

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires

et Employés publics

sur

le projet de loi organisant l'aide sociale

Par dépêche du 1^{er} février 2008, Madame le Ministre de la Famille et de l'Intégration a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles. Toutefois, le dossier ne comporte aucune appréciation financière pourtant exigée par l'article 79 de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat.

Aux termes de son article 1^{er}, le projet de loi organisant l'aide sociale a pour objet de créer "*un droit à l'aide sociale destiné à permettre à l'ayant droit de mener une vie conforme à la dignité humaine*". Dans cette visée, le texte tend à établir un cadre légal sans préciser le montant exact des aides. Le texte abroge les dispositions en vigueur en cette matière, à savoir la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours et l'arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance.

Si la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve en principe le projet sous avis, elle tient cependant à présenter des observations critiques. En effet, le projet qui tend à créer un droit à l'aide sociale reste assez vague en ce qui concerne les aides que les personnes dans le besoin peuvent revendiquer. A défaut de précisions dans la loi elle-même, il appartiendra ultérieurement aux juridictions sociales de parfaire la loi par ses décisions jurisprudentielles, à moins que le gouvernement n'entende compléter le texte par des règlements grand-ducaux.

Par ailleurs, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'oppose à toute disposition visant à priver le personnel des offices sociaux de leur statut de fonctionnaires ou d'employés communaux.

Examen des articles

Article 1^{er}

Cet article crée un droit à l'aide sociale. A cet égard, le projet de loi innove par rapport à la législation existante, datant de 1846 et de 1897, qui laisse aux autorités communales compétentes la possibilité d'accorder ou de refuser une aide sans avoir à motiver ou à justifier leurs décisions. La création d'un droit à l'aide permet au demandeur de cette aide de pouvoir se référer à un texte précis pour se voir accorder une aide déterminée, suffisamment définie dans un texte législatif tant quant à sa nature que par rapport à son montant.

La création d'un droit doit permettre au demandeur de s'adresser à une juridiction indépendante pour contester le refus de l'aide ou la fixation d'une aide non conforme aux modalités fixées par la loi. Il faut d'abord constater que le texte du projet reste muet sur le montant exact des aides à accorder.

Il fixe, il est vrai, des critères.

L'article 1^{er} lui-même retient, avec une certaine emphase, que l'aide doit "*permettre à l'ayant droit de mener une vie conforme à la dignité humaine*". Cette affirmation donne au droit à l'aide sociale une importance toute particulière. On élève ce droit quasiment au niveau des droits fondamentaux. "*La dignité humaine est inviolable*", affirme la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans son article premier.

Quels sont les biens matériels et les services dont doit disposer une personne et, d'une façon plus générale, quelles sont les conditions de vie dans lesquelles quelqu'un doit vivre pour que sa vie soit "*conforme à la dignité humaine*"?

Le principe de la dignité humaine constitue peut-être le principe à valeur constitutionnelle le plus élevé et dont peuvent être déduites toutes les autres garanties fondamentales.

L'affirmation que ce principe doit servir de référence pour déterminer les aides sociales paraît osée. A défaut de précisions dans la

suite du projet, le critère de "*la dignité humaine*" laisse la porte ouverte à des interprétations jurisprudentielles imprévisibles. Les explications fournies au commentaire de l'article n'apportent pas de précisions.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis qu'il serait prudent de s'en tenir aux orientations des aides sociales définies dans d'autres textes, notamment à l'article premier de la loi du 24 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum, qui considère le RMG comme un moyen de "*lutte contre l'exclusion sociale*" et qui définit les aides comme "*des moyens suffisants d'existence*".

Compte tenu de ces considérations, l'article 1^{er} pourrait avoir la teneur suivante:

"Il est créé un droit à l'aide sociale destiné à préserver les ayants droit de l'exclusion sociale en leur garantissant des moyens d'existence suffisants et des conditions de vie conformes aux exigences de notre société."

Article 2

Cet article précise l'aide annoncée à l'article 1^{er}. L'aide sociale vise à assurer "*les biens de première nécessité*", dont l'énumération n'est certainement pas limitative. L'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux sont des biens.

Un domaine important non relevé dans l'énumération constitue celui de l'hygiène corporelle et celui des conditions hygiéniques du logement.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics donne également à considérer que les aides non matérielles en relation avec la consultation et l'information des ayants droit revêtent une grande importance.

Si l'aide sociale est subsidiaire par rapport à d'autres prestations comme le veut le texte dans son alinéa 2, il faut que les ayants droit puissent compter sur un accompagnement efficace en vue d'obtenir ces prestations prévues dans d'autres textes législatifs.

Article 3

Cet article laisse aux organismes chargés d'exécuter la loi, à savoir les offices sociaux des communes, une liberté quasiment absolue dans le choix des aides à accorder.

Dans le cadre des aides à accorder, le "*contrat de solidarité*" entre l'ayant droit et l'office social constitue un élément important. Même si une certaine flexibilité reste indispensable dans l'organisation de l'aide sociale individuelle pour tenir compte des besoins particuliers et des contingences de chaque ayant droit, il paraît néanmoins nécessaire de préciser davantage les modalités d'un tel contrat qui, en cas de recours juridictionnel, doit permettre au juge d'apprécier si les dispositions légales et réglementaires ont été respectées.

Aussi la Chambre est-elle à se demander si le contrat ne doit pas être obligatoire si l'aide dépasse certains montants à fixer par voie réglementaire ou si la période d'octroi de l'aide va au-delà de 3 ou 4 mois.

Si les auteurs n'ont pas voulu alourdir le texte de la loi de détails en relation avec le contrat prévu à l'alinéa 2, il faudrait compléter cet alinéa par un texte permettant de préciser les conditions et modalités du contrat par règlement grand-ducal. Comme la matière traitée dans le projet de loi peut être considérée comme rentrant dans le domaine visé par l'article 11, paragraphe 5 (lutte contre la pauvreté) et par l'article 23, alinéa 2 (assistance médicale et sociale) de la Constitution, la loi doit spécifier les conditions et modalités des règlements à prendre par le Grand-Duc.

Le dernier alinéa précise que les sommes et objets obtenus dans le cadre de l'aide sociale "*ne peuvent être mis en gage, cédés ou saisis*".

D'abord, il faut rendre attentif au fait que souvent, les offices sociaux sont appelés à accorder des aides financières en attendant de voir fixer d'autres prestations, soit par le Fonds National de Solidarité (RMG) soit par les organismes de la sécurité sociale. Si ces prestations sont accordées, l'office social doit avoir la possibilité de

récupérer les aides financières allouées pour la même période. Ce cas de figure est d'ailleurs réglé par l'article 32 du projet.

Par ailleurs, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient à rendre attentif à un autre projet de loi portant modification de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies et de plusieurs autres lois, dont celle sur le RMG (doc. parl. 4955). Ce projet modifie d'une façon fondamentale l'approche légale suivie jusqu'à présent à l'égard de certaines prestations sociales exclues de toute cession et saisie.

La Chambre approuve le dernier alinéa de l'article 3. Elle demande cependant au gouvernement de poursuivre une politique cohérente en matière de cession et de saisie de prestations sociales garantissant des aides pour préserver les bénéficiaires de l'indigence.

Le projet de loi précité (doc. parl. 4955) doit en tout cas être adapté en tenant compte du présent projet de loi.

Article 4

Cet article, qui définit les ayants droit de l'aide sociale, trouve l'accord de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

Encore faut-il relever que, si l'une ou l'autre des personnes exclues se trouvent dans notre pays dans une situation de détresse particulière, il existe des possibilités de venir en aide notamment par le biais des crédits inscrits au budget soit du Ministère de la Famille soit du Ministère de la Santé (hospitalisations urgentes par exemple).

Article 5

Si la "*distribution*" de l'aide sociale doit être confiée à un organisme décentralisé au niveau communal, il est absolument inacceptable pour la Chambre professionnelle que cet établissement soit géré "*dans les formes et d'après les méthodes du droit privé*".

L'office social se voit confié une mission éminemment sociale. Pour cette raison, et puisqu'il gère des fonds provenant principale-

ment de l'Etat et des communes, il doit disposer d'un personnel qualifié exerçant son travail d'une manière indépendante. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics exige en conséquence que les offices sociaux recrutent leur personnel d'après les dispositions en vigueur relatives aux fonctionnaires de l'Etat ou des communes.

Par ailleurs, cette disposition viole les accords conclus entre l'Etat et la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP, prévoyant que tout établissement public nouvellement créé doit engager le personnel sous le régime statutaire de l'Etat ou des communes.

Il reste à relever que tout établissement public est placé sous la tutelle d'une autorité supérieure de l'Etat ou des communes, autorité qui doit approuver certains actes de l'établissement public dont notamment le budget et les comptes annuels ainsi que les décisions relatives au personnel à engager.

La Chambre demande en conséquence de remplacer la deuxième phrase de l'article 5 par le texte suivant: "*L'office est un établissement public communal doté de la personnalité juridique et placé sous la tutelle des communes sur les territoires desquelles il exerce sa compétence*".

Article 6

Le texte de l'article 6 contient plusieurs dispositions à caractère transitoire relatives notamment aux anciens offices sociaux. Ces dispositions trouveraient mieux leur place au chapitre V. Compte tenu de la modification du texte proposée par la Chambre à l'endroit de l'article 5 en relation avec la tutelle des offices sociaux, l'article 6 est à compléter par un paragraphe (8) nouveau ayant la teneur suivante:

"Dans le cadre de la tutelle exercée par les communes, les offices sociaux sont tenus de soumettre à l'approbation des conseils communaux:

- les budgets et comptes annuels,*
- les acquisitions et ventes d'immeubles,*
- les dons et legs reçus dépassant la valeur de vingt-cinq mille euros,*

- *les emprunts et les garanties,*
- *l'organigramme, la grille des emplois et*
- *la désignation d'un réviseur d'entreprise."*

Articles 7 à 9

Sans observations.

Article 10

Au paragraphe (2) qui énumère – d'une façon non limitative – les pouvoirs du conseil d'administration, il faudra ajouter que les décisions sont prises, le cas échéant, sous réserve de leur approbation par l'autorité de tutelle.

Article 11

Sans observations.

Article 12

Les offices sociaux étant placés sous la tutelle des conseils communaux, il faudrait remplacer au deuxième tiret les termes "*les bourgmestres et les échevins*" par les termes "*les membres du conseil communal*".

Articles 13 à 18

Sans observations.

Article 19

Cet article, qui a trait au personnel des offices sociaux, est à compléter par une disposition qui prescrit que le personnel a le statut des fonctionnaires communaux. Le texte suivant est à prévoir:

"Un règlement grand-ducal fixe les droits et devoirs ainsi que les conditions de nomination, de rémunération et de retraite du personnel des offices sociaux qui jouit du statut des fonctionnaires communaux."

Article 20

Cet article permet au bourgmestre ou à son délégué d'assister aux réunions du conseil d'administration de l'office social. Il y a voix consultative.

Il semble préférable de supprimer cet article dont on n'aperçoit pas la justification.

Article 21

Sans observations.

Articles 22 et 23

Ces deux articles fixent les ressources financières des offices sociaux. Les recettes les plus importantes proviennent sans doute des contributions de l'Etat et des communes. Or, ces contributions ne sont arrêtées que sur la base du rapport d'activité de l'année écoulée, accompagné du bilan et du compte des pertes et profits.

Cette façon de procéder soulève la question des moyens financiers disponibles des offices sociaux. Ne faut-il pas prévoir une disposition garantissant aux offices sociaux des fonds de roulement leur permettant de faire face aux obligations prévues par la loi?

Article 24

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ayant proposé à l'article 6 de placer les offices sociaux sous la tutelle des communes, il n'est pas indiqué de prévoir une deuxième tutelle de deux ministres, à savoir celui de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et celui compétent en matière d'aide sociale.

L'article 24 est donc à supprimer.

Article 25

Cet article prévoit que la personne dans le besoin s'adresse à l'office de la commune où elle a son domicile. Cette disposition sem-

ble évidente. Toutefois, l'on ne peut pas ignorer que, surtout parmi les personnes dans le besoin, une frange non négligeable n'a pas de domicile légal, notamment parce que certaines communes continuent à rayer d'office dans le registre de la population les personnes qui ne disposent pas d'un domicile ou d'un logement fixe dans leurs communes. Dans l'intérêt de ces personnes, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande au gouvernement de légiférer rapidement en cette matière.

Articles 26 à 28

Sans observations.

Articles 29 à 31

L'agencement de ces articles tourne autour de quelques besoins plus particuliers qui, dans une société moderne, sont considérés comme indispensables. Toutefois, l'énumération de l'article 29 peut paraître arbitraire, alors qu'il existe d'autres besoins, notamment celui du logement ou encore celui de l'accès aux soins de santé, d'ailleurs énumérés à l'article 2.

Quant à la forme, il faudra compléter l'article 31 en indiquant la référence exacte aux lois relatives à l'organisation du marché de l'électricité et à l'organisation du marché du gaz.

Article 32

Sans observations.

Article 33

Il faudrait clarifier ce qu'il faut entendre par "*prestations d'aide sociale supplémentaires*", ce d'autant plus que le texte reste très vague quant aux prestations obligatoires.

Article 34

Sans observations.

Article 35

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'oppose dans son commentaire sur l'article 5 à toute forme de privatisation des offices sociaux, et plus particulièrement en ce qui concerne le statut du personnel de ces offices.

Elle approuve l'article 35 dans la mesure où il continue à maintenir et à respecter le statut du personnel des offices sociaux engagé avant l'entrée en vigueur de la loi.

Articles 36 à 38

Sans observations.

Sous la réserve des remarques qui précèdent, et plus particulièrement de celles relatives au statut du personnel, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics donne son aval au projet de loi sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 13 juin 2008.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG