

N° 6410¹⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI**portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse**

* * *

DEUXIÈME AVIS COMPLÉMENTAIRE DU CONSEIL D'ÉTAT

(17.7.2015)

Par dépêche du 18 février 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous objet, élaborés par le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Le texte des amendements était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des amendements, d'un texte coordonné du projet de loi amendé, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une fiche financière.

Par dépêches datées respectivement du 8 mai et du 25 juin 2015, le Conseil d'État s'est vu communiquer les avis de la Chambre des salariés et de la Chambre de commerce sur les amendements gouvernementaux relatifs au projet de loi susmentionné.

Par dépêche du 28 août 2014, le Conseil d'État s'est également vu communiquer l'avis de la Commission nationale pour la protection des données sur le projet de loi initial.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Les auteurs soumettent une nouvelle série d'amendements à l'avis du Conseil d'État relevant que: „L'aide accordée dans le cadre du dispositif chèque-service accueil telle qu'elle est prévue dans le cadre des présents amendements constitue une compensation de service public accordée aux prestataires reconnus comme prestataires du chèque-service accueil offrant des services d'éducation non formelle dans le cadre de la mission de service accueil qui consiste à renforcer la mixité, la lutte contre l'exclusion sociale et l'intégration sociale des enfants au niveau de la communauté locale dans la société luxembourgeoise et à soutenir la scolarisation de l'enfant dans l'enseignement fondamental luxembourgeois.

La mise en place d'un système intégré de soutien des enfants, dans lequel l'accueil des enfants et l'école publique se complètent présuppose le rattachement des structures d'éducation et d'accueil existantes à l'enseignement fondamental luxembourgeois“.

Les auteurs soulignent que les structures en question regroupent aussi bien des structures relevant du secteur public que des structures relevant du secteur privé, raison pour laquelle il convient d'analyser le dispositif à mettre en place par rapport aux règles applicables en matières d'aide d'État ou à celles applicables aux services sociaux d'intérêt général et le rendre conforme aux règles du droit de l'Union européenne.

À cette fin, les auteurs des amendements sous avis déclarent avoir intégré les règles applicables aux services sociaux d'intérêt général du paquet MONTI-KROES notamment dans les articles 22, 26, 27 et 33 de l'article 7 du projet de loi.

Ils entendent donc „définir le cadre de l'intervention de l'État quant à l'aide accordée aux prestataires du chèque-service accueil: a. par la définition dans la loi d'un mandat de service public conditionnant le versement de l'aide aux prestataires du chèque-service accueil b. par la détermination du cadre d'intervention de l'État par rapport au cadre qualitatif défini aux articles 31 et 32 de la loi et

par rapport aux coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public et c. par la mise en place d'un mécanisme de contrôle permettant à l'État de procéder à des contrôles et de s'assurer que les prestataires agissant dans le cadre de la mission de service public ne bénéficient pas d'une aide excédant le montant déterminé."

Par ailleurs, les auteurs ont, afin d'éviter une contrariété des dispositions au droit de l'Union européenne, éliminé la clause de résidence. Il en résulte que les travailleurs frontaliers dont les enfants fréquentent un établissement prestataire de chèque-service accueil au sens de la loi au Grand-Duché de Luxembourg pourront bénéficier du système.

Au vu de tous ces aménagements, les auteurs estiment que: *„l'aide versée aux prestataires offerte dans le cadre du dispositif du chèque-service accueil n'est pas à considérer comme une prestation familiale au sens du règlement communautaire 883/2004.*"

En effet, la compensation de service public versée dans le cadre du dispositif chèque-service accueil ne serait pas destinée à améliorer la situation de revenu du représentant légal pour l'aider à contribuer aux charges du ménage, mais elle aurait pour cible l'enfant, bénéficiaire des prestations offertes avec la visée de promouvoir la mixité et l'intégration des enfants dans la société luxembourgeoise et pour renforcer l'éducation non formelle pour les préparer aux défis de l'enseignement et de la société de demain.

Par ailleurs, la compensation de service public serait destinée aux prestataires et non versée aux parents ou aux bénéficiaires des prestations offertes.

Partie de cette argumentation a déjà été développée par les auteurs dans la série d'amendements soumis au Conseil d'État en date du 2 août 2013.

Le Conseil d'État constate que la nouvelle mouture de l'article 22, paragraphe 2, à incorporer dans la loi à modifier prévoit toujours que le montant du chèque-service accueil est déterminé en fonction de la situation de revenu du représentant de l'enfant bénéficiaire et du fait que l'enfant fait partie ou non d'un ménage bénéficiant du revenu minimum garanti ou se trouvant en situation de précarité sociale.

Dès lors, la participation financière du représentant de l'enfant variera selon ses revenus pour, dans certaines situations, être égale à zéro.

Il en résulte que même en donnant au chèque-service accueil la forme d'un service social d'intérêt général pour encadrer l'intervention financière de l'État, le résultat *de facto* est une contribution de l'État, fut-elle indirecte, aux charges du ménage.

Une requalification par la Cour de justice de l'Union européenne du système mis en place en prestation familiale, n'est donc toujours pas à exclure.

Le Conseil d'État renvoie à cet effet à son argumentation développée dans son avis du 22 mars 2013, ainsi qu'à celle exposée dans son avis complémentaire du 6 mai 2014, lesquelles gardent leur acuité au vu de l'interprétation extensive donnée à la notion de „prestation familiale“ par la Cour de justice de l'Union européenne.

Une autre question sur laquelle il convient de se pencher est celle de savoir si le système mis en place est un service d'intérêt économique général (SIEG) en général ou un service social d'intérêt économique en particulier. Cette question est d'importance, car le fait que des travailleurs frontaliers puissent placer leurs enfants dans des structures d'accueil luxembourgeoises et bénéficier du chèque-service accueil, risque d'avoir un impact sur le jeu de la concurrence et le commerce transfrontalier. S'il devait s'avérer que le régime de contribution financière à mettre en place par le législateur dans la future loi était contraire à l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et constituait une aide étatique non admise, la Commission pourrait mettre en œuvre les sanctions prévues à l'article 108 dudit traité.

La Commission européenne a précisé dans sa communication „Un cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe“ (COM (2011) 900 final du 20.12.2011) que les SIEG *„sont des activités économiques remplissant des missions d'intérêt général qui ne seraient pas exécutées (ou qui seraient exécutées à des conditions différentes en termes de qualité, de sécurité, d'accessibilité, d'égalité de traitement ou d'accès universel) par le marché en l'absence d'une intervention de l'État*“.

Quant à la notion de service social d'intérêt général (SSIG), la communication „Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne – Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne“ (COM(2006) 177 final du 26 avril 2006) a identifié, outre les services de santé proprement

dits, deux grands groupes de SSIG: les régimes légaux et les régimes complémentaires de protection sociale, sous leurs diverses formes d'organisation et les autres services essentiels fournis directement à la personne jouant un rôle de prévention et de cohésion sociale et apportant une aide personnalisée pour faciliter l'inclusion des personnes dans la société et protéger leurs droits fondamentaux. Ces services complètent et soutiennent le rôle des familles dans les soins apportés notamment aux plus jeunes.

Les prestataires de chèque-service accueil peuvent donc effectivement être considérés comme prestataires de services sociaux d'intérêt général.

Les auteurs ne se sont cependant pas exprimés sur le régime légal des aides versées aux services sociaux d'intérêt général qu'ils entendent ainsi mettre en place, notamment sur le fait s'ils estiment que les aides qu'ils versent constituent des aides d'État au sens des articles 106, 107 et 108 du TFUE.

La question n'est cependant pas sans importance.

Dans un premier ordre d'idées, le Conseil d'État tient à relever que, selon lui, la question de savoir s'ils touchent une aide étatique ou non, ne se posera que très rarement pour les assistants parentaux, prestataires de chèque-service accueil.

En effet, le règlement (UE) n° 360/2012 de la Commission relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général prévoit un seuil de 500.000.– euros réalisées sur trois exercices fiscaux consécutifs, en dessous duquel une contribution financière de l'État ne sera pas considérée comme aide étatique, alors que le risque de faussement de la concurrence est considéré, au vu des montants engagés, comme inexistant.

Il est peu probable que des assistants parentaux, recevant un ou deux enfants touchent des aides étatiques à ce niveau.

Pour les structures plus importantes, ce régime n'est cependant pas concevable et la question de savoir si les dispositions des articles 107 et 108 TFUE sont applicables, se pose.

Dans son arrêt rendu dans l'affaire „ALTMARK“ du 24 juillet 2003 (affaire C-280/00 (Rec. 2003, p. I-7747)), la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que les compensations de service public ne constituaient pas des aides d'État et que les articles 107 et 108 du TFUE n'étaient pas applicables si quatre conditions étaient remplies:

1. l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies;
2. les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente;
3. la compensation ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable;
4. lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public, dans un cas concret, n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée aurait encourus.

À supposer que les critères définis par l'arrêt „ALTMARK“ ne soient pas remplis, le texte en projet serait à analyser au regard de la décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général.

La décision s'applique aux services sociaux d'intérêt général, et notamment à ceux qui répondent à des besoins sociaux concernant la garde d'enfants (article 2 c) de la décision).

Selon l'article 4 de la décision, ces actes doivent contenir les mentions suivantes:

- la nature et la durée des obligations,
- l'entreprise, et s'il y a lieu, le territoire concerné,
- la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé à l'entreprise par l'autorité octroyant l'aide,

- la description des mécanismes de compensation et les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation,
- les modalités de récupération des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces dernières,
- une référence à la décision de la Commission.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendement 1

En premier lieu, les auteurs entendent procéder à la suppression de l'alinéa 1^{er} de l'article 2 du projet de loi, qui opérait un changement d'intitulé de la loi à modifier. Cette suppression fait suite à une demande du Conseil d'État et ne donne pas lieu à observation.

En deuxième lieu, les auteurs entendent compléter le libellé de l'alinéa 2 du paragraphe 3 de l'article 2 du projet de loi. Ils ajoutent aux organismes concernés par la dimension sectorielle de la politique en faveur des jeunes, outre les organisations des jeunes, les services pour jeunes et ils changent le texte en remplaçant les termes „les organisations œuvrant en faveur des jeunes“ par „organisations agissant en faveur de la jeunesse“.

Ces modifications faites dans un souci de précision de texte ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

En troisième lieu, les auteurs remplacent dans la définition de la notion du représentant légal les termes „le père et/ou la mère“ par les termes „le ou les parents“ suivant en cela une demande du Conseil d'État.

Amendement 2

Sans observation.

Amendement 3

Quant à l'amendement apporté à l'article 4, paragraphe 1^{er}, du projet de loi ayant pour objet de modifier l'article 4 de la loi

Les auteurs remplacent la notion „les mesures prises en faveur de l'enfance et de la jeunesse“ par „les mesures prises en faveur de la jeunesse“.

Le Conseil d'État ne peut qu'approuver ce changement de terminologie, dans la mesure où les termes „les mesures en faveur de l'enfance et de la jeunesse“ auraient pu impliquer que le système du chèque-service accueil, une mesure en faveur de l'enfance, serait soumis à une condition de résidence des enfants concernés, ce que les auteurs excluent dans les dispositions révisées concernant le chèque-service accueil. La notion „mesures en faveur de la jeunesse“ est quant à elle clairement circonscrite dans les définitions de l'article 3 de la loi à modifier.

Quant aux amendements que les auteurs entendent effectuer à la première et à la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 4 de la loi à modifier, le Conseil d'État attire leur attention sur le fait que les amendements actuellement soumis, ont déjà été soumis pour avis au Conseil d'État en date du 2 août 2013 (voir amendement 4 point 7 de la série d'amendements du 2 août 2013).

Cette partie de l'amendement est donc superflue.

Quant à l'amendement apporté à l'article 4 paragraphe 2 modifiant l'article 5 de la loi à modifier

Sans observation.

Quant à l'amendement tendant à introduire un article 4 paragraphe 3 ayant pour objet de remplacer la dernière phrase de l'article 6 de la loi à modifier

Dans cette partie de l'amendement 4, les auteurs entendent changer l'article 6 de la loi à modifier en remplaçant la dernière phrase dudit article. Ils prévoient actuellement que le Service national de la jeunesse, une administration de l'État, comprendra cinq unités auxquelles ils donnent des dénominations.

tions tout en déclarant que les attributions des différentes unités seront déterminées par règlement grand-ducal.

Le Conseil d'État ne comprend cependant pas pour quelle raison l'unité „Transition“ porte cette dénomination. Il se demande dès lors s'il n'y a pas lieu de choisir un nom qui décrit tant soit peu les attributions confiées à cette unité par le règlement grand-ducal à intervenir.

Amendement 4

Par cet amendement, les auteurs entendent réintroduire l'intitulé de l'article 7 de la loi à modifier, que l'amendement afférent du 2 août 2013 avait éliminé.

Le Conseil d'État renvoie à sa remarque préliminaire à l'endroit des observations légistiques formulées à la fin du présent avis.

Par ailleurs, l'amendement tend à ajouter au point e) de l'article 7 de la loi à modifier, en début de phrase les termes „soutenir le bénévolat des jeunes“. Les auteurs expliquent cet ajout par la nécessité de pouvoir régler la question de reconnaissance du bénévolat des jeunes dans le dernier alinéa de l'article 7 de la loi.

Le Conseil d'État n'est pas convaincu de la nécessité juridique de cet ajout qui n'apporte à ses yeux aucune plus-value normative réelle. En effet, le libellé de la suite de la phrase lui semble être suffisamment large pour comprendre déjà la possibilité de la reconnaissance du bénévolat des jeunes, car la participation des enfants et des jeunes à la vie économique, sociale et culturelle se fait pratiquement exclusivement par le biais de l'action bénévole. Par ailleurs, l'article 15 de la loi à modifier prévoit en son paragraphe 4 spécifiquement que les pouvoirs publics soutiennent le bénévolat en encadrant les organisations.

La suppression du point j) de l'article 7 de la loi à modifier fait suite à une suggestion du Conseil d'État et ne donne pas lieu à observation.

Amendement 5

Les auteurs renoncent à des aménagements de texte qu'ils avaient prévus à l'endroit de l'article 5 dans la mouture des amendements soumis au Conseil d'État en date du 2 août 2013, pour les remplacer par des amendements au texte de l'article 13 de la loi à modifier.

Ils prévoient ainsi de remplacer la notion d'„Observatoire de la jeunesse“ par celle d'„Observatoire de l'Enfance et de la Jeunesse“ et ceci „dans le cadre de la loi“.

Le Conseil d'État se doit d'abord de relever que la notion de „jeunesse“ n'est pas définie à l'endroit de l'article 3 de la loi à modifier, mais que les définitions reprises aux points 6 et 10 dudit article 3 reprennent à chaque fois les termes „enfants ou jeunes“ lorsqu'ils visent la jeunesse.

Si on entendait „jeunesse“, comme semblent l'imposer les définitions prévues à l'article 3 de la loi à modifier, une modification de l'article 13, – que les auteurs ont voulu effectuer pour étendre la mission de l'Observatoire à la situation des enfants au Grand-Duché de Luxembourg – ne s'imposerait pas au niveau de la dénomination de l'Observatoire.

Par ailleurs, le Conseil d'État n'a trouvé que dans le seul article 13, une référence à l'Observatoire dont question, alors que les termes „dans le cadre de la loi“ pourraient induire que cette notion revient de façon récurrente. Aussi le Conseil d'État suggère-t-il de libeller, si les auteurs entendent maintenir une nécessité de changement du nom de l'Observatoire, la partie de l'amendement sous avis comme suit: „À l'article 13, première phrase, la notion „Observatoire de la Jeunesse“ est remplacée par la notion „Observatoire de l'Enfance et de la Jeunesse“ et les mots „situation des jeunes“ sont remplacés par les mots „situation des enfants et des jeunes“ “.

Amendement 6

Par cet amendement, les auteurs revoient les articles 22 à 30 qu'il est proposé d'ajouter à la loi à modifier en fonction de la nouvelle approche adoptée à l'égard du système de chèque-service accueil qui est maintenant conçu comme un service social d'intérêt général.

Article 22

Paragraphe 1^{er}

C'est afin de souligner le caractère de service social d'intérêt général du chèque-service accueil que les auteurs ajoutent au paragraphe 1^{er} de l'article 22 à introduire dans la loi à modifier, la notion de

service public. Ils en excluent la notion de cohésion sociale et la remplacent par „lutte contre l'exclusion sociale“. Ils ajoutent encore une nouvelle finalité au système du chèque-service accueil à savoir le soutien de la scolarisation de l'enfant dans l'enseignement fondamental.

Dans son avis complémentaire du 6 mai 2014, le Conseil d'État avait demandé que le paragraphe sous avis soit éliminé, alors qu'il serait sans contenu normatif et superfétatoire compte tenu des critères plus amplement définis dans les articles subséquents.

Le Conseil d'État estime que les ajouts, et plus particulièrement celui qui concerne la mission de service public de soutien de la scolarisation de l'enfant dans l'enseignement fondamental luxembourgeois sont utiles à la définition du caractère juridique de l'intervention étatique mise en place. Par ailleurs, la notion de „soutien de la scolarisation de l'enfant dans l'enseignement fondamental luxembourgeois“ ne se retrouve plus dans les articles qui suivent la disposition sous avis dans la loi à modifier.

Le Conseil d'État donne encore à considérer que renforcer l'intégration sociale signifie nécessairement lutter contre l'exclusion sociale.

Paragraphe 2

Ce paragraphe définit les critères à prendre en considération pour le calcul du chèque-service accueil.

Afin de rencontrer une opposition formelle du Conseil d'État, les auteurs remplacent la notion de „rang de l'enfant“ par celle de „nombre d'enfants faisant partie du ménage“ au point c) du texte sous avis. Le Conseil d'État avait suggéré de remplacer la notion de rang de l'enfant par celle de „groupe familial auquel l'enfant appartient“.

Les auteurs n'entendent pas suivre le Conseil d'État dans sa suggestion. Ils expliquent que la notion de „*groupe familial aurait été introduite par la loi du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales, que l'idée derrière cette introduction était de faire progresser l'allocation familiale en fonction du nombre croissant des enfants à charge du ménage*“. Le système du chèque-service accueil aurait cependant une visée différente, en ce qu'il ne compenserait pas des charges du ménage, mais aurait pour objectif la création d'une offre de services permettant un encadrement adapté aux besoins de l'enfant. Le Gouvernement viserait par ailleurs davantage à promouvoir l'individualisation des droits de l'enfant.

Si telles sont les visées des auteurs du texte, le nombre des enfants qui font partie du ménage du représentant légal de l'enfant ne devrait pas entrer en considération dans la variable destinée à calculer le montant du chèque-service accueil, alors que, selon les explications données par les auteurs, chaque enfant pris individuellement est considéré dans le calcul et non pas le ménage.

Il en résulte que les motifs donnés par les auteurs ne sont pas en phase avec le texte de loi proposé.

Maintenir le nombre d'enfants comme variable dans le calcul du montant du chèque-service accueil le rapproche à l'évidence d'une compensation d'une charge du ménage.

Si les auteurs entendent maintenir cette variable dans la détermination du chèque-service accueil, le Conseil d'État peut s'accommoder des termes „nombre d'enfants faisant partie du ménage du représentant légal ...“, en ce que cette expression ne comporte aucune connotation de rang de préférence entre l'enfant premier né et ses cadets.

Dès lors, l'opposition formelle que le Conseil d'État avait exprimé au regard des termes „rang de l'enfant“ peut être levée.

Article 23

Paragraphe 1^{er}

Le Conseil d'État note que l'amendement n'est pas en phase avec le texte coordonné joint aux amendements gouvernementaux en ce qui concerne la modification à apporter au point b. du paragraphe 1^{er} de l'article 23. Il demande dès lors d'omettre l'amendement en question sur ce point et de reprendre le texte tel qu'il figure au texte coordonné.

Les auteurs remplacent l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} de l'article 23 sous avis par un nouveau texte. Ils expliquent ce changement par une prise en compte partielle du raisonnement du Conseil d'État dans le cadre de son avis complémentaire du 6 mai 2014.

Cependant, contrairement à la demande du Conseil d'État de prendre en considération pour les besoins du chèque-service accueil les revenus bruts, les auteurs entendent retenir la notion de revenu imposable. Ils expliquent en effet que la notion de revenu brut intégral prévue à l'article 19 de la loi sur le revenu minimum garanti, ne pourrait être retenue car non définie par cette loi. Au contraire, la notion de revenu imposable serait définie par l'article 107 de la loi sur l'impôt sur les revenus (ci-après „L.I.R.“) comme le revenu obtenu par la déduction des dépenses spéciales visées à l'article 109 du total des revenus nets.

Les auteurs exemptent alors de la prise en compte des revenus pour détermination du cadre du chèque-service accueil, *„les cotisations sociales, les allocations familiales, l'indemnité de congé parental, l'allocation de rentrée scolaire, les allocations de naissance, les aides financières et les secours bénévoles alloués par les offices sociaux ou par des œuvres sociales privées dus au titre de la législation luxembourgeoise, communautaire ou étrangère.“*

Le Conseil d'État tient à souligner qu'en prenant le revenu imposable comme base de référence pour les besoins du chèque-service accueil, les cotisations sociales sont déjà déduites du revenu net sur base de l'article 110 L.I.R, alors que les allocations familiales et les allocations de naissance sont exemptées de la prise en compte pour la fixation du revenu imposable.

Du fait que le texte sous avis prévoit que ces sommes ne sont pas prises en compte, on pourrait être amené à en conclure qu'elles seraient déduites deux fois: une fois au titre de fixation du revenu imposable et une deuxième fois pour la fixation du revenu pris en compte pour la détermination du chèque-service accueil.

Le Conseil d'État doute que cette double déduction soit voulue par les auteurs.

Au vu du souhait des auteurs de retenir la notion de „revenu imposable“, le Conseil d'Etat suggère de s'inspirer du libellé de l'article 4.3. de la loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures.

Article 24

Par l'amendement proposé à l'article 24 de la loi en projet, les auteurs suppriment des prestataires susceptibles de bénéficier de paiements dans le cadre du chèque-service accueil, les services de vacances agréées, les associations sportives et les institutions d'enseignement musical. Ils justifient cette suppression par le fait qu'elle *„permet d'opérer le rattachement des prestations offertes dans le cadre du chèque-service accueil à l'éducation formelle et non formelle de l'enfant“*.

Le Conseil d'État rappelle la définition donnée par l'UNESCO à la notion d'„éducation non formelle“: *„ce sont des activités éducatives organisées en dehors du système d'enseignement officiel à l'intention de groupes particuliers poursuivant des avantages d'apprentissage spécifiques“*.

Le Conseil d'État estime dès lors qu'en supprimant du système du chèque-service accueil les services de vacances, les associations sportives et les institutions d'enseignement musical, qui lui semblent cadrer avec les finalités de l'éducation non formelle, les auteurs s'éloignent en fait de leur visée initiale et rattachent le chèque-service accueil beaucoup plus à l'enseignement fondamental.

Article 25

L'amendement sous avis opère les changements de référence que la nouvelle structure des articles 24 et 25 impose par l'intégration de l'ancien paragraphe 2 de l'article 24 dans l'article 25 et de la suppression des services de vacances, des associations sportives et de l'enseignement musical comme prestataires du chèque-service accueil.

Article 26

Le Conseil d'État constate à l'analyse des tableaux que les auteurs ont modifié les facteurs de multiplication applicables au calcul de la contribution de l'adhérent au chèque-service accueil pour les enfants autres que le premier enfant faisant partie du ménage de l'adhérent et que ce n'est maintenant qu'à partir du cinquième enfant que la participation des parents ou représentants légaux est réduite à zéro. Les auteurs ne se sont pas expliqués sur ce changement.

Le paragraphe 2 de l'article sous avis prévoit la contribution maximale pour les prestataires d'activités de vacances telles que prévues dans l'ancienne mouture de l'article 24, paragraphe 1^{er}, point 3^o. Ce point ayant été supprimé, le paragraphe 2 sous avis est superfétatoire et doit donc être supprimé.

Article 27

L'article 27 règle l'intervention financière de l'État.

Le Conseil d'État renvoie à ses développements à ce sujet faits à l'endroit des considérations générales.

L'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} de l'article 27 sous avis ne donne pas lieu à observation.

Le Conseil d'État estime que l'alinéa 3 est superfétatoire, alors que le principe y énoncé découle à la fois de l'alinéa 2 et de l'alinéa 4. L'alinéa 3 peut dès lors être supprimé.

Le paragraphe 2 de l'article sous avis ne donne pas lieu à observation.

Article 28

Les auteurs remplacent intégralement l'article 28 par un nouveau libellé.

Par ce nouveau libellé, les auteurs entendent compléter les possibilités d'intervention de l'État lorsque les données fournies à l'État par le prestataire pour toucher des aides se révèlent fausses ou incomplètes.

Dans ce cas, l'État peut soit suspendre le paiement courant des aides en attendant la régularisation, soit demander restitution de montants.

Le paragraphe 2 de l'article 28 sous avis prévoit à l'alinéa 1^{er} l'hypothèse de la suspension de paiement.

Pour plus de clarté, le Conseil d'État suggère le libellé suivant: „L'État, après injonction notifiée par le ministre au prestataire par lettre recommandée avec accusé de réception, peut ...“.

À l'alinéa 2 du paragraphe 2 qui règle l'hypothèse de la restitution d'aides payées en trop, le Conseil d'État suggère de clarifier le texte en écrivant: „L'État, après mise en demeure notifiée au prestataire par lettre recommandée avec accusé de réception, peut ...“.

Article 29

Les auteurs renvoient à nouveau cette disposition à introduire dans la loi à modifier pour tenir compte des observations formulées par la Commission nationale pour la protection des données (ci-après „CNPD“) du 21 juillet 2014, ainsi que des considérations du Conseil d'État formulées dans son avis complémentaire du 6 mai 2014.

Dans le nouveau paragraphe 1^{er}, les auteurs ont repris une suggestion de texte de la CNPD de leur avis précité du 24 juillet 2014. Le Conseil d'État n'a pas d'observation à faire à ce sujet.

Les auteurs ont suivi la CNPD et le Conseil d'État sur la publication des photos du personnel encadrant, mais non sur la publication des langues parlées par ce dernier. Ils expliquent ce maintien de la publication du maniement des langues par le personnel encadrant par la nécessité d'information du public.

Par ailleurs, il résulte du texte coordonné communiqué au Conseil d'État que seules les données visées aux points f) à h) du paragraphe 2 de l'article 29 sont à publier dans un portail à éditer par le ministère. Or, un amendement du texte actuel, qui ne vise que les données reprises au point h) à ce sujet, n'a pas été soumis au Conseil d'État. Si le souhait des auteurs est reflété par le texte coordonné, le Conseil d'État peut dès à présent se déclarer d'accord à ce que le libellé du texte coordonné soit repris.

Les autres amendements proposés à l'endroit des paragraphes 2 et 4 de l'article 29 ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

Au paragraphe 5 de l'article 29 à insérer dans la loi à modifier, les auteurs ont changé la durée de conservation des données relatives au bénéficiaire du chèque-service accueil. Alors que le texte initial prévoyait une durée de conservation d'une année à compter de la date à laquelle l'enfant bénéficiaire a quitté le système, ce délai a été augmenté dans les amendements soumis au Conseil d'État en date du 2 août 2013 à 10 ans à compter de l'âge de douze ans de l'enfant bénéficiaire.

Cette disposition avait fait l'objet d'une opposition formelle de la part du Conseil d'État dans son avis complémentaire du 6 mai 2014 et de critiques de la part de la CNPD en date du 24 juillet 2014, pour être disproportionnée.

L'amendement soumis actuellement prévoit une durée de quinze ans à partir de la date de naissance de l'enfant bénéficiaire.

De facto les données relatives au bénéficiaire telles qu'énumérées par l'article 29 seront gardées pour un délai de trois ans, une fois que l'enfant bénéficiaire aura accompli ses douze ans et ne pourra donc plus bénéficier des prestations du chèque-service accueil.

Les auteurs expliquent ce délai par la nécessité de mener à bien une étude sur la population cible qui constitue une des finalités de la création de la base de données.

Le délai de trois ans peut être considéré comme étant nécessaire à la finalisation des objectifs pour lesquelles les données ont été collectées.

Il en résulte que le Conseil d'État peut lever son opposition formelle formulée dans son avis complémentaire à cet égard.

Par ailleurs, quant à la durée de conservation des données du prestataire et de leur personnel, le Conseil d'État rappelle que les dispositions de l'article 4, paragraphe 1^{er}, point d), de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel sont applicables.

Amendement 7

Le Conseil d'État n'a pas d'observation au sujet des amendements proposés à l'endroit de la première phrase de l'article 8 du projet de loi sous avis.

Article 31

Au deuxième tiret de cet article, les auteurs prévoient d'amender le texte en remplaçant les termes d'„apprentissage des langues“ par „soutien des compétences linguistiques“.

Les auteurs entendent supprimer le dernier alinéa de l'article 31 actuel pour le remplacer par deux alinéas qui prévoient la mise en place d'une commission du cadre de référence, élaborant ledit cadre lequel sera validé par le ministre. Cette commission avait déjà été prévue dans le texte du projet initial pour ensuite ne plus y figurer à la suite d'une opposition formelle du Conseil d'État.

Le Conseil d'État renvoie à son avis principal du 22 mars 2013 concernant l'article I, point 13. Il y avait demandé la suppression de la première phrase de l'article 27 proposée dans le projet de loi initial. Cette première phrase prévoyait que le ministre adoptait un cadre de référence sur base d'une proposition de la commission du cadre de référence.

Le Conseil d'État s'était opposé formellement à cette phrase au motif que l'article 36 de la Constitution ne permet pas à la loi d'attribuer l'exécution de ses dispositions à une autorité autre que le Grand-Duc. Conformément à l'article 76, alinéa 2, de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans l'exercice du pouvoir lui attribué par l'article 36, alinéa 1^{er}, de la Constitution, déléguer son pouvoir réglementaire d'exécution à un ministre. L'alinéa 2 tel que proposé dans les amendements sous avis s'expose à la même critique, de sorte que le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, la suppression de l'alinéa 2 de l'article 31 en projet.

Le Conseil d'État pourrait cependant s'accommoder d'un changement de libellé de la première phrase de l'article 31 à introduire dans la loi à modifier et que les auteurs n'ont pas amendé.

Cette phrase est à libeller de la façon suivante: „Le cadre de référence national „Éducation non formelle des enfants et des jeunes“, élaboré par une commission du cadre de référence et arrêté par règlement grand-ducal, comprend: ...“

L'alinéa 3 de l'article 31 à inclure dans la loi à modifier se lira par ailleurs comme suit: „La composition et le fonctionnement de la commission du cadre de référence sont arrêtés par règlement grand-ducal“.

Article 32

Au premier tiret du paragraphe 1^{er} de l'article 32 sous avis, les auteurs entendent préciser que le concept d'action générale est „rendu public par voie électronique“. Cet ajout ne présente aucun surplus normatif, alors qu'un nouveau paragraphe 3 à insérer à l'article sous avis prévoit la publication dudit concept. Il y a donc lieu de supprimer ce bout de phrase dans la deuxième phrase du premier tiret du paragraphe 1^{er} de l'article 32.

Au nouveau paragraphe 3 le Conseil d'État propose d'inclure les services pour jeunes bénéficiant d'un soutien financier de l'État également visé par la phrase introductive du paragraphe 1^{er}. Cette disposition aurait ainsi à avantage à se lire ainsi:

„(3) Le concept d’action général du service d’éducation et d’accueil pour enfants, du service pour jeunes bénéficiant d’un soutien financier de l’État et le projet d’établissement de l’assistant parental sont rendus publics ...“.

Le Conseil d’État attire l’attention des auteurs sur le projet de loi portant réglementation de l’activité d’assistance parentale et portant abrogation de la loi du 30 novembre 2007 portant réglementation de l’activité d’assistance parentale (doc. parl. n° 6409), qui, pour des raisons de cohérence des textes, devra être adopté au plus tard au moment de l’adoption du projet de loi sous avis.

Les autres amendements proposés par les auteurs à l’endroit de l’article 32 ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d’État.

Article 33

Sans observation, sauf à constater que le délai minimum de réaction imposé au prestataire de services est ramené de deux semaines à huit jours sans que les auteurs ne s’expliquent sur ce changement.

Article 35

Les amendements proposés à l’endroit de l’article 35 ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d’État.

Articles 36 et 37

Sans observation.

Amendement 8

L’amendement en question tend à prévoir l’entrée en vigueur de la loi sous avis. Cependant la mise en vigueur des dispositions prévues aux articles 22, 23, 25, 26, 27, 28 et 33 est reportée au lundi, 5 septembre 2016.

Il est également prévu une période transitoire jusqu’au 15 septembre 2017 pour permettre aux prestataires visés à l’article 24 de la loi pour se mettre en conformité par rapport aux exigences de l’article 32 de la loi.

Le Conseil d’État n’a pas d’observation à faire au sujet de cette disposition.

*

OBSERVATIONS D’ORDRE LÉGISTIQUE

Observation préliminaire

Il est renvoyé à l’avis du Conseil d’État du 7 octobre 2014 relatif au réseau cyclable national et aux liaisons et raccordements vers le réseau communal (doc. parl. n° 6600⁴) concernant la présentation d’amendements à soumettre au Conseil d’État.

La manière d’introduire les amendements gouvernementaux sous examen ravale en effet la présentation soignée des amendements à laquelle le Conseil d’État a été habitué jusqu’à présent. Il invite dès lors le Gouvernement à réserver désormais de nouveau aux amendements qu’il se propose de soumettre au Conseil d’État les soins appropriés en coulant ceux-ci dans la forme communément appliquée dans le passé.

Intitulé

Le Conseil d’État renvoie à son avis initial du 22 mars 2013, où il avait indiqué qu’il y avait lieu de citer correctement la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse. Les amendements gouvernementaux du 2 août 2013 reprennent l’observation du Conseil d’État.

Il y a lieu d’adapter l’intitulé du projet de loi sous avis.

Amendement 5

L’analyse de cet amendement a été rendue extrêmement difficile en raison de sa présentation et l’absence d’un tableau comparatif qui n’a été remis au Conseil d’État que suite à sa demande.

Les auteurs entendent effectuer une inversion entre l’alinéa 6 de l’article 6 du projet de loi, tel qu’il résulte des amendements du 2 août 2013, pour en faire l’alinéa 8 de l’article 6 de la loi en projet, les alinéas 7 et 8, dans leur version des amendements du 2 août 2013, devenant les alinéas 6 et 7.

L'alinéa 6 de l'article 6 du projet de loi prévoyait dans la mouture des amendements du 2 août 2013 que le chapitre 3 de la loi à modifier, précédant l'article 14, serait à remplacer par l'intitulé „Mise en œuvre de la politique en faveur des jeunes“.

Or, selon la philosophie des auteurs qui entendent englober les enfants dans les dispositions prévues aux articles 14, 15 et 16, il faudrait réajuster à nouveau les intitulés ainsi que les termes des dispositions.

Quant aux amendements proposés à l'alinéa 7 devenu l'alinéa 6 nouveau de l'article 6 du projet de loi ayant pour objet de modifier le paragraphe 1^{er} de l'article 15 de la loi, le Conseil d'État se doit de faire deux remarques.

D'abord, il convient de souligner qu'ajouter un intitulé à un article ne constitue pas une modification d'un paragraphe.

Par ailleurs, le libellé tel qu'actuellement proposé est opaque et gagnerait à être revu pour en faciliter la compréhension.

Le Conseil d'État propose de faire abstraction de la phrase commençant par „L'alinéa 7 devenu l'alinéa 6 nouveau de l'article 6 ayant pour objet de modifier ...“, et de la remplacer par le libellé suivant: „L'alinéa 6 nouveau de l'article 6 du projet de loi prend la teneur suivante: „L'article 15 est précédé de l'intitulé ...“.“

Quant aux modifications proposées à l'endroit du paragraphe 1^{er} de l'article 15 de la loi à modifier, le Conseil d'État propose d'écrire:

„(1) Le ministre adresse à la Chambre des Députés tous les cinq ans un rapport national sur la situation des enfants et des jeunes au Grand-Duché de Luxembourg“.

En ce qui concerne l'alinéa 8, devenu le nouvel alinéa 7 de l'article 6 de la loi en projet, le Conseil d'État suggère de faire abstraction de la phrase commençant par „La première phrase de l'alinéa 8 devenu le nouvel alinéa 7 ...“ pour la remplacer par „L'alinéa 7 nouveau de l'article 6 du projet de loi ayant pour objet de modifier la paragraphe 2 de l'article 15 de la loi prend la teneur suivante ...“

Pour éviter un ajout d'un nouveau paragraphe 3 à l'article 15 de la loi à modifier et une renumérotation des paragraphes qui le suivent, le Conseil d'État demande de remplacer le texte suggéré par les auteurs par le libellé suivant:

„Le paragraphe 2 de l'article 15 est modifié comme suit:

„(2) Le ministre établit un plan d'action pour la politique en faveur des jeunes et définit une stratégie en faveur des droits de l'enfant. Ce plan d'action et cette stratégie déterminent l'orientation de la politique en faveur des enfants et des jeunes“.

L'intitulé du chapitre 3 de la loi à modifier, placé devant l'article 16 de ladite loi a déjà fait l'objet de la modification actuellement proposée dans le cadre des amendements du 2 août 2013.

Amendement 6

Il y a lieu de modifier le libellé de la phrase introductive de l'amendement, alors qu'il ne s'agit pas de modifier les articles 22 à 30 de la loi qui sont nouvellement introduits par le projet de loi sous avis. Le Conseil d'État suggère de libeller la phrase introductive de la façon suivante:

„L'article 7 du projet de loi ayant pour objet d'introduire les articles 22 à 30 à la loi est amendé comme suit: ...“

Article 22

Le Conseil d'État propose de libeller le texte de l'article 22, paragraphe 1^{er} de la façon suivante:

„(1) En vue de s'acquitter de la mission de service public, qui consiste tant à renforcer la mixité et l'intégration sociale des enfants au niveau de la communauté locale dans la société luxembourgeoise, qu'à soutenir la scolarisation de l'enfant dans l'enseignement fondamental luxembourgeois, l'État ...“

Article 23, paragraphe 1^{er}

Le Conseil d'État constate que les auteurs entendent amender deux fois le point a. de l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} de l'article 23 sous avis.

Il y a lieu de corriger cette erreur matérielle en retenant le texte suivant de l'amendement:

„Au point a. de l’alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} de l’article 23 les termes „les père et mère vivent“ sont remplacés par les termes „le représentant légal vit“ et les termes „on prend“ par les termes „est prise“.“

Article 23, in fine

Le Conseil d’État rappelle que le terme „communautaire“ n’est plus utilisé. Il faudra le remplacer et employer la terminologie correcte „de l’Union européenne“.

Article 24

Le Conseil d’État suggère de libeller la phrase introductive comme suit:

„Les points 3 à 5 du paragraphe 1^{er} sont supprimés et les points 1 et 2 dudit paragraphe sont renumérotés en points a) et b). Le paragraphe 2 de l’article 24 et la numérotation des paragraphes sont supprimés“.

Article 27

Pour des raisons stylistiques, le Conseil d’État suggère de formuler l’alinéa 2 du paragraphe 1^{er} de la façon suivante:

„Sont pris en considération pour déterminer les coûts occasionnés par l’exécution des obligations découlant de l’accomplissement de la mission de service public par le prestataire, les coûts variables occasionnés par la fourniture desdites prestations, s’il y a lieu une contribution proportionnelle aux coûts fixes communs au service en cause et à d’autres activités, ainsi qu’un bénéfice raisonnable“.

Article 28

La première modification que les auteurs entendent apporter à l’article 28, et qui concerne le remplacement des termes „sous la responsabilité“ par le terme „par“, est superfétatoire. En effet, dans la mesure où la suite de l’amendement prévoit que l’article 28 est remplacé dans son intégralité, il y a lieu d’en faire abstraction.

Au début du paragraphe 2 de l’article 28, il faut écrire „l’État“ avec une lettre „L“ majuscule.

À l’alinéa 2, paragraphe 2 de l’article 28, il est recommandé de remplacer les tirets par une énumération en chiffres arabes suivis d’un point: 1., 2., 3., 4.

Article 29

À l’endroit de l’amendement portant modification du point g) de l’article 29, il y a lieu de lire „le libellé“.

Articles 31 et 32

Aux paragraphes 1^{er} des articles 31 et 32, il y a lieu de remplacer les tirets par une énumération en chiffres arabes suivis d’un point.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 17 juillet 2015.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente,
Viviane ECKER