

Projet de règlement grand-ducal

du * fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention pour ménage à faible revenu et de la subvention du maintien scolaire

Avis du Conseil d'État

(14 juillet 2017)

Par dépêche du 10 avril 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous avis, élaboré par le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Au texte du projet de règlement grand-ducal et de ses deux annexes étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 15 mai 2017. Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des salariés ont, quant à eux, été communiqués par dépêche du 1^{er} juin 2017.

L'avis de la Commission nationale pour la protection des données (« CNPD ») a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 22 mai 2017.

Au jour de l'adoption du présent avis, les avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre des métiers ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de fixer les modalités d'octroi et de calcul de deux subventions introduites par la loi modifiée du 13 juillet 2006 portant réorganisation du Centre de psychologie et d'orientation scolaires (CPOS)¹, à savoir de la subvention pour ménages à faible revenus et de la subvention du maintien scolaire dont peuvent bénéficier les élèves de l'enseignement secondaire et secondaire technique luxembourgeois.

Intitulé

L'intitulé du projet de règlement grand-ducal sous avis appelle plusieurs observations. D'abord, la date du règlement grand-ducal est celle

¹ L'intitulé de la loi précitée est remplacé par l'article 11 de la loi du 22 juin 2017 ayant pour objet l'organisation de la Maison de l'orientation par le libellé suivant : Loi du 13 juillet 2006 portant réorganisation du Centre psycho-social et d'accompagnement scolaires.

de la signature par le Grand-Duc et il n'y a pas lieu de l'inclure dans le titre du projet de règlement. Ensuite, la loi du 13 juillet 2006 portant réorganisation du Centre psycho-social et d'accompagnement scolaires, telle qu'elle est issue de la modification y apportée par la loi du 22 juin 2017 ayant pour objet l'organisation de la Maison de l'orientation, prévoit en son article 2 que le règlement grand-ducal en projet « fixe les modalités d'octroi et de calcul de la subvention pour ménages à faible revenu et de la subvention de maintien scolaire ». En effet, étant donné que les subventions en question relèvent d'une matière réservée à la loi de par l'article 11(5) de la Constitution, il n'est pas concevable que le règlement grand-ducal puisse en « fixer les conditions ». Finalement, les intitulés des actes normatifs ne sont pas à faire suivre d'un point final.

En conséquence, il y a lieu de libeller l'intitulé comme suit :
« Projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'octroi de la subvention pour ménage à faible revenu et de la subvention du maintien scolaire »

Examen des articles

Article 1^{er}

Il y a lieu de supprimer les définitions prévues aux points 10 et 11 pour être sans plus-value normative par rapport à l'article 2 de la loi précitée du 13 juillet 2006.

Article 2

Le Conseil d'État demande également la suppression de l'article sous examen pour être superfétatoire par rapport à l'article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 de la loi précitée du 13 juillet 2006.

Article 3

Le Conseil d'État demande de libeller le paragraphe 2 de la façon suivante :

« Pour pouvoir obtenir la subvention pour ménage à faible revenu, le demandeur doit : [...] »

En outre, il y a lieu de supprimer le point 4, étant donné que l'article 2 de la loi précitée 13 juillet 2006 ne prévoit pas la possibilité de dispositions anti-cumul.

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, il est prévu que le demandeur adresse la demande au Service ou, à défaut, au Centre moyennant le formulaire spécifique. Au paragraphe 2, il est alors précisé que la demande est préparée par le Service, analysée et contrôlée au Centre, et soumise au ministre pour décision. Ces libellés appellent plusieurs observations de la part du Conseil d'État. D'abord, la responsabilité du demandeur pour la fourniture des pièces à joindre à la demande ne ressort pas clairement du libellé, si celle-ci est « préparée » par le Service. Pourtant, en cas de demande jugée incomplète, le demandeur risque de se voir refuser la subvention. Le Conseil d'État

propose dès lors de distinguer plus précisément les pièces que le demandeur doit joindre à la demande des pièces par lesquelles le Service complète celle-ci avant de la remettre au Centre. En outre, il y a lieu de prévoir expressément quelles pièces doivent être jointes par le demandeur si la demande est adressée directement au Centre.

Ensuite, le Conseil d'État demande de préciser de quelle manière et par qui est mis à disposition « le formulaire spécifique ». Le Conseil d'État considère en outre qu'il n'y a pas lieu de préciser dans le projet sous avis l'organisation interne du cheminement de la demande entre le Service, le Centre et le ministre.

Au paragraphe 3, alinéa 2, il est prévu que le Service et le Centre ont accès au registre national des personnes physiques. Or, d'après l'article 5 du règlement grand-ducal du 28 novembre 2013 fixant les modalités d'application de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, c'est le ministre ayant le Centre des technologies de l'information de l'État dans ses attributions qui accorde les accès à l'application du registre national par département ministériel, respectivement par administration, en fonction de leurs missions. Il y a lieu de supprimer le libellé sous examen.

Article 5

Il y a lieu de supprimer, au premier alinéa du paragraphe 1^{er}, les termes « qui fait partie intégrante du présent règlement grand-ducal ».

Quant au paragraphe 3, le Conseil d'État donne à considérer qu'en l'état actuel de la législation luxembourgeoise, la résidence alternée n'a pas encore de base légale. Il est vrai que les juridictions l'entérinent, s'il y a accord des parents et si le système n'est pas trop pesant pour l'enfant. Les auteurs proposent de prévoir que, dans l'hypothèse d'une résidence alternée, les parents auront à désigner celui qui figurera comme demandeur de la subvention. Le Conseil d'État avoue avoir une préférence pour un texte légal qui trancherait la question, avant toute naissance d'un litige.

Article 6

Le Conseil d'État note qu'en principe le versement de la subvention intervient avant le 1^{er} mai, sans que ce moment relativement tardif par rapport à l'écoulement de l'année scolaire ne soit expliqué dans le commentaire des articles. Certes, le versement peut être scindé en deux tranches afin que le bénéficiaire puisse recevoir un premier versement à la rentrée scolaire. Le Conseil d'État se demande cependant s'il n'y a pas lieu de prévoir pour tous les bénéficiaires un versement en deux tranches.

À l'alinéa 3, il est prévu que le versement de la subvention est arrêté et l'aide indûment touchée à restituer, si « une ou plusieurs conditions du présent règlement ne sont plus respectées par le demandeur ». Or, à l'article 5, paragraphe 1^{er}, dernière phrase, il est prévu que la subvention « reste acquise en cas de changement de la situation [du ménage] après notification de la décision du ministre ». Le Conseil d'État ne voit pas quelles autres « conditions du présent règlement » ne pourraient plus être respectées par le demandeur au courant de l'année, de façon à devoir lui demander de restituer la subvention et si, le cas échéant, il y a lieu de rembourser tout ou

partie de la subvention, sachant que celle-ci est versée notamment pour subvenir à l'acquisition de matériel scolaire servant pendant toute l'année scolaire. Pour ce qui est des subventions perçues indûment sur base de déclarations incomplètes ou fausses et en vertu de l'adage « *fraus omnia corrumpit* », une décision obtenue par fraude est susceptible d'être révoquée, voire retirée à tout moment, étant donné qu'un avantage obtenu par fraude ne saurait créer des droits, ou acquérir un caractère définitif à l'égard du fraudeur.² En conséquence, le Conseil d'État demande la suppression des alinéas 3 et 4 de l'article sous examen pour être superfétatoires.

Article 7

Le Conseil d'État demande de faire abstraction de la notion de « classement sans suite ». En effet, un « classement sans suite » pour non-respect des conditions d'éligibilité revient de fait à un refus de la demande. La même chose est vraie pour une demande introduite après le délai fixé. En outre, le Conseil d'État demande de faire abstraction, dans le texte sous examen, de libellés qui ne font que recopier les dispositions de la procédure administrative non contentieuse.

Le Conseil d'État insiste plus particulièrement que les auteurs s'abstiennent de mentionner la possibilité d'une réclamation auprès de l'Ombudsman dans le projet de règlement grand-ducal sous avis. Dans le meilleur des cas, ce renvoi est superfétatoire par rapport à la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur et, dans le pire des cas, ce renvoi induit en erreur les administrés qui se voient déboutés des démarches administratives appropriées auprès des organes mis en cause, au moment où ils auront saisi l'Ombudsman.

Finalement le Conseil d'État note que l'article 2, paragraphe 1^{er} de la loi précitée du 13 juillet prévoit déjà que la subvention « est accordée par le ministre ».

En conséquence, le Conseil d'État demande la suppression de l'article sous revue pour être superfétatoire.

Article 8

Le Conseil d'État demande la suppression de l'article sous examen pour être superfétatoire par rapport à l'article 2, paragraphe 2 de la loi précitée du 13 juillet 2006.

Article 9

Au paragraphe 1^{er}, il n'y a pas lieu de reprendre le premier point des conditions d'éligibilité des demandeurs telles qu'elles sont fixées à l'article 2, paragraphe 2, de la loi précitée du 13 juillet 2006. Il suffit dès lors de dire que la demande en obtention de la subvention peut être introduite à tout moment de l'année scolaire et qu'elle est à soumettre au Service ou, à défaut, au Centre.

Tel qu'il est libellé, le deuxième alinéa du même paragraphe prévoit que c'est à l'élève majeur de remettre, avec la demande, le rapport social et

² Cour adm., arrêts du 16 juin 2011, n° 27975C, et du 29 septembre 2011, n° 28377C.

financier établi par le Service. Le Conseil d'État est cependant d'avis que ce rapport devrait être joint à la demande par le Service avant que cette dernière ne soit transmise au Centre. Il y a lieu, le cas échéant, de le préciser par une reformulation de l'alinéa.

Le Conseil d'État demande de supprimer le terme « type » au premier point du deuxième alinéa.

Pour ce qui est de l'accès du Service et du Centre au registre national des personnes physiques prévu au paragraphe 3, le Conseil d'État réitère son observation faite lors de l'examen de l'article 4.

Au paragraphe 3, les auteurs renvoient à une annexe III. Or, le projet transmis pour avis au Conseil d'État ne comporte pas d'annexe III. En outre l'alinéa 2 du même paragraphe précise le mode de calcul. Dès lors, le Conseil d'État se demande s'il n'y a pas lieu de supprimer la dernière phrase du paragraphe 3, alinéa 1^{er}.

Article 10

Il y a lieu de préciser, à l'alinéa 3, que les montants prévus au point 1. sont attribués mensuellement en remplaçant le libellé « Euros » à deux reprises par « Euros par mois ». La même remarque s'applique, le cas échéant, à la majoration de la subvention prévue à l'alinéa 7.

A l'alinéa 6, les auteurs prévoient qu'en cas de cohabitation de plusieurs élèves majeurs éligibles indépendamment l'un de l'autre, la subvention est réduite de 75 pourcent à partir de la deuxième personne. Or, l'article 2, paragraphe 2, de la loi précitée du 13 juillet 2006 prévoit, en son point 3, que les élèves à qui la subvention peut être versée doivent vivre seuls. En outre, elle ne prévoit pas de dérogation à cette règle ni la possibilité de réduire la subvention dans le cas d'une cohabitation. Le Conseil d'État demande dès lors la suppression de l'alinéa sous examen qui risque d'encourir la sanction de l'inapplicabilité par le juge, conformément à l'article 95 de la Constitution.

Finalement, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs au montant maximum de la subvention qui est limitée par la loi à 1.500 euros par mois. Or, en additionnant les différents éléments de la subvention pour les frais de vie, les frais locatifs et la majoration pour enfant vivant dans le ménage de l'élève, celui-ci peut recevoir un montant total de 1.450 euros auquel s'ajoute le montant forfaitaire de 300 euros par année scolaire pour l'achat du matériel scolaire. Dans ce cas, l'adaptation aux variations de l'indice du coût de la vie risque de porter le montant théorique de la subvention au-delà du plafond.

Par ailleurs, le Conseil d'État note que le projet sous avis ne prévoit pas d'adaptation au coût de la vie de la subvention pour ménage à faible revenu sans que cette différence d'approche ne soit expliquée dans le commentaire des articles.

Article 11

Il est prévu que le versement de la subvention sera exécuté par tranches de trois mois. Le commentaire de l'article explique que cette façon

de procéder « permet à l'élève de faire l'exercice d'une gestion responsable de ses avoirs ». Le Conseil d'État considère cependant que l'effort à fournir par les élèves est considérable et qu'ils courent le risque non négligeable de se voir confrontés à un intervalle temporel relativement long entre l'épuisement de la subvention et le versement de la tranche trimestrielle consécutive. Le Conseil d'État est dès lors à se demander s'il ne serait pas préférable de prévoir un versement mensuel de la subvention.

Article 12

Le Conseil d'État renvoie à l'examen de l'article 9 et demande la suppression de l'article sous examen.

Article 13

Pour ce qui est du 1^{er} paragraphe, le Conseil d'État est d'avis que la possibilité d'un contrôle ou d'un réexamen des dossiers de subvention dans le chef du Service et du Centre fait partie intégrante des obligations qui découlent de leur mission d'exécution des lois. Il n'est en outre pas nécessaire de préciser dans le règlement grand-ducal de quelle manière ce contrôle doit être exécuté. Le Conseil d'État propose dès lors de supprimer, pour le moins, la première phrase du paragraphe 1^{er} pour être redondante par rapport au deuxième alinéa du même paragraphe.

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'État renvoie à l'examen de l'article 9 et demande sa suppression.

Article 14

Le Conseil d'État note que l'article 2 de la loi précitée du 13 juillet 2006 ne fournit aucune base légale à la disposition prévue par l'article sous examen, à savoir l'accès à la restauration scolaire au prix préférentiel pour les élèves issus de ménages dont l'indice social est fixé, à l'annexe 2, au niveau 5. L'article risque dès lors d'encourir la sanction de l'inapplicabilité par le juge, conformément à l'article 95 de la Constitution, et le Conseil d'État demande donc sa suppression. Le Conseil d'État est par ailleurs d'avis qu'il est suffisant de prévoir cet accès préférentiel dans les conventions signées avec les opérateurs de la restauration scolaire.

Articles 15 à 17

Sans observation

Annexes 1 et 2

En suivant l'examen de l'article 14, il y a lieu d'adapter l'annexe 2 et d'y supprimer la troisième colonne.

Observations d'ordre légistique

Préambule

Le visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au

Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Le visa afférent à la consultation des chambres professionnelles est à adapter pour le cas où les avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre des métiers, demandés selon la lettre de saisine, ne seraient pas parvenus au Gouvernement au moment de la soumission du règlement grand-ducal en projet à la signature du Grand-Duc.

Il y a lieu d'écrire « Vu l'avis du Conseil supérieur pour certaines professions de santé »

Examen des articles

Observations préliminaires

Il y a lieu de préciser que les articles s'écrivent sous la forme abrégée « **Art. X.** » en caractères gras, et non soulignés.

Il y a lieu d'écrire les montants en chiffres arabes, et l'unité de mesure en toutes lettres, et ce aux articles 6 et 10, où il convient d'écrire, par exemple, « 300 euros » au lieu de « 300.- Euros ».

Dans la mesure où il est donné suite aux observations formulées par le Conseil d'État, il y a lieu de renuméroter les articles du projet de règlement grand-ducal sous examen, et ce, suite à la suppression des articles 2, 8 et 15.

Article 15

Cet article est superfétatoire et peut-être supprimé. En effet, le projet de loi n°6787 procède au changement de terminologie, en adaptant les références au « Centre de psychologie et d'orientation scolaires » et au « service de psychologie et d'orientation scolaires » à la nouvelle terminologie, à savoir « Centre psycho-social et d'accompagnement scolaires », et « service psycho-social et d'accompagnement scolaires ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 14 juillet 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes