

## **Projet de règlement grand-ducal**

### **précisant le financement des mesures d'aide sociale à l'enfance et à la famille.**

-----

#### **Avis du Conseil d'Etat**

(22 mars 2011)

Par dépêche du 16 juillet 2010, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de règlement grand-ducal sous rubrique faisant partie d'un ensemble de 7 projets de règlement élaborés par la ministre de la Famille et de l'Intégration.

Etaient joints au projet de règlement un exposé des motifs général, commun aux sept règlements transmis, un exposé des motifs et un commentaire des articles. Dans l'exposé des motifs, les auteurs annoncent qu'est jointe au projet de règlement sous avis une annexe intitulée « Fiche d'impact financier ».

Le Conseil d'Etat constate que l'annexe annoncée ne figurait pas dans les documents lui transmis, mais qu'était jointe une annexe intitulée « tableau des forfaits applicables à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011 ». Le Conseil d'Etat est d'avis que cette annexe ne répond pas aux prescriptions de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Par dépêches des 9 septembre et 29 octobre 2010, les avis de la Chambre de commerce, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'Etat.

#### **Considérations générales**

Le Conseil d'Etat renvoie en ce qui concerne ses considérations générales au sujet de l'intégralité du « paquet » de sept règlements soumis à son analyse dans le cadre du « dispositif ONE » à son avis rendu en date de ce jour au sujet du projet de règlement grand-ducal réglant l'organisation et le fonctionnement de l'Office national de l'enfance.

Quant au projet de règlement actuellement sous avis, les auteurs précisent que le système de financement par forfaits permet aux gestionnaires une plus grande efficacité et flexibilité au niveau de la gestion de leurs prestations d'aide. Ils pourraient, selon les auteurs du projet, ainsi développer et spécialiser l'offre de services en fonction des besoins effectifs des usagers qui leur sont confiés.

Les auteurs du projet de règlement prennent soin de relever que certaines mesures d'aides énoncées à l'article 11 de la loi relative à l'aide à

l'enfance et à la famille ne sont pas reprises au niveau des forfaits énumérés à l'article 15 de ladite loi, alors qu'il s'agit d'activités qui, soit ne sont pas exclusivement financées par l'Etat, soit effectuées majoritairement à la demande des usagers ou de leurs familles et comportent par là de nombreuses fluctuations, soit sont gérées par des prestataires en charge sont des institutions de l'Etat qui continueront à bénéficier d'un financement intégral de la part de l'Etat.

## **Examen des articles**

### Article 1<sup>er</sup>

L'objet d'un règlement grand-ducal est défini par son intitulé. Il est donc surabondant de préciser à l'article 1<sup>er</sup> le champ d'application du règlement grand-ducal à intervenir. L'article 1<sup>er</sup> est dès lors à supprimer pour être démunie de valeur normative.

### Article 2 (1<sup>er</sup> selon le Conseil d'Etat)

Cet article définit les forfaits journaliers prévus aux points 1, 2, 3 et 6 de l'article 15 de la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille. Sont visés les placements en, ou les accueils socio-éducatifs par des institutions.

Le Conseil d'Etat note que sub a) de l'article sous avis, réglant la prise en compte des frais salariaux, le texte prévoit que seront pris en compte les frais salariaux selon les dispositions légales, réglementaires et conventionnelles en vigueur avant de continuer à préciser que seront pris en compte « notamment » certains frais.

Le Conseil d'Etat estime que ces précisions sont superflues en ce que le texte a déjà prévu que seront pris en compte les salaires en fonction des dispositions légales, réglementaires et conventionnelles en vigueur. Ce libellé est amplement suffisant pour permettre la délimitation des frais salariaux à prendre en charge, sans qu'il soit besoin de spécifier encore les facteurs à considérer et qui de toute façon sont tous prévus soit par la loi soit par des règlements ou les conventions collectives applicables.

A titre subsidiaire, le Conseil d'Etat tient à rappeler que le terme « notamment » est à éviter dans toute disposition légale ou réglementaire, en ce qu'il ouvre la voie à l'imprécision et à l'hésitation.

### Article 3 (2 selon le Conseil d'Etat)

Cette disposition vise les forfaits journaliers prévus pour les placements familiaux ou les accueils socio-éducatifs de jour et de nuit ou de jour seulement, prévus aux points 4 et 5 de l'article 15 de la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille.

Les auteurs du projet sous avis déclarent que ces forfaits se composent d'une part « frais d'entretien » et d'une part « indemnisation ». Le texte de l'article sous avis ne donne pas plus de précisions quant à la notion « indemnisation ». Dans l'exposé des motifs les auteurs du projet sous avis expliquent qu'il s'agit d'une indemnisation de l'effort consenti et que les

forfaits sont payés par l'ONE sur base d'une liste de présence de l'enfant accueilli.

Le Conseil d'Etat estime que cette formulation est trop vague et qu'il faut pour le moins indiquer les critères essentiels afin de permettre une délimitation de ce qui est indemnisé ou non. En conséquence, le Conseil d'Etat demande avec insistance que les forfaits prévus à l'article 3 du projet sous avis soient définis avec plus de précision.

Le Conseil d'Etat note encore que le point 6 de l'article 15 de la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille, à savoir l'accueil en famille orthopédagogique, n'est pas repris dans l'article 3 du projet sous avis. Les auteurs du projet de règlement expliquent cette omission par le fait que le tableau des forfaits ne prévoyait en ce moment pas de forfaits pour l'accueil en famille orthopédagogique. Il n'est pas dit pourquoi cette omission serait justifiée, mais il est indiqué qu'il est prévu un tel forfait dans le contexte fixant les forfaits pour l'année 2012.

Le Conseil d'Etat avoue ne pas comprendre les raisons de cette omission, mais il estime qu'il faudra compléter le texte de l'article 3 sous avis en y incorporant également le point 6 de l'article 15 de la loi précitée, c.-à-d. l'accueil en famille orthopédagogique.

En effet, le tableau des forfaits qui fixe annuellement les montants à allouer, ne fixe justement que les montants et non le principe de l'indemnisation, ni les critères qui sont à la base de cette fixation. Ce principe et ces critères doivent dès lors nécessairement être repris dans le règlement grand-ducal précisant le financement des mesures sous peine de créer un vide juridique.

Le Conseil d'Etat se demande par ailleurs si ces services seront rétribués pendant l'exercice 2011 par le biais des dispositions de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

#### Article 4 (3 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation, sauf à remplacer le terme « ministère » par celui de « ministre ».

#### Article 5 (4 selon le Conseil d'Etat)

Cet article fixe les forfaits horaires prévus aux points 7 à 14 de l'article 15 de la loi relative à l'aide à l'enfance.

Son libellé défie toutes les règles de la légistique formelle.

Pour des raisons de structure logique du texte, le Conseil d'Etat propose de mettre les alinéas 3 et 4 de l'article sous rubrique en début d'article, tout en faisant abstraction du terme de « composition » qui ne fait aucun sens et de mettre les alinéas 1<sup>er</sup> et 2 à la place des actuels alinéas 3 et 4.

L'article 5 sous avis commencerait donc par: « Les forfaits horaires prévus aux points 7 à 14 de l'article 15 de la loi comprennent les frais de personnel... ».

Dans l'actuel alinéa 2 du texte, il est dit que le forfait journalier « accueil de base » ne peut être complété par des forfaits horaires suivant l'article 15 point 9 de la loi relative à l'aide à l'enfance, qui vise les consultations psychologiques, psychoaffective, psychothérapeutique, ou psycho-traumatologique.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur les raisons de cette disposition.

L'alinéa 5 ne donne pas lieu à observation, sauf à remplacer le terme « ministère » par celui de « ministre ».

#### Article 6 (5 selon le Conseil d'Etat)

Cet article concerne les forfaits mensuels à allouer pour la prestation d'orientation, de coordination et d'évaluation, énoncée à l'article 15 point 15 de la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille.

Cet article est destiné, selon les auteurs du projet, à rétribuer les prestations effectuées par les services CPI, que les auteurs déclarent être une des « fonctions-clés » du dispositif mis en place en vue de la mise en œuvre de la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille.

Le Conseil d'Etat renvoie à cet égard à ses observations au sujet de l'introduction des CPI dans le dispositif ONE effectués dans le cadre de l'avis de ce jour sur le projet de règlement grand-ducal concernant l'agrément gouvernemental à donner conformément à la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique et la reconnaissance comme « service d'aide sociale à l'enfance » à accorder conformément à la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille aux services de « coordination de projets d'intervention » (CPI) de l'aide à l'enfance et à la famille.

Si pour le Conseil d'Etat la création de tels services CPI n'a pas de base légale et que le prestataire qui est principalement en charge de l'enfant ou du jeune adulte lui confié pourra parfaitement faire figure de coordinateur, ou que l'ONE pourra assumer ces fonctions, il n'en reste pas moins qu'une rémunération des travaux de coordination pourra être prévue, rémunération qui sera établie au prorata des services rendus en tant que prestataire proprement dit et en tant que coordinateur.

Le texte de l'article 6 sous avis sera donc à réajuster.

#### Article 7 (6 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

#### Article 8 (7 selon le Conseil d'Etat)

Cet article, qui prévoit l'instauration d'une commission de concertation chargée d'analyser et d'aviser les modalités de détermination des forfaits, et qui a uniquement une fonction consultative, ne donne pas lieu à observation.

#### Article 9 (8 selon le Conseil d'Etat)

Cet article prévoit que les prestations prévues à l'article 11 de la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille mais dont le financement n'est pas compris dans les dispositions de l'article 15 de ladite loi pourront être financés conformément aux dispositions de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

Mis à part le fait qu'il n'appartient pas à un règlement grand-ducal de prévoir que des prestations prévues par une loi dont le financement n'est pas garanti par cette loi pourront être financés par le biais du système de financement prévu par une autre loi, le Conseil d'Etat estime que l'article 9 est superflu en ce qu'il exprime une évidence. Dans la mesure où les prestataires ne peuvent prêter leurs services aux enfants, jeunes adultes et familles que s'ils sont en possession d'un agrément accordé en exécution de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social familial et thérapeutique, ils tombent automatiquement, pour toute prestation non prise en charge par le système de financement par forfaits dans celui prévu dans la loi ASFT.

Le Conseil d'Etat estime dès lors qu'il faut faire abstraction de cet article.

Il renvoie cependant à ce qu'il dit à la fin du présent avis au sujet de la nécessité d'inclure le principe de subsidiarité dans le présent projet de règlement. Un texte réglant ce principe pourrait remplacer l'article sous revue.

#### Articles 10 à 13 (9 à 12 selon le Conseil d'Etat)

Ces articles fixent les modalités de participation financière des bénéficiaires.

Les modalités de participation financière en elles-mêmes ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat. Il y aura cependant lieu de réajuster le texte en éliminant toute référence au service CPI, qu'il y a lieu d'abandonner, pour remplacer la notion par « le prestataire en charge de la coordination du projet d'intervention » ou, si l'ONE effectue la coordination, en disant que ce dernier fixera la participation des bénéficiaires en fonction des critères retenus par les dispositions prévues dans les articles sous avis.

#### Article 14 et 15 (13 et 14 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Annexe: tableau des forfaits valable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011

Le Conseil d'Etat se dispense de commenter les montants retenus pour les prestations énumérées au tableau des forfaits valable à partir de 2011, ceux-ci étant inspirés d'après les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis, de tarifs d'ores et déjà appliqués dans les régimes d'assurance maladie et d'assurance dépendance pour des prestations similaires ou identiques. Le Conseil d'Etat comprend qu'un parallélisme entre les tarifs est important.

Il constate que les auteurs du projet sous avis ont indiqué dans l'exposé des motifs en parlant de l'organisation du financement entre les trois régimes aide à l'enfance, assurance maladie ou assurance dépendance, qu'aucune prestation (acte) ne devra être payée parallèlement sous deux régimes. Afin d'éviter les risques de double paiements, les auteurs suggèrent de garder le principe de subsidiarité prévu notamment au sein des dispositions concernant les prestations de l'assurance maladie et concernant l'assurance dépendance.

Le Conseil d'Etat n'a pas remarqué de disposition similaire dans le projet de règlement sous avis. Pourtant il lui paraît essentiel qu'une telle disposition y figure et il demande dès lors à ce qu'une disposition de cette nature soit inclus dans le projet de règlement.

Un texte de cette nature pourrait, aux yeux du Conseil d'Etat, remplacer l'article 9 (8 selon le Conseil d'Etat) du projet sous avis que le Conseil d'Etat a proposé d'abandonner.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 22 mars 2011.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder