

N° 5830²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(9.5.2008)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*

I. L'ORGANISATION DES OFFICES SOCIAUX

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

1.1. Situation actuelle

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Le projet de loi

9. Les bureaux de bienfaisance créés en vertu de l'arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance ont été renommés „offices sociaux“ par la loi modifiée du 26 juillet 1986 portant a) création du droit à un revenu minimum garanti; b) création d'un service national d'action sociale; c) modification de la loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. La structure et le personnel des offices sociaux

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

Composition

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

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

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

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

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

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

Ne peuvent faire partie du conseil d'administration:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les membres sortants sont rééligibles.

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

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

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

Rémunération

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

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

Missions

21. Le conseil d'administration a pour missions:

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

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

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

Situations nécessitant des décisions urgentes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nécessité d'un assistant social

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

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

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

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

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

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

Obligation au secret professionnel

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Participation de l'Etat

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Contrôle financier

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La CEP•L demande des précisions à cet égard.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*

II. L'AIDE SOCIALE PROPREMENT DITE

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Définition de l'aide sociale

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

2.1. Contenu de l'aide sociale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[...]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Secours humanitaire (Article 28 du projet de loi)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3. Procédure d'obtention

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

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

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

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

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

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

Enquête sociale préalable (Article 26 du projet de loi)

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

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

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

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

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

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

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

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

Actuellement, un tel recours n'existe pas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. CONCLUSION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Luxembourg, le 9 mai 2008

Pour la Chambre des employés privés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING