

**Projet de règlement grand-ducal**

**modifiant le règlement grand-ducal modifié du 17 août 2011  
précisant le financement des mesures d'aide sociale à l'enfance  
et à la famille**

---

**Avis du Conseil d'État**

(7 novembre 2017)

Par dépêche du 23 décembre 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Au texte du projet de règlement étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, le texte coordonné du règlement grand-ducal modifié du 17 août 2011 précisant le financement des mesures d'aide sociale à l'enfance et à la famille ainsi que l'avis de la Chambre de commerce sur l'avant-projet de règlement grand-ducal.

Les avis de la Chambre des salariés et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 30 décembre 2016 et 31 janvier 2017.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre d'agriculture et de la Chambre des métiers ont également été demandés, mais ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

**Considérations générales**

Le projet de règlement sous examen poursuit trois objectifs.

Il s'agit en premier lieu d'intégrer dans le texte du règlement grand-ducal des dispositions figurant actuellement dans des conventions-cadre signées entre l'État et les organismes prestataires. Les auteurs expliquent dans l'exposé des motifs que de nombreux éléments normatifs n'ont pas pu être intégrés dans les règlements grand-ducaux de 2010 et de 2011 relatifs à la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille, dans la mesure où ils se trouvaient « dans une phase d'exploration et qu'aucune pratique comparable de paiements de forfaits journaliers ou horaires n'a pu servir de référence ». De plus, il existait la volonté d'élaborer les dispositifs d'application de la loi en concertation avec les acteurs concernés. Deux conventions-cadre ont donc été négociées, l'une pour les mesures payées par forfaits journaliers, l'autre pour les mesures payées par forfaits horaires. Après avoir évolué annuellement, entre 2011 et 2016, ces conventions connaîtraient, selon les auteurs, « maintenant une certaine stabilité normative, acceptée par tous ». Il conviendrait donc de donner

aujourd'hui à ces dispositions « une base juridique plus solide en les scellant dans un règlement grand-ducal ».

Le Conseil d'État constate que ces conventions-cadre trouvent leur base légale dans l'article 15 de la loi précitée du 16 décembre 2008 qui dispose que l'État participe aux frais d'un certain nombre de mesures d'aide par des forfaits mensuels, journaliers ou horaires et que « les modalités régissant la participation étatique sont fixées dans une ou plusieurs « conventions-cadre » à conclure entre le ministre et les prestataires ». L'article 16 de la loi précitée du 16 décembre 2008 traite des « Modalités de la fixation des forfaits » et dispose que « les modalités de fixation des forfaits ainsi que leurs montants sont déterminés par règlement grand-ducal ». Le Conseil d'État rappelle qu'il s'agit d'un domaine réservé à la loi par l'article 99 de la Constitution, vu que les charges créées pour l'État dépassent l'annualité budgétaire et que le Grand-Duc ne peut donc prendre de règlements grand-ducaux que si la loi le prévoit expressément. Tel n'est pas le cas en ce qui concerne l'article 15 de la loi précitée du 16 décembre 2008 qui autorise uniquement la conclusion de conventions-cadre. Les dispositions du projet de règlement sous avis ayant comme base légale l'article 15 risquent la sanction d'inapplicabilité découlant de l'article 95 de la Constitution et doivent donc être omises. Ce n'est qu'à titre accessoire que le Conseil d'État procédera à leur examen.

En ce qui concerne les dispositions qui se basent sur les articles 16 et 18 de la loi précitée du 16 décembre 2008, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que, même si la loi prévoit dans ces cas la possibilité de prendre un règlement grand-ducal, les principes et points essentiels, conformément à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution – tel qu'il est issu de la révision du 18 octobre 2016 –, doivent être réglés par la loi. Or, les articles 16 et 18 de la loi précitée du 16 décembre 2008 ne semblent pas assez précis à cet égard.

Le projet de règlement sous avis introduit, en second lieu, de nouvelles modalités de participation financière des parents et des jeunes. Ces adaptations substantielles sont nécessaires, selon les auteurs, parce que les dispositions actuelles présentent des difficultés d'application. Ceci s'expliquerait par le fait que, lors de l'élaboration du règlement grand-ducal en 2010 et 2011, les dispositions en vigueur dans le secteur depuis une vingtaine d'années auraient été reprises « quasiment telles quelles, et ce afin de ne pas trop bouleverser les pratiques sur le terrain ». La participation financière des parents trouve sa base légale dans l'article 18 de la loi précitée du 16 décembre 2008. Le Conseil d'État renvoie à cet égard à ses observations formulées ci-avant. En ce qui concerne l'introduction d'une participation financière des jeunes eux-mêmes, cette disposition est dépourvue de base légale. Un règlement grand-ducal ne pouvant pas ajouter à la loi, les dispositions en cause risquent donc d'encourir la sanction d'inapplicabilité découlant de l'article 95 de la Constitution et le Conseil d'État insiste à les voir supprimées.

Enfin, il s'agit de préciser la base réglementaire des contributions versées aux familles ayant accueilli un descendant au 2<sup>ème</sup> ou 3<sup>ème</sup> degré.

Le Conseil d'État prend note du fait que le projet de règlement sous avis met en œuvre les mesures 122 et 123 du « *Zukunftspak* ». Les recettes en plus pour l'État (ou dépenses en moins) sont estimées à 1,2 million d'euros.

## Examen des articles

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

#### *Point 1*

Sans observation.

#### *Point 2*

Le deuxième point de cet article précise les conditions et les limites de l'aide financière allouée aux familles accueillant un enfant descendant au 2<sup>ème</sup> ou 3<sup>ème</sup> degré. Cette pratique courante, et souvent bénéfique pour les jeunes concernés, pose des questions au niveau de l'indemnisation de ces familles. Les grands-parents sont, en effet, soumis à l'obligation alimentaire envers leurs petits-enfants, mais se trouvent souvent dans une situation financière dégradée en cas d'accueil à temps complet de ces derniers. Il est donc de pratique courante que ces familles reçoivent des contributions de l'État basées sur les forfaits, sans qu'elles ne soient cependant soumises aux mêmes obligations que les familles d'accueil classiques. Le projet de règlement sous examen vise à préciser les conditions et les limites de cette aide financière.

L'aide correspond désormais à la part « entretien » du forfait journalier pour l'accueil socio-éducatif en famille d'accueil de jeunes de moins de 21 ans et n'ayant pas de revenus propres supérieurs à 100 euros n.i. 100.

Le Conseil d'État s'interroge sur la base légale de ces dispositions, puisque l'article 11 de la loi précitée du 16 décembre 2008 réserve les mesures d'aide sociale à des organismes agréés conformément à la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Est-ce que les ascendants des enfants accueillis disposent d'un tel agrément ?

Les familles d'accueil ayant un lien de parenté collatéral avec le jeune accueilli sont traitées comme des familles d'accueil classiques.

#### *Point 3*

Ce point limite les frais pour le remboursement desquels une convention spécifique peut être conclue entre le prestataire et l'État. Les frais médicaux et les frais relatifs aux contrats d'entretien ont en effet été intégrés dans les forfaits et ne doivent plus être repris dans une convention financière spécifique.

D'un point de vue formel, de telles conventions doivent être conclues par le « ministre » et non le « ministère ».

#### *Point 4*

Ce point introduit un nouvel article 3bis qui traite des modalités d'application des forfaits journaliers dans le contexte de l'accueil en institution ou en famille d'accueil et reprend, selon le commentaire des articles, « l'essentiel du dispositif des conventions-cadre « journalier »,

respectivement des conditions générales pour familles d'accueil ». Ce point définit en particulier ce qu'est une journée de présence.

Le point 2) d), introduit des forfaits « accueil psychothérapeutique jour et nuit limité aux périodes scolaires et accueil psychothérapeutique de jour limité aux périodes scolaires ». Ces forfaits ont été introduits dans le tableau des forfaits applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016, tel qu'il figure dans le règlement grand-ducal du 26 février 2016 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 17 août 2011<sup>1</sup>. Ils figurent également dans le tableau valable à partir de 2017, pris par règlement grand-ducal du 15 mars 2017<sup>2</sup>. Le Conseil d'État n'a pas été saisi de ces deux règlements grand-ducaux qui ont été pris en urgence. Dans le contexte du projet de règlement grand-ducal sous avis, le Conseil d'État renvoie à ses observations faites à l'endroit des considérations générales relatives au fait que l'article 15 de la loi précitée du 16 décembre 2008 ne permet pas de prendre de règlement grand-ducal et que les détails des modalités d'application des forfaits ne peuvent donc être réglés que dans une convention. À titre accessoire, il y a cependant lieu de constater que l'article 15 de la loi précitée du 16 décembre 2008 énumère de façon limitative le type de forfaits prévus pour la participation étatique aux frais des mesures d'aide. Les deux forfaits introduits par les règlements grand-ducaux précités de 2016 et de 2017, et figurant dans le projet de règlement grand-ducal sous examen, ne figurent pas dans cette liste et dépassent donc clairement le cadre de la loi. Le Conseil d'État insiste donc pour voir disparaître ces dispositions du projet de règlement sous avis.

Le Conseil d'État ne comprend pas le terme « par dérogation » en début de phrase.

Le point 3) a), évoque les forfaits 6.1., 6.2. et 6.3. prévus par le point 6 de l'article 15 de la loi précitée du 16 décembre 2008. Le Conseil d'État constate que ce point 6 prévoit un seul forfait, à savoir le « forfait journalier pour le placement ou l'accueil socio-éducatif de jour dans un foyer orthopédagogique ou psychothérapeutique ». La subdivision en sous-forfaits 6.1., 6.2. et 6.3. a été faite dans les tableaux des forfaits introduits par règlement grand-ducal. Si la subdivision en 6.1. et 6.2. peut être considérée comme une simple précision de la disposition législative, il en va différemment du point 6.3. « accueil psychothérapeutique de jour limité aux périodes scolaires » qui dépasse le cadre de la loi et risque donc la sanction d'inapplicabilité découlant de l'article 95 de la Constitution.

La deuxième phrase du point 3) c) est superfétatoire puisqu'elle ne fait que rappeler les dispositions de la loi précitée du 16 décembre 2008 qui prévoit que la part indue de l'aide étatique doit être remboursée par les prestataires à la Trésorerie de l'État.

Le point 3) d) appelle les mêmes observations que le point d) du point 2 en ce qui concerne l'expression « par dérogation » et le forfait qui n'est pas prévu par la loi.

---

<sup>1</sup> Règlement grand-ducal du 26 février 2016 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 17 août 2011 précisant le financement des mesures d'aide sociale à l'enfance et à la famille.

<sup>2</sup> Règlement grand-ducal du 15 mars 2017 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 17 août 2011 précisant le financement des mesures d'aide sociale à l'enfance et à la famille.

### *Point 5*

Ce point modifie l'article 4 du règlement grand-ducal précité du 17 août 2011 qui règle la prise en charge des forfaits horaires en reprenant, selon le commentaire des articles, « les conclusions des instances de concertation entre prestataires et gouvernement ». Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

### *Point 6*

Ce point introduit un nouvel article *4bis* dans le règlement grand-ducal de 2011 relatif aux modalités d'application des forfaits horaires qui reprend l'essentiel du dispositif des conventions-cadre « horaire ». Le Conseil d'État ne comprend pas le dernier point de l'alinéa 2 qui dispose que peut être facturée à l'ONE « la documentation psychopédagogique liée à la prestation et dont les modalités sont réglées par la convention-cadre précitée ». À quelle convention-cadre est-il fait référence ?

### *Points 7 à 9*

Sans observation.

### *Point 10*

Ce point modifie les articles 8 à 11 du règlement grand-ducal de 2011 relatif à la participation financière des parents et des jeunes. Le Conseil d'État estime que la formulation du début du nouvel article 8 est à revoir et devrait s'écrire :

« À partir du 1<sup>er</sup> du mois suivant la mise en vigueur du présent règlement grand-ducal, la participation financière des parents des bénéficiaires des mesures « aide à l'enfance et à la famille » est déterminée comme suit : ».

La participation financière des parents en matière d'accueil « jour et nuit » et « jour » se base sur quatre principes. La participation doit être identique que le jeune soit accueilli au Luxembourg ou à l'étranger, en famille d'accueil, dans les « maisons d'enfants de l'État - Staatlech Kannerheemer » ou dans le Centre socio-éducatif de l'État (où le placement était gratuit jusqu'à présent). Un seuil minimal de participation financière collective pour les parents est fixé à 1 pour cent du salaire social minimum par mois, pour l'ensemble de leurs enfants accueillis ou placés. Les auteurs justifient ce seuil minimal par la nécessité de responsabiliser les parents. Le plafond maximal de participation des parents est fixé à 80 pour cent du salaire social minimum. Ce plafond serait nécessaire, selon les auteurs, afin d'éviter le risque « élevé » de voir les parents « monter des stratagèmes divers pour se dérober à leurs obligations ». Le Conseil d'État se doit cependant de constater que, par l'introduction de ce seuil minimal et de ce plafond maximal, la participation des parents ayant des revenus modestes augmente et celle des parents plus fortunés diminue. Entre ces deux seuils, la formule de calcul tient compte du revenu, du nombre d'enfants restant au domicile de chacun des parents, mais également, ce qui est nouveau, du nombre d'enfants accueillis ou placés. Si le ou les enfants ne sont accueillis que pendant les périodes scolaires ou uniquement en journée, leurs parents ne paient que 60 pour cent du montant. Ce taux tombe à 36 pour cent si l'accueil se limite aux journées pendant la période scolaire.

Le Conseil d'État constate, à l'instar de la Chambre des salariés, que la formule de calcul est erronée et ne donne pas les résultats détaillés figurant dans le commentaire des articles.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis prévoit également une participation financière des enfants et des jeunes adultes au cas où ceux-ci auraient des « recettes mensuelles supérieures ou égales à 80% du salaire social minimum ». Le Conseil d'État renvoie à ses observations faites à l'endroit des considérations générales relatives à l'absence de base légale de ces dispositions qui risquent dès lors la sanction d'inapplicabilité découlant de l'article 95 de la Constitution. Il insiste à les voir supprimées.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis instaure la gratuité pour les parents pour les mesures ambulatoires d'assistance en famille, d'encadrement de logement et d'encadrement de l'accueil en famille ainsi que pour les interventions d'orthopédagogie précoce, de psychomotricité, de logopédie ou d'orthophonie. Pour les autres aides facturées sous forme de forfait horaire, la participation des parents est fixée à 12 pour cent du tarif horaire applicable. Cette participation n'est pas due au cas où les parents se trouvent dans une situation financière fragile.

Les modalités d'application de la participation financière des parents ainsi que la facturation et le recouvrement sont également réglés par le projet de règlement grand-ducal sous avis. Le Conseil d'État n'a pas d'observations à formuler.

Le nouvel article 11 peut être supprimé compte tenu de la proposition de texte faite par le Conseil d'État ci-avant.

#### *Point 11*

Le Conseil d'État ne comprend pas l'utilité de modifier des dispositions relatives à des mesures transitoires pour 2011 et 2012 et rappelle que cette approche est contraire au principe de non-rétroactivité des actes administratifs. Il insiste donc à ce que ce point soit supprimé.

D'un point de vue formel, le Conseil d'État constate qu'il n'y a aucun commentaire de la part des auteurs relatif à ce point.

#### *Point 12*

Le Conseil d'État ne comprend pas l'utilité de ce point qui est de nature purement descriptive et insiste à le voir disparaître. La remarque formulée à l'endroit du point 11, relative à l'absence de tout commentaire, s'applique également ici.

#### Article 2

À l'article 2, l'alinéa 1<sup>er</sup> est superfétatoire et doit être omis. En effet, les références sont dynamiques, c'est-à-dire modifiées de manière implicite du fait même de l'entrée en vigueur du nouvel acte modifiant ou remplaçant la disposition à laquelle il est fait référence. L'arrêté grand-ducal du 4 décembre 2013 portant énumération des ministères modifie la dénomination des ministères.

Aussi, le début de phrase de l'alinéa 2 « Dans le présent règlement grand-ducal, », doit être omis.

### Article 3

Sans observation.

## **Observations d'ordre légistique**

### Observations générales

À l'occasion de la modification d'un acte et de l'insertion de nouveaux articles, les chiffres arabes des nouveaux articles sont à faire suivre des qualificatifs *bis*, *ter*, *quater*, *quinquies*, etc., qui sont à mettre en italique.

Il y a lieu d'écrire « **Art. 1<sup>er</sup>** ». ».

L'indication du premier du mois est à libeller comme suit « 1<sup>er</sup> », et non « 1<sup>ier</sup> ».

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

#### *Point 4*

Au point 4, insérant un nouvel article *3bis*, les guillemets sont à omettre à l'endroit du point 4., lettre c), et à faire figurer *in fine* de lettre d).

#### *Point 5*

Au point 5, modifiant l'article 4, il y a lieu d'écrire correctement « suivant l'article 15, point 9) de la loi » et non pas « suivant art.15. point 9) de la loi ».

### Article 2

Sans observation.

### Article 3

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence « Mémorial », qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle de « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 7 novembre 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes