

A quand le droit au secours ?

La législation luxembourgeoise sur l'assistance publique s'inspire d'un système décentralisé essentiellement à base communale. La loi de 1897 sur le domicile de secours, se basant sur le règlement organique de l'organisation des bureaux de bienfaisance de 1846, "impose aux administrations communales l'obligation d'organiser des secours publics aux nécessiteux et de prendre, suivant les circonstances, des mesures pour occuper les indigents valides à des travaux d'utilité locale ou pour leur procurer un autre travail salarié".

Il est à noter que notamment le Ministère de la Famille et de la Solidarité Sociale et le Ministère de la Santé disposent de crédits pour payer de leur part des subventions dans tous les cas où ils estiment qu'une aide financière spéciale est indiquée.

Cette loi prévoit donc l'obligation pour la société, représentée par la commune, de porter assistance.

Mais, à côté de cette obligation, la commune est autonome quant à la détermination du choix des indigents et s'inspire pour ceci de l'arrêté royal du 23 Novembre 1876. "La commune apprécie souverainement si un individu résidant sur son terri-

toire réunit les conditions requises pour être assisté. Elle est légalement *seule juge* de la nature des secours qu'il convient d'accorder; elle exerce ce droit *sans appel, ni recours d'aucune sorte*. Ni la députation permanente, ni même le roi ne peuvent sous aucun prétexte, ordonner ou défendre à la commune d'allouer des secours à tel ou tel individu."

Ainsi la législation luxembourgeoise impose à la commune le devoir de secourir les indigents, mais il s'agit d'un *droit purement administratif, notre législation ne reconnaissant pas le droit au secours*.

Pour ce droit au secours, la position française est radicalement opposée. En effet, du côté des intéressés, le "droit à l'Aide sociale" se concrétise par le droit de recours qui leur appartient contre les décisions des commissions d'admission. Il s'agit de la reconnaissance d'un droit.

L'existence d'un tel droit de recours change la nature de l'aide qui est allouée. Elle n'a plus ce caractère humiliant pour le receveur. "L'indigent" demandant une aide apparaît plutôt comme un ayant-droit et il dispose de mesures pour se défendre si l'aide ne lui paraît pas appropriée.

L'organisation de ces secours publics se fait sous forme de création d'un bureau de bienfaisance qui est un établissement public communal...

Chaque bureau comprend 5 membres qui sont renouvelés chaque année par cinquième. Ces membres sont nommés au scrutin secret par le conseil communal et ils exercent leurs fonctions gratuitement.

Le phénomène de juger la misère revient donc essentiellement à des tiers souvent mal informés ou qui n'ont pas eu de formation adéquate. Un autre problème vient du fait que ces membres ont très peu de temps à leur disposition pour s'occuper des différents problèmes, vu le grand nombre de fonctions qu'ils exercent. De tout ceci découle que ces gens se laissent souvent trop guider par le critère matériel dans la détermination de l'aide et sous-estiment par conséquent les autres phénomènes de la pauvreté.

A côté du critère de revenu, pour lequel il n'existe pas directement de document servant de ligne de conduite, les membres du bureau de bienfaisance se laissent parfois influencer, surtout dans les petites communes, par le fait qu'ils connaissent les gens demandant une aide.

La loi sur le domicile de secours peut aboutir à une certaine déportation des pauvres.

La loi du 28 mai 1897 qui impose aux communes le devoir de secourir les indigents, prévoit aussi que la commune qui accorde une aide à une personne résidant depuis moins de 4 ans sur son territoire peut réclamer l'équivalent de cette aide auprès de la commune d'où vient cette personne, c'est-à-dire auprès du domicile de secours, soit auprès de l'Etat dans certains cas déterminés.

Le domicile de secours est donc la commune où l'indigent a habité en dernier lieu pendant 4 années consécutives et ce nonobstant des absences momentanées.

Ainsi les communes, tout en accordant des secours, vérifient si cet indigent sera bien à leur charge ou encore s'ils peuvent avoir recours à une autre commune, ou à l'Etat:

- pour les étrangers, l'Etat peut rembourser à 100%
- l'Etat intervient à 80% pour des enfants trouvés, des infirmes indigents de plus de 65 ans, des orphelins indigents, des aliénés, des aveugles

... Cette vérification paraît surtout pour les petites communes aussi importante que l'aide elle-même.

Lorsque la commune de résidence accorde des secours, alors qu'elle n'est pas domicile de secours, elle est tenue d'avertir la commune domicile de secours, dans le plus bref délai par lettre recommandée.

Ici le problème se complique: car cette dernière, spécialement en cas de secours élevés, refuse le remboursement, si le domicile de secours ne peut pas être exactement défini et n'est pas établi par des preuves; ceci est parfois très difficile s'agissant de gens qui changent souvent de domicile.

OFFICE SOCIAL D'ESCH/ALZETTE

Etude réalisée sur 144 cas (= nouveaux indigents arrivés pour la première fois à l'Office Social en 1975/76/77) alors que l'Office possède 5 000 dossiers.

FAMILLE

33% des ménages sont complets
26% des ménages sont incomplets
41% personnes seules

72 ménages (sur 144 soit la moitié) ont des enfants à charge. Cela représente 140 enfants dont 31 sont placés.

57 enfants sont en âge d'aller à l'école, mais seulement 15% des enfants au-dessus de 15 ans continuent leurs études.

TRAVAIL

Emploi du chef de ménage	Nombre	%
salarié	25	17
indépendant	3	2
chômeur ayant eu précédemment une activité prof. irrégulière → non secouru	39	27
incapable de travail en âge actif	20	14
pensionné	34	23
sans travail (jeunes à la recherche d'un premier emploi, femmes seules ...)	23	16

"Plus de la moitié des ménages est sans revenu ou du moins sans revenu constant."

55,55% des ménages ne disposent d'aucun revenu.
27,70% des ménages disposent d'un revenu inférieur à 11 000 flux.

18,75% des ménages ont un revenu se situant entre 11 000 et 29 000 flux.

Secours mensuels

1977: 83 ménages dont 58 personnes âgées pour 4,7 millions de francs

352 cas d'indigence sont passés en commission en 1977 pour les secours mensuels

Secours temporaires ou extraordinaires: 112 cas

bons pour vivres: 96 cas
bons pour vêtements: 16 cas
bons pour achat de combustible: 5100 cas
pour 6 451 200 francs en tout



En plus comme c'est la commune de résidence qui est seule juge de la définition de l'indigence, ainsi que de la nature de l'aide à accorder, cela devient souvent un objet de querelle entre les communes. L'une n'apprécie pas les critères quant à la définition de l'indigence de l'autre (faute de définition précise) et trouve par conséquent le montant de l'aide allouée non justifié. Et c'est ainsi que la commune domicile de secours peut demander par lettre recommandée à la commune de résidence de renvoyer chez elle l'indigent secouru provisoirement pour qu'elle puisse appliquer ses critères ainsi que ses propres modèles d'aide.

L'inverse se produit également. Dans certains cas (frais d'hospitalisation, placement d'enfants...) la commune domicile de secours ne peut refuser le remboursement des frais de la commune de résidence. Elle essaie alors de se débarrasser de ces gens en leur achetant une maison dans une autre commune, afin qu'après 4 ans consécutifs, cette autre commune les ait à charge.

Cette loi sur le domicile de secours, plutôt que de faciliter la lutte contre la pauvreté, n'entraîne souvent qu'un déplacement de l'indigence; et ce qui est pire, c'est que les communes s'intéressent plus au phénomène de déterminer le domicile de secours que de mettre le problème de l'indigence à l'avant-plan et d'attribuer une aide individuelle adéquate. La loi française a essayé d'éviter ces problèmes: en France le domicile de secours est départemental; il s'acquiert par une résidence habituelle de 3 mois dans un département.

Pour le Luxembourg, aussi longtemps qu'une telle législation vieillie existera, maintenant l'indigent dans l'incapacité de se défendre contre les institutions d'aide, et aussi longtemps que la commune se réfère à une loi qui déplace le problème de la pauvreté sans lutter contre lui, les indigents resteront dans leur position de marginalité.

Néanmoins la législation n'ayant pas changé, certains services de grandes communes (ex: Esch/Alzette, Luxembourg) ont essayé de changer l'organisation de leur bureau de bienfaisance afin d'arriver à une aide individuelle mieux adaptée.

Ainsi, le titre d'Office Social a été adopté après la guerre par Esch/Alzette ainsi que par la ville de Luxembourg, en remplacement de bureau de bienfaisance. Cette dénomination manque cependant de toute base légale. Prenons le cas de l'Office Social d'Esch/Alzette. La transformation de l'appellation a entraîné deux grands changements:

- l'office social apparaît comme un établissement public, autonome, il a son propre budget, sa propre recette et son propre compte de gestion
- il est géré par un personnel compétent, s'occupant exclusivement de ce service. Ainsi, l'indigence ne sera plus jugée par des personnes ayant une formation inadéquate, mais par des personnes informées et intéressées en la matière.



OFFICE SOCIAL DE LUXEMBOURG

	1979	1980
Nombre de ménages secourus	1487	1520
Nombre de ménages secourus directement	1434	1471
- dont des luxembourgeois	1267	1320
- dont des étrangers	167	151
- dont chef de famille 65ans	265	219
Somme dépensée	38.543.717	43.392.533
Somme dépensée nette	20.963.133	27.299.273
Nombre de familles ayant reçu un secours mensuel*	41	53
Somme globale	2.080.561	2.403.264
*Remarque: l'objectif du FNS qui vise la suppression tout court des secours mensuels par les bureaux de bienfaisance ... n'est toujours pas atteint.		
Nombre de secours extraordinaires en argent	1162	959
Somme	8.549.066	7.347.081
Subventions pour dépenses de fin d'année	391 ménages 705.700 F	306 mén. 550.300 F

Le personnel de l'office social est employé en tant qu'employés communaux et ils sont payés par la commune.

A côté de ces employés existe la commission administrative de l'office social qui est composée de 5 membres, nommés au scrutin secret par le conseil communal et qui exercent leurs fonctions gratuitement. Cette commission juge si les cas analysés par le personnel de l'office social se trouvent dans une situation justifiant une aide, et elle exprime son opinion sur le montant de l'aide. Ajoutons, que le rôle principal revient au personnel qui fait une présélection et qui, d'autre part, peut influencer favorablement la commission.

En ce qui concerne le fonctionnement de l'office social d'Esch/Alzette et de Luxembourg, un barème a été fixé pour guider la décision d'accorder des secours. Ce barème sert à fixer un minimum d'existence variant en fonction de la composition du ménage. Cependant il faut retenir que le minimum d'existence assuré par l'office social ne doit pas, dans la meilleure application, mettre l'assisté dans une situation financière supérieure à celle des membres d'une famille avec un revenu provenant d'un salaire normal. Celui-ci ne correspond pas au salaire minimum légal mais au salaire moyen de l'ouvrier des usines.

Le barème n'est qu'une ligne de conduite et n'engage l'office social d'aucune façon; il n'ouvre pas le droit au secours à l'indigent, même si celui-ci se trouvait au-dessous de ce minimum.

CONCLUSIONS

D'après les auteurs, l'office social pratiquant des aides dans la perspective d'une intégration sociale ne réussit souvent qu'à résoudre les problèmes financiers du client.

L'analyse du fonctionnement de l'Office social et des aides allouées montre que les secours réalisés par l'Office Social donnent uniquement satisfaction aux motifs invoqués par les indigents au moment de leur première apparition. - Et ce sont le plus souvent des motifs d'ordre matériel. Ne subsiste-t-il pas un grand risque que l'indigent réapparaisse bientôt après avoir consommé cette aide financière, sans que ses vrais problèmes soient résolus?

Les vraies causes qu'ont rendu le ménage indigent et qui l'ont mis dans sa situation déplorable ne sont pas uniquement de nature matérielle. C'est pourquoi il faudrait rechercher les causes profondes de l'indigence afin de pouvoir "guérir" la famille indigente par des aides psychologiques, morales, thérapeutiques et matérielles. En l'absence d'une solution efficace touchant la base même de la pauvreté, on court le risque de voir réapparaître l'indigent devant l'Office Social. Les aides du service ne sont souvent qu'un emplâtre et laissent le requérant dans une situation de pauvreté latente. Donc l'intégration sociale n'est pas réalisée dans tous les cas. Les problèmes des nouveaux indigents n'étant que partiellement résolus, le risque subsiste de les voir se transformer en clients réguliers. Par conséquent, le nombre des "enracinés" dans la pauvreté va croître et il sera d'autant plus difficile de leur apporter des aides efficaces.

C'est à ce niveau qu'il faut repenser la conception actuelle de l'aide sociale dans notre pays.

Les modifications qui s'imposent en matière législative.

Elles auraient pour objectif d'adapter notre loi sur l'assistance aux exigences de la vie sociale et économique.

1) Le droit au secours

La reconnaissance du droit civil positif au secours serait un grand pas en avant vers une législation moderne. Le fait qu'actuellement nous sommes en pleine période de crise laisse surgir l'idée que l'indigence regagne du terrain par la croissance du nombre des chômeurs. Vu les dispositions strictes de l'administration de l'emploi qui n'accorde les allocations de chômage que sous certaines conditions et seulement pour 365 jours (durée parfois allongée), il faut se demander ce qui se passe si ces chômeurs ne trouvent pas d'emploi

avant cette limite. Devant le danger de voir des chômeurs se transformer en indigents, qui viennent s'ajouter à la population pauvre, il faut se demander si une action sociale de la part du gouvernement ne s'impose pas afin de protéger ces gens de l'action arbitraire des bureaux de bienfaisance.

Instaurer le droit au secours serait un premier pas en avant vers cette disposition.

Or la plupart des législations modernes ont accordé aux personnes qui ne disposent pas de moyens suffisants pour vivre, un droit civil positif de réclamer l'aide des pouvoirs publics (loi civile allemande sur l'aide sociale du 30 juin 1961). Déjà en 1793 la Déclaration des Droits de l'Homme insistait sur cette idée de droit au secours (art. 21): "Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler".

Vu l'importance de ce droit, communément reconnue, les auteurs croient que notre pays ne pourra plus refuser d'adapter sa législation aux conceptions modernes en matière d'aide et d'assistance sociale. Ils insistent sur le fait qu'il doit s'agir d'une aide experte et systématique où toutes les circonstances de vie seront prises en considération. Un droit au recours serait en même temps institué.

2) La centralisation de l'assistance

L'instauration d'un droit au secours devrait entraîner une réorganisation de l'assistance, décidée par le gouvernement, ceci dans le but d'apporter une aide experte et individualisée afin d'intégrer vraiment l'indigent dans son environnement social.

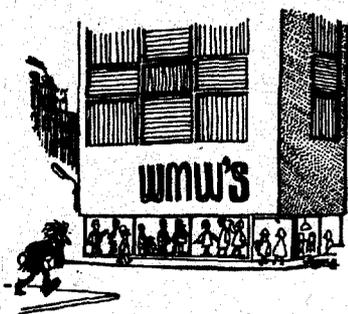
La création d'un nombre restreint d'organismes d'aide permettrait de porter remède aux conséquences fâcheuses de la loi sur le domicile de secours. Les lois du siècle dernier portant sur les bureaux de bienfaisance et le domicile de secours seraient alors abolies.

Comme le Luxembourg est divisé en 12 cantons, on pourrait attribuer à chaque canton un bureau d'aide sociale qui aurait le statut d'établissement public.

Le nouveau service serait assuré par un personnel spécialisé: assistantes sociales, infirmières, psychologues, sociologues ... Ce personnel serait en contact permanent avec les différents services de santé, de l'éducation, de la justice et de la sécurité sociale.

L'administration et la gestion des bureaux seraient confiées à une commission de spécialistes comprenant à la fois économistes et juristes.

En ce qui concerne le financement, on pourrait s'inspirer de ce qui existe à l'étranger. Par exemple en s'inspirant du modèle français, un certain nombre de formes d'aide seraient financées intégralement par le gouvernement, le reste des dé-



penses du service serait partagé entre l'Etat et communes.

Autres mesures

Ce qui serait encore mieux, ce serait de prendre des mesures préventives afin d'éviter que de nouvelles situations de pauvreté se produisent; ceci au niveau national par la création d'emplois, l'augmentation des bas revenus, par un effort pour une meilleure protection des mères abandonnées, par une réorganisation de notre système de sécurité sociale.

Notamment, une amélioration dans le fonctionnement des Caisses de Maladie et de Pension devrait permettre d'éviter que des personnes âgées ou malades tombent temporairement à la charge de l'Office social (par avances rente). De même un travail plus rapide de l'Administration de l'Emploi permet

trait au service social de ne plus être obligé d'accorder des avances chômage.

Ces objectifs réalisés on pourrait se concentrer sur les enracinés dans l'indigence, afin de rechercher les causes de leur situation déplorable, d'y remédier et de les intégrer dans la société.

Les auteurs affirment enfin qu'une lutte efficace contre la pauvreté doit être basée sur une analyse systématique des situations de pauvreté ainsi que sur une adaptation de la législation aux besoins des personnes.

Le présent article se base sur une étude de Marie-Rose Hansen, Charles Schoen, Jean Hoffmann, présentée en 1978 comme mémoire scientifique à l'Université de Nancy sous le titre: "L'indigence au Grand-Duché de Luxembourg".

