou non salariés ou aux personnes qui gardent ce statut ou aux membres de leur famille quelle que soit leur nationalité;*
- la personne en séjour temporaire au Luxembourg.“*

*Articles 5 et 6 (3 selon le Conseil d'Etat)*

L'approche préconisée par le Conseil d'Etat consiste à concevoir l'organisation des offices sociaux sous forme d'établissements publics communaux, tout en laissant aux communes, nonobstant leur importance démographique, l'option de créer leur propre office social ou de s'associer à cet effet avec d'autres communes.

Dans la première hypothèse, l'office social serait constitué selon les règles par lesquelles, en vertu du chapitre II du projet de loi sous examen dans la version annexée au présent avis, le Conseil d'Etat propose de compléter la loi communale de 1988. Dans la deuxième hypothèse, l'office social prendrait la forme d'un syndicat de communes répondant aux exigences de la loi précitée du 23 février 2001.

Les dispositions de l'article 6 du projet gouvernemental en deviennent superfétatoires.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat se demande pourquoi on dénierait aux communes d'envergure plus grande le droit de s'associer avec d'autres, si une telle association dans un syndicat de communes apparaît comme une solution qui sied mieux à une bonne organisation de l'assistance sociale.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat propose de remplacer les articles 5 et 6 du projet de loi par un seul article nouveau qui sera libellé comme suit:

*„Art. 3. L'aide sociale est dispensée par les offices sociaux.*

*L'office social peut être constitué sous forme d'un établissement public communal ou sous forme d'un syndicat de communes.“*

*Articles 7 à 9 (4 à 7 selon le Conseil d'Etat)*

Les articles sous examen traitent de la mission de l'office social. Le Conseil d'Etat insiste à ce que toutes les missions, essentielles pour mettre en œuvre le droit à l'aide sociale, défini à l'article 1er, soient arrêtées de manière suffisamment précise dans le dispositif sous revue pour répondre aux prescriptions de l'article 11, paragraphe 5 de la Constitution, quitte à laisser à un règlement grand-ducal le soin de définir le détail. Il n'est pas approprié de renvoyer à d'autres textes de loi existants, se référant aux notions de bureau de bienfaisance ou de domicile de secours.

Se référant aux considérations générales ci-avant, le Conseil d'Etat tient à ce que l'aide sociale, offerte au niveau local aux personnes en besoin, englobe tant leur orientation, face au morcellement des structures d'aides, que leur accompagnement, afin que l'accès aux biens et services ainsi qu'aux mesures et prestations sociales leur soit assuré. Les articles sous revue seront à libeller comme suit:

*„Art. 4. L'office social assure aux personnes et à leurs familles qui ont leur domicile sur le territoire de la ou des communes où il exerce sa mission, l'aide définie à l'article 1er.*

*Il prend les initiatives appropriées pour diffuser toute information utile sur les différentes formes d'aide qu'il octroie.*

*L'office social fournit les conseils et renseignements et effectue les démarches en vue de procurer aux personnes intéressées les mesures sociales et prestations financières auxquelles elles peuvent prétendre en vertu d'autres lois et règlements.*

*Tout en respectant le libre choix des intéressés, il assure la guidance socio-éducative nécessaire pour leur permettre de vaincre progressivement leurs difficultés.*

*Il favorise l'accès des personnes visées aux moyens de communication et aux activités socioculturelles.*

*Pour autant que de besoin, il accorde des aides matérielles sous la forme la plus appropriée et il pourvoit à la mise à disposition d'un hébergement d'urgence.*

*Si la personne dans le besoin n'est pas assurée contre la maladie et l'invalidité, l'office social prend en charge l'assurance contre les risques de maladie, d'un handicap ou de sénescence, y compris l'aide médicale et l'hospitalisation.*

*En contrepartie de l'aide sociale accordée, l'office social est en droit de demander une participation active de la part des bénéficiaires aux mesures destinées à rétablir leur autonomie.*

*Art. 5. L'office social participe aux frais d'entretien des personnes placées en institution publique ou privée.*

*La personne admise dans une institution sociale ou médico-sociale garde comme commune de référence durant son séjour la commune où elle est domiciliée.*

*Art. 6. L'office social peut créer et gérer des services à caractère social.*

*Art. 7. L'office social coordonne les activités sociales des institutions et services actifs sur le territoire de son ressort en vue d'une prise en compte appropriée des besoins des personnes en difficultés.*

*Articles 10 à 20*

Le Conseil d'Etat renvoie à sa proposition visant à donner une nouvelle structure à la loi en projet pour les motifs qui sont plus amplement détaillés dans les considérations générales du présent avis.

Dans cet ordre d'idées, les dispositions des articles 10 à 20 n'ont en très grande partie plus de raison d'être parmi celles concernant plus particulièrement l'organisation de l'assistance sociale. Il échet par conséquent de se limiter dans le cadre du premier chapitre aux seules règles concernant le domaine de l'assistance sociale, tout en renvoyant pour les questions d'organisation et de fonctionnement au cadre légal qui sera selon le cas celui des syndicats de communes ou celui des établissements publics communaux, déterminé respectivement par la loi précitée du 23 février 2001 ou par les dispositions que le Conseil d'Etat propose d'ajouter à la loi communale conformément aux propositions ci-après.

Dans ces conditions et nonobstant l'observation ci-après au sujet des articles 18 et 19, le Conseil d'Etat se passera d'examiner en détail les dispositions en cause, sur lesquelles il entendra pourtant revenir dans l'hypothèse où il ne serait pas suivi par la Chambre des députés quant à sa proposition de créer un cadre légal généralement valable pour les établissements publics communaux.

Pour ce qui est de l'article 18 et de l'alinéa 2 de l'article 19, les dispositions en question sont à maintenir au chapitre Ier.

Quant à l'article 18, le Conseil d'Etat propose d'en transférer le contenu reformulé, qui a trait aux décisions d'urgence, aux articles relatifs aux questions de procédure (cf. articles 25 à 27 du projet gouvernemental). Selon la numérotation proposée par le Conseil d'Etat, l'article sous examen prendra le numéro 11.

L'alinéa 2 de l'article 19 est un élément-clé de la mise en œuvre concrète de l'aide sociale. La disposition en question obligera chaque office social à s'assurer de la collaboration de travailleurs sociaux qualifiés. Conformément à l'approche esquissée *in fine* des considérations générales du présent avis, la mise à disposition de ce personnel pourra revêtir différentes formes. Soit l'office social, établissement public communal ou syndicat de communes, engagera lui-même ce personnel, en vue de l'employer en régie, soit il sous-traitera, moyennant convention, le travail social relevant de sa mission à un organisme spécialisé dans la gestion de services sociaux, qui pourvoira au personnel qualifié requis. Entrent en ligne de compte comme partenaires conventionnés des offices sociaux par exemple les services régionaux d'action sociale ou le service de proximité de la Croix-Rouge ou le service d'aides familiales. Le Conseil d'Etat propose d'insérer l'alinéa en question de l'article 19 à la section qui regroupe les articles 22 à 24, où il fera l'objet avec un libellé modifié d'un nouvel article 8 selon la numérotation proposée par le Conseil d'Etat.

*Article 21 (9 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article a trait au secret professionnel tant du personnel que des membres du conseil d'administration et, au commentaire des articles, il est précisé qu'il s'agit en fait d'un rappel.

Le Conseil d'Etat souligne la grande importance à accorder au respect du secret professionnel et à la nécessité de faire régner au sein de tout office social une culture de la discrétion. Il propose de reformuler l'article sous examen comme suit:

*„Art. 9. Toute personne qui, à un titre quelconque, participe aux activités d'un office social, obtient ou reçoit communication de données personnelles, est tenue au secret professionnel aux conditions et sous les peines de l'article 458 du Code pénal.*

*Article 22 (8 selon le Conseil d'Etat)*

Dans l'optique de l'ajout d'un chapitre II que le Conseil d'Etat proposera ci-après et qui traitera des errements de constitution, d'organisation et de fonctionnement des établissements publics communaux, l'article sous examen devient superfétatoire si l'office social fonctionne comme établissement public communal. S'il fait par contre l'objet d'un syndicat intercommunal, les dispositions en question font

double emploi avec l'article 20 de la loi précitée du 23 février 2001. Pour ces raisons, il convient d'en faire abstraction.

Par contre, dans le cadre de l'examen ci-avant des articles 10 à 20 du projet de loi sous avis, le Conseil d'Etat a proposé de transférer l'alinéa 2 de l'article 19 dans la section qui regroupe les articles 22 à 24.

L'article sous examen pourra ainsi accueillir les dispositions transférées de l'article 19, alinéa 2, qui se liront comme suit:

*„Art. 8. Chaque office social est tenu d'entretenir un service en charge du travail social qui comprend au moins un assistant social ou assistant d'hygiène sociale occupant au moins cinquante pour cent d'une tâche complète par tranche de 3.000 habitants.*

*L'office social peut confier la gestion du service en charge du travail social, moyennant convention, à un organisme social, agréé suivant la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (ASFT) et disposant du personnel qualifié nécessaire.*

*L'office social assume les frais générés par le fonctionnement du service en charge du travail social. Sa comptabilité permet de distinguer entre les opérations relatives aux activités administratives et celles relatives au travail social.“*

#### *Article 23 (10 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article concerne les ressources financières de l'office social dont surtout la participation financière de l'Etat. Les auteurs du texte sous revue ont prévu une participation étatique à hauteur de 50% au déficit annuel, qui serait liquidée après présentation du rapport d'activités de l'année écoulée, accompagné du bilan et du compte des profits et pertes, et une fois que le service en charge de l'ordonnancement aura constaté la conformité des dépenses avec les exigences de la loi en projet.

Cette approche est critiquée dans les avis de toutes les chambres professionnelles consultées.

De l'avis du Conseil d'Etat, ces critiques sont justifiées, alors que l'approche retenue risque de conduire à une prise en charge étatique des dépenses effectuées par les offices sociaux moins importante que celle qui se dégage des errements actuels. Il note que la procédure et l'échéancier retenus pour l'approbation des budgets et comptes des offices sociaux obligent les communes au préfinancement – pendant un, voire deux exercices budgétaires – de la participation de l'Etat à la couverture du déficit de leurs offices sociaux. En outre, le mode d'intervention étatique prévu méconnaît les fortes différences que l'indigence présente d'une commune à l'autre, alors que le nombre de résidents bénéficiaires du RMG, le taux de chômage ou le nombre de jeunes quittant l'école sans qualification professionnelle auraient certainement pu constituer des critères permettant une évaluation plus appropriée du taux de la contribution étatique que la seule prise en compte du facteur démographique.

Tout en se rendant à l'évidence qu'un faisceau de critères complexes et susceptibles de varier fortement d'un exercice à l'autre serait pourtant difficile à mettre en œuvre en vue de mesurer la participation étatique au coût des différents offices sociaux, le Conseil d'Etat est d'avis que l'intervention de l'Etat devrait reposer sur les éléments suivants:

- une prise en charge à 100% du personnel affecté au travail social (comme correspondant à la pratique courante) et à 50% du personnel administratif de l'office social, tout en fixant parallèlement à cet effet le nombre d'heures de travail à considérer par rapport à l'importance démographique de la commune ou des communes concernées;
- le remboursement à raison de 50% des dépenses effectuées au titre de prestations sociales dispensées au bénéfice de personnes domiciliées dans le rayon de compétence de l'office social;
- le remboursement à 100% des prestations relevant des aides d'urgence;
- la contribution à d'autres frais, tels que la location d'immeubles, l'initiation de projets sociaux nouveaux ou des coûts générés par des situations exceptionnelles à des taux fixés de cas en cas, moyennant convention entre l'Etat et l'office social.

Dans la mesure où les communes assument une part substantielle des coûts de l'activité de leurs offices sociaux, les dispositions de l'article 107 de la Constitution requièrent qu'elles puissent contrôler la gestion financière de ces offices. Par conséquent, il ne suffit pas de disposer, comme le prévoit le dernier alinéa de l'article 23, que l'office social se borne à remettre son projet de budget à la ou les communes compétentes. Si le Conseil d'Etat est suivi dans sa proposition de maintenir la compétence

communale en relation avec les offices sociaux, l'office social aura la forme d'un syndicat de communes conforme à la loi précitée du 23 février 2001, s'il est censé fonctionner pour le compte de plusieurs communes. S'il est par contre appelé à fonctionner pour le compte d'une seule commune, il conviendra de le constituer selon les règles valables pour les établissements publics communaux que le Conseil d'Etat propose ci-après à l'endroit du chapitre II par lequel il recommande de compléter la loi en projet. En tout cas, les raisons mentionnées empêcheraient le Conseil d'Etat d'accorder la dispense du second vote constitutionnel en cas de maintien de la rédaction actuelle de l'article 23.

Le Conseil d'Etat propose d'en reformuler comme suit le libellé:

*„Art. 10. (1) L'excédent de dépenses générées par les activités de l'office social est, selon le cas, à charge du syndicat de communes ou de la commune de tutelle.*

*(2) Dans la limite des crédits budgétaires disponibles, l'Etat rembourse:*

- a) 100% des frais du personnel affecté au travail social et 50% des frais du personnel administratif de l'office social sur base d'un temps de travail hebdomadaire de respectivement 20 et 10 heures par tranche de 3.000 habitants;*
- b) 50% des autres frais en relation avec les prestations sociales dispensées;*
- c) 100% des frais visés sous b), s'il s'agit d'aides urgentes accordées à des personnes qui ne sont pas domiciliées dans la ou les communes auxquelles s'étend la compétence de l'office social.*

*Les frais résultant de la location et de l'entretien d'immeubles ou concernant des projets sociaux nouvellement initiés ainsi que, de façon générale, les frais dus à des interventions effectuées exceptionnellement dans des situations autres que celles prévues à l'alinéa qui précède, pour venir temporairement en aide à des personnes dans le besoin, peuvent être remboursés partiellement par l'Etat, moyennant convention avec l'office social concerné.*

*(3) La prise en charge par l'Etat des interventions financières visées au paragraphe 2 a lieu sous forme d'acomptes mensuels égaux au douzième du montant des crédits afférents inscrits au budget de l'Etat.*

*Les onze premiers acomptes sont payés au plus tard à la fin de chaque mois.*

*Le règlement du solde n'intervient qu'après vérification par le service de contrôle de la comptabilité des communes du décompte établi par l'office social et approuvé par la ou les communes concernées.*

*L'office social soumet chaque année avant le 1er août un décompte provisoire sommaire relatif aux six premiers mois de l'exercice budgétaire concerné à la ou aux communes de tutelle qui le transmettent au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce décompte provisoire est accompagné d'un commentaire justifiant notamment d'éventuels écarts entre les résultats et les prévisions budgétaires et d'un état prévisionnel des dépenses à effectuer jusqu'en fin d'exercice. Le paiement des mensualités qu'il reste à régler jusqu'à la fin de l'exercice concerné peut être adapté ou suspendu en fonction de la situation qui se dégage de ce décompte.“*

#### *Article 24*

Selon l'acception de l'assistance sociale, telle que le Conseil d'Etat la conçoit, un rôle pivot continue à revenir aux communes tant pour ce qui est de la gestion des offices sociaux que pour ce qui est de la prise en charge des excédents des dépenses générées par leurs activités. Il ne saurait dès lors être question d'évincer la commune, comme entendent le faire les auteurs du projet gouvernemental, de tout droit de regard sur les offices sociaux en en confiant la tutelle à des instances du pouvoir étatique.

Si, en vertu de l'autonomie communale, il appartient aux communes d'organiser et de coordonner l'assistance sociale et de pourvoir à ces fins à la création et au fonctionnement des offices sociaux, tout en couvrant une part substantielle du déficit d'exploitation, elles doivent aussi continuer à assumer la tutelle de ces offices sociaux sous les conditions et dans les limites prévues à cet effet par la loi communale et par la législation sur les syndicats intercommunaux.

Le Conseil d'Etat ne saurait dès lors pas dispenser la loi en projet du second vote constitutionnel si l'article 24 était maintenu.

*Article 25 (11 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article règle les questions de procédure, allant de la demande initiale à la décision du conseil d'administration. Vu que l'office social est également compétent en matière de demande de RMG<sup>7</sup>, le Conseil d'Etat propose de reprendre une procédure comparable à celle-ci.

Le Conseil d'Etat propose donc le libellé suivant:

*„Art. 11. La demande en obtention d'une aide sociale est à adresser à l'office social de la commune d'un domicile.*

*Le demandeur est tenu de fournir tout renseignement utile sur sa situation au travailleur social, qui établit une enquête sociale et constitue un dossier regroupant tous les éléments nécessaires pour orienter la décision de l'office social.*

*La décision d'octroi ou de refus de l'aide sociale est prise sur base du dossier et après avoir entendu le travailleur social en son avis.*

*Elle est notifiée au demandeur au plus tard dans les trente jours suivant la date où la demande a été introduite et les renseignements nécessaires ont été fournis.*

*La décision comporte la nature de l'aide accordée, la forme de l'accompagnement social proposé, la collaboration demandée à l'intéressé et, le cas échéant, le montant de l'aide en espèces qui sera accordé.“*

*Article 18 (12 selon le Conseil d'Etat)*

Conformément à sa proposition afférente faite ci-avant dans le cadre de l'examen des articles 10 à 20 du projet de loi, le Conseil d'Etat propose de reformuler l'article sous examen qui se lira comme suit:

*„Art. 12. Toutes les questions relatives aux prestations d'aide peuvent faire l'objet d'une décision d'urgence du président de l'office social ou de la personne qui le remplace. Cette décision doit être confirmée, selon le cas, par le conseil d'administration ou le comité de l'office social lors de la prochaine réunion.“*

*Article 27 (13 selon le Conseil d'Etat)*

L'article 27 instaure un droit de recours auprès du conseil arbitral et devant le conseil supérieur des assurances sociales. Le Conseil d'Etat constate qu'il s'agit d'une dérogation au régime commun et s'interroge sur les motifs ayant amené les auteurs du projet sous examen à ne pas attribuer cette compétence au juge administratif.

*Article 28*

Si la rédaction proposée par le Conseil d'Etat pour les articles 4 et 22 (2 et 8 selon le Conseil d'Etat) est retenue, le premier alinéa de l'article sous avis, relatif au secours humanitaire, deviendra superfétatoire.

Quant au remboursement des frais relatifs aux secours dits humanitaires, le Conseil d'Etat a proposé de l'inclure sous le dispositif concernant les ressources financières.

Partant, l'article 28 est à supprimer.

<sup>7</sup> **Art. 17.** La demande en obtention de l'allocation complémentaire est à adresser à l'office social de la commune de résidence ...

**Art. 22.** (1) Les décisions d'octroi ou de refus de l'allocation complémentaire sont notifiées au requérant au plus tard dans les trente jours suivant la date où la demande est censée être faite si l'organisme compétent est l'office social, ... Elles sont prises, s'il s'agit d'une première demande, au vu des pièces du dossier qui font foi jusqu'à preuve du contraire et sans préjudice des dispositions de l'article 26 ci-après.

(2) La notification détermine notamment le montant et le début de la mise en paiement de l'allocation complémentaire, fait état des éléments de revenu et de fortune ayant été pris en considération ...

(3) L'allocation complémentaire est versée entre les mains de l'un des membres de la communauté domestique. L'organisme compétent choisit l'allocataire après avoir entendu les parties.

**Art. 24.** (1) En cas d'urgence, la décision provisoire d'octroyer l'allocation complémentaire est prise dans les vingt-quatre heures par le président de l'office social compétent ...

### Articles 29 à 31

Ces articles ont trait à une fourniture minimale en eau et énergie domestique et les auteurs du projet sous revue nous apprennent que „la garantie de l'accès à l'eau et à l'énergie domestique représente bien plus qu'un confort. Il s'agit d'une condition vitale à la participation à la vie en société“. Le Conseil d'Etat tient à rappeler que l'article 12(5) de la loi du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel a prévu des règles pour les clients résidentiels en défaillance de paiement et prévoit au paragraphe 6 du même article la possibilité que des règlements grand-ducaux peuvent préciser et détailler les procédures nécessaires à l'application du paragraphe précédent.

Concernant l'électricité, c'est l'article 2(8) de la loi du 1er août 2007 portant organisation du marché de l'électricité qui a prévu des modalités en cas de non-paiement de factures et son paragraphe 9 ajoute qu'un règlement grand-ducal peut préciser les critères de qualité relatifs au service universel et détailler les procédures nécessaires à l'application du paragraphe 8 du présent article.

La façon de traiter différemment la même problématique dans différents textes légaux récents ne trouve pas l'approbation du Conseil d'Etat. Il y a lieu d'inscrire les dispositions sous revue, si besoin il y a, dans les règlements prévus à cet effet par les deux lois mentionnées ci-dessus.

En plus, le Conseil d'Etat ne voit pas de gain à accorder un traitement particulier aux questions d'eau ou d'énergie domestique et préfère de loin voir ces besoins essentiels inscrits dans une prise en charge globale axée sur une collaboration active des concernés.

Partant, il propose de faire abstraction des articles 29 à 31 dans le projet de loi sous revue.

### Article 32 (14 selon le Conseil d'Etat)

Cet article porte l'intitulé de „*De la restitution de l'aide fournie*“ et s'inspire des modalités légales qui concernent la suppression du RMG ainsi que la restitution de montants indûment touchés. Or, le Conseil d'Etat constate que la législation portant création d'un revenu minimum garanti vise à octroyer des indemnités mensuelles substantielles alors que dans le cas du projet de loi sous avis, il s'agit surtout d'un accompagnement social assorti exceptionnellement d'un secours matériel. Pour cette raison, il estime que la relation entre la valeur de l'aide en jeu et les moyens à mettre en œuvre pour la récupérer, le cas échéant, doit respecter le principe de proportionnalité. Si néanmoins les auteurs insistent sur le maintien de l'article sous examen, il suggère d'en limiter le contenu à une simple faculté de restitution et propose l'énoncé suivant:

*„Art. 14. L'office social peut réclamer la restitution des secours financiers versés à toute personne, qui au cours de la période pendant laquelle elle en a bénéficié disposait de ressources qui auraient dû être prises en considération, ou qui, après en avoir bénéficié, est revenue à meilleure fortune.“*

### Article 33

Par cet article, des prestations supplémentaires, c'est-à-dire non prévues par la présente loi et fournies par un office social, seraient à la seule charge des communes.

Si l'approche proposée par le Conseil d'Etat aux articles 1er, 5, 6 et 7 du projet gouvernemental est retenue par le législateur, l'article sous revue ne donne plus de sens.

En outre, à défaut de pouvoir circonscrire avec exactitude l'aide sociale, par définition, adaptée à chaque cas individuel, il est impossible de distinguer entre prestation normale et prestation supplémentaire.

L'approche consistant à réduire les prestations aux besoins de première nécessité, comme les auteurs semblent l'entendre selon la rédaction du premier alinéa de l'article 2, tout en considérant par la suite toutes les autres interventions comme prestations supplémentaires, ne trouve pas l'approbation du Conseil d'Etat, qui voit comme mission essentielle de l'office social la prévention de la pauvreté et la promotion de l'intégration sociale.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat estime que cette disposition va à l'encontre d'une approche susceptible d'encourager des idées novatrices.

Il insiste à ce qu'il en soit fait abstraction, et que l'article 33 soit supprimé en conséquence.

### Article 34

Au regard de ses propositions de texte à l'endroit du chapitre II nouveau que le Conseil d'Etat propose d'insérer en vue de compléter la loi communale, cet article devient superfétatoire.

Tout au plus le Conseil d'Etat pourrait-il s'accommoder du maintien de la séparation comptable des activités sociales et administratives de l'office social. Le texte proposé à l'endroit de l'article 22 (8 selon le Conseil d'Etat) en tient compte.

*Insertion d'un chapitre II (nouveau selon le Conseil d'Etat)*

Dans le cadre des considérations générales du présent avis sont rappelées les raisons qui, selon le Conseil d'Etat, plaident en faveur de la suppression de règles spécifiques relatives à l'organisation et au fonctionnement des offices sociaux au profit de la mise en place d'un cadre légal général plus détaillé pour organiser les établissements publics que les communes entendent créer sous leur tutelle, les offices sociaux gérés par ailleurs en association avec d'autres communes devant revêtir la forme d'un syndicat de communes.

Le Conseil d'Etat rappelle que le préambule de la Charte européenne de l'autonomie locale conçoit l'autonomie communale sous forme de „collectivités locales dotées d'organes démocratiquement constitués et bénéficiant d'une large autonomie quant aux compétences, aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission“. L'autonomie laissée aux communes pour déterminer elles-mêmes le mode d'organisation de leurs compétences (en régie, en association avec d'autres communes ou par délégation à un établissement public communal, créé dans l'intérêt d'une gestion séparée, *a priori* plus flexible, d'une mission ou d'un service communal déterminé) est également consacrée par l'article 107 de la Constitution. Les modalités de mise en oeuvre de ces principes sont reprises à la loi du 23 février 2001 précitée ainsi que dans certaines dispositions éparses de la loi communale. Si l'organisation d'activités relevant de la compétence communale et confiées à un syndicat de communes est réglée en détail par la loi de 2001, la loi communale reste très laconique sur le *modus operandi* juridique d'un établissement public auquel la commune de tutelle confierait la gestion d'une mission déterminée, relevant de sa compétence. Cette approche a certes l'avantage, dans l'hypothèse d'un établissement public placé sous la surveillance d'une commune, de laisser en la matière aux autorités locales une très grande liberté. Or, le cadre légal en place manque du balisage requis, auquel seraient tenues, voire pourraient s'orienter les communes entendant faire gérer par un établissement public placé sous leur tutelle telle activité de leur compétence. Un cadre plus détaillé permettrait par contre de conférer à cette forme de délégation la sécurité juridique souhaitable pour compte des instances de décision aussi bien que pour compte des tiers amenés à entretenir des relations avec l'établissement public à créer.

Le projet de loi sous examen entend rompre avec le cadre légal en place pour les uniques besoins d'organisation des offices sociaux. La démarche des auteurs reviendrait à créer un cadre légal détaillé particulier pour une forme déterminée d'établissement public communal, tout en maintenant pour les établissements autres que les offices sociaux l'actuelle situation peu contraignante, telle qu'elle se dégage de la loi communale. Par ailleurs, l'approche envisagée poserait problème dans le cas d'un office social constitué en commun par plusieurs communes, alors qu'il n'existe pas de dénominateur commun entre les dispositions voulues par les auteurs du projet de loi et le cadre légal en place pour les syndicats de communes.

Le Conseil d'Etat ne partage pas l'approche retenue, mais préfère un cadre généralement valable pour tous genres d'établissements publics communaux, tout en pouvant servir les intérêts particuliers de l'organisation d'un office social créé par une commune seule.

A cet effet, il propose de s'inspirer des orientations retenues par la Charte européenne précitée et de tenir compte des dispositions ponctuelles de la loi communale relatives aux offices sociaux, en particulier, et aux établissements publics placés sous la surveillance des communes, en général. Tout en tenant par ailleurs compte du cadre proposé dans le projet gouvernemental pour organiser les offices sociaux, le Conseil d'Etat propose, dans les conditions données, de prendre appui sur l'avis qu'il a émis le 20 février 2001 en relation avec le projet de loi portant création d'un établissement public nommé „Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster“ (*doc. parl. No 4702<sup>1</sup>*), et dans lequel il avait tracé la voie pour concevoir le cadre légal pour l'organisation des établissements publics relevant de l'Etat. Ce cadre doit évidemment être adapté à la situation des communes. Les dispositions pertinentes de la loi du 23 février 2001 sur les syndicats de communes pourront servir de référence à cet effet.

Le Conseil d'Etat est encore d'avis que dans cet ordre d'idées il y a lieu de ne point changer les dispositions existantes relatives aux hospices civils, mais de supprimer seulement dans la loi communale l'évocation spécifique des offices sociaux qui sont censés dorénavant revêtir la forme soit d'un

syndicat de communes, soit d'un établissement public communal. Rien n'empêchera cependant les communes d'abandonner le cadre juridique actuellement prévu par la loi communale pour les hospices civils au profit de l'organisation future de ces hospices selon les modalités générales proposées pour créer et faire fonctionner un établissement public communal.

Il donne dès lors l'avantage, par rapport à la démarche des auteurs du projet gouvernemental, à l'insertion des dispositions légales réglant de façon générale l'organisation et le fonctionnement des établissements publics dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Il devient nécessaire d'adapter parallèlement plusieurs autres dispositions de cette loi, ainsi que de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

Avant de définir un cadre légal plus détaillé pour les établissements publics communaux, il n'est pas sans intérêt de rappeler les dispositions de la loi de 1988 qui traitent d'ores et déjà d'aspects divers de la question.

Ainsi, en vertu de l'article 27, les jetons de présence pouvant être alloués aux membres de commissions administratives des offices sociaux doivent faire l'objet d'une approbation du ministre de l'Intérieur.

Les membres de ces commissions sont, selon l'article 31, nommés par le conseil communal. Ils doivent être de nationalité luxembourgeoise et les incompatibilités de la loi électorale leur sont applicables, hormis la possibilité d'être choisis parmi les ministres d'un culte salariés comme tels par l'Etat. Ils peuvent être révoqués par le conseil communal.

L'article 57 donne compétence au collège des bourgmestre et échevins pour surveiller les offices sociaux.

D'après l'article 72, le bourgmestre ou son délégué peuvent assister aux réunions des commissions administratives précitées avec voix délibérative, tout en ayant le droit de présider l'assemblée.

En vertu des articles 103 et 104, les actes des établissements publics placés sous la surveillance des communes peuvent être suspendus par le ministre de l'Intérieur, si la loi est violée ou si l'intérêt général est lésé. Ils peuvent être annulés par le Grand-Duc s'ils sont contraires à la loi ou à l'intérêt général.

Les matières énumérées à l'article 106 comme étant soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur ne concernent pas seulement les délibérations des conseils communaux, mais aussi celles des établissements publics placés sous leur surveillance. Ces dernières doivent en outre être soumises à l'avis du conseil communal.

La mission de surveillance des commissaires de district prévue par l'article 114 s'étend aussi aux établissements publics sous la surveillance des communes (cf. points 5°, 9° et 10° ainsi que art. 115, alinéa 3). Si la gestion administrative ou financière de l'établissement donne lieu à problème, le commissaire de district est tenu d'adresser un rapport au ministre de l'Intérieur (cf. art. 115, alinéa 4).

L'article 170 retient que les dispositions des chapitres 1er à 4 (art. 116 à 169) du titre 4 traitant respectivement du budget, de l'exécution du budget, du recouvrement des impôts et taxes et des comptes s'appliquent aussi aux établissements publics placés sous la surveillance des communes, sans préjudice des dispositions des articles 171 à 173. L'article 171 assimile à ces fins l'organe directeur au conseil communal, et donne à son président les prérogatives, qui, dans la commune, sont attribuées au bourgmestre ou au collège des bourgmestre et échevins. L'article 172 ouvre la possibilité pour les établissements publics placés sous la surveillance des communes de tenir leur comptabilité selon les principes de la comptabilité commerciale. L'article 173 prévoit l'approbation des budgets et comptes de ces établissements par le conseil communal.

Selon la loi précitée du 24 décembre 1985, le statut des fonctionnaires communaux s'applique également aux fonctionnaires au service des établissements publics placés sous la surveillance des communes.

Au regard des dispositions rappelées ci-avant, le Conseil d'Etat propose de compléter la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 par un titre *4bis* nouveau, intitulé „*Des établissements publics communaux*“, le titre *4bis* actuel devenant le titre *4ter*, et d'adapter en conséquence les autres dispositions de cette loi pour autant qu'elles ont trait aux offices sociaux ou aux établissements publics placés sous la surveillance des communes.

Il en est de même pour la loi précitée de 1985.

Dans les conditions ci-avant, la proposition de texte, que le Conseil d'Etat fera suivre, est motivée comme suit.

Sous les points 1 à 11 et sous les points 13 et 15 de l'article 14 ainsi que sous les points 1 et 2 de l'article 15 du texte coordonné annexé au présent avis, sont reprises les adaptations des lois du 13 décembre 1988 et du 24 décembre 1985, destinées à aligner les dispositions visées aux propositions que le Conseil d'Etat a retenues à l'endroit du point 14 de l'article 15, qui prévoient d'introduire un cadre légal nouveau pour la constitution et l'organisation des établissements publics communaux. Quant au contenu du point 14 de l'article 14, il prévoit d'insérer aux fins précitées un titre *4bis* nouveau dans la loi communale qui aura trait aux établissements publics communaux et qui sera subdivisé en plusieurs articles portant les numéros 102-1 à 102-10.

L'article 102-1 définit le statut de l'établissement public communal. L'initiative en appartiendra au conseil communal (art. 101-1), qui devra par ailleurs en arrêter les statuts (art. 102-2(1)). Les critères permettant la création d'un établissement public communal (art. 102-1(1)) sont inspirés de la deuxième phrase du paragraphe 3 de l'article 4 de la Charte européenne précitée. Afin de conférer à l'établissement l'autonomie de gestion utile à la réalisation de son objet, celui-ci doit avoir sa propre personnalité juridique (art. 102-1(2)). Le respect des conditions légales prévues pour la constitution d'un tel établissement par les instances étatiques commande en outre de déterminer la procédure d'autorisation de l'établissement par référence aux exigences de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes. L'autorisation de constituer l'établissement public communal et l'approbation de ses statuts interviendront dès lors sous la forme d'un arrêté grand-ducal, pris sur avis du Conseil d'Etat (art. 102-1(3)).

Les éléments que les statuts de l'établissement doivent obligatoirement mentionner (art. 102-1(2)) sont repris de l'article 5 de la loi du 23 février 2001.

L'article 102-3 est censé régler les relations que l'établissement peut entretenir avec des partenaires des secteurs public et privé en vue de pouvoir réaliser son objet. L'administration de l'établissement public est confiée à un conseil d'administration dont les membres sont désignés par le conseil communal, qui doit à cet effet respecter les incompatibilités légales reprises de l'article 31 de la loi communale, auxquelles il est prévu d'ajouter les fonctions de membre du collège échevinal. En effet, si en vertu de l'article 57 de la loi communale la surveillance des établissements publics communaux range parmi les attributions de ce collège, ses membres ne peuvent pas en même temps assumer cette surveillance et être responsables de la gestion des établissements qu'ils sont censés surveiller. Il en est de même des fonctionnaires communaux, qui de par leurs attributions participent à la surveillance des établissements publics communaux. Les modalités relatives à la durée du mandat des administrateurs et de leur renouvellement sont reprises de l'article 7 de la loi du 23 février 2001. Les dispositions concernant la révocation des administrateurs et l'achèvement du mandat d'un administrateur ayant cessé ses fonctions, ou l'indemnisation des administrateurs sont celles contenues dans la loi communale. La désignation du secrétaire ou la possibilité de faire appel à des experts externes sont reprises de la loi du 23 février 2001.

Les règles de l'article 102-5 sur le mode de fonctionnement du conseil d'administration sont celles proposées par le Conseil d'Etat dans son avis précité du 20 février 2001.

Il en est de même de l'article 102-6 qui détermine les attributions du conseil d'administration et qui précise quelles sont parmi ses décisions celles qui sont soumises à l'approbation du conseil communal, sachant par ailleurs qu'en vertu de l'article 171 de la loi communale la tutelle de l'Etat sur les communes s'étend également aux syndicats de communes et aux établissements publics communaux pour tout ce qui touche à la comptabilité communale.

L'article 102-7 a trait au personnel dont dispose l'établissement. Ce personnel peut être mis à sa disposition, soit par détachement d'agents communaux, soit par engagement d'un effectif propre. Dans la mesure où l'établissement engage son propre personnel, cet engagement se fait soit sur base des conditions de la loi précitée du 24 décembre 1985, soit sur base d'un contrat de travail répondant aux conditions du Code du travail. Lorsque l'établissement public a un caractère industriel ou commercial, situation qui rapproche les conditions de gestion de l'établissement de celles d'une entreprise privée poursuivant un objet similaire, il convient de prévoir que l'engagement du personnel propre à l'établissement doit se faire sur la base d'un contrat de travail.

Par ailleurs, le conseil d'administration doit pouvoir déléguer la gestion courante à un chargé de direction assumant l'autorité hiérarchique sur le personnel au service de l'établissement. Dans l'intérêt de la transparence comptable, il est évident que l'établissement assume la charge financière des frais du personnel à sa disposition.

Les ressources de l'établissement, dont la liste s'identifie largement avec celle de l'article 22 du projet de loi sous examen, sont celles énumérées également dans l'avis précité du Conseil d'Etat du 20 février 2001, les emprunts étant pourtant remplacés par la possibilité d'obtenir des contributions de la part de l'Etat ou des communes.

Conformément au projet de loi sous examen, le Conseil d'Etat entend reprendre l'idée des auteurs du projet de loi en ce qui concerne l'organisation de la comptabilité en optant à ce sujet pour une comptabilité commerciale. Cette solution lui semble en effet en ligne avec le choix de confier le contrôle financier et comptable de l'établissement à un réviseur d'entreprises, habitué à appliquer les règles de la comptabilité ayant cours dans les entreprises privées (art. 101-9).

Les dispositions de l'article 102-10 ayant trait aux exemptions fiscales de l'établissement sont directement reprises de l'avis précité du Conseil d'Etat du 20 février 2001.

Enfin, le Conseil d'Etat entend saisir l'occasion du présent avis et des modifications qu'il propose d'apporter à la loi communale pour rappeler que nombre de statuts de syndicats de communes adoptés sur base de la loi du 23 février 2001 précitée sont contraires aux exigences de l'article 173 de la loi communale qui prévoit que les modalités de la comptabilité de ces syndicats sont déterminées par un règlement grand-ducal que jusqu'à ce jour le pouvoir exécutif a omis de prendre. Néanmoins, certains syndicats prévoient dans leurs textes organiques que leur comptabilité est organisée selon les règles de la comptabilité commerciale, alors que sur base dudit règlement grand-ducal il appartiendra au ministre de l'Intérieur de désigner les syndicats qui doivent tenir leur comptabilité selon les règles mentionnées. Le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de mettre un terme au déphasage qui existe entre les exigences légales formelles et la pratique de nombre de syndicats communaux, tolérée pour le surplus par le ministre de l'Intérieur. La proposition de texte reprise au point 12 de l'article 14 en tient compte.

Le chapitre II que le Conseil d'Etat préconise dès lors d'insérer dans la loi en projet se lira comme suit:

### ***„Chapitre II.– Dispositions modificatives***

***Art. 15.*** *La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifiée comme suit:*

1. *L'alinéa 2 de l'article 27 est remplacé par le texte suivant:*  
*„Des jetons de présence peuvent également être accordés, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, aux membres des commissions administratives des hospices civils pour l'assistance aux séances desdites commissions.“*
2. *A l'article 31, alinéa 1er, première phrase et alinéa 2, première phrase, les mots „et des offices sociaux“ sont supprimés.*
3. *A l'article 57, le point 10° est remplacé par le texte suivant:*  
*„10° de la surveillance des hospices civils et des établissements publics communaux.“*
4. *A l'article 72, première phrase, les mots „et des offices sociaux“ sont supprimés.*
5. *A l'article 103, alinéa 2, les mots „établissements publics placés sous la surveillance des communes“ sont remplacés par „établissements publics communaux“.*
6. *A l'article 106, les alinéas 2 et 3 sont remplacés par le texte suivant:*  
*„Les dispositions du présent article sont applicables aux syndicats de communes et aux établissements publics communaux.“*
7. *A l'article 114, point 5°, les mots „et des offices sociaux“ sont supprimés.*
8. *A l'article 114, points 9° et 10°, les mots „des établissements publics placés sous la surveillance des communes“ sont remplacés par „des établissements publics communaux“.*
9. *A l'article 115, alinéa 4, les mots „des établissements publics placés sous la surveillance des communes“ sont remplacés par „des établissements publics communaux“.*
10. *A l'article 170, les mots „aux établissements publics placés sous la surveillance des communes“ sont remplacés par „aux établissements publics communaux“.*
11. *A l'article 171, les alinéas 1er et 2 sont remplacés par le texte suivant:*  
*„Le conseil d'administration d'un établissement public communal exerce les attributions dévolues par les dispositions des chapitres 1er à 4 du présent titre au conseil communal, et le président du conseil d'administration assume celles qui sont confiées respectivement au collège des bourgmestre et échevins et au bourgmestre.“*

12. L'article 172 est remplacé par le texte suivant:

*„Art. 172. Il est tenu par exercice une seule comptabilité selon les règles déterminées par règlement grand-ducal.*

*Toutefois, sous réserve de l'accord préalable du ministre de l'Intérieur, les syndicats de communes peuvent tenir leur comptabilité selon les principes de la comptabilité commerciale. Les crédits pour dépenses d'exploitation de ces syndicats sont non limitatifs. Leurs comptes d'exercice sont remplacés par un bilan et un compte de profits et pertes.*

*Pour les syndicats de communes qui ne tiennent pas une comptabilité commerciale un seul compte est rendu par le comité à la fin de l'exercice.“*

13. L'article 173 est supprimé.

14. Il est inséré un nouveau titre 4bis.– „Des établissements publics communaux“ avec le libellé suivant:

#### *„TITRE 4bis*

##### ***Des établissements publics communaux***

***Art. 102-1. (1) Une commune est autorisée à constituer un établissement public, lorsque l'ampleur ou la nature des tâches à confier à cet établissement le justifie, et que l'adéquation des structures et moyens de l'établissement est donnée en vue d'une exécution de ces tâches conforme aux exigences d'efficacité ou d'économie.***

*(2) L'établissement public communal jouit de la personnalité juridique distincte de la commune. Il est placé sous la tutelle de la commune qui l'a constitué.*

*(3) La constitution d'un établissement public communal est autorisée par un arrêté grand-ducal, rendu sur avis du Conseil d'Etat.*

***Art. 102-2. (1) Les statuts de l'établissement public communal sont arrêtés par le conseil communal.***

*Ils font partie intégrante de l'arrêté grand-ducal visé à l'article 102-1, paragraphe 3.*

*(2) Les statuts doivent mentionner au moins:*

- la dénomination de l'établissement public;*
- la définition précise de son objet;*
- le siège social;*
- la durée;*
- la composition des organes de l'établissement public;*
- la détermination des apports et des engagements;*
- les conditions de dissolution de l'établissement public.*

*Toute modification des statuts doit être adoptée par le conseil communal et suivre la procédure de création de l'établissement public prévue à l'article 101-1, paragraphe 3.*

***Art. 102-3. En vue de l'exécution de sa mission, l'établissement public communal est autorisé à conclure des conventions avec des personnes physiques ou morales et à s'associer avec des partenaires des secteurs public ou privé, personnes physiques ou morales.***

***Art. 102-4. (1) L'établissement est administré par son conseil d'administration.***

*Les décisions relatives au nombre, qui ne peut pas excéder neuf, et à la nomination des administrateurs appartiennent au conseil communal.*

*(2) Le mandat du conseil d'administration, qui est renouvelé dans les trois mois après les élections générales des conseils communaux, est de six ans. Les mandats des administrateurs sortants sont renouvelables à leur terme.*

*(3) Ne peuvent devenir administrateurs d'un établissement public communal les membres du collège des bourgmestre et échevins ainsi que les fonctionnaires communaux qui, en vertu de leurs fonctions, sont appelés à surveiller et à contrôler l'établissement ou qui, en vertu des pouvoirs leur délégués, approuvent des actes administratifs ou signent des ordres de*

paiement ou toute autre pièce administrative entraînant une dépense de la commune en faveur de l'établissement. Sont en outre applicables à l'égard des administrateurs, les incompatibilités établies par l'article 9 à l'égard des conseillers communaux, sauf qu'ils peuvent être choisis parmi les ministres d'un culte salariés comme tels par l'Etat.

(4) Le conseil communal peut révoquer les administrateurs, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur. Celui-ci peut également dissoudre le conseil d'administration de l'établissement, le conseil communal entendu.

(5) Le président du conseil d'administration est nommé par le conseil communal qui peut également nommer un vice-président.

(6) Le conseil d'administration désigne un secrétaire qui peut être choisi hors de son sein.

(7) En cas de démission, de décès ou de révocation d'un administrateur avant le terme de son mandat, le conseil communal pourvoit à son remplacement par la nomination d'un nouvel administrateur qui achève le mandat de celui qu'il remplace. Il en est de même en cas de dissolution du conseil d'administration avant le terme de son mandat.

(8) Le conseil d'administration a la faculté de recourir à l'avis d'experts s'il le juge nécessaire. Les experts peuvent assister avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration sur invitation de celui-ci. Le bourgmestre, l'échevin ou le membre du conseil communal qu'il a désigné à cet effet peut également assister avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration, chaque fois qu'il le juge nécessaire.

(9) Les indemnités et jetons de présence du président, des autres administrateurs et du secrétaire sont fixés par le conseil communal, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur. Ils sont à charge de l'établissement.

**Art. 102-5.** (1) Le conseil d'administration se réunit sur convocation de son président aussi souvent que les intérêts de l'établissement l'exigent et au moins une fois tous les trois mois. Il doit être convoqué à la demande de deux de ses membres ou à la demande du bourgmestre.

(2) Sauf le cas de l'urgence à apprécier par le président, la convocation du conseil d'administration se fait par écrit et à domicile au moins cinq jours avant celui de la réunion. Elle mentionne le lieu, le jour et l'heure de la réunion et contient l'ordre du jour.

Aucun objet étranger à l'ordre du jour ne peut être mis en discussion, sauf dans les cas d'urgence déclarée par l'unanimité des administrateurs présents; leurs noms sont inscrits au procès-verbal.

Pour autant que la demande motivée en a été faite par écrit à l'adresse du président et au moins trois jours avant la date de la réunion, tout administrateur a le droit de proposer tout objet à l'ordre du jour ayant trait aux missions ou au fonctionnement de l'établissement. Le président est tenu de porter ces propositions à l'ordre du jour.

(3) Le conseil d'administration est présidé par son président, et en cas d'absence, par le vice-président, et à défaut par le membre le plus âgé du conseil d'administration.

Le conseil d'administration ne peut valablement délibérer que si la majorité de ses membres est présente. Il décide à la majorité simple des voix des membres présents; en cas d'égalité des voix, le vote de celui qui assure la présidence est prépondérant.

**Art. 102-6.** (1) Les décisions suivantes sont réservées au conseil d'administration:

- a) les budgets d'investissement et d'exploitation ainsi que les comptes de fin d'exercice;
- b) l'engagement et le licenciement du personnel;
- c) l'organigramme, la grille des emplois et leur classification ainsi que les conditions et modalités de rémunération et le volume des tâches du personnel;
- d) les acquisitions, aliénations et échanges d'immeubles et leur affectation, les travaux de construction, de démolition et de grosses réparations ainsi que les contrats de bail;
- e) les emprunts à contracter;

- f) l'acceptation et le refus de dons et de legs;
- g) les orientations générales et activités de l'établissement;
- h) le rapport général d'activités comportant une description circonstanciée de la situation et du fonctionnement de l'établissement;
- i) les actions judiciaires à intenter et les transactions à conclure;
- j) les conventions à conclure.

Toutes les décisions qui ont une incidence directe sur le budget de la commune sont soumises à l'approbation du conseil communal, qui approuve en outre les décisions intervenant dans les conditions reprises sous a) à f) de l'alinéa qui précède et qui décide, sur proposition du conseil d'administration, de l'affectation d'un éventuel excédent de recettes.

(2) Les actions judiciaires sont intentées et défendues au nom de l'établissement, poursuite et diligence du président du conseil d'administration.

(3) Le conseil d'administration peut élaborer son règlement d'ordre intérieur qui détermine les modalités de son fonctionnement.

*Le règlement d'ordre intérieur est soumis à l'approbation du conseil communal.*

**Art. 102-7.** (1) Le conseil communal a la faculté de détacher du personnel de la commune à l'établissement. Lorsque l'objectif de l'établissement a un caractère industriel ou commercial, le conseil d'administration est assisté par du personnel qui est lié à l'établissement par un contrat au sens de l'article L. 121.-1 du Code du travail. Dans les autres cas, le personnel à engager par l'établissement peut être soumis dans son ensemble soit au régime de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, soit au régime du Code du travail.

(2) Sur décision du conseil d'administration, la gestion courante de l'établissement peut être confiée à un directeur qui exerce l'autorité hiérarchique sur le personnel travaillant pour compte de l'établissement. Le personnel détaché par la commune est placé sous son autorité opérationnelle. Le directeur est tenu de porter à la connaissance du collège des bourgmestre et échevins tout manquement à leurs devoirs susceptibles de donner lieu à des mesures disciplinaires dont se sont rendus responsables les agents communaux détachés qui se trouvent au service de l'établissement.

Le conseil d'administration définit les attributions administratives et financières du directeur. Celui-ci assiste aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative.

(3) Les frais du personnel qu'il a engagé ou qui y est détaché est à charge de l'établissement.

**Art. 102-8.** Les ressources de l'établissement proviennent notamment:

- des contributions inscrites au budget de la commune;
- de la location des locaux et installations dont dispose l'établissement;
- du remboursement par des tiers de services et de prestations offerts;
- des revenus d'activités organisées par l'établissement;
- des services commissionnés ou concessionnés;
- de dons et legs;
- de subventions communales et étatiques allouées à l'établissement après leur approbation par le conseil communal.

**Art. 102-9.** (1) Les comptes de l'établissement sont tenus selon les principes et les modalités de la comptabilité commerciale.

*L'exercice comptable coïncide avec l'année civile.*

(2) Les comptes de l'établissement ainsi que la régularité des opérations effectuées et des écritures comptables sont vérifiés par un réviseur d'entreprises remplissant les conditions requises par la loi du 28 juin 1984 portant organisation de ladite profession.

Le réviseur d'entreprises est nommé par le conseil communal. Son mandat a une durée de trois ans et est renouvelable. Sa rémunération est à charge de l'établissement.

(3) *Le réviseur d'entreprises remet son rapport au conseil d'administration pour le 1er avril qui suit l'exercice contrôlé.*

*Pour le 1er mai de chaque année, le conseil d'administration présente au conseil communal les comptes de fin d'exercice, accompagnés d'un rapport général d'activités, du rapport du réviseur d'entreprises ainsi que d'une proposition sur l'affectation des excédents d'exploitation éventuels ou sur la façon d'éponger d'éventuels déficits d'exploitation.*

(4) *La décharge du conseil d'administration est donnée par le conseil communal. Elle est acquise de plein droit, si ce dernier n'a pas pris de décision dans le délai de deux mois à compter de la réception des documents prévus au paragraphe 3.*

**Art. 102-10.** *Les établissements publics communaux sont affranchis de tous impôts et taxes au profit de l'Etat et des communes, à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée et des taxes rémunératoires. Ils sont passibles de l'impôt commercial s'ils exercent une activité à caractère industriel ou commercial.*

*L'application de l'article 150 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu est étendue aux établissements publics communaux.*

*Les actes passés au nom et en faveur des établissements publics communaux sont exempts des droits de timbre, d'enregistrement, d'hypothèque et de succession.*

*Les dons en espèces alloués aux établissements publics communaux qui n'exercent pas d'activité à caractère industriel ou commercial sont déductibles dans le chef du donateur à titre de dépenses spéciales dans les limites et conditions prévues par les articles 109 et 112 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu. A cet effet, l'article 122, alinéa 1er, numéro 1 de cette loi est complété par l'ajout des termes „aux établissements publics communaux qui n'ont pas pour objet des activités à caractère industriel ou commercial“.*

15. *Le titre 4bis actuel prend le numéro 4ter, et les articles 173bis et 173ter sont numérotés 173-9 et 173-10.*

**Art. 16.** *La loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux est modifiée comme suit:*

1. *Le paragraphe 1er de l'article 1er est remplacé par le texte suivant:*

*„1. Le présent statut s'applique aux fonctionnaires des communes et des syndicats de communes ainsi qu'aux agents des établissements publics communaux engagés sous le régime de la présente loi; ils sont dénommés par la suite „fonctionnaires“. Les communes et les syndicats de communes sont désignés par la suite par le terme „communes“.*

*Le conseil communal, le comité d'un syndicat de communes et le conseil d'administration d'un établissement public communal dont les agents sont engagés sous le régime de la présente loi sont désignés par la suite par le terme de „conseil communal“.*

*Le collègue des bourgmestre et échevins ainsi que le bureau d'un syndicat de communes ou le conseil d'administration d'un établissement public communal, lorsqu'il exerce des fonctions comparables à celles d'un collègue échevinal, sont désignés par la suite par le terme de „collègue des bourgmestre et échevins“.*

*Le bourgmestre ainsi que le président d'un syndicat de communes ou le président du conseil d'administration d'un établissement public communal, lorsqu'il exerce des fonctions comparables à celles d'un bourgmestre, sont désignés par la suite par le terme de „bourgmestre“.*

2. *L'article 8 est complété par un paragraphe 3 libellé comme suit:*

*„3. Sur décision du collègue des bourgmestre et échevins, un fonctionnaire peut être détaché à un établissement public communal placé sous la tutelle de la commune dont il relève.“*

*Insertion d'un chapitre III (nouveau selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat propose tout d'abord, conformément à son observation liminaire ci-avant, de regrouper les articles repris au chiffre V.– *Dispositions transitoires, abrogatoires et finales* sous un chapitre III nouvellement inséré et intitulé comme suit: **„Chapitre III.– Dispositions transitoires et abrogatoires“.**

*Article 35 (17 selon le Conseil d'Etat)*

L'article 35 sous examen aura avantage à être rédigé comme suit:

*„Art. 17. Les fonctionnaires communaux, les employés communaux, les employés privés et les ouvriers d'un office social qui sous l'effet de la présente loi revêt la forme d'un syndicat de communes ou d'un établissement public communal sont transférés à ce syndicat ou à cet établissement. Ils conservent leur ancienneté de service acquise dans l'office social d'origine. Les fonctionnaires susvisés sont dispensés, pour autant que de besoin, de l'examen de fin de stage et de l'examen de promotion, à condition d'y avoir réussi dans leur office social d'origine.“*

*Article 36 (18 selon le Conseil d'Etat)*

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

Le Conseil d'Etat a rendu attentif au fait que l'article 41 vise aussi les personnes placées en institution et a proposé d'en tenir compte sous l'article 6. Si sa proposition n'est pas retenue, il devra s'opposer à l'abrogation de l'article 41, car elle créerait pour les personnes adultes concernées une insécurité juridique, le financement des enfants placés en institution étant désormais réglé par la nouvelle loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille.

Au deuxième tiret, il y a lieu encore de préciser qu'il s'agit de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 11 décembre 1846.

*Article 37*

Au regard des propositions de texte du Conseil d'Etat à l'endroit du chapitre II qu'il propose d'insérer dans le projet de loi en vue de modifier la loi communale du 13 décembre 1988, les dispositions modificatives prévues à l'article sous examen s'avèrent redondantes.

Par conséquent, il y a lieu à suppression de cet article.

*Article 38*

La disposition prévoyant de remplacer de façon générale dans toutes les dispositions légales concernées la notion „domicile de secours“ par „office social“ s'avère superfétatoire d'après le Conseil d'Etat, dans la mesure où la nouvelle loi en projet est censée remplacer d'autres lois antérieures et la terminologie que celles-ci ont employée. La loi nouvelle opère de plein droit ces modifications en application du principe de la primauté de la loi postérieure sur la loi antérieure.

Si, dans l'intérêt d'une lecture plus facile des textes légaux en vigueur et d'une compréhension aisée de l'agencement de ces textes, il était cependant souhaité de procéder explicitement aux changements concernés, il y aurait lieu de mentionner l'ensemble des textes susceptibles d'être concernés par la modification visée.

En ce qui concerne la notion de „bureau de bienfaisance“, elle a déjà été remplacée par celle d'„office social“ en vertu de l'article 40 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

*Article 39 (19 selon le Conseil d'Etat)*

Sauf les interrogations du Conseil d'Etat sur l'adéquation de l'effectif de l'Administration du ministère de la Famille et de l'Intégration et, le cas échéant, du Service du contrôle de la comptabilité des communes du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire (cf. art. 23 (10 selon le Conseil d'Etat) ci-avant) dans la perspective des nouvelles missions qui découlent de la loi en projet et nonobstant le renforcement de cet effectif par l'engagement d'un agent de la carrière supérieure de l'attaché de gouvernement et d'un agent de la carrière moyenne du rédacteur, cet article ne donne pas lieu à observation.

*Article 20 (nouveau selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat propose de prévoir un intitulé abrégé pour citer la présente loi. Le libellé du présent article se lira dès lors comme suit:

*„Art. 20. La référence à la présente loi peut se faire par l'intitulé abrégé suivant: „Loi du ... organisant l'aide sociale“.“*

*Article 40 (21 selon le Conseil d'Etat)*

Sous réserve par le législateur de faire aboutir la procédure législative en cours en temps utile pour disposer d'une période suffisamment longue de préparer l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fixée au 1er janvier 2010, cet article ne donne pas lieu à observation.

Suit le texte coordonné du projet tel que proposé par le Conseil d'Etat:

\*

## **PROJET DE LOI**

### **organisant l'aide sociale et modifiant**

- la loi communale modifiée du 13 décembre 1988;**
- la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux**

### **Chapitre I.– Organisation de l'aide sociale**

**Art. 1er.** L'aide sociale constitue un droit destiné à permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine. Elle assure aux personnes dans le besoin et à leur famille l'accès aux biens et aux services adaptés à leur situation particulière, afin de rétablir leur autonomie.

L'aide est de nature palliative, curative ou préventive.

Elle est axée sur un accompagnement social à court, moyen ou long terme; en cas de nécessité, cet accompagnement sera assorti d'une aide matérielle en nature ou en espèces.

**Art. 2.** Sont exclus du bénéfice de l'aide matérielle:

- la personne qui a obtenu une autorisation de séjour suite à un engagement écrit pris par un tiers de subvenir à ses besoins;
- l'élève, l'étudiant ressortissant d'un pays tiers et le stagiaire, qui s'établit au Grand-Duché de Luxembourg pour y poursuivre des études ou des formations professionnelles;
- le ressortissant de l'Union européenne ou d'un autre Etat ayant adhéré à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ou un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, durant les trois premiers mois de son séjour sur le territoire du Luxembourg ou durant la période où il est à la recherche d'un emploi s'il est entré à ces fins sur le territoire. Cette dérogation ne s'applique pas aux travailleurs salariés ou non salariés ou aux personnes qui gardent ce statut ou aux membres de leur famille quelle que soit leur nationalité;
- la personne en séjour temporaire au Luxembourg.

**Art. 3.** L'aide sociale est dispensée par les offices sociaux.

L'office social peut être constitué sous forme d'un établissement public communal ou sous forme d'un syndicat de communes.

**Art. 4.** L'office social assure aux personnes et à leurs familles qui ont leur domicile sur le territoire de la ou des communes où il exerce sa mission, l'aide définie à l'article 1er.

Il prend les initiatives appropriées pour diffuser toute information utile sur les différentes formes d'aide qu'il octroie.

L'office social fournit les conseils et renseignements et effectue les démarches en vue de procurer aux personnes intéressées les mesures sociales et prestations financières auxquelles elles peuvent prétendre en vertu d'autres lois et règlements.

Tout en respectant le libre choix des intéressés, il assure la guidance socio-éducative nécessaire pour leur permettre de vaincre progressivement leurs difficultés.

Il favorise l'accès des personnes visées aux moyens de communication et aux activités socioculturelles.

Pour autant que de besoin, il accorde des aides matérielles sous la forme la plus appropriée et il pourvoit à la mise à disposition d'un hébergement d'urgence.

Si la personne dans le besoin n'est pas assurée contre la maladie et l'invalidité, l'office social prend en charge l'assurance contre les risques de maladie, d'un handicap ou de sénescence, y compris l'aide médicale et l'hospitalisation.

En contrepartie de l'aide sociale accordée, l'office social est en droit de demander une participation active de la part des bénéficiaires aux mesures destinées à rétablir leur autonomie.

**Art. 5.** L'office social participe aux frais d'entretien des personnes placées en institution publique ou privée.

La personne admise dans une institution sociale ou médico-sociale garde comme commune de référence durant son séjour la commune où elle est domiciliée.

**Art. 6.** L'office social peut créer et gérer des services à caractère social.

**Art. 7.** L'office social coordonne les activités sociales des institutions et services actifs sur le territoire de son ressort en vue d'une prise en compte appropriée des besoins des personnes en difficultés.

**Art. 8.** Chaque office social est tenu d'entretenir un service en charge du travail social qui comprend au moins un assistant social ou assistant d'hygiène sociale occupant au moins cinquante pour cent d'une tâche complète par tranche de 3.000 habitants.

L'office social peut confier la gestion du service en charge du travail social, moyennant convention, à un organisme social, agréé suivant la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (ASFT) et disposant du personnel qualifié nécessaire.

L'office social assume les frais générés par le fonctionnement du service en charge du travail social. Sa comptabilité permet de distinguer entre les opérations relatives aux activités administratives et celles relatives au travail social.

**Art. 9.** Toute personne qui, à un titre quelconque, participe aux activités d'un office social, obtient ou reçoit communication de données personnelles, est tenue au secret professionnel aux conditions et sous les peines de l'article 458 du Code pénal.

**Art. 10.** (1) L'excédent de dépenses générées par les activités de l'office social est, selon le cas, à charge du syndicat de communes ou de la commune de tutelle.

(2) Dans la limite des crédits budgétaires disponibles, l'Etat rembourse

- a) 100% des frais du personnel affecté au travail social et 50% des frais du personnel administratif de l'office social sur base d'un temps de travail hebdomadaire de respectivement 20 et 10 heures par tranche de 3.000 habitants;
- b) 50% des autres frais en relation avec les prestations sociales dispensées;
- c) 100% des frais visés sous b), s'il s'agit d'aides urgentes accordées à des personnes qui ne sont pas domiciliées dans la ou les communes auxquelles s'étend la compétence de l'office social.

Les frais résultant de la location et de l'entretien d'immeubles ou concernant des projets sociaux nouvellement initiés ainsi que, de façon générale, les frais dus à des interventions effectuées exceptionnellement dans des situations autres que celles prévues à l'alinéa qui précède pour venir temporairement en aide à des personnes dans le besoin, peuvent être remboursés partiellement par l'Etat, moyennant convention avec l'office social concerné.

(3) La prise en charge par l'Etat des interventions financières visées au paragraphe 2 a lieu sous forme d'acomptes mensuels égaux au douzième du montant des crédits afférents inscrits au budget de l'Etat.

Les onze premiers acomptes sont payés au plus tard à la fin de chaque mois.

Le règlement du solde n'intervient qu'après vérification par le service de contrôle de la comptabilité des communes du décompte établi par l'office social et approuvé par la ou les communes concernées.

L'office social soumet chaque année avant le 1er août un décompte provisoire sommaire relatif aux six premiers mois de l'exercice budgétaire concerné à la ou aux communes de tutelle qui le transmettent au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Ce décompte provisoire est accompagné d'un commentaire justifiant notamment d'éventuels écarts entre les résultats et les prévisions budgétaires et d'un état prévisionnel des dépenses à effectuer jusqu'en fin d'exercice. Le paiement des mensualités qu'il reste à régler jusqu'à la fin de l'exercice concerné peut être adapté ou suspendu en fonction de la situation qui se dégage de ce décompte.

**Art. 11.** La demande en obtention d'une aide sociale est à adresser à l'office social de la commune d'un domicile.

Le demandeur est tenu de fournir tout renseignement utile sur sa situation au travailleur social, qui établit une enquête sociale et constitue un dossier regroupant tous les éléments nécessaires pour orienter la décision du conseil.

La décision d'octroi ou de refus de l'aide sociale est prise sur base du dossier et après avoir entendu le travailleur social en son avis.

Elle est notifiée au demandeur au plus tard dans les trente jours suivant la date où la demande a été introduite et les renseignements nécessaires ont été fournis.

La décision comporte la nature de l'aide accordée, la forme de l'accompagnement social proposé, la collaboration demandée à l'intéressé et, le cas échéant, le montant de l'aide en espèces qui sera accordé.

**Art. 12.** Toutes les questions relatives aux prestations d'aide peuvent faire l'objet d'une décision d'urgence du président de l'office social ou de la personne qui le remplace. Cette décision doit être confirmée, selon le cas, par le conseil d'administration ou le comité de l'office social lors de la prochaine réunion.

**Art. 13.** Tout demandeur de l'aide sociale dispose d'un droit de recours devant le conseil arbitral et devant le conseil supérieur des assurances sociales. La procédure à suivre et les frais de justice sont régis par le règlement grand-ducal du 24 décembre 1993 déterminant en application de l'article 294 du code des assurances sociales la procédure à suivre devant le conseil arbitral et le conseil supérieur des assurances sociales, ainsi que les délais et frais de justice.

**Art. 14.** L'office social peut réclamer la restitution des secours financiers versés à toute personne, qui au cours de la période pendant laquelle elle en a bénéficié disposait de ressources qui auraient dû être prises en considération, ou qui après en avoir bénéficié est revenue à meilleure fortune.

## **Chapitre II. – Dispositions modificatives**

**Art. 15.** La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifiée comme suit:

1. L'alinéa 2 de l'article 27 est remplacé par le texte suivant:
 

„Des jetons de présence peuvent également être accordés, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, aux membres des commissions administratives des hospices civils pour l'assistance aux séances desdites commissions.“
2. A l'article 31, alinéa 1er, première phrase et alinéa 2, première phrase, les mots „et des offices sociaux“ sont supprimés.
3. A l'article 57, le point 10° est remplacé par le texte suivant:
 

„10° de la surveillance des hospices civils et des établissements publics communaux.“
4. A l'article 72, première phrase, les mots „et des offices sociaux“ sont supprimés.
5. A l'article 103, alinéa 2, les mots „établissements publics placés sous la surveillance des communes“ sont remplacés par „établissements publics communaux“.
6. A l'article 106, les alinéas 2 et 3 sont remplacés par le texte suivant:
 

„Les dispositions du présent article sont applicables aux syndicats de communes et aux établissements publics communaux.“
7. A l'article 114, point 5°, les mots „et des offices sociaux“ sont supprimés.

8. A l'article 114, points 9° et 10°, les mots „des établissements publics placés sous la surveillance des communes“ sont remplacés par „des établissements publics communaux“.
9. A l'article 115, alinéa 4, les mots „des établissements publics placés sous la surveillance des communes“ sont remplacés par „des établissements publics communaux“.
10. A l'article 170, les mots „aux établissements publics placés sous la surveillance des communes“ sont remplacés par „aux établissements publics communaux“.
11. A l'article 171, les alinéas 1er et 2 sont remplacés par le texte suivant:  
 „Le conseil d'administration d'un établissement public communal exerce les attributions dévolues par les dispositions des chapitres 1er à 4 du présent titre au conseil communal, et le président du conseil d'administration assume celles qui sont confiées respectivement au collège des bourgmestre et échevins et au bourgmestre.“
12. L'article 172 est remplacé par le texte suivant:  
 „**Art. 172.** Il est tenu par exercice une seule comptabilité selon les règles déterminées par règlement grand-ducal.  
 Toutefois, sous réserve de l'accord préalable du ministre de l'Intérieur, les syndicats de communes peuvent tenir leur comptabilité selon les principes de la comptabilité commerciale. Les crédits pour dépenses d'exploitation de ces syndicats sont non limitatifs. Leurs comptes d'exercice sont remplacés par un bilan et un compte de profits et pertes.  
 Pour les syndicats de communes qui ne tiennent pas une comptabilité commerciale un seul compte est rendu par le comité à la fin de l'exercice.“
13. L'article 173 est supprimé.
14. Il est inséré un nouveau titre *4bis*.– „*Des établissements publics communaux*“ avec le libellé suivant:

„TITRE *4bis*

**Des établissements publics communaux**

**Art. 102-1.** (1) Une commune est autorisée à constituer un établissement public, lorsque l'ampleur ou la nature des tâches à confier à cet établissement le justifie, et que l'adéquation des structures et moyens de l'établissement est donnée en vue d'une exécution de ces tâches conforme aux exigences d'efficacité ou d'économie.

(2) L'établissement public communal jouit de la personnalité juridique distincte de la commune. Il est placé sous la tutelle de la commune qui l'a constitué.

(3) La constitution d'un établissement public communal est autorisée par un arrêté grand-ducal, rendu sur avis du Conseil d'Etat.

**Art. 102-2.** (1) Les statuts de l'établissement public communal sont arrêtés par le conseil communal.

Ils font partie intégrante de l'arrêté grand-ducal visé à l'article 102-1, paragraphe 3.

(2) Les statuts doivent mentionner au moins:

- la dénomination de l'établissement public;
- la définition précise de son objet;
- le siège social;
- la durée;
- la composition des organes de l'établissement public;
- la détermination des apports et des engagements;
- les conditions de dissolution de l'établissement public.

Toute modification des statuts doit être adoptée par le conseil communal et suivre la procédure de création de l'établissement public prévue à l'article 101-1, paragraphe 3.

**Art. 102-3.** En vue de l'exécution de sa mission, l'établissement public communal est autorisé à conclure des conventions avec des personnes physiques ou morales et à s'associer avec des partenaires des secteurs public ou privé, personnes physiques ou morales.

**Art. 102-4.** (1) L'établissement est administré par son conseil d'administration.

Les décisions relatives au nombre, qui ne peut pas excéder neuf, et à la nomination des administrateurs appartiennent au conseil communal.

(2) Le mandat du conseil d'administration, qui est renouvelé dans les trois mois après les élections générales des conseils communaux, est de six ans. Les mandats des administrateurs sortants sont renouvelables à leur terme.

(3) Ne peuvent devenir administrateurs d'un établissement public communal les membres du collège des bourgmestre et échevins ainsi que les fonctionnaires communaux qui, en vertu de leurs fonctions, sont appelés à surveiller et à contrôler l'établissement ou qui, en vertu des pouvoirs leur délégués, approuvent des actes administratifs ou signent des ordres de paiement ou toute autre pièce administrative entraînant une dépense de la commune en faveur de l'établissement. Sont en outre applicables à l'égard des administrateurs, les incompatibilités établies par l'article 9 à l'égard des conseillers communaux, sauf qu'ils peuvent être choisis parmi les ministres d'un culte salariés comme tels par l'Etat.

(4) Le conseil communal peut révoquer les administrateurs, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur. Celui-ci peut également dissoudre le conseil d'administration de l'établissement, le conseil communal entendu.

(5) Le président du conseil d'administration est nommé par le conseil communal qui peut également nommer un vice-président.

(6) Le conseil d'administration désigne un secrétaire qui peut être choisi hors de son sein.

(7) En cas de démission, de décès ou de révocation d'un administrateur avant le terme de son mandat, le conseil communal pourvoit à son remplacement par la nomination d'un nouvel administrateur qui achève le mandat de celui qu'il remplace. Il en est de même en cas de dissolution du conseil d'administration avant le terme de son mandat.

(8) Le conseil d'administration a la faculté de recourir à l'avis d'experts s'il le juge nécessaire. Les experts peuvent assister avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration sur invitation de celui-ci. Le bourgmestre, l'échevin ou le membre du conseil communal qu'il a désigné à cet effet peut également assister avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration, chaque fois qu'il le juge nécessaire.

(9) Les indemnités et jetons de présence du président, des autres administrateurs et du secrétaire sont fixés par le conseil communal, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur. Ils sont à charge de l'établissement.

**Art. 102-5.** (1) Le conseil d'administration se réunit sur convocation de son président aussi souvent que les intérêts de l'établissement l'exigent et au moins une fois tous les trois mois. Il doit être convoqué à la demande de deux de ses membres ou à la demande du bourgmestre.

(2) Sauf le cas de l'urgence à apprécier par le président, la convocation du conseil d'administration se fait par écrit et à domicile au moins cinq jours avant celui de la réunion. Elle mentionne le lieu, le jour et l'heure de la réunion et contient l'ordre du jour.

Aucun objet étranger à l'ordre du jour ne peut être mis en discussion, sauf dans les cas d'urgence déclarée par l'unanimité des administrateurs présents; leurs noms sont inscrits au procès-verbal.

Pour autant que la demande motivée en a été faite par écrit à l'adresse du président et au moins trois jours avant la date de la réunion, tout administrateur a le droit de proposer tout objet à l'ordre du jour ayant trait aux missions ou au fonctionnement de l'établissement. Le président est tenu de porter ces propositions à l'ordre du jour.

(3) Le conseil d'administration est présidé par son président, et en cas d'absence, par le vice-président, et à défaut par le membre le plus âgé du conseil d'administration.

Le conseil d'administration ne peut valablement délibérer que si la majorité de ses membres est présente. Il décide à la majorité simple des voix des membres présents; en cas d'égalité des voix, le vote de celui qui assure la présidence est prépondérant.

**Art. 102-6.** (1) Les décisions suivantes sont réservées au conseil d'administration:

- a. les budgets d'investissement et d'exploitation ainsi que les comptes de fin d'exercice;
- b. l'engagement et le licenciement du personnel;
- c. l'organigramme, la grille des emplois et leur classification ainsi que les conditions et modalités de rémunération et le volume des tâches du personnel;
- d. les acquisitions, aliénations et échanges d'immeubles et leur affectation, les travaux de construction, de démolition et de grosses réparations ainsi que les contrats de bail;
- e. les emprunts à contracter;
- f. l'acceptation et le refus de dons et de legs;
- g. les orientations générales et activités de l'établissement;
- h. le rapport général d'activités comportant une description circonstanciée de la situation et du fonctionnement de l'établissement;
- i. les actions judiciaires à intenter et les transactions à conclure;
- j. les conventions à conclure.

Toutes les décisions qui ont une incidence directe sur le budget de la commune sont soumises à l'approbation du conseil communal, qui approuve en outre les décisions intervenant dans les conditions reprises sous a) à f) de l'alinéa qui précède et qui décide, sur proposition du conseil d'administration, de l'affectation d'un éventuel excédent de recettes.

(2) Les actions judiciaires sont intentées et défendues au nom de l'établissement, poursuite et diligence du président du conseil d'administration.

(3) Le conseil d'administration peut élaborer son règlement d'ordre intérieur qui détermine les modalités de son fonctionnement.

Le règlement d'ordre intérieur est soumis à l'approbation du conseil communal.

**Art. 102-7.** (1) Le conseil communal a la faculté de détacher du personnel de la commune à l'établissement. Lorsque l'objectif de l'établissement a un caractère industriel ou commercial, le conseil d'administration est assisté par du personnel qui est lié à l'établissement par un contrat au sens de l'article L. 121.-1 du Code du travail. Dans les autres cas, le personnel à engager par l'établissement peut être soumis dans son ensemble soit au régime de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, soit au régime du Code du travail.

(2) Sur décision du conseil d'administration, la gestion courante de l'établissement peut être confiée à un directeur qui exerce l'autorité hiérarchique sur le personnel travaillant pour compte de l'établissement. Le personnel détaché par la commune est placé sous son autorité opérationnelle. Le directeur est tenu de porter à la connaissance du collège des bourgmestre et échevins tout manquement à leurs devoirs susceptibles de donner lieu à des mesures disciplinaires dont se sont rendus responsables les agents communaux détachés qui se trouvent au service de l'établissement.

Le conseil d'administration définit les attributions administratives et financières du directeur. Celui-ci assiste aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative.

(3) Les frais du personnel qu'il a engagé ou qui y est détaché est à charge de l'établissement.

**Art. 102-8.** Les ressources de l'établissement proviennent notamment:

- des contributions inscrites au budget de la commune;
- de la location des locaux et installations dont dispose l'établissement;
- du remboursement par des tiers de services et de prestations offerts;
- des revenus d'activités organisées par l'établissement;
- des services commissionnés ou concessionnés;
- de dons et legs;
- de subventions communales et étatiques allouées à l'établissement après leur approbation par le conseil communal.

**Art. 102-9.** (1) Les comptes de l'établissement sont tenus selon les principes et les modalités de la comptabilité commerciale.

L'exercice comptable coïncide avec l'année civile.

(2) Les comptes de l'établissement ainsi que la régularité des opérations effectuées et des écritures comptables sont vérifiés par un réviseur d'entreprises remplissant les conditions requises par la loi du 28 juin 1984 portant organisation de ladite profession.

Le réviseur d'entreprises est nommé par le conseil communal. Son mandat a une durée de trois ans et est renouvelable. Sa rémunération est à charge de l'établissement.

(3) Le réviseur d'entreprises remet son rapport au conseil d'administration pour le 1er avril qui suit l'exercice contrôlé.

Pour le 1er mai de chaque année, le conseil d'administration présente au conseil communal les comptes de fin d'exercice, accompagnés d'un rapport général d'activités, du rapport du réviseur d'entreprises ainsi que d'une proposition sur l'affectation des excédents d'exploitation éventuels ou sur la façon d'éponger d'éventuels déficits d'exploitation.

(4) La décharge du conseil d'administration est donnée par le conseil communal. Elle est acquise de plein droit, si ce dernier n'a pas pris de décision dans le délai de deux mois à compter de la réception des documents prévus au paragraphe 3.

**Art. 102-10.** Les établissements publics communaux sont affranchis de tous impôts et taxes au profit de l'Etat et des communes, à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée et des taxes rémunératoires. Ils sont passibles de l'impôt commercial s'ils exercent une activité à caractère industriel ou commercial.

L'application de l'article 150 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu est étendue aux établissements publics communaux.

Les actes passés au nom et en faveur des établissements publics communaux sont exempts des droits de timbre, d'enregistrement, d'hypothèque et de succession.

Les dons en espèces alloués aux établissements publics communaux qui n'exercent pas d'activité à caractère industriel ou commercial sont déductibles dans le chef du donateur à titre de dépenses spéciales dans les limites et conditions prévues par les articles 109 et 112 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu. A cet effet, l'article 122, alinéa 1er, numéro 1 de cette loi est complété par l'ajout des termes „aux établissements publics communaux qui n'ont pas pour objet des activités à caractère industriel ou commercial“.

15. Le titre 4*bis* actuel prend le numéro 4*ter*, et les articles 173*bis* et 173*ter* sont numérotés 173-9 et 173-10.

**Art. 16.** La loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux est modifiée comme suit:

1. Le paragraphe 1er de l'article 1er est remplacé par le texte suivant:

„1. Le présent statut s'applique aux fonctionnaires des communes et des syndicats de communes ainsi qu'aux agents des établissements publics communaux engagés sous le régime de la présente loi; ils sont dénommés par la suite „fonctionnaires“. Les communes et les syndicats de communes sont désignés par la suite par le terme „communes“.

Le conseil communal, le comité d'un syndicat de communes et le conseil d'administration d'un établissement public communal dont les agents sont engagés sous le régime de la présente loi sont désignés par la suite par le terme de „conseil communal“.

Le collègue des bourgmestre et échevins ainsi que le bureau d'un syndicat de communes ou le conseil d'administration d'un établissement public communal, lorsqu'il exerce des fonctions comparables à celles d'un collègue échevinal, sont désignés par la suite par le terme de „collège des bourgmestre et échevins“.

Le bourgmestre ainsi que le président d'un syndicat de communes ou le président du conseil d'administration d'un établissement public communal, lorsqu'il exerce des fonctions comparables à celles d'un bourgmestre, sont désignés par la suite par le terme de „bourgmestre“.

2. L'article 8 est complété par un paragraphe 3 libellé comme suit:

„3. Sur décision du collège des bourgmestre et échevins, un fonctionnaire peut être détaché à un établissement public communal placé sous la tutelle de la commune dont il relève.“

### **Chapitre III.– Dispositions transitoires et abrogatoires**

**Art. 17.** Les fonctionnaires communaux, les employés communaux, les employés privés et les ouvriers d'un office social qui sous l'effet de la présente loi revêt la forme d'un syndicat de communes ou d'un établissement public communal sont transférés à ce syndicat ou à cet établissement. Ils conservent leur ancienneté de service acquise dans l'office social d'origine. Les fonctionnaires susvisés sont dispensés, pour autant que de besoin, de l'examen de fin de stage et de l'examen de promotion, à condition d'y avoir réussi dans leur office social d'origine.

**Art. 18.** Sont abrogés:

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

**Art. 19.** Par dépassement des limites fixées dans la loi budgétaire pour l'exercice 2009, le ministre de la Famille et de l'Intégration est autorisé à procéder à l'engagement d'un agent de la carrière supérieure de l'attaché de gouvernement et d'un agent de la carrière moyenne du rédacteur.

**Art. 20.** La référence à la présente loi peut se faire par l'intitulé abrégé suivant: „*Loi du ... organisant l'aide sociale*“.

**Art. 21.** Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le 1er janvier 2010, à l'exception de l'article 20 qui entre en vigueur le quatrième jour après la publication au Mémorial.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 3 février 2009.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Alain MEYER

