



LIGUE MÉDICO-SOCIALE
MIR HËLLEFEN ZËNTER 1908



Réflexions discursives
sur l'activité sanitaire et l'aide sociale
de la Ligue

par Dr André THILL

Docteur en droit
D.E.S. Europ. et de droit comparé

Vice-président de la Ligue médico-sociale



**Réflexions discursives sur l'activité sanitaire
et l'aide sociale de la Ligue**

par André THILL, docteur en droit
D.E.S. Europ et de droit comparé

publié par la **LIGUE MEDICO-SOCIALE**

© Ligue luxembourgeoise de Prévention et d'Action médico-sociales
21-23, rue Henri VII
L-1725 LUXEMBOURG

Edition Juin 2008

ISBN : 978-2-9599834-3-6

Table des matières

No.		page
1.	<i>Introduction</i> _____	- 3 -
2.	<i>État actuel de la situation sociale</i> _____	- 3 -
3.	<i>Rôle de l'Etat</i> _____	- 4 -
4.	<i>Sphère privée</i> _____	- 4 -
5.	<i>Financement des associations sans but lucratif – conventionnement par l'État</i> _____	- 5 -
6.	<i>Protection de la vie privée</i> _____	- 5 -
7.	<i>Activités de la Ligue sur le plan sanitaire</i> _____	- 6 -
8.	<i>Activités de la Ligue sur le plan social</i> _____	- 7 -
9.	<i>Service du surendettement</i> _____	- 8 -
10.	<i>Service pour mineurs et majeurs protégés</i> _____	- 9 -
11.	<i>Hommage à tous ceux qui ont aidé la Ligue</i> _____	- 10 -
12.	<i>Développement de la Ligue</i> _____	- 11 -

1. Introduction

L'évolution du travail tant sanitaire que social effectué par la Ligue ayant été exposée à suffisance par des contributions historiques, il convient aussi d'analyser l'environnement dans lequel il se déploie, les idées sur lesquelles il se fonde, les domaines dans lesquels il s'exerce, ainsi que les facteurs d'organisation et de développement.

2. État actuel de la situation sociale

L'état actuel ambiant est plutôt alarmant en raison des problèmes de société à résoudre :

- le chômage entraîne une augmentation des charges sociales, puisque le taux de chômage se maintient à des niveaux très élevés. Les jeunes ayant terminé leur formation professionnelle ne trouvent pas d'emploi malgré l'introduction de préretraites ;
- le vieillissement démographique a augmenté, ce qui a pour conséquence un accroissement des dépenses de santé ;
- le phénomène de la dépendance a pris une dimension considérable et ce d'autant plus qu'il entraîne très souvent des problèmes connexes difficilement à résoudre sur le plan humain ;
- l'inflation réduit le pouvoir d'achat surtout celui des retraités entraînant une paupérisation pouvant aboutir à un endettement insoutenable ;
- la mondialisation de l'économie augmente la concurrence entre entreprises qui recherchent une productivité optimale entraînant une diminution de l'emploi. Comme les législations du travail, de la sécurité sociale, de la santé publique, de la famille, de l'aide sociale et les réglementations fiscales varient d'un pays à l'autre, il est inévitable que dans une économie fondée sur la libre circulation des biens et des personnes, les grandes sociétés se trouvent confrontées à une concurrence acharnée sur les marchés. En vue de maintenir leurs chances concurrentielles, elles délocalisent leurs entreprises dans les pays où le coût de la main-d'œuvre est moins élevé, pour rester compétitives. Un dumping social est à craindre sur le marché du travail ;
- les changements profonds dans nos sociétés rendent celles-ci très complexes et difficiles à gérer. Jadis la famille traditionnelle constituait un des piliers fondamentaux dans la communauté nationale, ce qui faisait dire à Balzac que « la famille sera toujours la base des sociétés ». Il n'en est plus ainsi à la suite des changements intervenus dans la société moderne en raison de l'évolution continue vers plus de liberté individuelle. Cela se traduit dans les valeurs et institutions fondées sur

des principes éthiques tenus pour vrai ou pour tels et aboutit à des changements sociétaux profonds.

Il se dégage de cette énumération non exhaustive que la protection sociale se trouve grevée de graves problèmes qui se répercutent sur de larges couches plus spécialement, d'une part les jeunes sous la contrainte de vivre sans perspective d'avenir en raison de la situation de sous-emploi, et d'autre part les travailleurs âgés de plus de 50 ans obligés de délaisser bientôt leur emploi. Ces catégories de gens vivent dans l'angoisse et la déprime.

3. Rôle de l'Etat

Les idées du respect de la liberté et de l'égalité, selon la conception de Montesquieu réclamant une séparation des pouvoirs, et surtout l'influence exercée par Jean-Jacques Rousseau grâce à son idée-force du contrat social, ont inspiré des changements importants dans la vie publique.

La législation du travail a commencé à se développer à partir du principe civil de la responsabilité, qui règle les rapports entre patron et travailleur dans un contrat de louage de services.

L'industrialisation au 19^e siècle a conduit à la naissance d'une conscience collective du risque social qui entraîne la constitution de syndicats et de mutuelles pour faire face aux aléas sociaux. La notion de droit social s'est développée à tel point que l'Etat, investi de la puissance publique, a institué des systèmes d'assurance sociale en créant des institutions ayant le caractère d'un service public. Ces services relèvent du domaine du droit administratif et sont régis par le principe de légalité. Les services publics ont pour objet de prévenir et d'indemniser les risques sociaux qui émergent des situations concrètes de la population. Le fonctionnement et le financement sont réglés par la loi. Si le financement se base du point de vue économique sur des mécanismes de redistribution, il s'y ajoute de nos jours l'idée de solidarité, notion sans contours précis, qui permet d'éviter des affrontements politiques majeurs entre le capital et le travail, en transférant la tenue des comptes sur le plan social sous la conduite de l'Etat. De la sorte il est responsable de l'avenir de la société. Le domaine social est envahi par le politique, la puissance publique pouvant être appelé à se substituer à l'économie privée.

4. Sphère privée

Mais en dehors de cette périphérie relevant du secteur de service public, il s'est toujours maintenu des sphères privées ou civiles, comme nous le démontre le centenaire de la Ligue médico-sociale.

Les initiatives privées se sont le plus souvent développées à la suite de désastres et de fléaux qui se sont abattus sur une population, notamment des épidémies et des maladies infectieuses ou contagieuses.

Au Moyen-Âge certains ordres religieux ne se sont pas limités à une vie ascétique, mais se sont occupés des soins aux malades atteints de maladies gravissimes, ainsi que de l'entretien d'hôpitaux. Ils se sont constitués sous formes de congrégations.

Dans les temps modernes, les initiatives privées ont pris un essor remarquable en vue de s'occuper de maladies particulièrement fréquentes et nécessitant des aides, comme par exemple la malvoyance, le diabète, le cancer, l'angoisse, l'encéphalopathie, le syndrome d'immuno-dépression, la paralysie agitante.

Ces initiatives louables de la société civile se constituent sous forme d'associations sans but lucratif ou de fondations. Elles complètent utilement les traitements médicaux en permettant une plus grande personnalisation de la relation avec le malade et de lui assurer un suivi régulier compréhensif.

5. Financement des associations sans but lucratif – conventionnement par l'État

Le financement des associations par les cotisations des membres, les dons, les legs, les collectes et les produits nets ne suffisent pas à financer les activités, les installations et équipements techniques, ainsi que les charges salariales importantes d'un personnel qualifié. Vu l'importance sociale des missions à accomplir, l'Etat participe au financement d'une façon importante.

Certaines conditions sont mises à ce soutien financier par subsides ou subventions aux organismes agréés par l'Etat. Des conventions comprenant entre autres l'énumération des prestations à fournir, un droit de contrôle et de sanction de l'Etat, ainsi que les modalités de coopération entre les parties contractantes. La gestion reste à charge de l'organisme bénéficiaire.

6. Protection de la vie privée

Les usagers de services sociaux ont droit à la protection de leur vie privée. Cette obligation légale impose aux organismes sociaux une obligation stricte. Il peut se produire un conflit d'intérêts entre d'une part le droit fondamental de protection de la vie privée et d'autre part le droit de contrôle de l'Etat. Ceci se produit dans l'hypothèse où l'Administration demande la communication du dossier à l'organisme privé. Certaines données d'ordre privé ont pu être confiés au travailleur social de la Ligue, sous le couvert exprès du secret de l'entretien.

La question est d'autant plus grave que l'on a prévu la désignation par voie ministérielle d'un ou de plusieurs fonctionnaires nantis de la qualité d'officier de police judiciaire pour constater les infractions à la loi qui règlent les rapports entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans le domaine social.

Force est de constater que le pouvoir administratif prend du terrain sur le domaine social, bien que le pouvoir juridictionnel – en raison de son indépendance – est présumé être le meilleur garant de la vie privée.

Une solution à ce problème consiste à limiter l'action du contrôle administratif au domaine des contraventions légales et réglementaires dans les relations entre l'Etat et les organismes sociaux.

7. Activités de la Ligue sur le plan sanitaire

Au commencement de l'activité de la Ligue se trouvait la lutte anti-tuberculose qui reste encore de nos jours un pilier fondamental.

A. Dans le domaine de la pneumologie, l'activité exercée sous le contrôle de la direction du Ministère de la Santé consiste :

- a) à effectuer des examens de dépistage de la tuberculose :
 - parmi les populations à risque ;
 - lors d'enquêtes épidémiologiques au contact d'un malade contagieux ;
 - dans le cadre d'examens systématiques de dépistage ou de prévention des anciens tuberculeux ;
- b) à réaliser des examens de débrouillage destinés à prévenir et dépister des maladies respiratoires chroniques liées au tabac ou à l'installation de produits ou substances toxiques d'origine professionnelle. Les examens de dépistage de maladies à caractère professionnel sont faits en partenariat avec les services de Médecine du Travail (pour l'organisation et les statistiques v. Rapport d'Activité 2006, p. 25-27) ;
- c) les consultations pour personnes désireuses de s'arrêter à fumer ;
- d) les consultations pour asthmatiques (école de l'asthme).

B. La Ligue exerce en outre une activité en médecine scolaire en réalisant plusieurs types d'examens médicaux prescrits par règlement grand-ducal (v. Rapport d'Activité 2006, p. 29) :

- en matière de Prévention de la Santé de l'enfant tendant au dépistage précoce de développement et des pathologies du jeune enfant ;
- l'information et le conseil des parents pour tout ce qui concerne la santé et l'épanouissement social de l'enfant.

Cette activité comporte :

- les consultations pour nourrissons et jeunes enfants ;
- les visites en maternité ;
- les visites à domicile.

C. La Ligue propose en outre des prestations spéciales dans le cadre d'une cellule dénommée « Education et Promotion de la Santé » :

- des consultations pour fumeurs ;
- des consultations diététiques ;

- des interventions éducatives auprès des jeunes en matière d'hygiène de vie et de conduite à risque.

Ces interventions se font sur demande (v. Rapport d'Activité 2006, p. 40-43).

8. Activités de la Ligue sur le plan social

Le volet social de la Ligue comporte un service d'accompagnement social et un service régional d'action sociale.

- A.** Le service d'accompagnement social a pour mission d'apporter une aide sociale à long terme et en milieu ouvert à des personnes présentant des problèmes médico-psychologiques lourds.

La condition que l'aide doit s'exercer « à long terme » constitue une grave méprise, puisqu'elle porte atteinte à la liberté du citoyen de choisir l'aide sociale en laquelle il a confiance.

Il s'agit notamment de personnes placées sous tutelle ou curatelle et de personnes dépendantes physiquement et/ou psychiquement.

L'accompagnement social a pour but de réintégrer la personne fragilisée dans la vie sociale en lui rendant son autonomie.

Des ressources matérielles supplémentaires peuvent être mises à la disposition de la famille, comme par exemple la fourniture de colis de vivres (Banque alimentaire).

Le service pour mineurs et majeurs protégés, créé en 2002, apporte une aide importante à l'accompagnement social, puisqu'il occupe plus spécialement des questions financières et comptables.

L'accompagnement social doit tendre à réinsérer les personnes dépendantes dans une vie sociale supportable. A cet effet le travailleur social leur proposera le moment venu, une aide adéquate et assistée. En contrepartie, les personnes secourues doivent sur la base du principe général de responsabilité – exigeant que chacun est responsable du moins partiellement de ce qu'il est devenu et accepter un travail sous contrainte, selon l'adage allemand « *Fördern und fordern* ».

La Ligue participe à des réunions pour améliorer l'accompagnement social à la parentalité par une collaboration avec les instances judiciaires.

Elle collabore en outre à un projet de création d'une agence immobilière sociale (v. Rapport d'Activité 2006, p 54). Indiquons sous ce rapport, qu'il existe en Belgique depuis 10 ans une économie sociale qui accorde par exemple des crédits sans caution (Crédal, Louvain-la-Neuve).

- B.** La Ligue collabore par des postes prévus pour un service régional d'action sociale (SRAS) chargé de l'exécution de la loi portant création du droit au revenu minimum garanti, en abrégé « RMG » (L. 29 avril 1999 et L. 8 juin 2004, v. Rapport d'Activité 2006, p. 54-59).

L'activité des services régionaux d'action sociale est recensée par le service national d'action sociale (SNAS) auprès du Ministère de la Famille et de l'Intégration, compétent pour l'organisation et l'exécution de la loi.

- C.** La Ligue a institué en l'an 2000 un service d'information et de conseil par téléphone ayant pour objectif de répondre rapidement aux questions d'ordre social et de proposer des mesures adéquates.

9. Service du surendettement

Le surendettement constitue un phénomène social qui prend une ampleur de plus en plus grande. Aussi un service de conseil a-t-il été créé déjà en 1993.

L'activité du service comporte un volet préventif et un volet de conseil.

- A.** La prévention se fait sur demande par des exposés publics devant les auditoires intéressés. Elle devrait être intensifiée dans un cours à insérer dans le programme des classes terminales, sur initiative du Ministère de l'Education Nationale.
- B.** L'activité de conseil débute le plus souvent par un entretien avec la personne qui désire obtenir l'opinion d'une personne spécialisée dans le domaine du désendettement, et ce en toute franchise, garantie par le secret professionnel du conseiller.

Il va s'en dire que ces entretiens touchent à des sphères privées, comme les domaines familiaux, au train de vie exagéré causé par des dispositions non réfrénées, p.ex. le démon du jeu, la prodigalité, la dissipation etc...).

L'équilibre futur des finances d'une personne surendettée ne dépend pas seulement d'un alignement de chiffres. Ces consultations sont souvent longues et comportent des prises de contact avec les créanciers en vue d'obtenir soit un arrangement général, soit des délais de paiement ou des remises partielles de dettes. Elles se font en collaboration avec le surendetté et constituent un préalable indispensable à un règlement amiable global basé sur un dossier bien instruit.

- C.** La procédure légale de règlement des dettes se déroule :

a) devant le service de surendettement par :

- la constitution d'un dossier, l'établissement des dettes et avoirs ;
- le contrôle de l'admissibilité de la demande ;
- la signature d'une demande en désendettement ;
- la suspension des procédures d'exécution ;

- l'établissement d'une proposition de plan de désendettement ;
- la discussion du plan avec les créanciers et le débiteur ;
- la soumission du dossier et du plan à la Commission.

Cette phase administrative doit être terminée dans le délai de trois mois à partir de la signature de la demande.

- b) devant la Commission un plan de règlement conventionnel est soumis aux parties intéressées. L'adoption ou l'échec doit être constaté dans un délai de trois mois.
- c) devant la Justice de Paix après dépôt d'une requête. Puis convocation devant le tribunal dans les quinze jours.

Le Juge de Paix prononcera un jugement qui charge le service de surendettement d'établir un plan sur base des directives du Tribunal de Paix.

Le plan une fois déposé, le Juge de Paix rend un jugement qui soit impose le plan aux parties, soit constate l'impossibilité d'aboutir à un désendettement.

La phase devant la Commission apparaît comme superfétatoire, tous les avis ayant déjà été exposés devant le service de surendettement.

La saisine du Tribunal de Paix après désaccord des parties devant le service de surendettement abrègerait les délais de façon notable et porterait les difficultés devant une juridiction relevant de l'ordre judiciaire. Jadis les affaires relevant du Juge de Paix pouvaient être portées devant lui en préliminaire de conciliation.

Au niveau ministériel on envisage l'introduction de la faillite civile afin de donner aux personnes extrêmement surendettées la possibilité d'une chance de vie nouvelle sans surendettement. Ce n'est pas le lieu de s'étendre sur ce problème juridique complexe, mais il convient de veiller à ce qu'un surendetté ne puisse être déchargée d'amendes ou de réparations prononcées dans des affaires relevant du droit pénal et criminel.

10. Service pour mineurs et majeurs protégés

Comme la longévité constitue un phénomène indéniable dans notre société, la sénilité avec ses aspects régressifs, dont l'incapacité de gérer ses revenus, augmente de façon considérable.

Cette catégorie de personnes s'ajoute à toutes celles qui pour des raisons diverses ne sont pas à même de s'occuper de façon correcte de leurs deniers.

Rappelons que le code des assurances sociales avait déjà prévu que si le bénéficiaire d'une pension ou indemnité en espèces la détourne ou pourrait la détourner de son but naturel ou que les intérêts des membres de sa famille sont lésés, le juge de paix de sa résidence pourra désigner une tierce personne qui emploiera ladite pension ou indemnité aux fins auxquelles est destinée. Le juge de paix fixera la durée et les modalités de la mission confiée à la personne désignée.

La Ligue médico-sociale a envisagé depuis 1998 d'instaurer un service financier permettant d'assurer une tenue des comptes en faveur de ce vaste ensemble d'individus.

Il est évident que ce service ne peut fonctionner utilement qu'en collaboration étroite avec le service de l'accompagnement social (v. supra sub. 8.A).

L'idée préconisée par la Ligue a trouvé un accueil positif auprès des instances judiciaires qui ont eu des difficultés à trouver des tuteurs disposés à exercer pareilles fonctions.

Au mois de décembre 2002 la Ligue a édité un précis sur les « Régimes légaux des mineurs et majeurs protégés » (ISBN 2-9599834-0-8), qui expose les dispositions légales, notamment les droits et obligations des tuteurs et curateurs en matière de tutelles, curatelles et gestions volontaires.

Le service d'accompagnement social est tenu de travailler en association avec le prédit service spécialisé, afin que la Ligue puisse effectivement offrir une gestion raisonnable des budgets individuels et familiaux, ainsi que l'exécution des démarches prévues par la loi et ce dans l'intérêt des personnes protégées.

11. Hommage à tous ceux qui ont aidé la Ligue

L'étendue des services efficaces offerts par la Ligue dans le domaine de la tuberculose fait preuve de l'énergie des fondateurs dans ce domaine, mais il faut relever aussi la clairvoyance de ceux qui leur ont succédé pour élargir les activités au domaine si vaste du médico-social.

A part cet hommage, il faut remercier tous ceux qui ont secondé cette évolution, savoir les collaborateurs bénévoles, les fidèles membres de la Ligue, les donateurs et donatrices. Il convient de ne pas oublier les représentants des organes du pouvoir public pour leur action de bonne collaboration.

Il ne reste qu'à souhaiter à la Ligue médico-sociale un avenir couronné de succès.

12. Développement de la Ligue

Une condition essentielle d'une évolution favorable réside dans le fait d'augmenter l'audience dans le public.

Or, le fait d'être connu dépend surtout de la qualité des prestations et partant de la compétence de ceux qui les fournissent au public.

Les qualités des prestations constituent une condition indispensable au maintien de la confiance des usagers des services de la Ligue. Elle ne peut être assurée que moyennant une évaluation du travail social basée sur un modèle économique permettant d'énoncer les besoins et les résultats obtenus.

Du point de vue systémique il faut tenir compte de l'éventualité que certaines réalités peuvent changer et qu'il convient de découvrir grâce à des notions heuristiques.

Il existe dans tout système des éléments en interactions qui sont couplés entre eux. La globalisation sociale du système d'action doit tendre à l'intégration des acteurs vers un modèle de sécurité globale (« ganzheitliche Sicherheit»). Ce type de sécurisation consiste à rassurer les personnes par des conseils de nature à diminuer leurs angoisses qui peuvent se baser sur des causes multiples (v. supra n° 2). La méthode globale comprend donc les domaines social et sanitaire, la psychologie et l'anthropologie sociale. C'est dire que le travailleur social doit avoir une sensibilité compréhensive sur le plan humain, doublée de connaissances professionnelles étendues.

Il en découle la nécessité d'une gestion qualitative qui englobe des évaluations selon le principe du « *ganzheitliches Qualitätsmanagement* ».

La réalisation de cet objectif présuppose un recrutement public des travailleurs sociaux en vue des fonctions à exercer et partant en tenant compte de leurs diplômes et des niveaux d'études. Des cours de recyclage et de perfectionnement sont indispensables pour maintenir les connaissances au niveau des développements scientifiques.

*

Terminons ces propos en rappelant que le sanitaire et le social constituent à notre époque « des modes spécifiques d'organisation de la société, à l'intersection du civil et du politique, médiatisant ces deux registres » (J. Donzelot).