Projet de règlement grand-ducal

portant exécution des dispositions de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale.

Avis du Conseil d'Etat

(26 octobre 2010)

Le 20 juillet 2010, le Premier Ministre, Ministre d'Etat a saisi le Conseil d'Etat du projet de règlement grand-ducal sous examen qui a été élaboré par la ministre de la Famille et de l'Intégration.

Au texte du projet de règlement grand-ducal proprement dit étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

En complément à la lettre de saisine du 20 juillet 2010, le Conseil d'Etat a été invité par un courrier du 10 août 2010 à réserver un traitement prioritaire à l'examen du dossier au motif que l'article 38 de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale en prévoit l'entrée en vigueur avec effet au 1^{er} janvier 2011.

Considérations générales

La loi précitée du 18 décembre 2009 prévoit de constituer les offices sociaux sous forme d'établissements publics communaux. Les communes dont la population atteint 6.000 habitants peuvent avoir leur propre office social. Les communes ayant une population moins importante sont obligées de se regrouper avec une ou plusieurs autres communes en vue de dépasser ledit seuil de 6.000 habitants et de créer un office social commun.

La loi en question délègue au pouvoir réglementaire différentes mesures d'exécution qui concernent:

- la détermination des communes-sièges des offices sociaux communs à deux ou plusieurs communes et la désignation des offices sociaux dont font partie les communes de moins de 6.000 habitants (art. 6, paragraphe 7);
- la composition des conseils d'administration des offices sociaux communs et les modalités de désignation et de révocation des administrateurs par les conseils communaux des communes membres (art. 6, paragraphe 7);
- les procédures permettant à une commune de changer d'office social (art. 6, paragraphe 7);
- les critères de dotation du fonds de roulement des offices à assurer par la commune ou les communes membres (art. 6, paragraphe 7);
- les modalités de prise en compte de la taille des communes faisant partie d'un office social commun, lorsqu'une représentation pondérée de celles-ci dans le conseil d'administration de la commune est retenue (art. 10, paragraphe 1^{er});

- la manière de désigner les membres du conseil d'administration d'un office social regroupant deux ou plusieurs communes (art. 13, 2^e tiret);
- les conditions et modalités de révocation des membres du conseil d'administration d'un office social regroupant deux ou plusieurs communes (art. 15, alinéa 3);
- la détermination des maxima des indemnités touchées par les membres des conseils d'administration des offices sociaux (art. 17, alinéa 7);
- les modalités de procédure en rapport avec le dépôt et le traitement des demandes d'aide (art. 24).

Le règlement grand-ducal en projet est censé donner suite aux dispositions légales précitées en prévoyant les mesures d'exécution que celles-ci demandent.

D'emblée, le Conseil d'Etat fera remarquer que le seuil légal de 6.000 habitants permettant à une commune seule de créer son propre office social ou à deux ou plusieurs communes de créer un office commun fait l'objet d'une interprétation très large dans le texte sous examen. En effet, les offices communs proposés comprennent au moins sept communes réunissant à elles seules les conditions légales pour créer leur propre office social. Par ailleurs, les offices sociaux communs portent dans 13 cas de figure sur des ensembles démographiques excédant pour partie largement les 10.000 habitants.

Le Conseil d'Etat ne reviendra pas dans le contexte sous examen sur les avantages de structures locales proches du citoyen qu'il avait plus amplement développés dans ses avis relatifs au projet qui est devenu la loi du 18 décembre 2009 précitée. Il constate simplement que l'approche retenue conduit à des ensembles de communes démographiquement bien plus importants que ce qu'exige le législateur. Il croit cependant comprendre qu'il y a eu accord des communes concernées avec les regroupements prévus. Dans ces conditions, il aurait été souhaitable que le dossier soumis au Conseil d'Etat ait comporté sinon l'accord formel des communes avec la façon de procéder documentée à l'article 1^{er}, du moins la prise de position du SYVICOL en faveur des choix en question.

Le Conseil d'Etat donne à considérer qu'aux termes de l'article 38 de la loi de 2009 celle-ci n'entre en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2011 (à l'exception de son article 37). Il échet dans ces conditions de veiller à faire coïncider la mise en œuvre du règlement grand-ducal en projet avec la prise d'effet de sa loi de base. Aussi le Conseil d'Etat se permettra-t-il de proposer l'ajout *in fine* du dispositif réglementaire d'un article supplémentaire tenant compte de ce point.

Enfin, le Conseil d'Etat propose de faire abstraction de la subdivision du projet de règlement en chapitres puisque cette subdivision ne respecte pas le contenu de certains articles. Dans le même ordre, il y a lieu d'omettre les intitulés dont seul sont dotés les articles 10 à 13.

*

Examen des articles

Intitulé

De l'avis du Conseil d'Etat l'intitulé pourra être libellé de façon plus concise, en écrivant:

« *Projet de règlement grand-ducal portant exécution de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale* ».

Préambule

Dans la mesure où le règlement grand-ducal en projet renvoie à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 comme base légale pour certaines de ses dispositions, il y aura lieu d'en faire mention au préambule.

Concernant l'évocation des articles de la loi précitée du 18 décembre 2009, le Conseil d'Etat propose de limiter le visa à l'évocation du seul intitulé de la loi du 18 décembre 2009.

Article 1^{er}

Alors que le paragraphe 7 de l'article 6 de la loi de 2009 prévoit seulement la détermination des communes membres des offices communs ainsi que la commune-siège de ces offices, le paragraphe 1^{er} est superfétatoire. En effet, il ne fait qu'énumérer, sans la moindre plus-value normative, les communes qui auront leur propre office social parce que leur population dépasse 6.000 habitants. Il y a dès lors lieu de le supprimer.

Au paragraphe 2, les renseignements relatifs à la population des communes y inventoriées et regroupées en fonction de leur affiliation à un office social déterminé n'ont plus non plus de valeur normative et auraient leur place tout au plus dans l'exposé des motifs. S'y ajoute qu'ici tout comme au paragraphe 1^{er} les données chiffrées sont sujettes à des modifications constantes avec des indications risquant de ne plus correspondre à la réalité démographique en place au jour de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal en projet.

Le Conseil d'Etat demande dès lors de se limiter à l'exécution des exigences légales en déterminant les offices sociaux communs à plusieurs communes avec indication au 1^{er} janvier 2011 a) des communes qui y sont affiliées et b) de la commune-siège.

En tout état de cause, la source d'information sur la population des communes luxembourgeoises figurant *in fine* de l'article 1^{er} est également à supprimer.

Article 2

En vue d'alléger le texte de l'article sous revue, le Conseil d'Etat propose la rédaction suivante:

« **Art. 2.** Une commune ne peut se retirer dans les conditions du paragraphe 5 de l'article 6 de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale de l'office social commun dont elle est membre que si

elle remplit les conditions d'instituer son propre office social ou si elle adhère à un autre office social commun.

La décision de se retirer appartient au conseil communal. L'adhésion à un autre office social commun doit faire l'objet de délibérations concordantes de la commune qui demande d'y adhérer et des communes qui en sont membres.

Les modalités relatives au retrait d'un office social commun sont convenues entre cet office, la commune qui se retire et les autres communes membres. Il est de même des modalités d'adhésion à un autre office social commun.

Les délibérations des communes sont transmises au ministre ayant les Affaires communales dans ses attributions qui en assure la publication au Mémorial. »

Article 3

L'article 3 est censé donner suite aux exigences de l'article 10, paragraphe 1^{er} de la loi de 2009 pour ce qui concerne plus particulièrement la composition des conseils d'administration des offices sociaux.

Les deux premières phrases de l'article sous examen ne font que reprendre les dispositions de l'article 10, paragraphe 1^{er} de la loi de 2009, alinéa 1^{er} et alinéa 3, première phrase. Pour éviter toute redondance entre la loi et le règlement grand-ducal en projet, il y a lieu de les supprimer.

La troisième phrase précise qu'il faut l'accord des communes participant à un office commun pour adapter à leur taille relative leur représentation au sein du conseil d'administration de l'office.

Pour des raisons rédactionnelles, le Conseil d'Etat propose de libeller comme suit l'article 3 sous examen:

« **Art. 3.** De l'accord des communes membres, la composition du conseil d'administration d'un office social peut être pondérée en fonction de l'importance démographique des communes concernées. »

Article 4

Selon l'article 6, paragraphe 7 de la loi de 2009, « [un règlement grand-ducal] détermine ... les modalités de désignation et de révocation des membres de ces conseils [d'administration d'un office social commun] par les conseils communaux des communes regroupées ».

La première phrase ne fait que renvoyer aux dispositions pertinentes de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pour ce qui est de la façon de déterminer les modalités de nomination des administrateurs d'un office social. Cette approche est copiée sur celle valant aux termes de l'article 7 de loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes pour les membres du comité d'un syndicat intercommunal. Elle ne donne pas lieu à observation.

Quant à la deuxième phrase, elle prévoit un appel de candidatures public lancé par le collègue échevinal au moins quinze jours avant la séance

du conseil communal dont l'ordre du jour comporte la décision de désignation du ou des administrateurs de l'office social.

Le Conseil d'Etat considère ce délai comme très court, parce qu'il laissera à peine plus d'une semaine aux candidats intéressés pour se décider. A ses yeux, il conviendrait d'en porter la durée à un mois.

Article 5

Le délai d'un mois prévu n'est pas conforme aux dispositions de l'article 14 de la loi de 2009.

En outre, des vacances de postes peuvent venir à exister non seulement sous l'effet de la révocation d'un membre, mais aussi par démission volontaire ou d'office ou par décès. Aussi convient-il de faire de la deuxième phrase un alinéa 2 libellé comme suit:

« En cas de vacance d'un poste au sein du conseil d'administration, le conseil communal ayant droit de nomination du membre décédé, démissionnaire ou révoqué pourvoit dans les trois mois à son remplacement en procédant de la manière prévue à l'article 4. »

Article 6

Sauf l'intérêt de parler du « ministre ayant les Affaires communales dans ses attributions », cet article, qui comporte l'exécution des dispositions des alinéas 6 et 7 de l'article 17 de la loi de 2009, ne donne pas lieu à observation.

Article 7

L'article 6, paragraphe 7 de la loi de 2009 énonce qu'un règlement grand-ducal détermine les dotations communales minima *per capita* au fonds de roulement à constituer pour couvrir les besoins financiers courants de l'office social.

L'article sous examen fait suite à cette exigence en fixant la contribution minimale à cinq euros par tête d'habitant, la référence étant la population de résidence la plus récente calculée par le Statec. La constitution du fonds de roulement s'avère en principe être une opération unique à effectuer dès que l'office social commencera à fonctionner. Toutefois, il y aura intérêt à adapter périodiquement la dotation en fonction de l'évolution démographique des communes membres de l'office; la nécessité peut donc être donnée de relever en cours de route la dotation du fonds de roulement.

Par ailleurs, les deux derniers alinéas ont trait à la comptabilité à tenir par l'office social.

Le Conseil d'Etat propose de subdiviser l'article sous examen en deux paragraphes, le premier traitant du fonds de roulement (alinéas 1^{er} à 4), le second réglant les questions relatives à la tenue de la comptabilité.

Du moment que le fonds de roulement risque de présenter des avoirs insuffisants pour rencontrer les besoins financiers escomptés de l'office, le conseil d'administration doit être autorisé à lancer un nouvel appel de fonds aux communes membres que celles-ci sont tenues d'honorer. L'alinéa 1^{er} aura dès lors avantage à être complété dans ce sens avec la possibilité concomitante de supprimer l'alinéa 3.

La seconde observation, d'ordre rédactionnel, concerne l'alinéa 2 que le Conseil d'Etat propose de libeller comme suit par référence au texte de l'article 6, paragraphe 3 de la loi de 2009:

« A chaque nouveau calcul par le Service central de la statistique et des études économiques de la population de résidence la plus récente, le conseil d'administration de l'office procède à la refixation des quotes-parts communales au fonds de roulement. Les communes sont tenues de réajuster en conséquence leur contribution avant le 1^{er} janvier de l'année civile qui suit la décision du conseil d'administration. »

Sans préjudice de la proposition de supprimer l'alinéa 3, le Conseil d'Etat fait remarquer que la majorité qualifiée prévue pour prendre les décisions visées n'est pas conforme à l'article 17, alinéa 5 de la loi de 2009.

Quant aux alinéas 5 et 6 qu'il a proposé de regrouper sous le paragraphe 2, ils ne donnent pas lieu à observation.

Article 8

Les missions légales de l'office social apparaissent comme étant nouvellement définies au niveau de l'article sous examen qui, par ailleurs, reprend d'autres attributions de l'office évoquées à d'autres articles; au projet de règlement d'en régler les modalités de mise en œuvre.

Le Conseil d'Etat propose de procéder à un élagage du texte de l'article sous examen qui aura par ailleurs avantage à préciser que les mesures qu'il comporte doivent être comprises comme activités de l'office destinées à exécuter les missions légales dont la loi de 2009 l'a chargé.

Les tirets 1, 10, 14 et 17 apparaissent dès lors comme redondants par rapport aux articles 7 ainsi que 29 et 30 de la loi de 2009. Le Conseil d'Etat en demande la suppression au motif qu'ils ne comportent pas de plus-value normative. Il demande encore la suppression des tirets 9 et 19 qui ne font qu'introduire les dispositions des articles 14 et 12 auxquels ils renvoient. Enfin, les tirets 12 et 7 ont, en raison de leur caractère général, leur place à la fin de l'énumération.

Sur le plan rédactionnel, la phrase introductive devrait se lire comme suit:

« **Art. 8.** En application de ses missions légales, l'office est chargé des activités suivantes:
- expliquer au demandeur ...;
- ... »

A titre subsidiaire, le Conseil d'Etat fait encore remarquer qu'il y aurait lieu de mentionner la loi du 18 décembre 2009 avec son intitulé intégral (en tenant compte de sa proposition de supprimer le dernier alinéa de l'article 7) au tiret 17 et qu'il est inutile de préciser que les articles de renvoi font partie du règlement en projet (cf. tiret 9: « article 14 du présent règlement grand-ducal »; tiret 19 « article 12 ci-après »).

Article 9

Pour louable qu'apparaît l'initiative des auteurs d'insérer l'article 9, le Conseil d'Etat se doit de constater que l'alinéa 1^{er} attribuant à l'office social des compétences générales en matière de lutte contre la pauvreté comporte un élargissement non autorisé du champ d'application de la loi en relation avec les missions que celle-ci confie aux offices sociaux.

Si, par ailleurs, rien n'empêche les collaborateurs et collaboratrices d'un office social de signaler aux autorités communales des écueils en matière de salubrité et de dangerosité de logements, ces initiatives relèvent bien plus de leurs devoirs civiques que de constituer des tâches inhérentes à leurs missions légales. Le Conseil d'Etat considère en outre les attributions que la loi a conférées aux offices sociaux comme activités destinées à venir en aide, dans des cas individuels concrets, à des personnes qui sont dans le besoin, tandis que la politique en matière d'indigence doit continuer à être réservée à la responsabilité des autorités politiques étatiques et communales.

Le caractère vague et imprécis des deuxième et troisième tirets de l'alinéa 2 plaide pour leur abandon pur et simple.

Le quatrième tiret ne fait que paraphraser une mission de l'office circonscrite à suffisance de droit à l'article 32 de la loi de 2009, de sorte qu'il y a lieu d'en faire l'abstraction à l'article sous examen.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose de supprimer l'article 9, mais pourrait marquer son accord avec la reprise d'une tâche de l'office à l'article 8 consistant à aider les personnes prises en charge à trouver un logement convenant à leurs besoins, si cette nécessité se fait sentir.

Articles 10 à 13

Le Conseil d'Etat fera remarquer d'emblée que les décisions de l'office social, qu'elles soient prises dans les conditions de l'article 17 ou de l'article 18 de la loi de 2009, sont des décisions administratives soumises en tant que telles aux exigences procédurales de la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse et du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes. Les principes y évoqués n'ont dès lors pas besoin d'être rappelés dans le contexte spécial sous examen.

A l'article 10, alinéa 1^{er}, le Conseil d'Etat propose de renoncer à la définition prévue du « dépôt d'une demande d'aide » reposant sur des critères bureaucratiques susceptibles de constituer autant d'embûches pour l'indigent en quête du soutien que l'office social est censé dispenser. En tout état de cause, une demande ne peut pas être refusée au motif de ne pas être

« suffisamment claire et précise quant à la situation du demandeur », dans la mesure où la jurisprudence administrative a retenu que « l'autorité publique saisie d'une demande imprécise ou incomplète ne saurait se prévaloir des défauts dont est affectée la demande pour garder le silence et se dispenser de répondre à la demande » (cf. jugement du TA du 3 mai 2000 (n° 11549), confirmé par un arrêt de la CA du 5 décembre 2000 (n° 12041C)).

Le Conseil d'Etat propose de faire abstraction de l'alinéa 1^{er}. Les autres dispositions de l'article 10 ne donnent pas lieu à observation.

Dans la mesure où le règlement prévoit dans les moindres détails les modalités de saisine de l'office social, il semble utile de prévoir également la possibilité pour le demandeur de se faire représenter.

L'article 11 qui organise l'ouverture d'un dossier en vue de la prise en charge du demandeur donne lieu aux observations suivantes.

Contrairement aux dispositions qui suivent, l'alinéa 1^{er} intervient dans l'organisation interne de l'office en désignant les collaborateurs en charge de l'exécution des tâches prévues. Le Conseil d'Etat préférerait que la première phrase de l'alinéa 1^{er} se limite à disposer que « L'office social ou l'organisme auquel la gestion du service est confiée veille qu'avec l'aide du demandeur d'aide sociale un formulaire reprenant ... soit rempli ».

Les dispositions des alinéas 2 à 4 ne donnent pas lieu à observation, sauf qu'il y a lieu d'écrire *in fine* de l'alinéa 3: « ... défini à l'article 14 ».

Sauf à supprimer le terme « ci-avant », l'article 12 ne donne pas lieu à observation.

Quant à l'article 13, les trois premiers alinéas ne donnent pas lieu à observation.

Le texte de l'alinéa 4 pose par contre des problèmes de compréhension. Si le Conseil d'Etat comprend que conformément à ses missions légales le conseil d'administration est compétent pour statuer sur les demandes, il lui est impossible de saisir la portée du bout de phrase voulant que ce même conseil « statue sur (...) les décisions prises lors de ses réunions régulières ». Serait-il obligé de confirmer dans une séance ultérieure les décisions déjà prises? Ou viserait-on les décisions prévues à l'alinéa 3 de l'article 13 sous examen? Le Conseil d'Etat rappelle à toutes fins utiles qu'en vertu de l'article 18 de la loi de 2009 que les décisions d'urgence prises par le président n'ont pas besoin de confirmation par le conseil d'administration mais sont simplement notifiées à celui-ci au plus tard lors de sa prochaine réunion. Il convient dès lors de supprimer le bout de phrase en question.

Le dernier alinéa est superfétatoire comme ne faisant que répéter l'article 26 de la loi de 2009. Il y a lieu de le supprimer aussi.

Articles 14 et 15

A l'instar de son observation à l'endroit de l'article 11, le Conseil d'Etat préconise que le règlement grand-ducal en projet n'intervienne pas dans l'organisation interne de l'office social. Il y aurait dès lors lieu d'écrire à l'article 14 la première phrase de l'alinéa 1^{er} comme suit:

« Lors de chaque première demande d'aide, un dossier social individuel est ouvert. »

Par ailleurs, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'utilité de prévoir dans le règlement grand-ducal des dispositions particulières relatives au traitement des données à caractère personnel reprises à l'alinéa 2, qu'il propose de supprimer.

L'alinéa 3 s'avère par conséquent superfétatoire.

Alors qu'ils n'apportent pas de plus-value normative, le Conseil d'Etat propose également de supprimer les alinéas 4 et 5.

Quant à l'alinéa 6, il ne fait que résumer partiellement les exigences de la procédure administrative non contentieuse en matière de communication du dossier (cf. articles 11 et suivants du règlement grand-ducal précité du 8 juin 1979 et la jurisprudence administrative afférente). Comme le texte sous examen ne reflète pas correctement la portée intégrale des droits du demandeur d'aide, le Conseil d'Etat propose d'en faire abstraction, surtout que les règles de la procédure administrative non contentieuse bien plus précises priment de toute façon en vertu de l'article 4 de la loi précitée du 1^{er} décembre 1978.

Quant à l'article 15, le Conseil d'Etat ne voit pas l'intérêt de la première phrase qui, en cas de litige, risque de toute façon de créer plus de problèmes qu'elle ne pourra en résoudre. Il en propose la suppression.

Les autres dispositions ne donnent pas lieu à observation.

Article 16 nouveau

Conformément au passage afférent des considérations générales qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de compléter le règlement en projet par l'article suivant :

« **Art. 16.** Le présent règlement grand-ducal entre en vigueur le 1^{er} janvier 2011. »

Article 16 (17 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 26 octobre 2010.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder