



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Projet de loi 6162

Projet de loi portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique et de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille

Date de dépôt : 16-07-2010

Date de l'avis du Conseil d'État : 17-05-2011

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
27-07-2011	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
16-07-2010	Déposé	6162/00	<u>5</u>
26-10-2010	Avis de la Chambre des Salariés (18.10.2010)	6162/01	<u>10</u>
15-12-2010	Avis de la Chambre de Commerce (2.12.2010)	6162/02	<u>15</u>
16-12-2010	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (10.12.2010)	6162/03	<u>20</u>
09-05-2011	Amendements gouvernementaux 1) Dépêche de la Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (5.5.2011) 2) Texte des amendements gouvernementaux 3) Texte co [...]	6162/04	<u>23</u>
17-05-2011	Avis du Conseil d'Etat (17.5.2011)	6162/05	<u>31</u>
01-06-2011	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances	6162/06	<u>36</u>
08-06-2011	Avis complémentaire du Conseil d'Etat (7.6.2011)	6162/07	<u>39</u>
09-06-2011	Avis complémentaire de la Chambre des Salariés (25.5.2011)	6162/08	<u>42</u>
08-07-2011	Rapport de commission(s) : Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances Rapporteur(s) :	6162/09	<u>47</u>
18-07-2011	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (18-07-2011) Evacué par dispense du second vote (18-07-2011)	6162/10	<u>60</u>
05-07-2011	Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances Procès verbal ( 23 ) de la reunion du 5 juillet 2011	23	<u>63</u>
24-05-2011	Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances Procès verbal ( 20 ) de la reunion du 24 mai 2011	20	<u>71</u>
05-10-2010	Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances Procès verbal ( 28 ) de la reunion du 5 octobre 2010	28	<u>83</u>
05-08-2011	Publié au Mémorial A n°167 en page 2878	6162	<u>107</u>

# Résumé

**Projet de loi  
portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant  
les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans  
les domaines social, familial et thérapeutique et de la loi du 16  
décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille**

L'objet initial du projet de loi est de mettre la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (ci-après la loi ASFT) en conformité avec la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (ci-après la directive services) dont la transposition était à réaliser avant le 28 décembre 2009.

L'importante directive services est un acte juridique à caractère transversal en ce qu'elle a vocation à s'appliquer à tous les services fournis contre rémunération, à l'exception, bien sûr, de ceux qu'elle exclut de manière explicite. Cette directive vient d'être transposée en droit luxembourgeois par la loi du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur.

La loi ASFT a précisément pour vocation d'organiser les services fournis à titre principal ou accessoire et contre rémunération dans les domaines social, familial et thérapeutique. Or, la directive services définit la notion de service à l'article 4, point 1) comme étant « [...] toute activité économique non salariée, exercée normalement contre rémunération, visée à l'article 50 du traité ». Les services couverts par la loi ASFT sont donc potentiellement des services tombant sous le champ d'application de la définition des services couverts par la directive services.

Le projet de loi a été élargi par des amendements gouvernementaux du 5 mai 2011. Ces amendements ont pour objet de modifier la loi ASFT ainsi que la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille pour les rendre conformes à l'avis du Conseil d'Etat du 22 mars 2011 portant sur le dispositif réglementaire visant à mettre en œuvre la législation relative à l'aide à l'enfance et à la famille.

6162/00

**N° 6162**  
**CHAMBRE DES DEPUTES**  
 Session ordinaire 2009-2010

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant  
 les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans  
 les domaines social, familial et thérapeutique**

\* \* \*

(Dépôt: le 16.7.2010)

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (6.7.2010).....	1
2) Texte du projet de loi.....	2
3) Exposé des motifs .....	3
4) Commentaire de l'article unique.....	4

\*

**ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT**

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de la Famille et de l'Intégration et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

*Article unique.*– Notre Ministre de la Famille et de l'Intégration est autorisée à déposer, en Notre nom, à la Chambre des Députés, le projet de loi portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

Palais de Luxembourg, le 6 juillet 2010

*La Ministre de la Famille  
 et de l'Intégration,*  
 Marie-Josée JACOBS

HENRI

\*

## TEXTE DU PROJET DE LOI

**Article unique.** La loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique est modifiée comme suit:

1° A la suite de l'article 1er, il est inséré un article 1bis de la teneur suivante:

„**Art. 1bis.** Pour les activités autres que celles relatives au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin, les personnes physiques ou morales établies dans un autre Etat membre de l'Espace économique européen et y autorisées à exercer une des activités visées par la présente loi ne sont pas soumises à un agrément pour autant qu'elles exercent cette activité au Luxembourg à titre temporaire.

Ces prestataires peuvent toutefois se voir imposer des exigences concernant la prestation de l'activité de service lorsque ces exigences sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement pour autant que ces exigences respectent les principes de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité.

Les prestataires concernés sont tenus à respecter les règles nationales en matière de conditions d'emploi, y compris celles énoncées dans les conventions collectives appliquées à tous les services prestés sur le territoire national conformément au droit communautaire.“

2° A la suite de l'article 2, il est inséré un article 2bis de la teneur suivante:

„**Art. 2bis.** Toute demande d'agrément fait l'objet d'un accusé de réception dans les dix jours ouvrables de son dépôt.

L'accusé de réception indique:

- la date à laquelle la demande a été reçue
- le délai d'instruction administrative
- les voies de recours
- la mention qu'en l'absence de réponse dans le délai imparti, l'agrément est considéré comme octroyé.

En cas de demande incomplète ou d'irrecevabilité de la demande, le requérant est informé dans les plus brefs délais du besoin de fournir des documents complémentaires qui sont nécessaires à l'examen de sa demande ainsi que des conséquences sur le délai d'instruction administrative.

Le délai d'instruction administrative commence au moment où tous les documents nécessaires ont été fournis au Ministre compétent. Lorsque la complexité du dossier le justifie, le délai d'instruction administrative peut être prolongé une seule fois et pour une durée limitée. La décision de prolongation du délai ainsi que sa durée est dûment motivée et notifiée au demandeur avant l'expiration du délai initial.

La décision d'agrément est notifiée dans les plus brefs délais à compter de la demande d'agrément. A défaut de notification d'une décision dans le délai imparti, l'agrément est réputé acquis, ce délai pouvant être prolongé suite à une décision motivée du Ministre.

Un règlement grand-ducal fixe les délais d'instruction administrative ainsi que les délais de prolongation pour chaque activité visée par la présente loi.“

\*

## EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi a pour objet de modifier la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, dite loi „ASFT“.

Une modification de la loi „ASFT“ est nécessaire pour rendre la loi conforme à la directive 2006/123/CE du parlement européen et du conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

La directive services prévoit des larges exemptions mais pas d'exclusion générale des services sociaux.

Sont exclus du champ d'application de la directive services les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurées par l'Etat, par des prestataires mandatés par l'Etat ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'Etat (article 2.2.j de la directive services).

Il en est de même des „services d'intérêt général non économiques“ (article 2.2.a de la directive services), et des „services de soins de santé, qu'ils soient ou non assurés dans le cadre d'établissements de soins et indépendamment de la manière dont ils sont organisés et financés au niveau national ou de leur nature publique ou privée“ (article 2.2.f de la directive services).

Le passage en revue de la législation nationale a relevé que la loi dite „ASFT“ et ses règlements d'exécution couvrent tant des activités couvertes par la directive services que des activités explicitement exemptes.

La première modification a trait à la libre prestation des services prévue à l'article 16 de la directive services.

Lorsqu'un opérateur se déplace dans un autre Etat membre pour y exercer une activité de service, il y a lieu de distinguer les situations relevant de la liberté d'établissement de celles couvertes par la libre circulation des services, en fonction du caractère temporaire de l'activité concernée. Pour ce qui est de la distinction entre la liberté d'établissement et la libre circulation de services, l'élément clé est, selon la jurisprudence de la Cour de justice, de savoir si l'opérateur est dans l'Etat membre dans lequel il fournit le service concerné. Si l'opérateur est établi dans l'Etat membre dans lequel il fournit le service concerné, il devrait rentrer dans le champ d'application de la liberté d'établissement. Si, au contraire, l'opérateur n'est pas établi dans l'Etat membre dans lequel il fournit le service concerné, son activité devrait relever de la libre circulation des services<sup>1</sup>.

L'article 1 de la loi „ASFT“, relatif à l'agrément, fait référence à des activités qui sont entreprises ou exercées de manière „non occasionnelle“. Les activités qui sont entreprises ou exercées de manière occasionnelle ne rentrent pas dans le champ d'application de la loi „ASFT“ et ne nécessitent pas d'agrément.

Cette disposition n'est pas suffisante pour assurer l'absence d'obstacles à la libre circulation des services tel que prévu par la directive services de sorte qu'il convient de compléter la loi „ASFT“ à ce sujet.

La deuxième modification apporte des précisions à la procédure d'agrément et introduit le principe de l'autorisation tacite.

\*

---

<sup>1</sup> Paragraphe 77 du préambule de la directive relative aux services dans le marché intérieur.

## COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

### *Point 1°*

L'alinéa 1er a comme objet d'aligner la loi ASFT à l'article 16 de la directive services relatif à la libre prestation des services.

Les Etats membres ne peuvent pas restreindre la libre prestation des services et imposer des exigences, telle notamment l'obligation d'une autorisation de leurs autorités compétentes, à des fournisseurs de services établis dans un autre Etat membre.

Les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurées par l'Etat, par des prestataires mandatés par l'Etat ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'Etat sont exclus du champ d'application de la directive services (article 2.2.j de la directive services).

L'alinéa 2 reprend le principe prévu à l'article 16.3 de la directive services qui autorise l'Etat membre dans lequel le prestataire se déplace pour fournir son service d'imposer des exigences concernant la prestation de l'activité de service lorsque ces exigences sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement.

L'alinéa 3 rappelle que les conditions d'emploi luxembourgeoises tant légales que conventionnelles<sup>2</sup> sont d'application même lorsque les prestataires sont actifs sur le territoire national sans y être établis.

### *Point 2°*

L'alinéa 1er légalise le principe de l'accusé de réception.

L'alinéa 2 prescrit une liste d'informations qu'il doit contenir.

L'alinéa 3 oblige l'administration à informer le demandeur au cas où sa demande serait incomplète ou irrecevable.

L'alinéa 4 fixe le début du délai d'instruction administrative au moment où tous les documents nécessaires ont été fournis.

L'alinéa 5 introduit le principe de l'autorisation tacite.

L'alinéa 6 prévoit qu'un règlement grand-ducal fixe les délais d'instruction administrative et de prolongation pour les différentes procédures d'agrément. Les procédures et formalités d'autorisation sont à traiter dans un délai raisonnable. Ce délai varie en fonction de la complexité des activités à agréer.

---

<sup>2</sup> Les conditions d'emploi contenues dans des conventions collectives.

6162/01

N° 6162<sup>1</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant  
les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans  
les domaines social, familial et thérapeutique**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES**

(18.10.2010)

Par lettre du 16 juillet 2010, Madame Marie-Josée Jacobs, ministre de la Famille et de l'Intégration, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés.

1. Le présent projet de loi a pour objet de modifier la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, dite loi „ASFT“.

2. Selon les auteurs du projet une modification de la loi „ASFT“ est nécessaire pour rendre la loi conforme à la directive 2006/123/CE du parlement européen et du conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (dite directive services).

3. Rappelons que la directive services établit un cadre juridique général favorisant l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires de services ainsi que la libre circulation des services, tout en désirant garantir un niveau de qualité élevé pour les services.

S'inscrivant dans le cadre de la „stratégie de Lisbonne“, elle poursuit ainsi quatre objectifs principaux en vue de réaliser le marché intérieur des services:

- faciliter la liberté d'établissement et la liberté de prestation de services au sein de l'UE;
- renforcer les droits des destinataires des services en tant qu'utilisateurs de ces services;
- promouvoir la qualité des services;
- établir une coopération administrative effective entre les Etats membres.

Elle s'applique de manière générale à tout service fourni contre rémunération économique (en dehors des exceptions prévues) tout en tenant compte de la spécificité de certaines activités ou professions.

Selon cette directive, les Etats membres doivent examiner et, le cas échéant, simplifier les procédures et formalités applicables pour accéder à une activité de services et l'exercer.

Pour faciliter la liberté d'établissement, la directive prévoit:

- l'obligation d'évaluer la compatibilité des régimes d'autorisation à la lumière des principes de non-discrimination et de proportionnalité et de respecter certains principes quant aux conditions et procédures d'autorisation applicables aux activités de services;
- l'interdiction de certaines exigences juridiques subsistant dans les législations de certains Etats membres et ne pouvant être justifiées, telles que les exigences de nationalité;
- l'obligation d'évaluer la compatibilité d'un certain nombre d'autres exigences juridiques à la lumière des principes de non-discrimination et de proportionnalité.

Afin de renforcer la libre prestation de services, la directive prévoit que les Etats membres doivent garantir le libre accès à l'activité de service ainsi que son libre exercice sur leur territoire. L'Etat membre dans lequel le prestataire de services se déplace ne pourra imposer le respect de ses propres

exigences que pour autant que celles-ci soient non discriminatoires, proportionnées et justifiées pour des raisons relatives à l'ordre public, la sécurité publique, la santé publique ou la protection de l'environnement.

La directive services prévoit des larges exemptions, mais pas d'exclusion générale des services sociaux.

Sont exclus du champ d'application de la directive services les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurées par l'Etat, par des prestataires mandatés par l'Etat ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'Etat (article 2.2.j de la directive services).

Il en est de même des „services d'intérêt général non économiques“ (article 2.2.a de la directive services), et des „services de soins de santé, qu'ils soient ou non assurés dans le cadre d'établissements de soins et indépendamment de la manière dont ils sont organisés et financés au niveau national ou de leur nature publique ou privée“ (article 2.2.f de la directive services).

4. Alors que le présent projet de loi se situe dans la troisième phase de la transposition de la directive services, un récent projet de loi (No 6158) traitant de la transposition du volet libre établissement de la directive services représente pour le Luxembourg la seconde phase de transposition de cette même directive, la première ayant été réalisée avec le projet de loi No 6022 portant sur le volet libre prestation de services.

5. En sus de ces deux projets (6158 et 6022), d'autres modifications légales sont en effet encore nécessaires afin d'achever entièrement la transposition de la directive services. Suivant l'article 39 de cette directive, tous les Etats membres sont en effet tenus de passer toute leur législation nationale en revue sur les plans libre accès aux prestations de services ainsi qu'au libre droit d'établissement, pour en vérifier la compatibilité avec les dispositions européennes. Une transposition correcte présuppose en effet un passage au crible de la législation nationale. Cet exercice de passage en revue „screening“ de l'ensemble de la législation nationale applicable aux services a pour objectif d'identifier et de supprimer les restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services sur base des critères de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité établis par la jurisprudence de la CJCE.

6. Ce passage en revue de la législation nationale a relevé que la loi dite „ASFT“ et ses règlements d'exécution couvrent tant des activités couvertes par la directive services que des activités explicitement exemptes.

7. Afin de conformer la législation nationale aux règles de la directive services, deux adaptations de la loi ASFT se révèlent ainsi nécessaires:

8. La première modification a trait à la libre prestation de services prévue à l'article 16 de la directive services et nécessite une modification de l'article 1 de la loi ASFT.

L'article 1 de la loi ASFT, relatif à l'agrément, fait référence à des activités qui sont entreprises ou exercées de manière „non occasionnelle“. Les activités qui sont entreprises ou exercées de manière occasionnelle ne rentrent pas dans le champ d'application de la loi „ASFT“ et ne nécessitent pas d'agrément.

Cette disposition n'est pas suffisante pour assurer l'absence d'obstacles à la libre circulation des services tel que prévu par la directive services de sorte qu'il convient de compléter la loi „ASFT“ à ce sujet.

La deuxième modification apporte des précisions à la procédure d'agrément et introduit le principe de l'autorisation tacite.

### **Suppression de l'agrément pour une prestation de service par un prestataire établi à l'étranger**

9. Les auteurs du projet expliquent que les Etats membres ne peuvent pas restreindre la libre prestation de services et imposer des exigences, telle notamment l'obligation d'une autorisation de leurs autorités compétentes, à des fournisseurs de services établis dans un autre Etat membre.

Il est ainsi prévu d'ajouter un nouvel article 1bis à la loi ASFT stipulant que „*Pour les activités autres que celles relatives au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin, les personnes physiques ou morales établies dans un autre Etat membre de l'Espace économique européen et y autorisées à exercer une des activités visées par la présente loi ne sont pas soumises à un agrément pour autant qu'elles exercent cette activité au Luxembourg à titre temporaire.*

*Ces prestataires peuvent toutefois se voir imposer des exigences concernant la prestation de l'activité de service lorsque ces exigences sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement pour autant que ces exigences respectent les principes de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité.*

*Les prestataires concernés sont tenus à respecter les règles nationales en matière de conditions d'emploi, y compris celles énoncées dans les conventions collectives appliquées à tous les services prestés sur le territoire national conformément au droit communautaire.“*

10. Les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurées par l'Etat, par des prestataires mandatés par l'Etat ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'Etat sont exclus du champ d'application de la directive services (article 2.2.j de la directive services).

Les nouvelles règles prévues ne valent donc pas pour ces prestataires.

#### **Instauration du principe de l'autorisation tacite**

11. Il est prévu d'ajouter un nouvel article 2bis à la loi ASFT afin d'adapter la procédure d'agrément des prestataires tombant dans son champ d'application et d'introduire conformément à la directive services le principe de l'agrément tacite.

12. Le futur texte stipulera que „*Toute demande d'agrément fait l'objet d'un accusé de réception dans les dix jours ouvrables de son dépôt.*

*L'accusé de réception indique:*

- la date à laquelle la demande a été reçue,
- le délai d'instruction administrative,
- les voies de recours,
- la mention qu'en l'absence de réponse dans le délai imparti l'agrément est considéré comme octroyé.

*En cas de demande incomplète ou d'irrecevabilité de la demande, le requérant est informé dans les plus brefs délais du besoin de fournir des documents complémentaires qui sont nécessaires à l'examen de sa demande ainsi que des conséquences sur le délai d'instruction administrative.*

*Le délai d'instruction administrative commence au moment où tous les documents nécessaires ont été fournis au Ministre compétent. Lorsque la complexité du dossier le justifie, le délai d'instruction administrative peut être prolongé une seule fois et pour une durée limitée. La décision de prolongation du délai ainsi que sa durée est dûment motivée et notifiée au demandeur avant l'expiration du délai initial.*

*La décision d'agrément est notifiée dans les plus brefs délais à compter de la demande d'agrément. A défaut de notification d'une décision dans le délai imparti, l'agrément est réputé acquis, ce délai pouvant être prolongé suite à une décision motivée du Ministre.*

*Un règlement grand-ducal fixe les délais d'instruction administrative ainsi que les délais de prolongation pour chaque activité visée par la présente loi.“*

13. Les éléments suivants sont nouveaux dans cette procédure:

- le principe de l'accusé de réception est introduit dans la loi;
- l'administration sera tenue d'informer le demandeur au cas où sa demande serait incomplète ou irrecevable;

- le début du délai d'instruction administrative est fixé au moment où tous les documents nécessaires ont été fournis;
- le principe de l'autorisation tacite est créé;
- un règlement grand-ducal fixera les délais d'instruction administrative et de prolongation pour les différentes procédures d'agrément;
- les procédures et formalités d'autorisation sont à traiter dans un délai raisonnable.

\*

**14. La CSL marque son accord au présent projet de loi.**

Luxembourg, le 18 octobre 2010

*Pour la Chambre des salariés,*

*La Direction,*  
René PIZZAFERRI  
Norbert TREMUTH

*Le Président,*  
Jean-Claude REDING

6162/02

**N° 6162<sup>2</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2010-2011

**PROJET DE LOI****portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant  
les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans  
les domaines social, familial et thérapeutique**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(2.12.2010)

Le projet de loi sous avis a pour objet de modifier la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (ci-après „loi ASFT“).

\*

**OBSERVATIONS GENERALES**

La Chambre de Commerce est d'accord avec les auteurs du projet de loi sous avis „qu'une modification de la loi ASFT est nécessaire pour rendre la loi conforme à la directive 2006/123/CE du parlement européen et du conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur“ (ci-après „la Directive“).

Elle tient cependant à relever d'emblée qu'il est possible que le projet de loi sous avis puisse être adopté par la Chambre des Députés avant le deuxième vote de la loi-cadre visant la transposition des grands principes de la Directive! Ceci reviendrait à mettre la charrue avant les boeufs! La Chambre de Commerce rappelle dans ce contexte son avis du 28 octobre 2009 au sujet du projet de loi-cadre relative aux services dans le marché intérieur.

La Directive prévoit certes des larges exemptions mais pas d'exclusion générale pour les services sociaux.

Le point j du paragraphe 2 de l'article 2 de la Directive dispose qu'elle ne vise pas „les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurées par l'Etat, par des prestataires mandatés par l'Etat ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'Etat“.

La loi ASFT et ses règlements d'exécution régissent donc tant des activités couvertes par la Directive que des activités explicitement exemptes.

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Concernant l'article 1bis*

L'article 16 de la Directive retient que „les Etats membres ne peuvent pas restreindre la libre prestation des services par un prestataire établi dans un autre Etat membre en imposant des exigences“, telle que notamment „l'obligation pour le prestataire d'obtenir une autorisation de leurs autorités compétentes (...)“.

L'article 1er de la loi ASFT dispose que: „Nul ne peut, à titre principal ou accessoire et contre rémunération, entreprendre ou exercer d'une *manière non-occasionnelle* l'une des activités ci-après énumérées (...)“.

Les activités qui sont entreprises ou exercées de manière occasionnelle ne semblent donc pas rentrer dans le champ d'application de la loi „ASFT“ et ne nécessitent dès lors en principe pas d'agrément. Les auteurs du projet de loi sous avis estiment néanmoins que „cette disposition n'est pas suffisante pour assurer l'absence d'obstacles à la libre circulation des services tel que prévu par la directive services de sorte qu'il convient de compléter la loi ASFT à ce sujet“.

Ils proposent dès lors d'insérer l'article 1bis sous avis à la suite de l'article 1er de la loi ASFT.

L'alinéa 1er de l'article 1bis retient donc que pour les seules activités rentrant dans le champ d'application de la Directive „les personnes physiques ou morales établies dans un autre Etat membre de l'Espace économique européen et y autorisées à exercer une des activités visées par la présente loi ne sont pas soumises à un agrément pour autant qu'elles exercent cette activité au Luxembourg à titre temporaire“. La Chambre de Commerce approuve cette disposition pour renforcer la sécurité juridique.

L'alinéa 2 reprend le principe prévu au paragraphe 3 de l'article 16 de la Directive qui autorise „l'Etat membre dans lequel le prestataire se déplace pour fournir son service d'imposer des exigences concernant la prestation de l'activité de service lorsque ces exigences sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement“.

L'alinéa 3 rappelle que les conditions d'emploi luxembourgeoises tant légales que conventionnelles (conventions collectives) sont d'application même lorsque les prestataires sont actifs sur le territoire national sans y être établis. Cet alinéa est cependant superfétatoire, alors qu'il fait double emploi avec les dispositions bien plus détaillées de l'article L. 010-1 du Code du travail. La Chambre de Commerce propose donc de rayer l'alinéa 3 de l'article sous avis.

### *Concernant l'article 2bis*

L'article 2bis du projet de loi sous avis est inséré à la suite de l'article 2 de la loi ASFT.

L'article 2 de la loi ASFT fixe les conditions que les requérants doivent remplir pour obtenir l'agrément.

L'article 2bis du projet de loi sous avis vise à conformer la procédure d'agrément à l'article 13 de la Directive, traitant des procédures d'autorisation.

L'alinéa 1er de l'article 2bis introduit le principe de l'accusé de réception d'une demande d'agrément.

L'alinéa 2 énumère les informations que l'accusé de réception doit contenir.

L'alinéa 3 oblige l'administration d'informer le requérant dans les plus brefs délais, des documents complémentaires à fournir en cas de demande incomplète ou irrecevable.

L'alinéa 4 fixe le début du délai d'instruction administrative au moment où tous les documents nécessaires ont été fournis. Il retient ensuite que: „Lorsque la complexité du dossier le justifie, le délai d'instruction administrative peut être prolongé une seule fois et pour une durée limitée. La décision de prolongation du délai ainsi que sa durée est dûment motivée et notifiée au demandeur avant l'expiration du délai initial“.

La Chambre de Commerce salue le fait que la 1ère partie de l'alinéa 5 introduit le principe de l'autorisation tacite en précisant qu'à „défaut de notification d'une décision dans le délai imparti, l'agrément est réputé acquis“. La 2ème partie du même alinéa retient que „ce délai pouvant être prolongé suite à une décision motivée du Ministre“.

Or, c'est l'alinéa 4 de l'article 2bis sous avis qui fixe les modalités d'une prolongation du délai d'instruction administrative. La Chambre de Commerce propose donc de rayer les dispositions suivantes: „ce délai pouvant être prolongé suite à une décision motivée du Ministre“ de l'alinéa 5 et de les intégrer dans l'alinéa 4. Ce dernier se lirait de la manière suivante: „(...) La décision de prolongation du délai ainsi que sa durée est dûment motivée par *le Ministre* et notifiée au demandeur avant l'expiration du délai initial“.

L'alinéa 6 prévoit qu'un règlement grand-ducal fixe les délais d'instruction administrative et de prolongation pour les différentes procédures d'agrément.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de sa remarque formulée ci-avant.

Service Central des Imprimés de l'Etat

6162/03

N° 6162<sup>3</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant  
les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans  
les domaines social, familial et thérapeutique**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYES PUBLICS**

(10.12.2010)

Par dépêche du 16 juillet 2010, Madame le Ministre de la Famille et de l'Intégration a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Ce projet de loi a pour objet de modifier la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, désignée communément „loi ASFT“, afin de la rendre conforme à la directive 2006/123/CE du parlement européen et du conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (dite „directive services“).

La directive services a pour objet d'établir un cadre juridique général en vue de favoriser le libre établissement et la libre circulation des services au sein de l'Union européenne. Les dispositions y relatives „ne devraient s'appliquer que dans la mesure où les activités en cause sont ouvertes à la concurrence, de manière à ce qu'elles n'obligent pas les Etats membres à libéraliser les services d'intérêt économique général ou à privatiser des entités publiques proposant de tels services, ni à abolir les monopoles existants pour d'autres activités ou certains services de distribution“, comme il est expliqué au 8e considérant de la directive.

Aux termes de l'article 16 de ladite directive, les Etats membres doivent respecter „le droit des prestataires de fournir des services dans un Etat membre autre que celui dans lequel ils sont établis“.

Pour aligner la loi du 8 septembre 1998 sur les exigences de la directive, il devient nécessaire de la compléter par un article 1bis nouveau, qui dispose que les activités prévues à son article 1er – à l'exception de celles relatives au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin – ne sont pas soumises à un agrément si elles sont exercées à titre temporaire.

Les prestataires doivent toutefois respecter certaines exigences, notamment celles relatives aux conditions d'emploi et plus particulièrement celles énoncées dans les conventions collectives.

Le nouvel article 2bis de la loi ASFT apporte des précisions quant à la procédure d'agrément. Il prévoit que toute demande doit faire l'objet d'un accusé de réception dans les dix jours de son dépôt. Cet accusé de réception doit indiquer le délai d'instruction et il indique également que, à défaut de réponse dans ce délai, l'agrément est à considérer comme octroyé.

Toutefois, le texte de l'article 2bis ne définit pas la date de ce „dépôt“. Si la demande est adressée au Ministère par voie postale, faut-il considérer comme date de dépôt celle du dépôt à la poste ou celle de son arrivée au Ministère? En conséquence, la Chambre recommande d'ajouter à la fin du premier alinéa, après le terme „dépôt“, les mots „au Ministère compétent, l'estampille d'entrée faisant foi.“

Sous la réserve de cette remarque, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 10 décembre 2010.

*Le Directeur,*  
G. MULLER

*Le Président,*  
E. HAAG

6162/04

N° 6162<sup>4</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique et de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille**

\* \* \*

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
<i>Amendements gouvernementaux</i>	
1) Dépêche de la Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (5.5.2011).....	1
2) Texte des amendements gouvernementaux.....	2
3) Texte coordonné.....	3
4) Exposé des motifs.....	4
5) Commentaire des articles.....	5

\*

**DEPECHE DE LA MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT  
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(5.5.2011)

Monsieur le Président,

A la demande de la Ministre de la Famille et de l'Intégration, j'ai l'honneur de vous saisir d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique devenus nécessaires suite aux avis rendus par la Haute Corporation en date du 22 mars 2011 sur les projets de règlements grand-ducaux relatifs audit projet de loi.

A cet effet, je joins en annexe le texte des amendements avec un commentaire, l'exposé des motifs ainsi qu'un texte coordonné reprenant les amendements en gras.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*La Ministre aux Relations  
avec le Parlement,  
Octavie MODERT*

\*

## TEXTE DES AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX

### *Amendement No 1 (Intitulé)*

L'intitulé du projet de loi est modifié comme suit:

*„Projet de loi portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique et de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille“*

### *Amendement No 2*

L'article unique devient l'article Ier.

### *Amendement No 3*

A l'article Ier, il est inséré un nouvel point 1° de la teneur suivante:

„1° A l'article 1er alinéa 2, 2ème tiret, le point de fin de phrase est remplacé par un point-virgule et il est ajouté un troisième tiret de la teneur suivante:

*„– l'offre de services en matière d'évaluation individuelle des ressources et des difficultés, ainsi qu'en matière d'orientation, de coordination et d'évaluation des mesures développées à la suite de cette évaluation individuelle.“ “*

### *Amendement No 4*

Les points 1° et 2° de l'ancien article unique deviennent les points 2° et 3° du nouvel article Ier.

### *Amendement No 5*

Le projet de loi est complété par un article II libellé comme suit:

„**Art. II.** La loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille est modifiée comme suit:

1° L'article 6 est complété par un nouvel alinéa de la teneur suivante:

*„L'ONE peut confier les démarches en rapport avec les trois premières initiatives décrites ci-avant à des services spécialisés dûment agréés en application de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Les droits et devoirs de ces services spécialisés sont définis dans un contrat à conclure avec le ministre.“*

2° A l'article 10, le premier alinéa est remplacé par le texte suivant:

*„Les missions d'évaluation, d'élaboration de projets d'intervention ou de concertation énumérées à l'article 6 ci-avant peuvent être confiées à des équipes multidisciplinaires composées en tout ou en partie d'agents affectés temporairement à l'ONE tout en étant maintenus dans leurs statut, carrière et grade, ou bien à des services spécialisés dûment agréés en application de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Les droits et devoirs de ces services spécialisés sont définis dans un contrat à conclure avec le ministre.“*

3° L'article 15 est complété par un nouvel alinéa libellé comme suit:

*„Les modalités régissant la participation étatique sont fixées dans une ou plusieurs „convention-cadre“ à conclure entre le ministre et les prestataires.“*

\*

**TEXTE COORDONNE**  
**(les amendements figurent en gras)**

PROJET DE LOI

portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique **et de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille**

**Art. 1er.** La loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique est modifiée comme suit:

**1° A l'article 1er alinéa 2, 2ème tiret, le point de fin de phrase est remplacé par un point-virgule et il est ajouté un troisième tiret de la teneur suivante:**

*„– l'offre de services en matière d'évaluation individuelle des ressources et des difficultés, ainsi qu'en matière d'orientation, de coordination et d'évaluation des mesures développées à la suite de cette évaluation individuelle.“*

**2°** A la suite de l'article 1er, il est inséré un article 1bis de la teneur suivante:

**„Art. 1bis.** Pour les activités autres que celles relatives au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin, les personnes physiques ou morales établies dans un autre Etat membre de l'Espace économique européen et y autorisées à exercer une des activités visées par la présente loi ne sont pas soumises à un agrément pour autant qu'elles exercent cette activité au Luxembourg à titre temporaire.

Ces prestataires peuvent toutefois se voir imposer des exigences concernant la prestation de l'activité de service lorsque ces exigences sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement pour autant que ces exigences respectent les principes de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité.

Les prestataires concernés sont tenus à respecter les règles nationales en matière de conditions d'emploi, y compris celles énoncées dans les conventions collectives appliquées à tous les services prestés sur le territoire national conformément au droit communautaire.“

**3°** A la suite de l'article 2, il est inséré un article 2bis de la teneur suivante:

**„Art. 2bis.** Toute demande d'agrément fait l'objet d'un accusé de réception dans les dix jours ouvrables de son dépôt.

L'accusé de réception indique:

- la date à laquelle la demande a été reçue
- le délai d'instruction administrative
- les voies de recours
- la mention qu'en l'absence de réponse dans le délai imparti, l'agrément est considéré comme octroyé.

En cas de demande incomplète ou d'irrecevabilité de la demande, le requérant est informé dans les plus brefs délais du besoin de fournir des documents complémentaires qui sont nécessaires à l'examen de sa demande ainsi que des conséquences sur le délai d'instruction administrative.

Le délai d'instruction administrative commence au moment où tous les documents nécessaires ont été fournis au Ministre compétent. Lorsque la complexité du dossier le justifie, le délai d'instruction administrative peut être prolongé une seule fois et pour une durée limitée. La décision de prolongation du délai ainsi que sa durée est dûment motivée et notifiée au demandeur avant l'expiration du délai initial.

La décision d'agrément est notifiée dans les plus brefs délais à compter de la demande d'agrément.

A défaut de notification d'une décision dans le délai imparti, l'agrément est réputé acquis, ce délai pouvant être prolongé suite à une décision motivée du Ministre.

Un règlement grand-ducal fixe les délais d'instruction administrative ainsi que les délais de prolongation pour chaque activité visée par la présente loi.“

**Art. II. La loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille est modifiée comme suit:**

**1° L'article 6 est complété par un nouvel alinéa de la teneur suivante:**

**„L'ONE peut confier les démarches en rapport avec les trois premières initiatives décrites ci-avant à des services spécialisés dûment agréés en application de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Les droits et devoirs de ces services spécialisés sont définis dans un contrat à conclure avec le ministre.“**

**2° A l'article 10, le premier alinéa est remplacé par le texte suivant:**

**„Les missions d'évaluation, d'élaboration de projets d'intervention ou de concertation énumérées à l'article 6 ci-avant peuvent être confiées à des équipes multidisciplinaires composées en tout ou en partie d'agents affectés temporairement à l'ONE tout en étant maintenus dans leurs statut, carrière et grade, ou bien à des services spécialisés dûment agréés en application de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Les droits et devoirs de ces services spécialisés sont définis dans un contrat à conclure avec le ministre.“**

**3° L'article 15 est complété par un nouvel alinéa libellé comme suit:**

**„Les modalités régissant la participation étatique sont fixées dans une ou plusieurs „conventions-cadre“ à conclure entre le ministre et les prestataires.“**

\*

## **EXPOSE DES MOTIFS**

La question de l'évaluation des enfants, jeunes adultes et familles quant à leurs ressources et quant à leurs besoins en matière de mesures d'aide psychosociale est une question qui a connu des développements importants au cours des dernières années dans le secteur de l'encadrement de l'enfance. En France à la suite de la mise en oeuvre des dispositions introduites par la loi No 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, mise en oeuvre qui d'ailleurs n'est toujours pas réalisée dans l'ensemble des départements français, de nombreux travaux de recherche ont été menés à ce propos. Il en va de même en Allemagne où ces recherches ont d'ailleurs entraîné l'élaboration d'une nouvelle refonte du „Kinder- und Jugendhilfegesetz“. Citons également la question de la coordination entre intervenants sociaux, la question du case-management, qui a été au centre de nombreuses recherches universitaires au cours des dernières années. Tout comme cette question a été beaucoup discutée dans le contexte de l'élaboration de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale.

Il est à noter que les points communs de toutes ces tentatives de donner des cadres de référence, législatifs et réglementaires, à la coordination des intervenants autour d'une famille sont guidés par le souci d'une décentralisation, d'une proximité avec l'utilisateur final, et d'un focus sur l'essentiel: le bien-être de l'enfant.

Il est vrai aussi que la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille prévoit déjà ces missions tant au niveau des interventions de l'ONE (article 6), qu'au niveau des interventions payés par forfaits mensuels (article 15). Néanmoins l'actuelle version de la loi dite ASFT n'inclut pas cette activité, ce qui aurait comme conséquence que des prestataires se spécialisant en la matière n'auraient pas besoin d'un agrément, ce qui est difficilement concevable. L'actuel projet de loi tente de remédier à cette difficulté, tout comme il tente de remédier à plusieurs difficultés soulevées par le Conseil d'Etat et qui sont plus amplement décrites dans le commentaire des articles.

\*

## **COMMENTAIRE DES ARTICLES**

### *Amendement No 1 (Intitulé)*

Une modification de l'intitulé devient nécessaire suite à l'amendement No 5, dans le sens que le projet de loi modifiera également la „loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille“.

*Amendement No 2*

Sans commentaire.

*Amendement No 3*

La loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, dite loi ASFT, ne prévoit pas à proprement parler l'offre de service dont il est question au niveau de l'amendement No 5. Or pour les motifs invoqués à ce niveau il y a lieu de prévoir au niveau de l'article premier de la loi dite ASFT l'offre de service en question et ainsi donc de rajouter un troisième tiret:

**„– l'offre de services en matière d'évaluation individuelle des ressources et des difficultés, ainsi qu'en matière d'orientation, de coordination et d'évaluation des mesures développées à la suite de cette évaluation individuelle.“**

*Amendement No 4*

Sans commentaire.

*Amendement No 5*

Cet amendement vise à adapter la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille au nouveau contexte:

1° Le premier point de l'amendement No 5 prévoit un nouvel alinéa à la fin de l'article 6 en vue de préciser que les trois premières initiatives, à savoir „évaluer individuellement les ressources et les difficultés d'enfants (...); organiser des séances de concertation familiale et institutionnelle (...); motiver l'enfant et ses parents (...);“ pourront soit être effectuées par l'ONE lui-même, soit par des services spécialisés. La teneur de cet alinéa sera dès lors:

**„L'ONE peut confier les démarches en rapport avec les trois premières initiatives décrites ci-avant à des services spécialisés dûment agréés en application de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Les droits et devoirs de ces services spécialisés sont définis dans un contrat à conclure avec le ministre.“**

Si en effet dans un certain nombre de situations l'ONE sera à même d'effectuer ces trois missions de l'évaluation individuelle des ressources, de l'organisation des séances de concertation et de la motivation des enfants et des parents par ses propres moyens, il y aura indubitablement des situations, dont le nombre est difficile à évaluer, où l'intervention d'une instance indépendante est requise. En effet l'intervention d'une instance indépendante protégera l'Etat du reproche que les évaluations soient tributaires des budgets disponibles et des politiques gouvernementales, alors que l'instance indépendante n'aura à se justifier que par rapport aux besoins des jeunes et des familles concernés. Signalons aussi que la quasi-totalité des prestataires dans le domaine de l'accueil stationnaire et une part importante des prestataires de l'accueil ambulatoire se sont regroupés pour constituer des entités spécialisées capables justement d'offrir ces „évaluations, élaborations de projets d'intervention et coordinations des mesures d'aide“ de façon indépendante.

2° Le deuxième point de l'amendement No 5 prévoit de remplacer au niveau de l'article 10, le premier alinéa par le texte suivant:

**„Les missions d'évaluation, d'élaboration de projets d'intervention ou de concertation énumérées à l'article 6 ci-avant peuvent être confiées à des équipes multidisciplinaires composées en tout ou en partie d'agents affectés temporairement à l'ONE tout en étant maintenus dans leurs statut, carrière et grade, ou bien à des services spécialisés dûment agréés en application de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Les droits et devoirs de ces services spécialisés sont définis dans un contrat à conclure avec le ministre.“**

Cet amendement s'impose à la suite de l'avis No 48.924 du 22 mars 2011 concernant le „Projet de règlement grand-ducal concernant l'agrément gouvernemental à accorder conformément à la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant 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“, dans lequel le Conseil d'Etat a formulé les observations suivantes:

*„Le Conseil d'Etat estime dès lors que la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille, si elle prévoit indubitablement une mission de coordination, ne s'exprime cependant pas au sujet de l'organe qui doit assumer cette mission. Selon le Conseil d'Etat il résulte du texte de loi que cette mission peut être assumée soit par un prestataire du secteur, soit par l'ONE lui-même, mais en aucun cas le texte de loi ne pourra être interprété en ce sens qu'il doit être créé une interface indépendante de l'ONE et des prestataires du terrain qui travaillent respectivement avec l'enfant et le jeune leur confié.“*

Si en effet dans de nombreuses situations l'ONE sera à même d'effectuer les missions de coordination au moyen de ses propres moyens, il y aura indubitablement des situations dont le nombre est difficile à évaluer où l'intervention d'une instance indépendante est essentielle. Même si le Conseil d'Etat ne conçoit pas „l'autoprescription“ de la part des prestataires comme un danger planant sur le secteur en question, le souci d'éviter ce reproche a néanmoins constitué une trame de fond tant au cours de l'élaboration de la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille que pendant les processus de concertation des années 2009 à 2010. Les prestataires de services ont en effet eux-mêmes insisté sur ce problème (cf. avis de l'EGCA du 16 août 2007 et les deux avis de la Caritas de 2007 et du 10 février 2010). En réaction la quasi-totalité des prestataires dans le domaine de l'accueil stationnaire que de l'accueil ambulatoire se sont regroupés pour constituer trois entités spécialisées capables justement d'offrir ces évaluations, élaborations de projets d'intervention et coordination des mesures d'aide de façon indépendante.

3° Le troisième point de l'amendement No 5 prévoit un nouvel alinéa à la fin de l'article 15 libellé comme suit:

**„Les modalités régissant la participation étatique sont fixées dans une ou plusieurs „conventions-cadre“ à conclure entre le ministre et les prestataires.“**

Cet amendement s'impose à la suite de l'avis No 48.923 du 22 mars 2011 concernant le „Projet de règlement grand-ducal réglant l'organisation et le fonctionnement de l'Office national de l'enfance“, dans lequel le Conseil d'Etat a formulé les observations suivantes:

*„Le Conseil d'Etat constate qu'à l'alinéa 2 de l'article 3, les auteurs du projet de loi sous avis entendent donner à l'Etat le pouvoir d'élaborer une ou plusieurs conventions-cadre en concertation avec les regroupements représentatifs des services, d'aide sociale à l'enfance et à la famille et ceci afin de préciser les modalités de la collaboration ainsi que les droits et devoirs des gestionnaires de services reconnus comme services d'aide sociale à l'enfance, d'un côté, et de l'ONE, de l'autre, ainsi que les modalités pratiques en vue du versement des forfaits.“*

*Il s'agit dès lors de créer des conditions supplémentaires non prévues par la loi habilitante, et le cadre légal endéans lequel le projet de règlement peut évoluer est ainsi dépassé. Il en résulte que cet alinéa, s'il devait être maintenu, risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.“*

Etant donné que dans un secteur en mouvement constant on ne saurait fixer l'ensemble des modalités régissant la participation étatique par la loi ou par règlement grand-ducal sans s'exposer au reproche d'un autoritarisme excessif, étant donné aussi que nous nous trouvons dans un secteur ayant une très longue tradition en matière de négociation des modalités entre représentants de l'Etat et des prestataires, il est opportun de prévoir une base légale à des „conventions-cadre“ à conclure entre ministre et prestataires.

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6162/05

N° 6162<sup>5</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique et de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(17.5.2011)

Par dépêche du 20 juillet 2010, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

Au projet de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire de l'article unique.

Le Conseil d'Etat fut saisi des avis de la Chambre des salariés, de la Chambre de commerce et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics respectivement en date des 28 octobre 2010, 15 décembre 2010 et 16 décembre 2010.

Par dépêche du 5 mai 2011, le Conseil d'Etat a encore été saisi d'une série de cinq amendements gouvernementaux visant à compléter le projet de loi en question. Ces amendements étaient accompagnés d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et d'un texte coordonné du projet de loi amendé. Etant donné que certains de ces amendements sont susceptibles de grever le budget de l'Etat, le Conseil d'Etat estime que la production d'une fiche financière de la part des autorités gouvernementales est requise.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Le projet initial vise à modifier la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (ci-après „la loi ASFT“) en vue de la transposition de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (ci-après: „la directive“) pour autant que les organismes concernés par ladite loi sont visés.

L'objectif de la directive Services est la réalisation d'un véritable marché intérieur des services. Dans ce but, cette directive établit un cadre juridique commun avec quatre objectifs:

- faciliter la liberté d'établissement et la liberté de prestation de services au sein de l'Union européenne, notamment grâce à des mesures de simplification des formalités administratives;
- renforcer les droits des destinataires des services en tant qu'utilisateurs („consommateurs“ de ces services);
- promouvoir la qualité des services;
- établir une coopération effective entre les Etats membres.

Les Etats membres disposaient de trois années à compter de la publication, c'est-à-dire jusqu'au 28 décembre 2009, pour assurer la transposition de la directive. Il paraît toutefois inopportun de transposer la directive dans le cadre de la loi ASFT avant l'adoption de la loi-cadre relative aux services dans le marché intérieur.

Aux termes de la directive, les règles sur la liberté de prestation de services ne s'appliquent pas à certaines activités additionnelles, généralement régies par d'autres textes communautaires (par exemple les activités des avocats) ni aux activités qualifiées de service d'intérêt économique général par l'Etat membre.

Sont aussi exclus de l'ensemble de la directive:

- les services non économiques d'intérêt général (tels que les politiques régaliennes et les régimes de protection sociale);
- les services sociaux relatifs au logement social, à la garde d'enfants et à l'aide aux personnes dans le besoin qui sont exercés soit par l'Etat, soit par des prestataires mandatés par l'Etat, soit par des associations caritatives reconnues comme telles par l'Etat (art. 2.2.j).

La notion de „personne dans le besoin“ est particulièrement vague et laisse dès lors aux Etats membres une grande marge d'appréciation. Elle inclut certainement les personnes bénéficiaires du revenu minimum garanti (RMG), les demandeurs d'emploi, les personnes âgées ou handicapées, les jeunes, les personnes malades y compris des groupes tels que les toxicomanes. Le champ d'intervention des services sociaux assistant ces catégories de personnes n'est pas limité non plus et couvre notamment l'accompagnement social, les mesures de réintégration sur le marché du travail et, d'une manière générale, toute action relevant de l'inclusion sociale.

L'exclusion des services sociaux du champ d'application de la directive résulte d'une volonté commune des groupes politiques au sein du Parlement européen de réécrire la proposition initiale de directive dite „Bolkestein“. Le Parlement a estimé majoritairement que les services sociaux sont essentiels pour garantir le droit fondamental de tout citoyen à la dignité et à l'intégrité (voir à cet égard le considérant 27 de la directive).

Selon le „Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive Services“ édité par la Commission européenne en 2007, mais qui n'a évidemment aucune valeur normative et dont le contenu est notamment contesté par la rapportrice du Parlement européen sur la directive Services sur l'exclusion des services sociaux<sup>1</sup>, les services d'aide à domicile et certains établissements d'accueil des jeunes ne sont pas couverts par l'exclusion et dès lors la directive s'applique à ces activités, étant entendu que les régimes d'autorisation et d'agrément qui les encadrent et qui sont justifiés par l'existence de raisons impérieuses d'intérêt général restent maintenus.

L'exclusion du champ d'application de la directive des services sociaux ne vaut que pour autant qu'ils sont assurés soit par l'Etat, soit par des prestataires mandatés par l'Etat ou par des associations caritatives reconnues par l'Etat. Le mandatement n'est pas défini dans la directive. Cette notion vise-t-elle „l'obligation donnée par la collectivité au mandataire de fournir un service“ (définition figurant dans le Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive Services élaboré par la Commission) ou „la délégation de prestation de services d'intérêt général pour le compte d'une autorité publique“, définition ouvrant plus largement le champ d'application de la directive? En l'absence de définition de la notion au niveau européen, chaque Etat membre est libre d'en définir le contenu, du moins aussi longtemps que la Cour de Justice de l'Union européenne n'aura pas statué sur la question.

Le Conseil d'Etat note que ni le projet de loi ni l'exposé des motifs ne renseignent sur le champ d'application concret de l'exclusion des activités dispensées d'un agrément en cas d'exercice temporaire au Luxembourg.

Se pose notamment la question de savoir si les services sociaux visés par l'article 2.2.j) (qui sont assurés par l'Etat, par des prestataires mandatés par l'Etat ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'Etat) incluent tous les services pour lesquels un agrément est requis.

A noter également que les matières exclues du champ d'application de la directive restent pleinement couvertes par le Traité CE et notamment par les articles 43 et 49 sur la liberté d'établissement et la libre prestation des services et les principes dégagés en la matière par la CJUE (voir art. 3.3 de la directive).

\*

<sup>1</sup> Voir à ce sujet un entretien avec la députée européenne Evelyne GEBHARDT, rapportrice du Parlement européen sur la directive, publié sur le site [www.ssig-fr.org](http://www.ssig-fr.org).

Les amendements gouvernementaux visent à compléter la loi (ASFT) précitée du 8 septembre 1998 ainsi que la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille en vue de combler certaines lacunes signalées par le Conseil d'Etat dans ses avis du 22 mars 2011 au sujet du dispositif réglementaire visant à mettre en œuvre la législation relative à l'aide à l'enfance. Comme ces amendements répondent aux critiques essentielles formulées dans ses avis, ils rencontrent l'accord du Conseil d'Etat.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

Pour son examen des articles, le Conseil d'Etat se basera sur le texte coordonné joint aux amendements gouvernementaux.

### *Intitulé*

L'intitulé du projet complété par la „loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille“ ne donne pas lieu à observation.

### *Article 1er*

L'article 1er regroupe les modifications envisagées à l'endroit de la loi (ASFT) du 8 septembre 1998.

#### *Point 1*

Le dispositif envisagé, qui soumet à l'agrément du ministre compétent les offres de service d'évaluation individuelle ainsi que des services d'orientation, de coordination et d'évaluation des mesures mises en œuvre, constitue le corollaire indispensable des modifications envisagées à l'endroit de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille, qui font l'objet de l'article II.

#### *Point 2*

Sous ce point, le projet de loi introduit un nouvel article 1er bis dans la loi du 8 septembre 1998. Selon l'alinéa 1er de cet article, les activités autres que celles exclues de la directive Services par l'article 2.2.j) peuvent dorénavant être exercées au Luxembourg à titre temporaire sans agrément préalable.

Quelles sont les activités autres que celles visées par l'exclusion qui, selon les auteurs du projet de loi, tombent dès lors dans le champ d'application de la directive? Le Conseil d'Etat se voit dans l'incapacité de se prononcer sur cette question. L'agrément auquel est soumis tout intervenant dans le champ d'application très large de la loi ASFT a essentiellement pour finalité d'assurer un niveau de qualité élevé des prestations à fournir. Or, aux termes du considérant 97 de la directive, les règles imposées par la directive „ne devraient en aucune manière empêcher les Etats membres d'appliquer dans le respect de la présente directive et des autres dispositions du droit communautaire, d'autres exigences ou des exigences supplémentaires en matière de qualité“.

Les conditions imposées en vue de la délivrance d'un agrément dans le domaine social et qui portent notamment, et à titre d'exemple dans le domaine des crèches privées, sur le niveau de formation du personnel, le respect de la clé du personnel, les connaissances linguistiques, les contraintes en matière de sécurité, sont censées s'appliquer à tous les prestataires. Selon l'alinéa 2 du libellé de l'article 1er bis tel qu'il figure au projet, les activités comprises dans le champ d'application de la directive et qui peuvent être exercées temporairement sans agrément préalable, „peuvent toutefois se voir imposer des exigences ... lorsque ces exigences sont justifiées pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement pour autant que ces exigences respectent les principes de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité“.

Mis à part la constatation qu'il est *a priori* difficile d'imaginer des prestations d'activités dans le domaine social suffisamment attractives pour être exercées temporairement – et non pas de manière permanente –, la perspective d'être, le cas échéant, soumis à des „exigences“ paraît de nature à exclure l'intérêt de nombreux prestataires.

Le libellé de l'alinéa 2 reste obscur dans la mesure où l'on conçoit difficilement des conditions imposées dans un agrément délivré en application de l'article 1er de la loi qui ne serait pas justifié par des raisons d'ordre public.

L'alinéa 3 est superfétatoire. Les dispositions légales en matière de droit du travail s'appliquent à tous les salariés engagés sur le territoire national, le tout évidemment sous réserve des dispositions du Livre 1er, titre IV, chapitres 1er et 2 du Code du travail, relatives aux salariés dans le cadre d'une prestation de services transnationale. Est visé plus particulièrement l'article L. 010-1 du Code du travail. Par ailleurs, l'article 1er, 6) de la directive dispose clairement que la directive n'affecte pas le droit du travail ni la législation des Etats membres en matière de sécurité sociale.

Au vu de ces observations, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'intérêt concret de la disposition législative figurant à l'article 1er**bis** du projet sous avis.

### *Point 3*

Ce point introduit un nouvel article 2**bis** dans la loi ASFT en vue de transposer dans le champ d'application couvert par ladite loi l'exigence de simplification des formalités administratives en application du principe de l'autorisation tacite (article 13 de la directive).

Le Conseil d'Etat renvoie à son avis du 23 mars 2010 sur le projet de loi-cadre relative aux services dans le marché intérieur (doc. parl. *No 6022*<sup>9</sup>).

Le Conseil d'Etat propose de prévoir, quant au délai, le même régime que celui figurant à l'article 11 du projet de loi *No 6022* précité, tel qu'il a été amendé.

Il se pose également la question si la disposition afférente n'est pas superfétatoire par rapport au régime général cité ci-avant.

La directive dispose en son article 9, paragraphe 1er que les Etats membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de service et son exercice à un régime d'autorisation que si les conditions suivantes sont réunies:

- „a) le régime d'autorisation n'est pas discriminatoire à l'égard du prestataire visé;
- b) la nécessité d'un régime d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général;
- c) l'objectif poursuivi ne peut être réalisé par une mesure moins contraignante notamment parce qu'un contrôle *a posteriori* interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle.“

Dans tous les domaines couverts par la loi ASFT, l'agrément institué par la loi préalablement à l'exercice de l'activité visée remplit manifestement ces exigences. Les raisons impérieuses d'intérêt général sont incontestables. Le Conseil d'Etat estime que le libellé de l'article 2**bis** est conforme au prescrit de l'article 13 de la directive. Il y aurait toutefois lieu, tel que proposé par la Chambre de commerce dans son avis du 2 décembre 2010, de rayer, dans cet ordre d'idées, le bout de phrase „ce délai pouvant être prolongé suite à une décision motivée du ministre“ de l'alinéa 5 de l'article et d'intégrer ce passage dans l'alinéa 4 qui se lirait comme suit:

„La décision de prolongation du délai ainsi que sa durée est dûment motivée par le ministre et est notifiée au demandeur avant l'expiration du délai initial.“

### *Article II*

Les modifications envisagées dans le cadre de l'article II créent en premier lieu la possibilité pour l'Office national de l'enfance (ONE) de confier la réalisation de ses missions à des services spécialisés, agréés en vertu de la législation ASFT.

En deuxième lieu, le point 3° complète le volet financier de la loi en prévoyant que les modalités régissant la participation étatique sont déterminées par convention-cadre à conclure entre le ministre compétent et les prestataires. Dans ses avis du 22 mars 2011, le Conseil d'Etat avait critiqué l'absence d'une telle disposition.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 17 mai 2011.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Georges SCHROEDER

6162/06

N° 6162<sup>6</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique et de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille**

\* \* \*

**AMENDEMENT ADOPTE PAR LA COMMISSION DE LA FAMILLE,  
DE LA JEUNESSE ET DE L'EGALITE DES CHANCES**

**DEPECHE DU VICE-PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES  
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(1.6.2011)

Monsieur le Président,

Me référant à l'article 19 (2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, j'ai l'honneur de vous soumettre un amendement, tel que la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances l'a adopté dans sa réunion du 24 mai 2011.

*Amendement*

L'article 1er, point 3°, est modifié comme suit:

- La première phrase de l'alinéa 4 de l'article 2bis nouveau introduit dans la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique est complétée comme suit:
 

„Le délai d'instruction administrative est de trois mois et commence au moment où tous les documents nécessaires ont été fournis au Ministre compétent.“
- Le dernier alinéa du même article 2bis est supprimé.

*Commentaire*

La Commission suit le Conseil d'Etat qui „propose de prévoir, quant au délai, le même régime que celui figurant à l'article 11 du projet de loi No 6022“ amendé (devenu la loi du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur) et qui se demande „si la disposition afférente n'est pas superflue par rapport au régime général cité ci-avant“.

\*

Je vous saurais gré, Monsieur le Président, si le Conseil d'Etat pouvait émettre son avis dans un délai très rapproché tel que le projet de loi puisse encore être évacué avant les vacances parlementaires d'été 2011.

Copie de la présente est adressée pour information à Mme Octavie Modert, Ministre aux Relations avec le Parlement, et à Madame Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Famille et de l'Intégration.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

*Le Vice-Président de la Chambre des Députés,*  
Michel WOLTER

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6162/07

**N° 6162<sup>7</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2010-2011

**PROJET DE LOI****portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique et de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille**

\* \* \*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT**

(7.6.2011)

Par dépêche du 1er juin 2011, le Vice-Président de la Chambre des Députés a soumis à l'avis du Conseil d'Etat un amendement adopté par la Commission de la famille, de la jeunesse et de l'égalité des chances dans sa réunion du 24 mai 2011.

Selon l'amendement, l'article 1er, point 3 introduisant un nouvel article *2bis* dans la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique est modifié par l'ajout, dans la première phrase de l'alinéa 4 de l'article *2bis*, de la précision que le délai d'instruction administrative „est de trois mois“.

L'amendement parlementaire vise également à supprimer le dernier alinéa du même article *2bis* qui prévoyait la fixation des délais d'instruction administrative par règlement grand-ducal.

L'amendement parlementaire introduit dans le projet de loi sous avis le même régime que celui figurant à l'article 11 de la loi du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur (Mémorial No 108 du 26 mai 2011).

Le Conseil d'Etat approuve l'amendement.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 7 juin 2011.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Georges SCHROEDER

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6162/08

N° 6162<sup>8</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique et de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille**

\* \* \*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DES SALARIES**

(25.5.2011)

Par lettre du 5 mai 2011, Madame Marie-Josée Jacobs, ministre de la Famille et de l'Intégration, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés.

1. Le présent projet de loi a pour objet d'amender le projet de loi No 6162 modifiant la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, dite loi „ASFT“.

2. Le projet de loi 6162 prévoit de modifier la loi „ASFT“ pour la rendre conforme à la directive 2006/123/CE du parlement européen et du conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (dite directive services).

3. Rappelons que la directive services établit un cadre juridique général favorisant l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires de services ainsi que la libre circulation des services, tout en désirant garantir un niveau de qualité élevé pour les services.

Elle s'applique de manière générale à tout service fourni contre rémunération (en dehors des exceptions prévues) tout en tenant compte de la spécificité de certaines activités ou professions.

Selon cette directive, les Etats membres doivent examiner et, le cas échéant, simplifier les procédures et formalités applicables pour accéder à une activité de services et l'exercer. Afin de renforcer la libre prestation de services, la directive prévoit que les Etats membres doivent garantir le libre accès à l'activité de service ainsi que son libre exercice sur leur territoire. L'Etat membre dans lequel le prestataire de services se déplace ne pourra imposer le respect de ses propres exigences que pour autant que celles-ci soient non discriminatoires, proportionnées et justifiées pour des raisons relatives à l'ordre public, la sécurité publique, la santé publique ou la protection de l'environnement.

4. La directive services prévoit des larges exemptions, mais pas d'exclusion générale des services sociaux.

5. Sont exclus du champ d'application de la directive services les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'Etat, par des prestataires mandatés par l'Etat ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'Etat (article 2.2.j de la directive services).

Il en est de même des „services d'intérêt général non économiques“ (article 2.2.a de la directive services), et des „services de soins de santé, qu'ils soient ou non assurés dans le cadre d'établissements de soins et indépendamment de la manière dont ils sont organisés et financés au niveau national ou de leur nature publique ou privée“ (article 2.2.f de la directive services).

6. La loi dite „ASFT“ et ses règlements d'exécution couvrent tant des activités couvertes par la directive services que des activités explicitement exemptes.

7. Afin de conformer la législation nationale aux règles de la directive services, le projet de base 6162 prévoit d'adapter la loi ASFT sur deux points:

- La première modification a trait à la libre prestation des services prévue à l'article 16 de la directive services et nécessite une modification de l'article 1 de la loi ASFT.

Il est prévu d'ajouter un nouvel article 1bis à la loi ASFT stipulant que *„Pour les activités autres que celles relatives au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin, les personnes physiques ou morales établies dans un autre Etat membre de l'Espace économique européen et y autorisées à exercer une des activités visées par la présente loi ne sont pas soumises à un agrément pour autant qu'elles exercent cette activité au Luxembourg à titre temporaire.*

*Ces prestataires peuvent toutefois se voir imposer des exigences concernant la prestation de l'activité de service lorsque ces exigences sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement pour autant que ces exigences respectent les principes de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité.*

*Les prestataires concernés sont tenus à respecter les règles nationales en matière de conditions d'emploi y compris celles énoncées dans les conventions collectives appliquées à tous les services prestés sur le territoire national conformément au droit communautaire.“*

- En deuxième lieu, il est prévu d'ajouter un nouvel article 2bis à la loi ASFT afin d'adapter la procédure d'agrément des prestataires tombant dans son champ d'application et d'introduire conformément à la directive service le principe de l'agrément tacite.

8. Les auteurs des présents amendements entendent profiter du projet de loi 6162 pour opérer une autre modification de la loi ASFT et qui a pour objet de fixer l'obligation d'agrément des prestataires se spécialisant dans la question de l'évaluation des enfants, jeunes adultes et familles quant à leurs ressources et quant à leurs besoins en matière de mesures d'aide psychosociale.

9. Les auteurs des amendements expliquent en effet, que si la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille prévoit déjà ces missions au niveau des interventions de l'Office national de l'enfance, l'actuelle version de la loi ASFT n'inclut pas cette activité, ce qui aurait comme conséquence que des prestataires se spécialisant en la matière n'auraient pas besoin d'un agrément. L'actuel projet de loi tente partant de remédier à ce déficit.

10. Il est ainsi proposé d'ajouter à l'article 1 de la loi ASFT que „l'offre de services en matière d'évaluation individuelle des ressources et des difficultés, ainsi qu'en matière d'orientation, de coordination et d'évaluation des mesures développées à la suite de cette évaluation individuelle“, sont soumises à agrément.

11. Il est en outre prévu d'adapter la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille de façon à garantir que l'ONE puisse confier les démarches en rapport avec

- l'évaluation individuelle des ressources et des difficultés d'enfants,
- l'organisation des séances de concertation familiale et institutionnelle,
- l'évaluation de la motivation des enfants et ses parents,

à des services spécialisés dûment agréés en application de la loi ASFT.

Ainsi dorénavant, les missions d'évaluation, d'élaboration de projets d'intervention ou de concertation pourront être confiées non seulement à des équipes multidisciplinaires composées en tout ou en partie d'agents affectés temporairement à l'Office national de l'enfance, mais aussi à des services spécialisés dûment agréés en application de la loi ASFT.

12. Il est pour finir ajouté un paragraphe à l'article 15 de la loi de 2008 relative à l'aide à l'enfance et aux familles stipulant que *„Les modalités régissant la participation étatique sont fixées dans une ou plusieurs „conventions-cadres“ à conclure entre le ministre et les prestataires.“*

Cet amendement a pour objet de créer une base légale à des „conventions-cadres“ à conclure entre ministre et prestataires.

\*

**13. La CSL marque son accord au présent projet de loi.**

Luxembourg, le 25 mai 2011

*La Direction*  
René PIZZAFERRI  
Norbert TREMUTH

*Pour la Chambre des salariés,*

*Le Président*  
Jean-Claude REDING

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6162/09

**N° 6162<sup>9</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2010-2011

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique et de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA FAMILLE, DE LA JEUNESSE ET DE L'EGALITE DES CHANCES**

(5.7.2011)

La Commission se compose de: M. Jean-Paul SCHAAF, Président; Mme Sylvie ANDRICH-DUVAL, Rapportrice; MM. Marc ANGEL, Eugène BERGER, Jean COLOMBERA, Mme Claudia DALL'AGNOL, M. Emile EICHER, Mme Viviane LOSCHETTER, MM. Claude MEISCH, Paul-Henri MEYERS, Mmes Tessy SCHOLTES et Vera SPAUTZ, Membres.

\*

**I. ANTECEDENTS**

Le projet de loi élargé a été déposé à la Chambre des Députés le 16 juillet 2010 par la Ministre de la Famille et de l'Intégration.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

La Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances a, lors de sa réunion du 5 octobre 2010, désigné Monsieur Mill Majerus rapporteur du projet de loi. Elle a encore examiné le projet de loi lors de cette même réunion.

La Chambre des Salariés a rendu un avis le 18 octobre 2010. La Chambre de Commerce a avisé le projet de loi le 2 décembre 2010 et la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a rendu son avis le 10 décembre 2010.

Le 5 mai 2011, le projet de loi a été modifié par des amendements gouvernementaux, changeant entre autres l'intitulé du projet de loi.

Le Conseil d'Etat a rendu son premier avis, dans lequel il avise tant le texte initial que les amendements gouvernementaux, le 17 mai 2011.

Le 24 mai 2011, Mme Sylvie Andrich-Duval est nommée, en remplacement de Monsieur Mill Majerus, rapportrice du projet de loi sous rubrique. Lors de cette réunion, la commission a également examiné les amendements gouvernementaux et a procédé à une analyse de l'avis du Conseil d'Etat.

Le 1er juin 2011, la commission a adopté des amendements parlementaires.

La Chambre des Salariés a avisé le projet de loi de façon complémentaire le 25 mai 2011 et le Conseil d'Etat a rendu son avis complémentaire le 7 juin 2011.

Finalement, la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances a adopté le présent rapport lors de sa réunion du 5 juillet 2011.

\*

## II. CONSIDERATIONS GENERALES

### 1. L'objet initial du projet de loi

L'objet initial du projet de loi est de mettre la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (ci-après la loi ASFT) en conformité avec la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (ci-après la directive services) dont la transposition était à réaliser avant le 28 décembre 2009.

L'importante directive services est un acte juridique à caractère transversal en ce qu'elle a vocation à s'appliquer à tous les services fournis contre rémunération, à l'exception, bien sûr, de ceux qu'elle exclut de manière explicite. Cette directive vient d'être transposée en droit luxembourgeois par la loi du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur.

La loi ASFT a précisé pour vocation d'organiser les services fournis à titre principal ou accessoire et contre rémunération dans les domaines social, familial et thérapeutique. Or, la directive services définit la notion de service à l'article 4, point 1) comme étant „[...] toute activité économique non salariée, exercée normalement contre rémunération, visée à l'article 50<sup>1</sup> du traité“. Les services couverts par la loi ASFT sont donc potentiellement des services tombant sous le champ d'application de la définition des services couverts par la directive services.

L'article 2, paragraphe (2), lettre j) de la directive prévoit qu'elle ne s'applique pas aux „[...] services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'Etat, par des prestataires mandatés par l'Etat ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'Etat“. Aux termes du considérant (27) de la directive „[c]es services sont essentiels pour garantir le droit fondamental à la dignité et à l'intégrité humaines et sont une manifestation des principes de cohésion sociale et de solidarité et ne devraient pas être affectés par la présente directive“<sup>2</sup>.

L'énumération des services sociaux prévus à l'article 2, paragraphe (2), lettre j) de la directive est toutefois limitative, de sorte que l'exclusion des services sociaux du champ d'application de la directive services n'est pas générale.

Il importe par ailleurs de préciser que, pour qu'un service social puisse être exclu du champ d'application de la directive, il faut en effet que celui-ci soit assuré par l'Etat ou par des prestataires mandatés par l'Etat ainsi que par des associations caritatives reconnues par l'Etat. Selon la Commission européenne „[l]a notion d'„associations caritatives reconnues comme telles par l'Etat“ comprend les églises et les organisations religieuses poursuivant des fins charitables et bénévoles. A la lumière du libellé de cette exclusion et des explications données au considérant 27, il est clair que ces services ne sont pas exclus lorsqu'ils sont fournis par d'autres types de prestataires, par exemple des opérateurs privés agissant sans un mandat de l'Etat. A titre d'exemple, l'aide à l'enfance assurée par des nourrices privées ou d'autres services d'aide à l'enfance (comme les camps de vacances) fournis par des opérateurs privés ne sont pas exclus du champ d'application de la directive „services“. De même, les services sociaux relatifs à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin en raison de l'insuffisance de leurs revenus familiaux ou d'un manque total ou partiel d'indépendance, ainsi que les services aux personnes risquant d'être marginalisées, comme les services de soins aux personnes âgées ou les services destinés aux chômeurs, ne sont exclus du champ d'application de la directive „services“ que dans la mesure où ils sont fournis par l'un des prestataires visés ci-dessus (c'est-à-dire l'Etat, des prestataires mandatés par l'Etat ou des associations caritatives reconnues comme telles par l'Etat). Ainsi, par exemple, les services privés à domicile d'aide ménagère ne sont pas exclus de la directive „services“ et doivent être couverts par les mesures de mise en oeuvre“<sup>3</sup>.

1 Cet article, devenu entretemps l'article 57 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, prévoit que „Au sens des traités, sont considérées comme services les prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par des dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes [...]“.

2 Sont également exclus du champ d'application de la directive services, les services d'intérêt général non économiques (article 2, paragraphe (2), lettre a) de la directive services), et les „services de soins de santé, qu'ils soient ou non assurés dans le cadre d'établissements de soins et indépendamment de la manière dont ils sont organisés et financés au niveau national ou de leur nature publique ou privée“ (article 2, paragraphe (2), lettre f) de la directive services).

3 Manuel relatif à la mise en oeuvre de la directive „services“, 2007, page 13.

Il est précisé dans l'exposé des motifs du projet de loi que l'article 1er de la loi ASFT, relatif à l'agrément, fait référence à des activités qui sont entreprises ou exercées de manière „non occasionnelle“ ou non temporaire, c'est-à-dire à des services exercés de manière continue. La loi ASFT ne couvre dès lors pas la fourniture temporaire de services par des ressortissants d'autres Etats membres en application du principe de la libre prestation de services régi par l'article 57 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et par l'article 16 de la directive services.

L'article 16 de la directive services prévoit en effet que les Etats membres doivent respecter „[...] le droit des prestataires de fournir des services dans un Etat membre autre que celui dans lequel ils sont établis“. Toute restriction à la libre prestation de services doit satisfaire aux trois principes de base en matière de libre circulation, à savoir la non-discrimination, la nécessité et la proportionnalité et elle doit être justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général.

Sur cette base, les auteurs du projet de loi proposent d'insérer un nouvel article 1bis dans la loi ASFT qui autorise les prestataires de services d'un autre Etat membre, sans devoir solliciter un agrément supplémentaire, à fournir ce service au Luxembourg à condition que ce service y soit exercé à titre temporaire et sans préjudice de l'application d'exigences supplémentaires justifiées pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement.

Il est également important de noter qu'il y a lieu de distinguer entre, d'une part, la fourniture de services sous le couvert de la liberté d'établissement et, d'autre part, la libre prestation de services.

Les auteurs du projet de loi font état du considérant (77) de la directive services selon lequel „[l]orsqu'un opérateur se déplace dans un autre Etat membre pour y exercer une activité de service, il y a lieu de distinguer les situations relevant de la liberté d'établissement de celles couvertes par la libre circulation des services, en fonction du caractère temporaire de l'activité concernée. Pour ce qui est de la distinction entre la liberté d'établissement et la libre circulation des services l'élément clé est, selon la jurisprudence de la Cour de justice, de savoir si l'opérateur est établi dans l'Etat membre dans lequel il fournit le service concerné. Si l'opérateur est établi dans l'Etat membre dans lequel il fournit le service concerné, il devrait rentrer dans le champ d'application de la liberté d'établissement. Si, au contraire, l'opérateur n'est pas établi dans l'Etat membre dans lequel il fournit le service concerné, son activité devrait relever de la libre circulation des services. La Cour de justice a constamment affirmé que le caractère temporaire des activités en cause devrait être apprécié non seulement en fonction de la durée de la prestation, mais également en fonction de sa fréquence, de sa périodicité et de sa continuité. Le caractère temporaire de la prestation ne devrait pas exclure la possibilité pour le prestataire de se doter, dans l'Etat membre où le service est fourni, d'une certaine infrastructure telle qu'un bureau, un cabinet d'avocats ou une étude, dans la mesure où cette infrastructure est nécessaire aux fins de l'accomplissement de la prestation en cause.“

Le projet de loi introduit également un autre principe fondamental de la directive services dans la loi ASFT. Il s'agit plus précisément du principe de l'autorisation tacite.

L'article 13 de la directive services prévoit plusieurs étapes de la procédure d'autorisation variant entre l'autorisation tacite après l'écoulement du délai initialement prévu, ensuite l'autorisation tacite après une prolongation du délai et finalement „un régime différent“ qui ne peut être justifié que par une raison impérieuse d'intérêt général, y compris l'intérêt légitime d'une tierce partie<sup>4</sup>.

L'article 2bis prévu par le projet de loi reflète ces possibilités en prévoyant qu'à „[...] défaut de notification d'une décision d'agrément dans le délai imparti, l'agrément est réputé acquis [...]“. Le délai d'instruction administrative d'une demande d'agrément peut être prolongé une seule fois et pour une durée limitée<sup>5</sup>, lorsque la complexité du dossier le justifie. La décision de prolongation du délai doit être motivée.

Finalement, comme soulevé ci-dessus, tout régime d'autorisation spécifique doit satisfaire aux principes de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité. Le Conseil d'Etat a soulevé dans

4 L'article 13, paragraphe (4) de la directive services prévoit en effet que „En l'absence de réponse dans le délai prévu, éventuellement prolongé, conformément au paragraphe 3, l'autorisation est considérée comme octroyée. Toutefois, un régime différent peut être prévu lorsque cela est justifié par une raison impérieuse d'intérêt général, y compris l'intérêt légitime d'une tierce partie.“

5 L'article 13, paragraphe (3) (de la directive services) relatif aux procédures d'autorisation prévoit que „Lorsque la complexité du dossier le justifie, l'autorité compétente peut prolonger ce délai une seule fois et pour une durée limitée. La prolongation ainsi que sa durée doivent être dûment motivées et notifiées au demandeur avant l'expiration du délai initial“.

son avis du 17 mai 2011 que les domaines couverts par la loi ASFT sont incontestablement fondés sur des raisons impérieuses d'intérêt général devant répondre aux trois principes susmentionnés.

## 2. L'objet élargi du projet de loi: Les amendements gouvernementaux

Le projet de loi a été amendé par le Gouvernement le 5 mai 2011. Les amendements ont pour objet de modifier la loi ASFT ainsi que la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille (ci-après la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille) pour les rendre conformes à l'avis du Conseil d'Etat du 22 mars 2011 portant sur le dispositif réglementaire visant à mettre en oeuvre la législation relative à l'aide à l'enfance et à la famille.

La loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille prévoit en son article 6 que l'Office national de l'enfance (ci-après l'ONE), est notamment compétent pour „[...] évaluer individuellement les ressources et les difficultés d'enfants [...]; [...] organiser des séances de concertation familiale et institutionnelle [...]; [...] motiver l'enfant et ses parents ou représentants légaux [...]“. L'amendement gouvernemental proposé vise à permettre à l'ONE de confier ces trois démarches également à des services spécialisés, dûment agréés et dont les droits et devoirs sont fixés dans un contrat à conclure avec le ministre. Cet amendement vise à instaurer l'intervention d'une instance indépendante qui protégera l'Etat du reproche que les évaluations seraient tributaires des budgets disponibles et des politiques gouvernementales. L'instance indépendante n'aura en revanche à se justifier que par rapport aux besoins des jeunes et des familles concernés.

L'article 10 de la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille prévoit actuellement que les missions d'évaluation, d'élaboration de projets d'intervention ou de concertation, énumérées à l'article 6, peuvent être confiées à des équipes multidisciplinaires.

Le sujet de l'évaluation individuelle des ressources et des difficultés d'un enfant dans le besoin, et en particulier de l'évaluation des jeunes considérés dans le contexte de leur constellation familiale, est devenu au cours de ces dernières années une question-clé dans le secteur social. Cette évaluation détaillée intégrant différentes perspectives et réalisée par des équipes multidisciplinaires est en principe la base d'un projet d'intervention contenant les principaux éléments d'une orientation de l'enfant et de la famille vers les prestations les mieux adaptées à leur situation. Par la suite, les différents éléments de ce projet d'intervention doivent d'être coordonnés et évalués régulièrement quant à leur efficacité.

Au cours du processus de mise en oeuvre de la loi, il s'est avéré qu'il y avait urgence à ce que des services indépendants se spécialisent sur cet ensemble de prestations constitué par l'évaluation des ressources, l'orientation, la coordination et l'évaluation de la mise en oeuvre du projet d'intervention. Ces services sont appelés à jouer un rôle primordial dans la prévention et le soutien précoce à des familles et à des enfants en détresse. En effet, il est important d'avoir à disposition des familles un service qui soit très tôt à l'écoute de leurs problèmes et qui puisse développer à un stade précoce, en commun avec les familles concernées, un projet d'intervention. Plusieurs études confirment que les aides les plus efficaces sont les aides qui sont bien adaptées et qui sont prodiguées le plus tôt possible. Le service de coordination de projets d'intervention (ci-après, le service de CPI) pourra donc assumer le rôle d'un spécialiste compétent et indépendant au service de la famille concernée, tant auprès de l'ONE, financier des mesures d'aide demandées, qu'auprès du prestataire de ces mesures, afin de garantir une cohérence des mesures d'intervention.

A l'avenir, le projet de loi sous rapport permettra donc de confier ces missions à des services spécialisés dûment agréés en vertu de la loi ASFT.

En effet, le Conseil d'Etat a souligné que, même si la loi sur l'aide à l'enfance et à la famille prévoit la coordination de ces projets, elle ne détermine pas pour autant l'organe compétent pour la coordination de ces projets de sorte que la disposition du projet de règlement qui attribue cette tâche à des services spécialisés de coordination indépendants est dépourvue de base légale<sup>6</sup>.

6 Avis du Conseil d'Etat du 22 mars 2011 portant sur le projet de règlement grand-ducal concernant l'agrément gouvernemental à accorder conformément à la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant 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, page 2.

A noter que les représentants mandatés de toutes les associations concernées se sont exprimés à l'unanimité pour les propositions réglementaires soumises par le ministère, propositions d'ailleurs élaborées en étroite collaboration avec les organismes du secteur de l'aide à l'enfance. Le projet de loi, tel qu'amendé par le Gouvernement, entend dès lors compléter la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille par une nouvelle base légale permettant d'instituer des services spécialisés.

Lors de l'analyse du projet de loi par la commission, certaines réserves ont été émises quant à cette approche qui confère une base légale aux services de CPI. Ainsi, l'indépendance des services de CPI serait compromise si jamais ils „prescrivent“ des prestations à des prestataires qui dépendent du même gestionnaire, de sorte qu'ils pratiqueraient ainsi une „auto-prescription“.

En ce qui concerne la base légale des services de CPI, il faut souligner que le projet de loi modifie aussi bien la loi ASFT que la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille. La modification de la loi ASFT vise l'agrément auquel sont soumis les services de CPI et la modification de la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille donne la possibilité à l'ONE de conférer des missions spécialisées aux services de CPI. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs lui-même initié cette démarche.

Les prestataires ont cependant repoussé la suggestion que le Conseil d'Etat avait exprimée à l'occasion de son avis du 22 mars 2011, dans le cadre duquel la Haute Corporation s'est montrée: „[...] convaincu[e] que la coordination des projets d'intervention pourrait être assumée au choix de l'ONE soit par l'ONE lui-même, qui s'est vu doter d'un personnel qualifié à cet effet, soit par le prestataire du terrain qui fournit pour l'enfant lui confié l'essentiel du travail. Désigné par l'ONE comme coordinateur, ce prestataire se mettrait en rapport avec les autres intervenants et par sa désignation ses qualités aurait les pouvoirs de coordination requis, les litiges éventuels étant à trancher par l'ONE“<sup>7</sup>.

Dans son avis précité, le Conseil d'Etat rappelle ainsi, qu'en matière d'assurance-dépendance, système auquel les auteurs du projet de règlement comparent le dispositif ONE, l'élaboration d'un plan de prise en charge est confiée à la cellule d'évaluation et d'orientation, administration de l'Etat, tandis que la coordination de la mise en oeuvre du plan de prise en charge de la personne dépendante est confiée au prestataire.

Les prestataires ont pour leur part affirmé leur volonté de ne pas agir comme „auto-prescripteurs“.

Il y a lieu de souligner dans ce contexte que la quasi-totalité des gestionnaires engagés dans le travail social avec les jeunes en détresse, pour ne pas dire la totalité, soutient la création de services indépendants de l'ONE. A titre d'exemple, onze intervenants majeurs ont créé au cours de l'année 2010 l'ACPI – Association pour la gestion de services de Coordination de Projets d'Intervention ASBL (Anne ASBL (groupe ELISABETH), Autisme Luxembourg ASBL, Caritas Jeunes et Familles ASBL, Femmes en Détresse ASBL, Fondation Kannerschlass, Fondation Lëtzebuurger Kannerduerf, Fondation Maison de la Porte Ouverte, Fondation Pro Familia, Inter-Actions ASBL, Jongenheem ASBL et Nouvelle Association Enfants, Jeunes, Familles ASBL.

Deux autres grands gestionnaires, à savoir l'APEMH et la Croix-Rouge Luxembourgeoise ont créé leur propre service de CPI.

Selon les besoins d'aide du jeune et de sa famille, l'ONE décide si l'intervention d'un service de CPI s'impose ou non, ou si une aide limitée peut-être accordée directement sans l'établissement d'un projet d'intervention par un service de CPI. Le rôle du service de CPI aux côtés des parents doit être distingué de manière claire et nette de celui du prestataire d'un accompagnement social, familial, psychique ou éducatif.

A part l'établissement du diagnostic approfondi, le service de CPI a surtout une fonction de suivi du processus d'aide. Il veille à la coordination et à la cohérence du projet d'intervention pour un jeune. Il est aussi le gardien des droits de l'enfant ou du jeune adulte et veille à ce que son développement ne soit pas mis en danger. Le bien-être de l'enfant ou du jeune adulte est l'objectif principal des interventions de CPI; il prime sur le bien-être du système familial.

<sup>7</sup> Avis du Conseil d'Etat relatif au projet de règlement grand-ducal concernant l'agrément gouvernemental à accorder conformément à la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant 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.

Il importe également de préciser que les services spécialisés ainsi que les prestataires restent sous le contrôle de l'ONE et du ministère qui met à disposition les moyens budgétaires.

Dans un même ordre d'idées, le projet de règlement grand-ducal réglant l'organisation et le fonctionnement de l'Office national de l'enfance<sup>8</sup> avait prévu de donner à l'Etat le pouvoir d'élaborer des conventions-cadres en concertation avec les regroupements représentatifs des services d'aide sociale à l'enfance et à la famille et ceci afin de préciser les modalités de la collaboration ainsi que les droits et devoirs des gestionnaires de services reconnus comme services d'aide sociale à l'enfance, d'un côté, et de l'ONE, de l'autre côté, ainsi que les modalités pratiques en vue du versement des forfaits.

Ce pouvoir de conclure des conventions-cadres n'est toutefois pas prévu par la loi habilitante relative à l'aide à l'enfance et à la famille, de sorte que la disposition en question du projet de règlement grand-ducal encourt la sanction de l'article 95 de la Constitution, à savoir qu'elle risque de ne pas être appliquée<sup>9</sup>.

C'est pour cette raison que le Gouvernement a proposé d'introduire une nouvelle base légale dans la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille prévoyant de manière explicite la possibilité de conclure des conventions-cadres liant le ministre et les prestataires.

\*

### III. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

#### 1. Avis de la Chambre des Salariés

Dans son avis du 18 octobre 2010 ainsi que dans son avis complémentaire du 25 mai 2011, la Chambre des Salariés approuve le projet de loi sous rapport.

#### 2. Avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis du 2 décembre 2010, la Chambre de Commerce propose une modification rédactionnelle de l'article 2bis visant à intégrer la disposition de l'alinéa 5 relatif à la prolongation du délai d'instruction administrative à l'alinéa 4 qui traite lui aussi du délai d'instruction administrative.

Pour le reste, la Chambre de Commerce approuve le projet de loi sous rapport.

#### 3. Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

Dans son avis du 10 décembre 2010, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics fait remarquer que l'alinéa 1er de l'article 2bis prévoit que „[t]oute demande d'agrément fait l'objet d'un accusé de réception dans les dix jours ouvrables de son dépôt“. La Chambre professionnelle se demande s'il faut considérer comme date de dépôt celle du dépôt à la poste ou celle de son arrivée au Ministère. En conséquence, la Chambre recommande d'ajouter à la fin du premier alinéa, après le terme „dépôt“, les mots „au Ministère compétent, l'estampille d'entrée faisant foi“.

#### 4. Avis de la Confédération des organismes prestataires d'aides et de soins

En date du 28 janvier 2011, la Confédération des organismes prestataires d'aides et de soins (COPAS) a déclaré que „la technique de la directive ne semble plus être appropriée pour le domaine qui nous préoccupe“. Elle est d'avis que la directive actuellement „à transposer“ par le projet de loi sous rubrique ne concerne plus les activités régies par la loi ASFT.

\*

<sup>8</sup> Pris en exécution de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille.

<sup>9</sup> Avis du Conseil d'Etat du 22 mars 2011 portant sur le projet de règlement grand-ducal réglant l'organisation et le fonctionnement de l'Office national de l'enfance.

#### IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat a rendu un premier avis le 17 mai 2011 et un avis complémentaire le 7 juin 2011. Nous reviendrons dans le cadre du commentaire des articles sur le détail de ces avis.

\*

#### V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

##### *Intitulé*

Les amendements gouvernementaux du 5 mai 2011 visent à modifier également certaines dispositions de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille, de sorte qu'il y a lieu d'adapter l'intitulé du projet de loi.

*Article 1er: Modifications de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique*

L'article 1er du projet de loi regroupe les dispositions qui modifient la loi ASFT.

Suite aux amendements gouvernementaux du 5 mai 2011, un nouveau point 1 a été rajouté au projet de loi, de sorte que les points subséquents sont renumérotés.

##### *Point 1*

Issu des amendements gouvernementaux du 5 mai 2011, ce point prévoit de rajouter un nouveau tiret à l'article 1er alinéa 2 de la loi ASFT prévoyant que l'offre de services en matière d'évaluation individuelle des ressources et des difficultés, ainsi qu'en matière d'orientation, de coordination et d'évaluation des mesures développées à la suite de cette évaluation individuelle, est soumise à agrément. L'actuelle version de la loi dite ASFT n'inclut pas cette activité, ce qui aurait comme conséquence que des prestataires se spécialisant en la matière n'auraient pas besoin d'un agrément.

Les amendements gouvernementaux visent, en effet, à introduire dans la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille la possibilité pour l'ONE de confier les missions d'évaluation, d'élaboration de projets d'intervention ou de concertation à des services spécialisés qui doivent être dûment agréés.

##### *Point 2: Article 1bis*

###### *Alinéa 1*

Le nouvel article 1bis vise à mettre la loi ASFT en conformité avec l'article 16 de la directive services qui prévoit que „[l]es Etats membres respectent le droit des prestataires de fournir des services dans un Etat membre autre que celui dans lequel ils sont établis. L'Etat membre dans lequel le service est fourni garantit le libre accès à l'activité de service ainsi que son libre exercice sur son territoire“. Cette liberté fondamentale du droit de l'Union européenne est prévue à l'article 57 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui prévoit notamment que „[s]ans préjudice des dispositions du chapitre relatif au droit d'établissement, le prestataire peut, pour l'exécution de sa prestation, exercer, à titre temporaire, son activité dans l'Etat membre où la prestation est fournie, dans les mêmes conditions que celles que cet Etat impose à ses propres ressortissants“.

L'article 16 de la directive services prévoit à cet effet que „[l]es Etats membres ne peuvent pas restreindre la libre prestation de services par un prestataire établi dans un autre Etat membre en imposant [...] l'obligation pour le prestataire d'obtenir une autorisation de leurs autorités compétentes [...]“.

Or, l'article 1er de la loi ASFT qui règle l'agrément des organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique ne s'applique qu'aux services fournis de manière non occasionnelle et ne prévoit pas, de manière explicite, la possibilité de fournir ces services à titre temporaire en application de l'article 57 du Traité et de l'article 16 de la directive services.

Le nouvel article 1bis prévoit dès lors que les services dans les domaines social, familial et thérapeutique peuvent être exercés de façon temporaire au Luxembourg par un prestataire établi dans un autre Etat membre de l'Espace économique européen sans que celui-ci doive solliciter un agrément à cet effet.

Comme indiqué à l'endroit des considérations générales et conformément à l'article 2, paragraphe (2), point j) de la directive services cette possibilité ne s'étend pas aux „[...] services sociaux relatifs au

logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'Etat, par des prestataires mandatés par l'Etat ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'Etat“.

Dans son avis du 17 mai 2011, le Conseil d'Etat se voit dans l'incapacité de trouver une réponse à la question de savoir quelles sont les activités autres que celles visées par l'exclusion qui tombent dès lors dans le champ d'application de la directive. Lors des débats en commission a été cité le cas où un service de soins à domicile faisait défaut dans une région de l'Est du pays. Un prestataire d'un tel service en Allemagne pourrait alors prester, à titre temporaire, ce service dans cette localité luxembourgeoise sans avoir besoin d'un agrément.

De même, il sera permis à des services de soins à domicile établis au Luxembourg d'exercer leur activité dans la région transfrontalière en cas de besoin.

#### Alinéa 2

Toute restriction à la libre circulation des services doit satisfaire, comme indiqué à l'alinéa 2 de l'article 1bis, aux exigences de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité et ne peut être justifiée que par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement. Le projet de loi tient ainsi compte de la théorie des raisons impérieuses d'intérêt général développée par la Cour de Justice de l'Union européenne depuis l'arrêt *Cassis de Dijon*<sup>10</sup>.

#### Alinéa 3

L'alinéa 3 de l'article 1bis prévoit que „[l]es prestataires concernés sont tenus à respecter les règles nationales en matière de conditions d'emploi, y compris celles énoncées dans les conventions collectives appliquées à tous les services prestés sur le territoire national conformément au droit communautaire.“.

Pour le Conseil d'Etat, cet alinéa est superfétatoire, puisque les dispositions légales en matière de droit du travail s'appliquent à tous les salariés engagés sur le territoire national.

La Haute Corporation se réfère par ailleurs à l'article 1er, 6) de la directive qui „[...] dispose clairement que la directive n'affecte pas le droit du travail ni la législation des Etats membres en matière de sécurité sociale“.

La Chambre de Commerce a également proposé la suppression de cette disposition en jugeant que „[c]et alinéa est cependant superfétatoire, alors qu'il fait double emploi avec les dispositions bien plus détaillées de l'article L. 010-1 du Code du travail“.

La commission a dès lors décidé majoritairement de supprimer l'alinéa 3 de l'article 1bis.

#### *Point 3: Article 2bis*

Le nouvel article 2bis vise à transposer dans le champ d'application de la loi ASFT l'exigence de simplification des formalités administratives en application du principe de l'autorisation tacite.

#### Alinéas 1 et 2

Comme indiqué à l'endroit des considérations générales, l'autorisation tacite, tout comme d'ailleurs les formalités administratives prévues à cet effet, découlent de l'article 13 de la directive services. Cet article prévoit que les procédures et formalités d'autorisation doivent être de nature à ce que toute demande soit traitée dans les plus brefs délais et dans un délai raisonnable fixé et rendu public à l'avance. Ce délai ne débute qu'au moment où tous les documents nécessaires sont fournis. Ce n'est que lorsque la complexité du dossier le justifie, que l'autorité compétente peut prolonger ce délai une seule fois et pour une durée limitée. La prolongation ainsi que sa durée doivent être dûment motivées et notifiées au demandeur avant l'expiration du délai initial.

L'article 2bis transpose cette disposition en ce qu'il introduit l'exigence que toute demande d'autorisation doit faire l'objet d'un accusé de réception qui, lui, doit indiquer la date de réception de la demande, le délai d'instruction administrative ainsi que les voies de recours et qu'en l'absence de réponse dans le délai prévu, l'autorisation est considérée comme octroyée.

<sup>10</sup> Arrêt de la Cour du 20 février 1979, *Rewe-Zentral AG contre Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, Affaire 120/78.

### Alinéa 3

L'alinéa 3 oblige l'administration d'informer le demandeur dans les plus brefs délais que sa demande est incomplète ou irrecevable. En cas de demande incomplète, l'administration devra également indiquer les conséquences éventuelles sur le délai d'instruction administrative. Cette disposition tient compte des paragraphes (6) et (7) de l'article 13 de la directive services.

### Alinéa 4 nouveau

Cet alinéa fixe le début du délai d'instruction administrative au moment où tous les documents nécessaires à la demande ont été fournis. Ce délai peut être prolongé une seule fois et pour une durée déterminée, lorsque la complexité du dossier le justifie. La décision de prolongation du délai, ainsi que sa durée, doivent être motivées et notifiées au demandeur.

Dans son avis du 17 mai 2011, le Conseil d'Etat propose de prévoir, quant au délai d'instruction administrative, le même régime que celui figurant à l'article 11, paragraphe (4) de la loi du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur et qui prévoit que „[l]es demandes sont traitées dans un délai raisonnable, qui est fixé et rendu public à l'avance. Sauf dispositions légales contraires, ce délai ne peut pas dépasser trois mois.“.

Sur base de l'avis du Conseil d'Etat, la commission a amendé l'article 2bis en prévoyant un délai d'instruction administrative de trois mois. Suite à cette modification, la commission a également décidé de supprimer le dernier alinéa de l'article 2bis qui prévoyait qu'un „[...] règlement grand-ducal fixe les délais d'instruction administrative ainsi que les délais de prolongation pour chaque activité visée par la présente loi“.

Dans son avis complémentaire du 7 juin 2011, le Conseil d'Etat approuve cet amendement.

Dans son avis du 17 mai 2011, le Conseil d'Etat a soulevé, à l'instar de la Chambre de Commerce, „[...] de rayer, [...], le bout de phrase „ce délai pouvant être prolongé suite à une décision motivée du ministre“ de l'alinéa 5 de l'article et d'intégrer ce passage dans l'alinéa 4 qui se lirait comme suit: „La décision de prolongation du délai ainsi que sa durée est dûment motivée par le ministre et est notifiée au demandeur avant l'expiration du délai initial.“ “.

La commission a décidé de suivre le Conseil d'Etat et la Chambre de Commerce sur ce point.

### Alinéa 5 nouveau

Cette disposition prévoit que la décision d'agrément est notifiée dans les plus brefs délais à compter de la demande d'agrément. A défaut de notification dans ces délais, le principe de l'autorisation tacite s'appliquera.

## *Article II: Modifications de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille*

L'article II a été introduit par les amendements gouvernementaux du 5 mai 2011. Comme soulevé à l'endroit des considérations générales, ces amendements font suite à plusieurs avis du Conseil d'Etat du 22 mars 2011 et portant sur les règlements d'exécution de la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille. Ces amendements confèrent à l'ONE une base légale pour confier la réalisation de ses missions à des services spécialisés, agréés en vertu de la législation ASFT.

### *Point 1*

L'article 6 de la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille prévoit que l'ONE, est notamment compétent pour „[...] évaluer individuellement les ressources et les difficultés d'enfants [...]; [...] organiser des séances de concertation familiale et institutionnelle [...]; [...] motiver l'enfant et ses parents ou représentants légaux [...].“

L'amendement gouvernemental proposé vise à permettre à l'ONE de confier ces trois démarches également à des services spécialisés, dûment agréés et dont les droits et devoirs sont fixés dans un contrat à conclure avec le ministre compétent.

Selon les auteurs de l'amendement, cette disposition vise à instaurer l'intervention d'une instance indépendante qui protégera l'Etat du reproche que les évaluations seraient tributaires des budgets disponibles et des politiques gouvernementales. L'instance indépendante n'aura en revanche à se justifier que par rapport aux besoins des jeunes et des familles concernés.

Il importe de rappeler que ces services spécialisés devront néanmoins être agréés conformément au nouveau tiret 3 de l'article 1er alinéa 2 de la loi ASFT (voir commentaire du point 1 de l'article I).

Les missions confiées aux services spécialisés concernent essentiellement l'évaluation des ressources et l'élaboration d'une proposition de projet d'intervention.

L'ONE conservera néanmoins le pouvoir d'examiner cette proposition de projet d'intervention, de l'adapter en cas de besoin et de prendre une décision relative à son financement. Les prérogatives de l'ONE ne sont donc pas affaiblies. Le projet d'intervention constitue ainsi un instrument supplémentaire dont dispose l'ONE pour préparer sa décision.

Le texte du projet de loi propose également de conférer une base légale aux contrats particuliers à conclure entre le ministre ayant dans ses attributions la famille et les services spécialisés en la matière.

Lors des discussions au sein de la commission parlementaire, il a été soulevé de façon critique que l'ONE „peut confier“ les démarches en question à des services spécialisés, alors que „les droits et devoirs de ces services spécialisés sont définis dans un contrat à conclure avec le ministre“. L'ONE n'a pas de personnalité juridique; il exerce des compétences qui lui sont attribuées par le législateur. Il importe de veiller à éviter un blocage en cas de désaccord entre l'ONE et le ministre, celui-ci étant le supérieur hiérarchique.

Il est cependant souligné que l'intention de la disposition en question est d'avoir un organisme indépendant pour l'élaboration des projets d'intervention.

#### Point 2

L'article 10 de la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille prévoit que les missions d'évaluation, d'élaboration de projets d'intervention ou de concertation, énumérées à l'article 6 peuvent être confiées à des équipes multidisciplinaires.

A l'instar de l'amendement de l'article 6, la modification proposée de l'article 10 de la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille vise à attribuer une base légale à l'ONE l'habilitant à confier les missions d'évaluation, d'élaboration de projets d'intervention ou de concertation prévues à l'article 6 à des services spécialisés dûment agréés en application de la loi ASFT.

#### Point 3

Cette disposition vise à compléter l'article 15 de la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille en prévoyant que „[l]es modalités régissant la participation étatique sont fixées dans une ou plusieurs „conventions-cadre“ à conclure entre le ministre et les prestataires“.

Cet aspect est particulièrement important dans le contexte du secteur social qui est en évolution constante. Comme les besoins en matière d'encadrement changent régulièrement (p. ex. enfants mineurs non accompagnés, nouveau-nés de parents toxicomanes, adolescents violents, abuseurs mineurs, jeunes en rupture totale avec leur milieu d'origine ... pour ne citer que ces quelques situations particulières), les modalités précises de financement doivent être adaptées en permanence. Ces adaptations ne sauraient donner lieu à chaque fois à une modification du règlement grand-ducal afférent. Il est plus simple et plus rapide de les intégrer dans des conventions-cadres à négocier entre fédérations représentatives des prestataires et représentants de l'Etat. D'autant que ce mode de fonctionnement entre organisations non gouvernementales (ONG) et Ministère de la Famille a une tradition de plus de 30 ans et a donc fait ses preuves. Il est à noter que cet amendement répond donc à la fois à une demande expresse des prestataires et à une demande du Conseil d'Etat.

\*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances recommande majoritairement à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique dans la teneur qui suit:

\*

**TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION**

6162

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique et de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille**

**Art. 1er.** La loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique est modifiée comme suit:

1° A l'article 1er alinéa 2, 2ème tiret, le point de fin de phrase est remplacé par un point-virgule et il est ajouté un troisième tiret de la teneur suivante:

*„– l'offre de services en matière d'évaluation individuelle des ressources et des difficultés, ainsi qu'en matière d'orientation, de coordination et d'évaluation des mesures développées à la suite de cette évaluation individuelle.“*

2° A la suite de l'article 1er, il est inséré un article 1bis de la teneur suivante:

**„Art. 1bis.** Pour les activités autres que celles relatives au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin, les personnes physiques ou morales établies dans un autre Etat membre de l'Espace économique européen et y autorisées à exercer une des activités visées par la présente loi ne sont pas soumises à un agrément pour autant qu'elles exercent cette activité au Luxembourg à titre temporaire.

Ces prestataires peuvent toutefois se voir imposer des exigences concernant la prestation de l'activité de service lorsque ces exigences sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement pour autant que ces exigences respectent les principes de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité.“

3° A la suite de l'article 2, il est inséré un article 2bis de la teneur suivante:

**„Art. 2bis.** Toute demande d'agrément fait l'objet d'un accusé de réception dans les dix jours ouvrables de son dépôt.

L'accusé de réception indique:

- la date à laquelle la demande a été reçue
- le délai d'instruction administrative
- les voies de recours
- la mention qu'en l'absence de réponse dans le délai imparti, l'agrément est considéré comme octroyé.

En cas de demande incomplète ou d'irrecevabilité de la demande, le requérant est informé dans les plus brefs délais du besoin de fournir des documents complémentaires qui sont nécessaires à l'examen de sa demande ainsi que des conséquences sur le délai d'instruction administrative.

Le délai d'instruction administrative est de trois mois et commence au moment où tous les documents nécessaires ont été fournis au Ministre compétent. Lorsque la complexité du dossier le justifie, le délai d'instruction administrative peut être prolongé une seule fois et pour une durée limitée. La décision de prolongation du délai ainsi que sa durée est dûment motivée par le ministre et est notifiée au demandeur avant l'expiration du délai initial.

La décision d'agrément est notifiée dans les plus brefs délais à compter de la demande d'agrément. A défaut de notification d'une décision dans le délai imparti, l'agrément est réputé acquis.“

**Art. II.** La loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille est modifiée comme suit:

1° L'article 6 est complété par un nouvel alinéa de la teneur suivante:

*„L'ONE peut confier les démarches en rapport avec les trois premières initiatives décrites ci-avant à des services spécialisés dûment agréés en application de la loi modifiée du 8 septembre 1998*

réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Les droits et devoirs de ces services spécialisés sont définis dans un contrat à conclure avec le ministre.“

2° A l'article 10, le premier alinéa est remplacé par le texte suivant:

„Les missions d'évaluation, d'élaboration de projets d'intervention ou de concertation énumérées à l'article 6 ci-avant peuvent être confiées à des équipes multidisciplinaires composées en tout ou en partie d'agents affectés temporairement à l'ONE tout en étant maintenus dans leurs statut, carrière et grade, ou bien à des services spécialisés dûment agréés en application de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Les droits et devoirs de ces services spécialisés sont définis dans un contrat à conclure avec le ministre.“

3° L'article 15 est complété par un nouvel alinéa libellé comme suit:

„Les modalités régissant la participation étatique sont fixées dans une ou plusieurs „conventions-cadre“ à conclure entre le ministre et les prestataires.“

Luxembourg, le 5 juillet 2011

La Rapportrice,  
Sylvie ANDRICH-DUVAL

Le Président,  
Jean-Paul SCHAAF

6162/10

**N° 6162<sup>10</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2010-2011

---

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique et de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille**

\* \* \*

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL  
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(15.7.2011)

*Le Conseil d'Etat,*

appelé par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 14 juillet 2011 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique et de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille**

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 13 juillet 2011 et dispensé du second vote constitutionnel;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'Etat en ses séances des 17 mai 2011 et 7 juin 2011;

*se déclare d'accord*

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique du 15 juillet 2011.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Georges SCHROEDER

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

23



## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

---

MW/PR

### Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances

#### Procès-verbal de la réunion du 5 juillet 2011

##### ORDRE DU JOUR :

1. 6141 Projet de loi portant
  1. approbation de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, faite à New York, le 13 décembre 2006
  2. approbation du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits des personnes handicapées relatif au Comité des droits des personnes handicapées, fait à New York, le 13 décembre 2006
  3. désignation des mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées
  - Rapporteur : Monsieur Paul-Henri Meyers
  
  - Présentation et adoption d'un projet de rapport
  
2. 6162 Projet de loi portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique et de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille
  - Rapportrice : Madame Sylvie Andrich-Duval
  
  - Présentation et adoption d'un projet de rapport
  
3. 6021 Projet de loi sur le surendettement
  - Rapporteur : Monsieur Mill Majerus
  
  - Désignation d'un nouveau rapporteur
  
4. Echange de vues demandé par le groupe parlementaire déi gréng au sujet de l'Agence du Bénévolat dans le cadre de l'Année Européenne du Bénévolat
  
5. Divers

\*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Marc Angel, M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol, Mme Viviane Loschetter, M. Claude Meisch, M. Paul-Henri Meyers, M. Marcel Oberweis (en rempl. de M. Emile Eicher), M. Jean-Paul Schaaf, Mme Tessa Scholtes, Mme Vera Spautz

Mme Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Famille et de l'Intégration

M. Pierre Jaeger, M. Pierre Biver, du Ministère de la Famille et de l'Intégration

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : M. Jean-Paul Schaaf, Président de la Commission

\*

### **1. Projet de loi 6141**

Monsieur le Rapporteur signale un redressement matériel à faire au projet de rapport, à savoir l'ajout de la partie de phrase « relatif au Comité des droits des personnes handicapées » au point 2. de l'intitulé aux pages 7 et 10, la disparition provenant du traitement de texte informatique.

Le projet de loi doit être adopté par la Chambre des Députés avec une majorité qualifiée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution (cf. projet de rapport, point 2.4).

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité. La Commission propose comme temps de parole le modèle 1.

### **2. Projet de loi 6162**

Madame la Rapportrice présente brièvement son projet de rapport qui expose en détail notamment l'objet du projet de loi 6162.

Le projet de rapport est adopté par la Commission en sa majorité (deux abstentions) ; le modèle de base est proposé comme temps de parole.

### **3. Projet de loi 6021**

La Commission désigne unanimement son président, Monsieur Jean-Paul Schaaf, comme nouveau rapporteur du projet de loi.

L'examen du projet de loi ainsi que des différents avis sera entamé en automne 2011.

### **4. Demande du groupe parlementaire *déi gréng* au sujet de l'Agence du Bénévolat dans le cadre de l'Année Européenne du Bénévolat**

La représentante du groupe parlementaire *déi gréng* rappelle sa question parlementaire n°1304 du 9 mars 2011, à laquelle Madame la Ministre a répondu le 22 mars 2011. Suite à la démission de la directrice de l'Agence du Bénévolat, des explications supplémentaires sont souhaitables, notamment en ce qui concerne l'origine des conflits et la manière de gérer dans le futur de telles situations, de même que la gestion des moyens budgétaires.

Madame la Ministre explique que l'Association du Bénévolat Luxembourg est une ONG (organisation non-gouvernementale) subventionnée par l'Etat ; le Ministère de la Famille n'est toutefois pas compétent pour l'engagement du personnel ni pour les démissions. La démission dont il est question n'était d'ailleurs pas donnée avec l'intention de la rendre publique à travers les médias.

En 2001, Année Internationale du Volontariat, a été créée l'Agence du Bénévolat, organe exécutif de l'Association du Bénévolat Luxembourg. Le Conseil Supérieur du Bénévolat a été créé en 2003. L'Agence du Bénévolat est subventionnée par une convention avec l'Etat pour les frais de fonctionnement et les frais de personnel. Pour l'exercice 2011, ce budget s'élève à 144 151 € pour deux postes à mi-temps (1 carrière universitaire et 1 employé carrière D). Une tâche administrative à mi-temps a été demandée pour 2012.

Les missions principales de l'Agence du Bénévolat sont l'accueil et l'orientation des bénévoles, le soutien des associations encadrant des bénévoles, en leur offrant par exemple une formation juridique ou en les soutenant dans le cadre des assises annuelles du bénévolat, ainsi que l'information et la sensibilisation du public. Depuis 2009 fonctionne le Portail du Bénévolat.

Les moyens budgétaires pour la promotion du bénévolat s'élèvent pour 2011 à 20 800 €. Le budget pour l'Année Européenne du Bénévolat se compose de 65 000 € de fonds nationaux et de 65 000 € de fonds européens. A ceux-ci sont liées des conditions, telle la mise en place d'une agence de communication. Comme Madame la Ministre a indiqué dans sa réponse aux questions parlementaires n°1304 et n°1307, l'année européenne poursuit plusieurs objectifs : sensibiliser le public à la valeur et à l'importance du bénévolat, dans le but de recruter de nouveaux bénévoles, remercier et récompenser les bénévoles, faire aussi le lien avec l'année européenne du vieillissement actif en 2012.

Des conférences ont été organisées, entre autres, au sujet du bénévolat dans les entreprises, des femmes engagées dans le bénévolat, du bénévolat et de l'intégration. Plusieurs événements auront encore lieu jusqu'à la clôture officielle de l'année en décembre 2011 (cf. annexe 1). L'entreprise des postes et télécommunications a émis un timbre au logo de l'Année Européenne du Bénévolat.

Le Ministère de la Famille et de l'Intégration remplit le rôle de coordinateur pour la mise en œuvre de l'année. L'Agence du Bénévolat assure le secrétariat et un comité de coordination a établi le programme des activités. Le Conseil Supérieur du Bénévolat accompagne les activités.

Suite à la démission de sa chargée de direction, l'Agence du Bénévolat a fait publier une annonce d'offre d'emploi. La nouvelle chargée de direction, venant de la Maison d'Adoption de la Croix-Rouge, commencera le 1<sup>er</sup> septembre 2011. Le programme pour l'année européenne continue à être exécuté tel que prévu. Madame la Ministre informe la Commission aussi des travaux en cours sur l'élaboration d'un passeport du bénévolat

La représentante du groupe parlementaire *déi gréng* s'intéresse plus particulièrement à la répartition des moyens budgétaires. Est-ce que les deniers publics ont été distribués suivant les critères retenus et est-ce que les associations bénéficiaires rendent compte de leur utilisation au ministère ?

Madame la Ministre confirme qu'une critique formulée consiste à dire que l'agence de communication reçoit trop de fonds. Il convient toutefois de préciser que l'agence doit disposer des moyens nécessaires pour financer toute la publicité, les publications, les invitations. L'utilisation des fonds est non seulement déterminée au niveau national, mais également au niveau européen suivant les besoins à financer.

Madame la Ministre reste responsable de l'utilisation des fonds et reçoit régulièrement les décomptes. Elle peut confirmer une utilisation conforme aux critères et objets retenus.

\*

Madame la Ministre rappelle que le Conseil d'Etat vient de rendre son avis relatif au projet de loi 6161 portant modification 1. de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées; 2. du code du travail. Elle se concertera avec Monsieur le Rapporteur sur les propositions du Conseil d'Etat, de sorte que les travaux parlementaires pourront avancer plus vite en automne. Comme le Conseil d'Etat « insiste à ce que la fiche financière, qui doit en vertu de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat accompagner tout projet de loi susceptible de grever le budget de l'Etat, soit jointe au projet de loi », Madame la Ministre communique cette fiche déjà à la Commission (annexe 2).

\*

## **5. Divers**

Monsieur le Président informe la Commission que le projet de loi 5914 ayant pour objet de modifier l'âge légal du mariage et les dispositions y afférentes, ainsi que d'abroger les délais de viduité et de compléter certaines dispositions du Code civil vient d'être renvoyé à la Commission juridique.

Luxembourg, le 27 juillet 2011

La Secrétaire,  
Marianne Weycker

Le Président,  
Jean-Paul Schaaf

**Annexes :** 1) Année Européenne du Bénévolat – Programme  
2) Fiche financière relative au projet de loi 6161



## 2011 - Année Européenne du Bénévolat

**Pak eng Hand un : gëff Bénévole!**

Sous le Haut Patronage de Leurs Altesses Royales le Grand-Duc et la Grande-Duchesse

Coordinateur national : **Ministère de la Famille et de l'Intégration**

### Programme :

- **Assises du Bénévolat**  
le 15 décembre 2010 à l'Abbaye Neumünster
- **Journée du Bénévolat et de la Cohésion sociale**  
le 9 janvier 2011 à Esch/Alzette  
lien avec « 2010 - Année européenne contre la Pauvreté et l'Exclusion sociale »  
avec l'association Stëmm vun der Strooss Esch, Inecc et le Lions Club Esch/Alzette
- **Conférence « Changez les choses, devenez bénévoles »**  
de Madame Viviane Reding, Vice-Présidente de la Commission Européenne  
le 16 février 2011 à la Banque de Luxembourg, en collaboration avec la Représentation de la Commission européenne au Luxembourg
- **« Tour Européen du Bénévolat »**  
du 16 au 19 février 2011 au 47, bd Royal à Luxembourg  
4 journées thématiques destinées à présenter le bénévolat sous ses différentes facettes
- **Table-ronde « Les femmes engagées et le bénévolat »**  
le 18 mars 2011 à l'Hôtel Royal à Luxembourg
- **Bénévolat et Intégration**  
du 18 au 20 mars 2011 à la LuxExpo au Kirchberg  
dans le cadre du « Festival des migrations, des cultures et de la citoyenneté / Salon du livre et des cultures »
- **Conférence « Le Bénévolat et les entreprises »**  
le 7 avril 2011 à la Chambre des Métiers au Kirchberg
- **« Forum du Bénévolat »**  
du 28 avril au 7 mai 2011 au Shopping Center City Concorde à Bertrange
- **Bénévolat et Grande-Région**  
le 24 septembre 2011 à Schengen  
action conjointe d'associations du Luxembourg, de l'Allemagne, de la Belgique et de la France
- **Séminaire - Conférence « Migration et Bénévolat »**  
les 7 et 8 octobre 2011 à l'Abbaye de Neumünster à Luxembourg
- **Journée du Bénévolat : Sensibilisation et Reconnaissance du Bénévolat**  
le 20 octobre 2011 à Kockelscheuer  
dans le cadre du « Tournoi WTA de Tennis »
- **Journée du Bénévolat et de la Cohésion sociale**  
les 18 et 19 novembre 2011 au Centre culturel KulturFabrik à Esch/Alzette  
lien avec « 2012 - Année européenne du Vieillessement actif »  
dans le cadre du « Festivasion »
- **Clôture officielle de « 2011 - Année Européenne du Bénévolat »**  
le 5 décembre 2011 au Cercle Municipal à Luxembourg  
séance académique avec Remise des « Prix du Mérite du Bénévolat »

**FICHE FINANCIERE RELATIVE AU PROJET DE LOI PORTANT  
MODIFICATION DE LA LOI MODIFIÉE DU 12 SEPTEMBRE 2003  
RELATIVE AUX PERSONNES HANDICAPÉES**

Parmi les modifications substantielles prévues par le présent projet de loi qui ont un impact direct sur le budget de l'Etat figurent (1) au niveau de l'article 21 de la loi, la participation de l'Etat à raison de 100% aux frais de salaire de tout travailleur handicapé orienté vers un atelier protégé et (2) au niveau de l'article 26 de la loi, le fait de mettre intégralement en compte le revenu pour personnes gravement handicapées en vue de la détermination des prestations de revenu minimum garanti.

***(1) Participation de l'Etat à raison de 100% aux frais de salaire de tout travailleur handicapé orienté vers un atelier protégé***

Cette mesure permet de garantir aux travailleurs handicapés orientés vers un atelier protégé – et notamment à ceux qui, en raison de leur handicap, ne sont pas en mesure de travailler de manière économiquement rentable – les mêmes chances d'être engagés par un atelier protégé que les travailleurs handicapés dont la perte de rendement est moins élevée. L'accent est ainsi mis sur un des principaux fondements de la loi qui est l'emploi des personnes en situation de handicap, qui engendre dans la plupart des cas leur indépendance économique et qui permet de lutter efficacement contre leur exclusion sociale. Cette modification entraînerait une charge budgétaire estimative (sur base des chiffres de 2009) supplémentaire de 2.224.255,43 €, soit une augmentation de 17% par rapport aux montants versés en 2009.

***(2) La mise en compte intégrale du revenu pour personnes gravement handicapées en vue de la détermination des prestations de revenu minimum garanti***

*« À rappeler qu'en vertu de la loi sous rubrique, le revenu pour personnes gravement handicapées (ci-après RPGH) est payé par le Fonds National de la Solidarité (ci-après FNS) à ceux qui du fait de la gravité de leur handicap sont dans l'impossibilité de gagner leur vie sur le premier marché de travail ou dans un atelier protégé.*

*En fait, le RPGH remplace dans cette hypothèse le Revenu minimum garanti (ci-après RMG) auquel il est recouru avant l'introduction de la nouvelle prestation par la loi précitée de 2003, les montants du RMG et du nouveau Revenu pour personnes gravement handicapées étant d'ailleurs identiques.*

*Ceci étant, l'agencement des deux textes fait que dans le cadre de la législation RMG, le RPGH est considéré comme revenu de remplacement et dès lors, conformément aux règles générales de la prise en considération des revenus d'un demandeur RMG, immunisé à raison de 30%.*

*Il en résulte qu'un bénéficiaire du RPGH, par le jeu de l'immunisation, se voit verser en outre un complément de 30% du montant maximal.*

*Le RPGH, initialement censé être identique dans son montant au RMG, se trouve dès lors relevé par le biais du mécanisme prédécrit à un montant dépassant de 30% le RMG.*

*(...) l'interaction des deux législations et le résultat prédécrit qui en découle (...) n'était point un objectif délibérément recherché. \*»*

---

\* remarques formulées par l'Inspection générale des finances dans le projet de budget 2007

L'objectif de la modification de l'article 26 de la loi en question est d'éviter l'effet de la double immunisation aux termes de laquelle, par le jeu de l'application de la présente loi et de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, le bénéficiaire du revenu pour personnes gravement handicapées introduit une demande en obtention du revenu minimum garanti pour obtenir ensuite le bénéfice de l'immunisation du chef de la législation sur le revenu minimum garanti.

Cette situation contrevient à la volonté du législateur, qui de par l'introduction de la loi a voulu créer une situation financière autonome dans le chef des personnes handicapées tombant sous le bénéfice de la loi et ce sans devoir recourir aux prestations de la loi sur le revenu minimum garanti.

Cette modification permettrait de réaliser une épargne par an de :  
 $252 \times 321,28 \text{ € (minimisation 30\%)} = 80.962,56 \text{ €} \times 12 = 971.550,72 \text{ € / an.}$

Les autres modifications proposées par le projet de loi en question n'ont pas d'impact, sinon une incidence ponctuelle ou/et négligeable et difficilement chiffrable, sur le budget de l'Etat.





## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

---

MW/PR

### Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances

#### Procès-verbal de la réunion du 24 mai 2011

##### ORDRE DU JOUR :

1. Désignation d'un nouveau Président de la Commission
2. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 15 février 2011 (N°12), du 29 mars 2011 (N°15), des 5 (N°16 et N°17), 26 (N°18) et 28 avril 2011 (N°19)
3. 6162 Projet de loi portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique et de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille
  - Rapporteur : Monsieur Mill Majerus
  - Désignation d'un nouveau Rapporteur
  - Présentation d'amendements gouvernementaux
  - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
4. 6141 Projet de loi portant
  1. approbation de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, faite à New York, le 13 décembre 2006
  2. approbation du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits des personnes handicapées relatif au Comité des droits des personnes handicapées, fait à New York, le 13 décembre 2006
  3. désignation des mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées
    - Rapporteur : Monsieur Paul-Henri Meyers
  - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
5. Divers

\*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Emile Eicher, Mme Lydie Err (en rempl. de Mme Vera Spautz), M. Fernand

Kartheiser (en rempl. de M. Jean Colombera), Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers, M. Jean-Paul Schaaf, Mme Tessy Scholtes

Mme Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Famille et de l'Intégration

M. Pierre Jaeger, M. Pierre Biver, du Ministère de la Famille et de l'Intégration

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Marc Angel

\*

Présidence : Pour le point 1. : Mme Claudia Dall'Agnol, Vice-Présidente  
Pour les points 2. à 5. : M. Jean-Paul Schaaf, Président

\*

### **1. Désignation d'un nouveau Président de la Commission**

Madame la Vice-Présidente rappelle le décès inopiné en avril 2011 de son Président, M. Mill Majerus. Elle remercie les membres de la Commission pour la confiance qu'ils lui ont témoignée pendant l'intérim.

La Commission désigne unanimement M. Jean-Paul Schaaf comme nouveau président.

Monsieur le Président remercie Mme Claudia Dall'Agnol pour avoir assuré la présidence jusqu'à la désignation d'un nouveau président.

Il souhaite également la bienvenue à Mme Tessy Scholtes, nouveau membre de la Commission en remplacement de M. Majerus.

### **2. Approbation de projets de procès-verbal**

Les projets de procès-verbal ne donnent pas lieu à observation et sont approuvés à l'unanimité.

### **3. Projet de loi 6162**

#### **- Désignation d'un nouveau Rapporteur**

La Commission désigne Mme Sylvie Andrich-Duval comme rapportrice en remplacement de M. Majerus.

#### **- Présentation d'amendements gouvernementaux et examen de l'avis du Conseil d'Etat**

Madame la Ministre rappelle que ce projet de loi a pour objet de modifier la loi dite ASFT (loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique) pour la conformer à la directive services (directive 2006/123/CE du parlement européen et du conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, dite directive Services ou directive Bolkestein).

Comme l'oratrice avait déjà précisé au cours de la réunion du 5 octobre 2010, il s'est avéré que la loi ASFT couvre aussi bien des activités couvertes par la directive services que des activités exemptes. L'exposé des motifs du projet de loi, tel qu'il fut déposé, explique que « lorsqu'un opérateur se déplace dans un autre Etat membre pour y exercer une activité de service », il faut distinguer entre la liberté d'établissement et la libre circulation des services. L'élément-clé est, suivant la jurisprudence de la Cour de justice, de savoir si l'opérateur est établi dans l'Etat membre dans lequel il fournit le service concerné, auquel cas son activité relève de la liberté d'établissement.

Les auteurs du projet de loi dans sa version initiale ont constaté que la disposition de l'article 1<sup>er</sup> de la loi ASFT est insuffisante « pour assurer l'absence d'obstacles à la libre circulation des services tel que prévu par la directive services de sorte qu'il convient de compléter la loi « ASFT » à ce sujet ».

L'article 1<sup>er</sup> de cette loi concerne l'agrément nécessaire pour pouvoir entreprendre ou exercer « d'une manière non-occasionnelle » l'une des activités énumérées. Les activités occasionnelles ne rentrent pas dans le champ d'application de la loi ASFT et ne nécessitent pas d'agrément. Le projet de loi 6162 propose l'ajout d'un article 1bis nouveau qui prévoit que les prestataires « peuvent toutefois se voir imposer des exigences concernant la prestation de l'activité de service lorsque ces exigences sont justifiées pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement pour autant que ces exigences respectent les principes de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité ».

L'alinéa 3 de l'article 1bis nouveau proposé se lit comme suit :

« Les prestataires concernés sont tenus à respecter les règles nationales en matière de conditions d'emploi, y compris celles énoncées dans les conventions collectives appliquées à tous les services prestés sur le territoire national conformément au droit communautaire. ».

Pour le Conseil d'Etat, cet alinéa est superfétatoire, puisque les dispositions légales en matière de droit du travail s'appliquent à tous les salariés engagés sur le territoire national. Il se réfère par ailleurs à l'article 1<sup>er</sup>, 6) de la directive qui « dispose clairement que la directive n'affecte pas le droit du travail ni la législation des Etats membres en matière de sécurité sociale ».

L'article 2bis nouveau proposé précise la procédure d'agrément et dispose dans son avant-dernier alinéa qu'à défaut de notification d'une décision d'agrément dans le délai imparti, « l'agrément est réputé acquis », si toutefois le délai n'a pas été prolongé avant son expiration. Il introduit donc le principe de l'autorisation tacite.

Suite aux avis rendus par le Conseil d'Etat sur les projets de règlements grand-ducaux relatifs à la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille, les auteurs ont apporté des amendements au texte initial (cf. document parlementaire 6162<sup>4</sup>). Le projet de loi amendé modifie également la loi du 16 décembre 2008 précitée. Les auteurs soulignent que cette loi prévoit déjà les missions d'évaluation, d'élaboration de projets d'intervention et de concertation (articles 6 et 15 de la loi). « Néanmoins l'actuelle version de la loi dite ASFT n'inclut pas cette activité, ce qui aurait comme conséquence que des prestataires se spécialisant en la matière n'auraient pas besoin d'un agrément, ce qui est difficilement concevable. »

L'amendement 5 concerne les articles 6, 10 et 15 de la loi précitée du 16 décembre 2008 :

- Le premier point de l'amendement 5 ajoute un nouvel alinéa à l'article 6 en vue de préciser que les trois premières initiatives, à savoir « évaluer individuellement les ressources et les

difficultés d'enfants (...); organiser des séances de concertation familiale et institutionnelle (...); motiver l'enfant et ses parents (...); » pourront être effectuées soit par l'ONE (Office national de l'enfance) lui-même, soit par des services spécialisés.

Les auteurs font remarquer que si l'ONE est à même d'effectuer ces trois missions dans un certain nombre de cas, « il y aura indubitablement des situations, dont le nombre est difficile à évaluer, où l'intervention d'une instance indépendante est requise ». La raison en est que « l'intervention d'une instance indépendante protégera l'Etat du reproche que les évaluations soient tributaires des budgets disponibles et des politiques gouvernementales, alors que l'instance indépendante n'aura à se justifier que par rapport aux besoins des jeunes et des familles concernés ».

- Le deuxième point consiste à compléter le premier alinéa de l'article 10, afin de donner une base légale aux services de coordination de projets d'intervention (CPI) de l'aide à l'enfance et à la famille, conformément à l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de règlement grand-ducal afférent (avis n° 48 924).

En effet, le Conseil d'Etat estime que la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille, « si elle prévoit indubitablement une mission de coordination, ne s'exprime cependant pas au sujet de l'organe qui doit assumer cette mission. Selon le Conseil d'Etat il résulte du texte de loi que cette mission peut être assumée soit par un prestataire du secteur, soit par l'ONE lui-même, mais en aucun cas le texte de loi ne pourra être interprété en ce sens qu'il doit être créé une interface indépendante de l'ONE et des prestataires du terrain qui travaillent respectivement avec l'enfant et le jeune leur confié. ».

- Le troisième point prévoit un nouvel alinéa à l'article 15 *in fine*, suite à l'avis n° 48 923 du Conseil d'Etat relatif au Projet de règlement grand-ducal réglant l'organisation et le fonctionnement de l'Office national de l'enfance.

Le Conseil d'Etat retient dans son avis « qu'à l'alinéa 2 de l'article 3, les auteurs du projet de loi sous avis entendent donner à l'Etat le pouvoir d'élaborer une ou plusieurs conventions cadres en concertation avec les regroupements représentatifs des services, d'aide sociale à l'enfance et à la famille et ceci afin de préciser les modalités de la collaboration ainsi que les droits et devoirs des gestionnaires de services reconnus comme services d'aide sociale à l'enfance, d'un côté, et de l'ONE, de l'autre, ainsi que les modalités pratiques en vue du versement des forfaits.

Il s'agit dès lors de créer des conditions supplémentaires non prévues par la loi habilitante, et le cadre légal endéans lequel le projet de règlement peut évoluer est ainsi dépassé. Il en résulte que cet alinéa, s'il devait être maintenu, risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. ».

Il ressort du commentaire de l'amendement qu'« Etant donné que dans un secteur en mouvement constant on ne saurait fixer l'ensemble des modalités régissant la participation étatique par la loi ou par règlement grand-ducal sans s'exposer au reproche d'un autoritarisme excessif, étant donné aussi que nous nous trouvons dans un secteur ayant une très longue tradition en matière de négociation des modalités entre représentants de l'Etat et des prestataires, il est opportun de prévoir une base légale à des « conventions-cadre » à conclure entre ministre et prestataires. ».

Dans son avis du 17 mai 2011, le Conseil d'Etat rappelle que les Etats membres « disposaient de trois années à compter de la publication, c'est-à-dire jusqu'au 28 décembre 2009, pour assurer la transposition de la directive ». Il juge cependant « inopportun de transposer la directive dans le cadre de la loi ASFT avant l'adoption de la loi-cadre relative aux services dans le marché intérieur. ».

Madame la Ministre précise que l'élaboration de la loi-cadre nécessite un temps considérable, de sorte qu'il est préférable d'effectuer dans l'immédiat les adaptations nécessaires des autres lois. C'est pour cette raison que le Gouvernement a déposé séparément le projet de loi sous rubrique, qu'il a par ailleurs amendé.

Le Conseil d'Etat souligne que l'« exclusion du champ d'application de la directive des services sociaux ne vaut que pour autant qu'ils sont assurés soit par l'Etat, soit par des prestataires mandatés par l'Etat ou par des associations caritatives reconnues par l'Etat ». En l'absence de définition du mandatement au niveau européen, « chaque Etat membre est libre d'en définir le contenu, du moins aussi longtemps que la Cour de Justice de l'Union européenne n'aura pas statué sur la question ».

Concernant l'article 1er, 2° du projet de loi amendé, un nouvel article 1bis est introduit dans la loi ASFT du 8 septembre 1998. Le Conseil d'Etat se voit dans l'incapacité de trouver une réponse à la question de savoir quelles sont les activités autres que celles visées par l'exclusion qui tombent dès lors dans le champ d'application de la directive.

Madame la Ministre explique que cette disposition se justifie par le souci d'être complet dans la transposition de la directive. L'oratrice s'imagine le cas où un service de soins à domicile ferait défaut dans une localité de l'Est du pays. Un prestataire d'un tel service en Allemagne pourrait alors assurer ce service dans cette localité luxembourgeoise sans avoir besoin d'un agrément.

Pour ce qui est de l'agrément, il importe d'y déterminer notamment la formation requise du personnel, les effectifs, les compétences linguistiques nécessaires.

L'oratrice revient à l'alinéa 3 de l'article 1bis nouveau qui est superfétatoire pour le Conseil d'Etat, puisque les dispositions légales en matière de droit du travail s'appliquent à tous les salariés engagés sur le territoire national. Il se réfère par ailleurs à l'article 1<sup>er</sup>, 6) de la directive qui « dispose clairement que la directive n'affecte pas le droit du travail ni la législation des Etats membres en matière de sécurité sociale ».

Le point 3 de l'article 1er du projet de loi amendé propose d'introduire un nouvel article 2bis dans la loi ASFT « en vue de transposer dans le champ d'application couvert par ladite loi l'exigence de simplification des formalités administratives en application du principe de l'autorisation tacite (article 13 de la directive) ». Le Conseil d'Etat renvoie à son avis du 23 mars 2010 relatif au projet de loi-cadre 6022 relative aux services dans le marché intérieur et « propose de prévoir, quant au délai, le même régime que celui figurant à l'article 11 du projet de loi n°6022 précité, tel qu'il a été amendé ».

Ce délai est de trois mois. La première phrase de l'alinéa 4 du nouvel article 2bis pourrait se lire dès lors comme suit : « Le délai d'instruction administrative est de trois mois et commence au moment où tous les documents nécessaires ont été fournis au Ministre compétent. ».

Le dernier alinéa du même article serait alors à supprimer, le Conseil d'Etat se posant « également la question si la disposition afférente n'est pas superfétatoire par rapport au régime général cité ci-avant ».

Le Conseil d'Etat poursuit en rappelant que l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup> de la directive dispose « que les Etats membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de service et son exercice à un régime d'autorisation que si les conditions suivantes sont réunies :

« a) le régime d'autorisation n'est pas discriminatoire à l'égard du prestataire visé ;

- b) la nécessité d'un régime d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général ;
- c) l'objectif poursuivi ne peut être réalisé par une mesure moins contraignante notamment parce qu'un contrôle *a posteriori* interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle. » ».

Pour le Conseil d'Etat, dans tous les domaines couverts par la loi ASFT, « l'agrément institué par la loi préalablement à l'exercice de l'activité visée remplit manifestement ces exigences. Les raisons impérieuses d'intérêt général sont incontestables » et « le libellé de l'article 2*bis* est conforme au prescrit de l'article 13 de la directive ». Il suggère toutefois, tel que proposé par la Chambre de Commerce dans son avis du 2 décembre 2010, de rayer à l'alinéa 6 du texte amendé le bout de phrase « , ce délai pouvant être prolongé suite à une décision motivée du Ministre » et de l'intégrer à la dernière phrase de l'alinéa 4 qui prend dès lors le libellé suivant :

« La décision de prolongation du délai ainsi que sa durée est dûment motivée par le ministre et est notifiée au demandeur avant l'expiration du délai initial. ».

Le Conseil d'Etat estime qu'une fiche financière doit être produite par les autorités gouvernementales, étant donné « que certains de ces amendements sont susceptibles de grever le budget de l'Etat ».

Madame la Ministre informe la Commission que les moyens budgétaires prévus pour l'exercice 2012 pour financer les CPI s'élèvent à 2 055 365,13€. Les services de CPI seront toutefois fonctionnels dès la mise en œuvre de la future loi sous rubrique.

Un député estime que la formulation du point 1 de l'article II, complétant l'article 6 de la loi du 16 décembre 2008, est de nature à constituer une source de conflits. Le point 1 est libellé comme suit :

« L'ONE peut confier les démarches en rapport avec les trois premières initiatives décrites ci-avant à des services spécialisés dûment agréés en application de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Les droits et devoirs de ces services spécialisés sont définis dans un contrat à conclure avec le ministre. ».

L'orateur voit d'un œil critique le fait de prévoir que l'ONE « peut confier » les démarches en question à des services spécialisés, alors que « les droits et devoirs de ces services spécialisés sont définis dans un contrat à conclure avec le ministre ». Le terme « propose » aurait été préférable. L'ONE n'a pas de personnalité juridique ; il exerce des compétences qui lui sont attribuées par le législateur. Il importe de veiller à éviter un blocage en cas de désaccord entre l'ONE et le ministre, celui-ci étant le supérieur hiérarchique.

Madame la Ministre rappelle que l'intervention de l'ONE se fait dans le cadre de la mise en œuvre de politiques définies par le ministère. L'intention de la disposition en question est d'avoir un organisme indépendant pour l'élaboration des projets d'intervention. Il va de soi que la décision définitive appartient toujours au ministre, puisque celui-ci est responsable des dépenses budgétaires engagées.

La représentante du groupe parlementaire *déi gréng* comprend les soucis et besoins des auteurs du texte pour transposer de façon satisfaisante la directive. Toutefois, concernant l'article 1er, 2° du projet de loi amendé, introduisant un nouvel article 1bis dans la loi ASFT (cf. supra), elle prévient du risque de se retrouver en présence d'une situation de concurrence déloyale du fait que la loi dispense des prestataires de services établis dans un autre Etat membre de l'Espace économique européen d'exercer certaines activités sans

agrément. Le Conseil d'Etat lui-même « se voit dans l'incapacité de se prononcer » sur la question de savoir « quelles sont les activités autres que celles visées par l'exclusion qui, selon les auteurs du projet de loi, tombent dès lors dans le champ d'application de la directive ».

L'oratrice s'étonne de la procédure inhabituelle pour les députés de devoir discuter d'amendements gouvernementaux déjà avisés par le Conseil d'Etat, sans que ces amendements aient été présentés au préalable à la Commission. Les auteurs ont apporté ces amendements au texte initial à la suite des avis du Conseil d'Etat concernant les projets de règlements grand-ducaux relatifs à la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille.

Un problème majeur soulevé par le Conseil d'Etat réside dans le fait que la loi précitée du 16 décembre 2008 ne constitue pas de base légale pour les services chargés de la coordination des projets d'intervention (CPI). Le Conseil d'Etat constate en effet que « si les services de coordination des projets d'intervention ont un rôle si important à jouer aux yeux des auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis, ils ne figurent toutefois pas en tant que tels dans la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille. ». (cf. avis n° 48 924)

« Le Conseil d'Etat estime dès lors que la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille, si elle prévoit indubitablement une mission de coordination, ne s'exprime cependant pas au sujet de l'organe qui doit assumer cette mission. Selon le Conseil d'Etat il résulte du texte de loi que cette mission peut être assumée soit par un prestataire du secteur, soit par l'ONE lui-même, mais en aucun cas le texte de loi ne pourra être interprété en ce sens qu'il doit être créé une interface indépendante de l'ONE et des prestataires du terrain qui travaillent respectivement avec l'enfant et le jeune leur confié.

Aussi le Conseil d'Etat reste-t-il convaincu que la coordination des projets d'intervention pourrait être assumée au choix de l'ONE soit par l'ONE lui-même, qui s'est vu doter d'un personnel qualifié à cet effet, soit par le prestataire du terrain qui fournit pour l'enfant lui confié l'essentiel du travail. Désigné par l'ONE comme coordinateur, ce prestataire se mettrait en rapport avec les autres intervenants et par sa désignation ès qualités aurait les pouvoirs de coordination requis, les litiges éventuels étant à trancher par l'ONE.

Le Conseil d'Etat se doit de rappeler qu'en matière d'assurance dépendance, système auquel les auteurs du projet de règlement comparent le dispositif ONE, l'élaboration du plan de prise en charge est confiée à la cellule d'évaluation et d'orientation, administration de l'Etat tandis que la coordination de la mise en oeuvre du plan de prise en charge de la personne dépendante est confiée au prestataire.

En conséquence, le Conseil d'Etat estime que les auteurs du projet de règlement sous avis, dépassent largement les intentions du législateur et mettent en place à côté de la loi, mais sans qu'il y prenne sa base, un système administratif multipliant les intervenants. » (cf. avis n° 48 924)

La représentante du groupe parlementaire *déi gréng* se rallie à l'orateur précédent en estimant que les compétences de l'ONE et l'exercice en pratique de ces compétences devraient être clarifiés. Le groupe parlementaire *déi gréng* aurait préféré une révision de la loi précitée du 16 décembre 2008 au lieu d'une modification dans le cadre de la transposition de la directive services.

Dans son avis du 28 janvier 2011, la Confédération des organismes prestataires d'aides et de soins (COPAS) a d'ailleurs déclaré que « la technique de la directive ne semble plus être appropriée pour le domaine qui nous préoccupe ». Elle est d'avis que « la directive

actuellement « à transposer » par le projet de loi en discussion ne concerne plus les activités régies par la loi luxembourgeoise dite « loi ASFT » ».

Le groupe parlementaire *déi gréng* soutient les amendements gouvernementaux nécessaires pour rendre conforme la loi ASFT à la directive services, mais ne peut approuver ceux relatifs à la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille. Pour *déi gréng*, cette manière de procéder ne constitue pas la meilleure façon de conférer une base légale aux services de CPI, notamment pour la raison que la loi ne détermine ainsi toujours pas la relation de ces services avec les autres institutions oeuvrant dans ce domaine. Ces services sont-ils toujours indépendants ? N'y a-t-il pas de risque que tout organe puisse, par le biais de la loi ASFT, prétendre à prester ces services, avec le risque de l'« auto-prescription » de la part des prestataires ? Est-ce que l'esprit de la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille ne se trouve pas ainsi dénaturé ?

Madame la Ministre indique que les mêmes réflexions ont été menées au moment de l'élaboration de la directive services. Les exigences ont été réduites au minimum. Il reste que chaque Etat membre est obligé de transposer la directive. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne apportera, le cas échéant, plus de clarté.

Concernant les services de CPI, une double base légale leur est conférée par le présent projet de loi qui modifie non seulement la loi ASFT, mais également celle relative à l'aide à l'enfance et à la famille (cf. amendement gouvernemental No 5). Les prestataires ont d'ailleurs repoussé la suggestion du Conseil d'Etat formulée dans son avis n° 48.924 relatif au projet de règlement grand-ducal concernant - l'agrément gouvernemental à accorder conformément à la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant 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 : « Aussi le Conseil d'Etat reste-t-il convaincu que la coordination des projets d'intervention pourrait être assumée au choix de l'ONE soit par l'ONE lui-même, qui s'est vu doter d'un personnel qualifié à cet effet, soit par le prestataire du terrain qui fournit pour l'enfant lui confié l'essentiel du travail. Désigné par l'ONE comme coordinateur, ce prestataire se mettrait en rapport avec les autres intervenants et par sa désignation ès qualités aurait les pouvoirs de coordination requis, les litiges éventuels étant à trancher par l'ONE. ». En effet, les prestataires ne veulent pas être « auto-prescripteurs ». Madame la Ministre précise que même si ce risque peut subsister, il y a des mécanismes suffisants de contrôle, à savoir l'ONE, ainsi que le ministère qui décide du paiement des mesures d'aide.

Un membre de la Commission fait observer qu'au lieu de ne voir que des désavantages de directives, il convient aussi de considérer leurs avantages. Ainsi, la directive services permettra à des services de soins à domicile établis au Luxembourg d'exercer leur activité aussi dans la région transfrontalière en cas de besoin.

La Commission, dans sa majorité (une abstention), adopte toutes les propositions du Conseil d'Etat concernant le texte amendé, à savoir :

- article 1er, point 2° : suppression du dernier alinéa de l'article 1bis nouveau ;
- article 1er, point 3° : ajout à la première phrase de l'article 2bis nouveau, alinéa 4 : « Le délai d'instruction administrative est de trois mois et commence au moment où tous les documents nécessaires ont été fournis au Ministre compétent. » ; suppression du dernier alinéa ;
- article 1er, point 3° : modification de la dernière phrase de l'alinéa 4 de l'article 2bis nouveau : « La décision de prolongation du délai ainsi que sa durée est dûment motivée par le ministre et est notifiée au demandeur avant l'expiration du délai initial. ».

- article 1er, point 3° : à l'alinéa 6 de l'article 2bis nouveau, suppression de la partie de phrase « , ce délai pouvant être prolongé suite à une décision motivée du Ministre ».

Un député craint que la suppression du dernier alinéa de l'article 1bis nouveau, à savoir notamment la référence aux conventions collectives, ne soit précipitée. Au stade actuel, il lui semble qu'il n'y a pas de certitude quant aux répercussions pour le personnel des prestataires concernés. Il faudrait examiner si les dispositions générales du droit du travail couvrent toutes les éventualités.

#### **4. Projet de loi 6141**

Monsieur le Rapporteur fait un rappel des travaux de la Commission. L'amendement parlementaire prévoit comme mécanismes compétents de promotion et de suivi de l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) et le Centre pour l'égalité de traitement (CET) ; quant à la mission de protection, la Commission est d'avis que le Médiateur peut être désigné comme mécanisme indépendant.

Concernant les missions de promotion et de suivi de l'application de la Convention confiées à la CCDH et au CET, le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire du 8 avril 2011, « se demande si pareille solution légale ne comporte pas un risque inutile de conflits de compétence entre les deux instances ». Il estime que ce rôle revient au CET qui « a pour objet de promouvoir, d'analyser et de surveiller l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur [...] l'handicap... » (article 9 de la loi du 28 novembre 2006 portant 1. transposition de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique; 2. transposition de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail; 3. modification du Code du travail et portant introduction dans le Livre II d'un nouveau titre V relatif à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail; 4. modification des articles 454 et 455 du Code pénal; 5. modification de la loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées).

Quant à la CCDH, le Conseil d'Etat renvoie à l'article 3, paragraphe 2 de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme, selon lequel la CCDH « suit les processus de ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme, d'harmonisation de la législation, des règlements et pratiques au niveau national avec ces instruments et de leur mise en œuvre ». Selon le Conseil d'Etat, une compétence particulière ne doit pas être prévue au profit de la CCDH en matière de mise en œuvre de la Convention.

Monsieur le Rapporteur propose à la Commission de ne pas suivre le Conseil d'Etat et de maintenir l'article 2 du texte amendé par elle.

Concernant la mission de « mécanisme national indépendant de protection des droits de la personne handicapée » prévue pour le médiateur, le Conseil d'Etat doute fortement « de l'opportunité d'étendre la compétence du médiateur au-delà du champ d'application de la loi du 23 août 2003 instituant un médiateur ou de celle du 11 avril 2010 (1) portant approbation du protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée par l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies à New York, le 18 décembre 2002 et (2) portant désignation du médiateur en tant que mécanisme national de prévention et fixant ses attributions. Ces deux lois confinent le rôle du médiateur aux relations entre particuliers et autorités publiques. ».

Le Conseil d'Etat « estime que ni dans le domaine spécial de la protection des personnes handicapées ni dans tout autre domaine le médiateur ne peut se substituer aux autorités publiques chargées de l'exécution des lois et règlements. En effet, pareille extension de ses compétences mettrait en cause l'essence même de sa mission qui est de contribuer par ses bons offices à rétablir le bon fonctionnement administratif. Dans la mesure où les droits et libertés des personnes handicapées que le Luxembourg s'engagera à garantir en ratifiant la Convention ne seraient pas respectées en dehors de la sphère administrative, il appartiendra à l'Administration de veiller à leur application, le cas échéant, par la contrainte.

Dans le respect des domaines d'intervention ainsi déterminés conformément aux principes gouvernant l'action administrative, le Conseil d'Etat propose d'appliquer à la nouvelle mission à confier au médiateur les moyens d'action que lui accorde par ailleurs la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur. ».

Monsieur le Rapporteur suggère d'adopter les propositions de texte du Conseil d'Etat.

La Commission prévoit à l'article 9 de son texte amendé l'obligation pour la CCDH, le CET et le médiateur de publier un rapport annuel « sur l'accomplissement de leurs missions et sur leurs activités exercées en vertu de l'article 33 de la Convention ».

Le Conseil d'Etat considère cet article comme superfétatoire « notamment aussi au vu des obligations qui s'imposent au Centre d'égalité de traitement et au médiateur en vertu respectivement de l'article 16 de la loi du 28 novembre 2006 et de l'article 8 de la loi du 22 août 2003 ».

La Commission peut se rallier à cette vue.

Le Conseil d'Etat se demande, « face au foisonnement d'instances consultatives susceptibles d'intervenir dans l'application de la Convention à approuver », « si l'approche couramment retenue par le législateur de créer régulièrement de nouveaux organes, lorsqu'il est confronté à des problèmes nouveaux, répond à une gestion rationnelle de l'appareil administratif et des missions publiques de l'Etat ». Il conclut qu'« il serait hautement indiqué de reprendre sur le métier les situations légales ayant généré des compétences multiples et redondantes, consultatives ou autres, afin de créer un cadre légal et administratif cohérent, répondant aux exigences d'une gestion rationnelle du service public ».

Dans le même ordre d'idées, une députée estime qu'il serait utile, du point de vue pratique, de disposer d'un seul organe compétent en matière d'égalité de traitement sans discrimination. Le CET devrait ainsi être doté des moyens et compétences nécessaires pour remplir ce rôle.

Concernant le souci de répondre à « une gestion rationnelle de l'appareil administratif et des missions publiques de l'Etat », comme le formule le Conseil d'Etat, plusieurs questions, au-delà du plan institutionnel, se posent aux yeux d'un membre de la Commission :

1) Sur base de quels concepts les instances concernées fonctionnent-elles ? On constate au cours des dernières années un glissement de concepts juridiques vers des idées de plus en plus politisées. Le domaine de compétences de la CCDH se fonde sur un compendium de textes juridiques ; l'égalité de traitement, par contre, n'est pas une notion juridique. Des confusions existent, aussi en ce qui concerne le niveau de protection juridique qu'on vise à garantir sur base de certains principes. Dans le contexte des réflexions menées sur une « fusion » des instances, il importe de réfléchir aussi sur la base du travail de ces instances.

2) Quelle est la composition de ces instances ? La manière actuelle de recruter n'est pas de nature à refléter toutes les idées représentées dans la société et ne garantit pas toujours la neutralité des membres de ces instances.

3) Les instances en question ont un rôle de conseil de ceux qui ont un pouvoir de décision et une responsabilité démocratique. L'orateur se prononce dès lors contre une délégation de compétences à des organes consultatifs, d'autant plus en l'absence de contrôle de ces organes et en présence d'une composition qui soulève des questions.

Exclusivement pour des raisons pratiques, une autre députée se demande s'il n'est pas préférable d'attendre l'élaboration d'un plan d'action national « destiné à la mise en œuvre des engagements pris au niveau international », comme le précise le Conseil d'Etat. La future loi serait alors votée après que sa mise en application pratique serait clarifiée.

Au cours de la réunion jointe du 28 avril 2011 avec la Commission de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports, Madame la Ministre avait déclaré que l'élaboration d'un tel plan d'action est en cours, ceci en collaboration avec les autres ministères, de même qu'avec les acteurs concernés et les personnes intéressées et sous la coordination du Ministère de la Famille. L'achèvement de ces travaux est prévu pour la fin de l'année en cours. Tout en comprenant les soucis exprimés, Madame la Ministre est d'avis qu'il serait inopportun de retarder le vote de la loi transposant la Convention.

La représentante du groupe parlementaire *déi gréng* se prononce pour le maintien à l'article 2 du texte de loi tel qu'amendé par la Commission, à savoir la désignation nominative de la CCDH et du CET comme mécanismes nationaux indépendants de promotion et de suivi d'application de la Convention. Ainsi, ces deux instances seront les interlocuteurs concrets pour la mise en œuvre de la Convention. L'oratrice avance aussi l'idée d'une résolution par laquelle la Chambre des Députés s'engagerait à initier ou à promouvoir de tels pourparlers.

Monsieur le Rapporteur rappelle que le projet de loi sous rubrique doit être approuvé dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution en vertu de l'article 37, alinéa 2 de celle-ci, à savoir avec « au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre, les votes par procuration n'étant pas admis ».

## **5. Divers**

- Il est rappelé que la Commission consacrera une réunion à l'examen du Programme de l'Union européenne en matière de droits de l'enfant (document COM(2011) 60 final) du 15 février 2011), tel que retenu dans la réunion du 22 mars 2011.

- La réunion du 7 juin 2011 sera consacrée à un échange de vues avec, successivement, la CCDH et l'association « Nëmme Mat Eis ! » dans le cadre des travaux concernant le projet de loi 6141.

- Des sujets concernant le volet « Egalité des chances » figureront à l'ordre du jour d'une réunion ultérieure.

Luxembourg, le 31 mai 2011

La Secrétaire,  
Marianne Weycker

Le Président,  
Jean-Paul Schaaf



## CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2009-2010

---

MW/PR

### Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Égalité des chances

#### Procès-verbal de la réunion du 5 octobre 2010

##### ORDRE DU JOUR :

1. 6167 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 28 juin 2002
  1. adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension;
  2. portant création d'un forfait d'éducation;
  3. modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti
  - Présentation du projet de loi
  - Désignation d'un Rapporteur
2. 6141 Projet de loi portant approbation - de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, faite à New York, le 13 décembre 2006 - du Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées relatif au Comité des droits des personnes handicapées, fait à New York, le 13 décembre 2006
  - Désignation d'un Rapporteur
3. 6161 Projet de loi portant modification
  1. de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ;
  2. du code du travail
  - Présentation du projet de loi
  - Désignation d'un Rapporteur
4. 6162 Projet de loi portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique
  - Présentation du projet de loi
  - Désignation d'un Rapporteur
5. Rapport national sur la situation de la jeunesse au Luxembourg
  - Analyse du chapitre 6 "Partizipation und freiwilliges Engagement: Jugendliche als Akteure in Politik und Gesellschaft"

6. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 1<sup>er</sup> (N°20) et 17 juin 2010 (N°22), des 13 (N°26) et 20 juillet 2010 (N°27)

\*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Marc Angel, M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Emile Eicher, M. Mill Majerus, M. Paul-Henri Meyers, M. Jean-Paul Schaaf

Mme Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Famille et de l'Intégration

M. Pierre Jaeger, M. Pierre Biver, du Ministère de la Famille et de l'Intégration

Pour le point 5. :

Prof. Dr. Helmut Willems, Dipl. Päd. Christiane Meyers, de l'Université du Luxembourg

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusée : Mme Viviane Loschetter

\*

Présidence : M. Mill Majerus, Président de la Commission

\*

## **1. Projet de loi 6167**

Madame la Ministre explique que ce projet s'inscrit dans le cadre des mesures gouvernementales d'économies, plus précisément de celle consistant à relever l'âge (de soixante à soixante-cinq ans) à partir duquel est versé le forfait d'éducation (« Mammerent »). Or, il a été omis de préciser que cette disposition s'applique au même titre aux personnes bénéficiaires d'une pension personnelle, à travers laquelle elles touchent le forfait d'éducation. Il convient par conséquent de procéder aux amendements nécessaires afin d'assurer un traitement égal de tous les bénéficiaires du forfait d'éducation.

L'exposé des motifs du projet de loi renseigne que l'Etat pourra ainsi économiser 1,5 million d'euros en 2011 et 3,1 millions en 2012. Il va de soi que la mesure ne s'applique pas aux bénéficiaires actuels, mais uniquement aux futur(e)s bénéficiaires.

La Commission désigne unanimement M. Paul-Henri Meyers comme rapporteur du projet de loi.

Monsieur le Rapporteur présente les amendements à apporter au projet de loi :

1) Au premier alinéa de l'article 2 de la loi modifiée du 28 juin 2002 portant création d'un forfait d'éducation (article 1<sup>er</sup> du projet de loi), est supprimée la partie de phrase « ou à partir de l'octroi d'une pension personnelle ».

2) A l'alinéa 3 de l'article 2 de la loi modifiée du 28 juin 2002 portant création d'un forfait d'éducation (article 1<sup>er</sup> du projet de loi), est supprimée la partie de phrase « ou qu'il soit bénéficiaire d'une pension personnelle ».

3) L'article 2 du projet de loi prend le libellé suivant :

« Les personnes qui au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi ~~étaient en droit de bénéficier~~ bénéficient du forfait d'éducation continuent à ~~l'être~~ le toucher conformément aux anciennes dispositions. »

Les membres présents de la Commission adoptent les amendements tels que proposés, avec une abstention (M. Eugène Berger).

## **2. Projet de loi 6141**

Madame la Ministre fait savoir que des travaux sont en cours pour l'élaboration d'un plan d'action dans le domaine des personnes handicapées, ceci en collaboration avec le Conseil Supérieur des Personnes Handicapées, Info-Handicap (Conseil National des Personnes Handicapées), les associations concernées et surtout avec les différents ministères. Le rôle de coordinateur revient au Ministère de la Famille et de l'Intégration.

La Commission désigne à l'unanimité M. Paul-Henri Meyers comme rapporteur.

## **3. Projet de loi 6161**

Comme il ressort de l'exposé des motifs, l'expérience acquise depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées « a démontré la nécessité de préciser, de modifier ou de compléter un certain nombre d'articles ».

Ainsi, il convient de remplacer dans toute la loi le terme « travailleur » par le terme « salarié », ceci en raison du changement de terminologie intervenu par la loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique pour les salariés du secteur privé, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009 (article 2 du projet de loi).

L'article 3 du projet de loi, modifiant l'article 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 12 septembre 2003, transpose des dispositions communautaires et précise les personnes auxquelles s'applique la loi, de même que les conditions pour tomber sous le champ d'application de celle-ci.

L'article 4 du projet de loi, modifiant l'article 3 de la loi modifiée du 12 septembre 2003, apporte une simplification au niveau de la demande en reconnaissance de la qualité de salarié handicapé.

L'article 6 du projet de loi, modifiant l'article 7 de la loi modifiée du 12 septembre 2003, introduit un recours devant le Conseil arbitral des assurances sociales contre « les décisions de refus ou de retrait du statut de salarié handicapé et les décisions relatives à la diminution de la capacité de travail et à l'état de santé prises par la Commission médicale, ainsi que contre les décisions prises par la commission spéciale et contre la décision prise par le Fonds national de solidarité visée à l'article 28 ».

Le fait de mettre à charge de l'Etat les frais engendrés par « des mesures d'orientation, de formation, de rééducation, d'intégration ou de réintégration professionnelles, ou des mesures d'initiation ou de stage », décidées par le directeur de l'Administration de l'emploi, constitue

une nouveauté (article 7 du projet de loi modifiant le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 16 de la loi modifiée du 12 septembre 2003).

Un autre élément nouveau important se trouve à l'article 9 du projet de loi, modifiant le premier paragraphe de l'article 21 de la loi modifiée du 12 septembre 2003, à savoir que l'Etat peut participer à raison de 100% aux frais de salaire de base du salarié handicapé engagé dans un atelier protégé.

L'article 10 du projet de loi, complétant l'article 25 de la loi modifiée du 12 septembre 2003, étend le bénéfice de l'indemnité de logement au bénéficiaire du revenu pour personnes gravement handicapées.

Les sommes versées par le Fonds national de solidarité à titre de revenu pour personnes gravement handicapées ne seront restituées contre la succession du bénéficiaire qu'après le décès de la personne concernée. L'obligation de restitution est désormais garantie obligatoirement par l'inscription d'une hypothèque légale (article 13 du projet de loi, complétant l'article 29 de la loi modifiée du 12 septembre 2003).

L'article 14 du projet de loi, ajoutant un article 30bis nouveau à la loi modifiée du 12 septembre 2003, concerne les personnes exclues du bénéfice des prestations de cette loi.

Un nouvel article 36bis inséré dans la loi modifiée du 12 septembre 2003 (article 15 du projet de loi) dispose que « les personnes atteintes d'une maladie évolutive qui les oblige de suivre une formation spécifique » afin d'assurer leur maintien dans l'emploi, peuvent « bénéficier de jours de congé-formation supplémentaires indépendamment du nombre d'heures investies dans leur formation ».

M. Emile Eicher est unanimement désigné comme rapporteur du projet de loi.

#### **4. Projet de loi 6162**

Ce projet de loi a pour objet de modifier la loi dite ASFT (loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique) pour la conformer à la directive services (directive 2006/123/CE du parlement européen et du conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur).

Il s'est avéré que la loi ASFT couvre aussi bien des activités couvertes par la directive services que des activités exemptes.

L'exposé des motifs explique que « lorsqu'un opérateur se déplace dans un autre Etat membre pour y exercer une activité de service », il faut distinguer entre la liberté d'établissement et la libre circulation des services. L'élément-clé est, suivant la jurisprudence de la Cour de justice, de savoir si l'opérateur est établi dans l'Etat membre dans lequel il fournit le service concerné, auquel cas son activité relève de la liberté d'établissement.

L'article 2bis nouveau inséré dans la loi ASFT dispose dans son avant-dernier alinéa qu'à défaut de notification d'une décision d'agrément dans le délai imparti, « l'agrément est réputé acquis », si toutefois le délai n'a pas été prolongé avant son expiration.

M. Mill Majerus est unanimement désigné comme rapporteur du projet de loi.

#### **5. Rapport national sur la situation de la jeunesse au Luxembourg**

Tel que la Commission l'avait retenu dans une réunion précédente, le chapitre 6 "Partizipation und freiwilliges Engagement: Jugendliche als Akteure in Politik und Gesellschaft" est analysé de plus près.

Il est rappelé que le concept de la participation dans le Rapport ne s'est pas limité à la participation politique, mais s'étend à la vie dans la société (participation dans des associations et clubs, etc.) et à la participation sociale dans le sens de l'engagement des jeunes, notamment au sein de la famille ou du voisinage.

La conception dépassant la participation à la politique s'explique par le fait qu'elle reflète d'une manière plus fidèle l'engagement des jeunes. Celui-ci semble en effet assez réduit si on ne prend en compte que la participation à la vie politique.

Les raisons pour participer à la vie politique et à la société ont évolué (cf. fiche 4 du document annexé).

La participation des jeunes dépend dans une certaine mesure de facteurs structurels. Ainsi, l'engagement des jeunes est d'autant plus probable que leurs parents ou autres membres de la famille s'engagent et leur servent de modèle. (fiche 5)

Parmi les facteurs individuels de la participation des jeunes, l'éducation et la compétence linguistique jouent un rôle important et sont étroitement liées à l'intérêt à la politique et à la communauté. Le statut socio-économique, l'intégration dans des clubs et associations, de même que des expériences positives de participation et la motivation résultant de changements atteints par la participation sont d'autres facteurs individuels. (fiche 6)

En ce qui concerne les conditions de participation, la situation au Luxembourg a été examinée au regard de l'intérêt des jeunes à la politique, de leur confiance dans le parlement et de leur satisfaction de la démocratie (fiches 7 à 9).

Dans le cadre des plans communaux jeunesse, des communes où réside un grand nombre d'élèves des écoles internationales au Luxembourg ont pu être détectées. On constate dans ce contexte une situation prononcée de ségrégation, souvent due au séjour temporaire dans le pays.

La participation des jeunes a ensuite été analysée pour des domaines sélectionnés (fiches 10 à 12).

Au sujet de la participation politique (fiches 13 et 14), il ressort que les formes conventionnelles de participation sont en régression, tandis que l'intérêt des jeunes à des formes non conventionnelles, tels que des manifestations, des pétitions ou des blogs sur Internet augmente.

Une difficulté majeure qu'ont rencontrée les auteurs du Rapport réside dans le fait qu'il n'existe pas au Luxembourg d'étude systématique sur la participation des jeunes. Le Rapport a recours à des études réalisées à d'autres fins.

Un défi essentiel à relever est la signification de la participation pour la cohésion sociale et l'identité collective. En général, beaucoup d'efforts sont entrepris au Luxembourg pour la participation des jeunes ; toutefois, il s'agit plus de projets individuels que d'efforts systématiques. Se pose aussi la question de l'éducation démocratique, d'autant plus en raison de la présence de valeurs culturelles et politiques hétérogènes dans notre société, comme dans presque tous les Etats européens.

Au sujet d'Internet, il est précisé que toutes les activités sur Internet ne peuvent être qualifiées de participation. Il convient de réserver ce terme aux activités ayant comme objectif un engagement social ou engagement dans la société.

A une question afférente, il est confirmé que l'intégration des jeunes immigrés est clairement plus forte dans les clubs sportifs que dans les associations culturelles. Les clubs sportifs jouent un rôle important dans l'intégration. Une augmentation de l'intégration pourrait être obtenue au moyen de la politique de subventionnement des clubs et associations ; ainsi, les subsides peuvent être un moyen d'incitation pour les clubs de s'ouvrir davantage, d'autant plus que ceux-ci souffrent souvent d'un nombre en baisse de membres. A côté de l'aspect financier, il faut évidemment aussi une stratégie pour arriver à une meilleure intégration.

La Commission envisage un échange de vues avec les représentants des fédérations scoutistes et de la fédération des pompiers à ce sujet.

Quant à la motivation des jeunes de s'engager ou de ne pas s'engager, les motifs varient largement. L'existence de contacts personnels (personnes engagées dans des associations) est primordiale.

#### **6. Approbation des projets de procès-verbaux**

Les projets de procès-verbaux sont approuvés.

Luxembourg, le 19 novembre 2010

La Secrétaire,  
Marianne Weycker

Le Président,  
Mill Majerus

Annexe :      Présentation PowerPoint

# Partizipation und freiwilliges Engagement: Jugendliche als Akteure in Politik und Gesellschaft

Präsentation des Nationalen Berichts zur Situation  
der Jugend in Luxemburg vor der *Commission de la  
Famille, de la Jeunesse et de l'Égalité des chances*  
der *Chambre des Députés* am 05.10.2010

Prof. Dr. Helmut Willems  
Dipl. Päd. Christiane Meyers



UNIVERSITÉ DU  
LUXEMBOURG

# Überblick

1. Die Konzeption von Partizipation
2. Warum ist Partizipation wichtig?
3. Bedingungen von Partizipation
4. Partizipation in ausgewählten Lebensbereichen
5. Politische Partizipation
6. Jugendspezifische Partizipationsangebote
7. Perspektiven und Herausforderungen

# 1. Die Konzeption von Partizipation

- Erweitertes Verständnis von Partizipation:
  - politisch
  - gesellschaftlich
  - sozial
- Allgemeines Ziel des Kapitels im Bericht:
  - Ein erweitertes Bild der Partizipation Jugendlicher erstellen.
  - Die Partizipationsteilnahme der Jugendlichen ist größer als nur die politisch verfasste Partizipation.

## 2. Warum ist Partizipation wichtig?

- ❑ Gründe für Partizipation:
  - Veränderte Sozialisation
  - Allgemeines Recht (Menschenrechte, Kinderrechtskonvention)
  - Demokratie, gesellschaftliche Integration u. soziale Kohäsion
  - Entwicklung von „citizenship“
  - Steigerung der Qualität politischer Entscheidungen
- ❑ Partizipation als Ziel der luxemburgischen Jugendpolitik

# 3. Bedingungen von Partizipation

- ❑ Wertorientierungen: Wertesynthese moderner Selbstentfaltungswerte mit traditionellen Pflicht- und Akzeptanzwerten
- ❑ Partizipationsverhalten fördern durch positive strukturelle und individuelle Faktoren

Abbildung 1: Strukturelle Einflüsse auf das Partizipationsverhalten Jugendlicher



# 3. Bedingungen von Partizipation

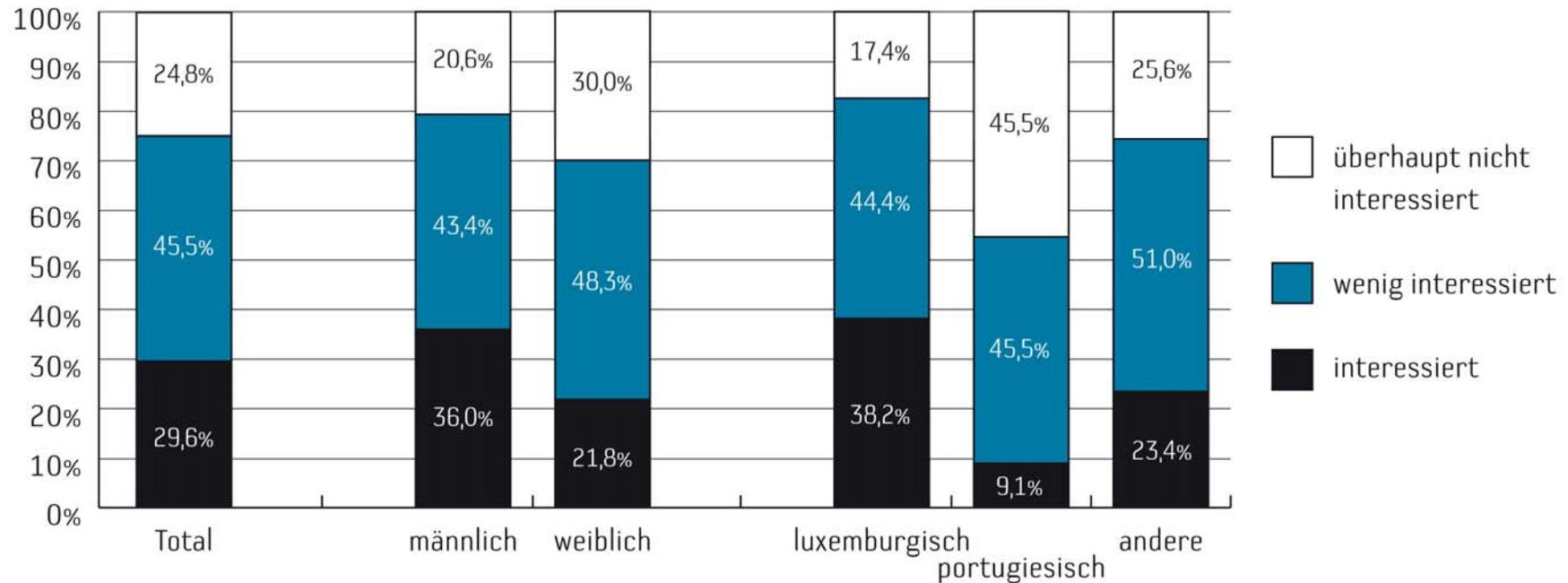
Abbildung 2: Individuelle Einflüsse auf das Partizipationsverhalten Jugendlicher



6162 - Dossier consolidé : 95

# 3. Bedingungen von Partizipation

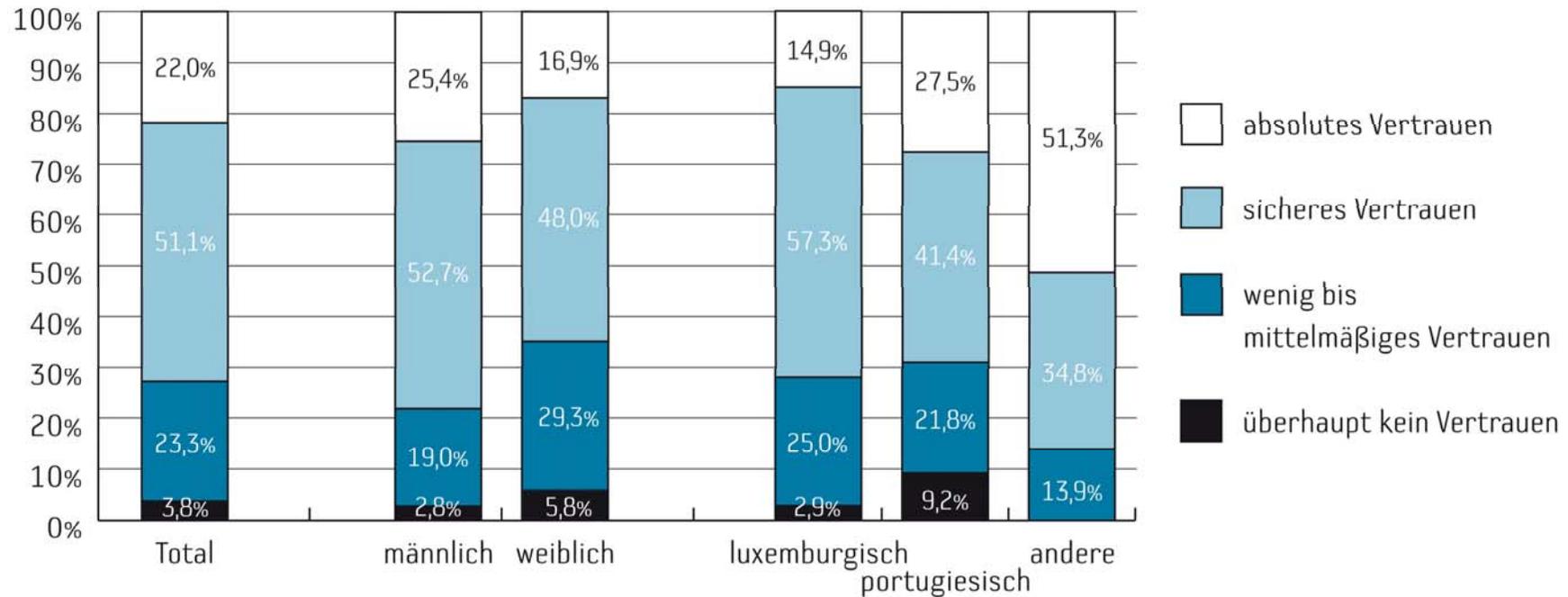
Abbildung 3: Politikinteresse der 15- bis 29-jährigen Jugendlichen nach Geschlecht und Nationalität (ESS 2004)



- ☐ Interesse an Politik gering, v.a. bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund
- ☐ Im internationalen Vergleich:
  - Position Luxemburgs im europäischen Mittelfeld
  - In den meisten westeurop. Ländern höheres Politikinteresse (Belgien, Deutschland, Schweiz, Niederlande)

# 3. Bedingungen von Partizipation

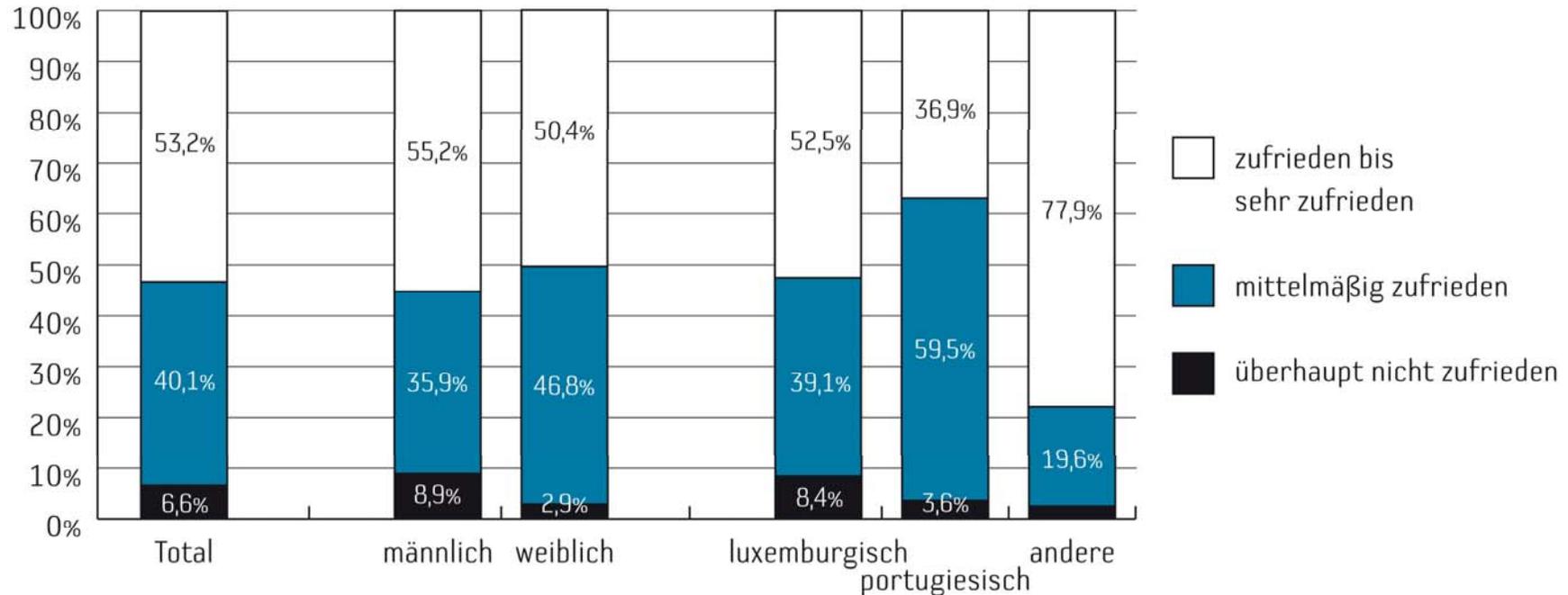
Abbildung 4: Vertrauen der 15- bis 29-jährigen Jugendlichen in die „Chambre des Députés“ nach Geschlecht und Nationalität (ESS 2004)



- ❑ Einstellungen gegenüber der Abgeordnetenkommer sehr positiv
- ❑ Im internationalen Vergleich:
  - Luxemburg unter den Ländern mit dem höchsten Vertrauen

# 3. Bedingungen von Partizipation

Abbildung 5: Demokratiezufriedenheit der 15- bis 29-jährigen Jugendlichen nach Geschlecht und Nationalität (ESS 2004)



- Einstellungen gegenüber Demokratie durchaus positiv, v.a. bei Jungen und Jugendlichen mit luxemburgischer Nationalität
- Im internationalen Vergleich:
  - Luxemburg unter den Ländern mit der höchsten Demokratiezufriedenheit

## 4. Partizip. in ausgewählten Lebensbereichen

- Hohe Mitwirkung in der Familie
- Engagementpotenzial in selbstorganisierten Freizeitgruppen wenig erforscht
- Große Unterschiede bei der Mitgliedschaft in Vereinen und Verbänden nach Alter, Nation., Geschlecht, Lokalität
- Gezielte Partizipation verschiedener Gruppen Jugendlicher in der Offenen Jugendarbeit
- Beteiligung in der Schule gesetzlich festgelegt, jedoch noch wenig umgesetzt
- Keine systematische Erfassung der Beteiligung Jugendlicher in der Berufsausbildung und am Arbeitsplatz

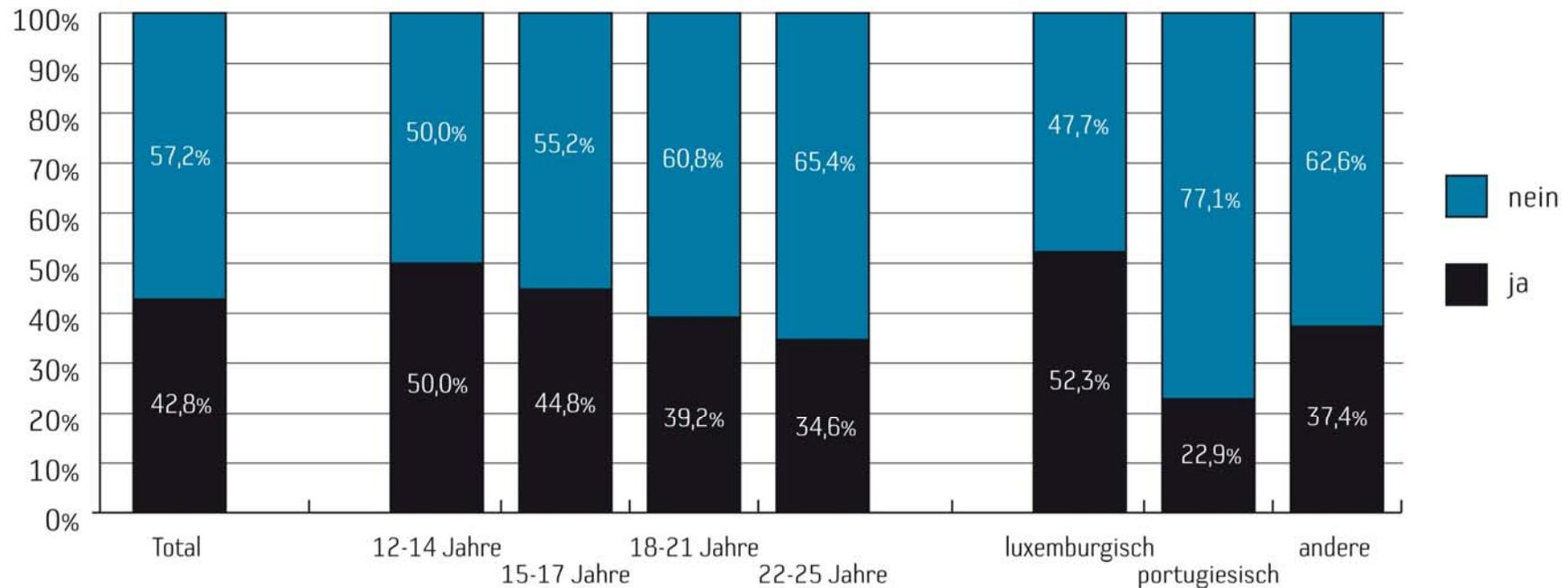
# 4. Partizip. in ausgewählten Lebensbereichen

Tabelle 1: Mitwirkung der 13- bis 19-jährigen Jugendlichen innerhalb der Familie (Wagener & Petry, 2002)

	Total	Jungen	Mädchen	B1	B2	B3
Ich diskutiere mit meinen Eltern	55,8%	54,1%	57,6%	63,8%	53,8%	48,0%
Ich beteilige mich an familiären Entscheidungen	38,3%	37,5%	39,1%	46,0%	35,5%	31,1%
Ich beteilige mich an familiären Aufgaben	52,8%	46,2%	59,4%	57,3%	52,1%	46,7%

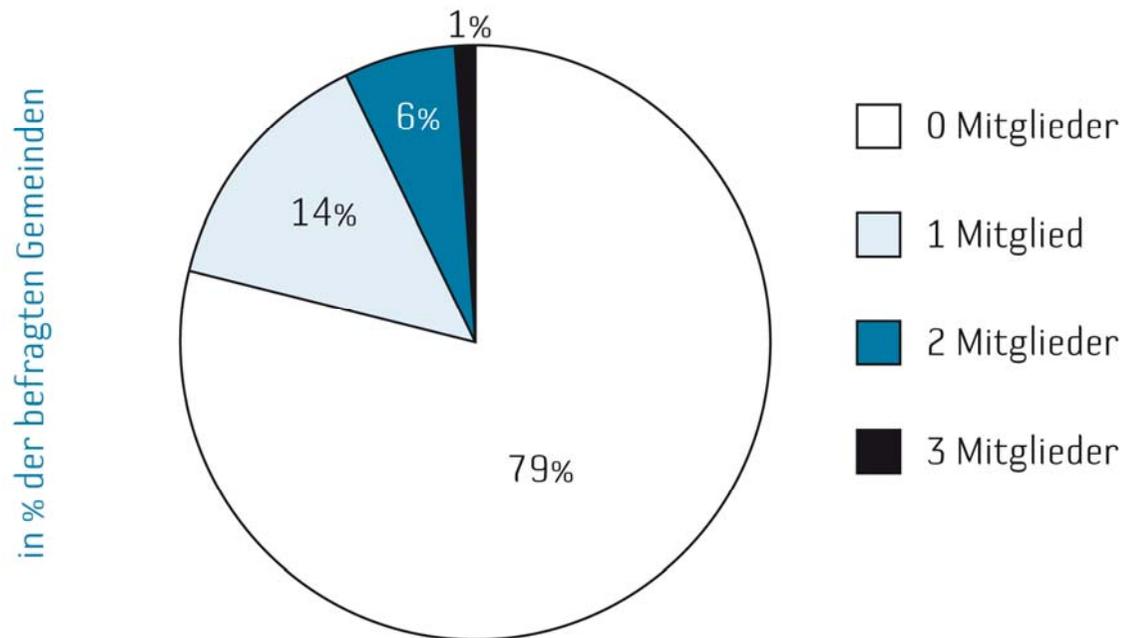
# 4. Partizip. in ausgewählten Lebensbereichen

Abbildung 6: Vereinsmitgliedschaft der 12- bis 25-jährigen Jugendlichen (Boultgen et al, 2007)



# 5. Politische Partizipation

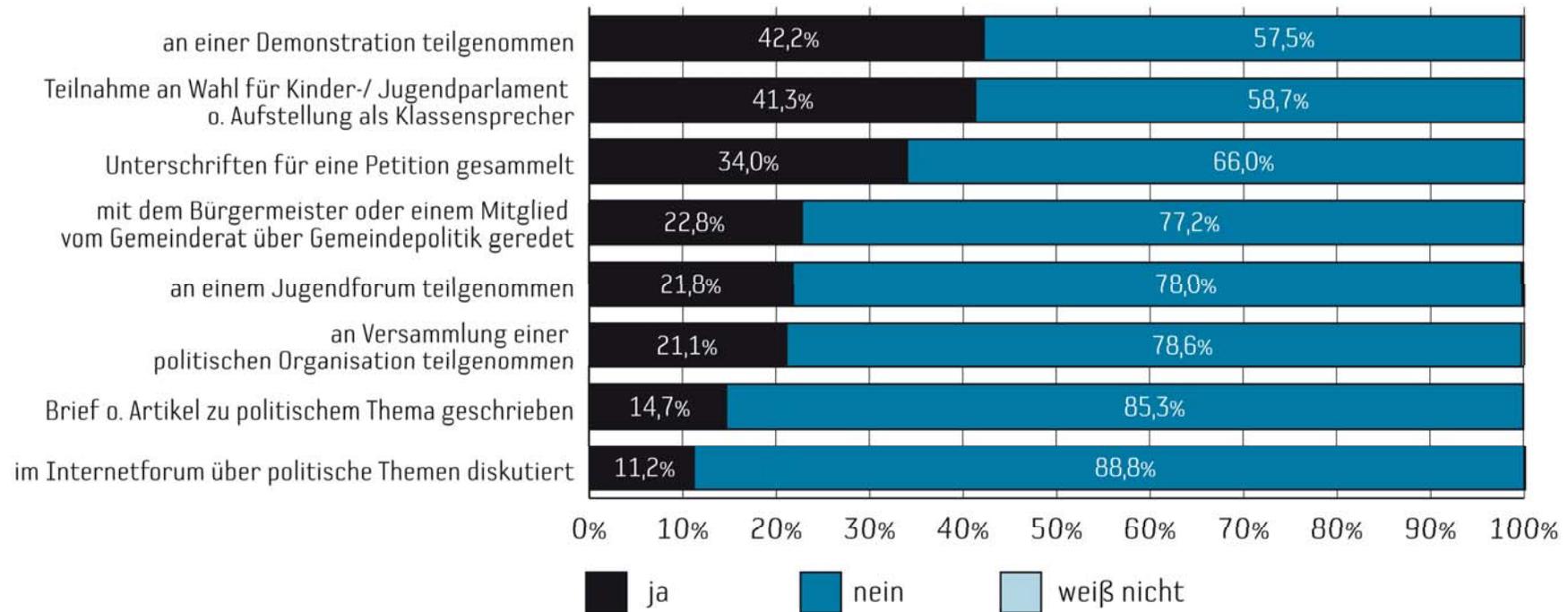
Abbildung 7: Anzahl der Gemeinden, in denen Jugendliche unter 29 Jahren Mitglied im Gemeinderat sind (Gemeindeumfrage 2008)



- ❑ Nur wenige Gemeinden, in denen Jugendliche politisch im Gemeinderat aktiv sind
- ❑ Konventionelle Formen (Parteimitgliedschaft, Wahlen...) nehmen ab

# 5. Politische Partizipation

Abbildung 8: Formen politischer Partizipation der 12- bis 25-jährigen Jugendlichen (Boultgen et. Al, 2007)



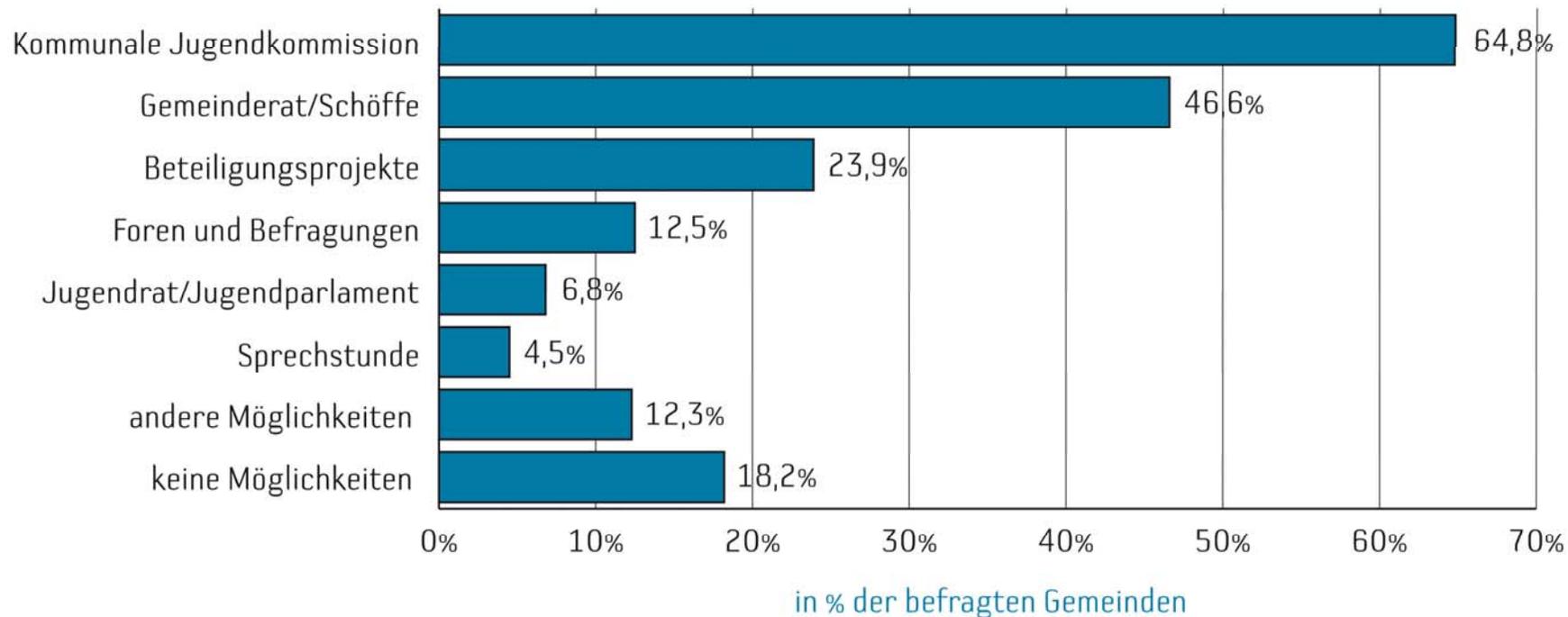
Interesse an unkonventionellen Formen (Demonstrationen, Petitionen, Internetblogs...) nimmt zu



## 6. Jugendspezifische Partizipationsangebote

- ❑ Strukturen wie Jugendparlament, Jugendkonvent, „Plan Communal Jeunesse“, Kinder- und Jugendgemeinderäte
- ❑ Jugendinformation und Beteiligung in Medien
- ❑ Kommunale Infrastrukturangebote für Jugendliche

Abbildung 9: Mitsprache- und Mitwirkungsmöglichkeiten für Jugendliche in den Gemeinden (Gemeindeumfrage 2008)



# 7. Perspektiven und Herausforderungen

## □ Datenlage

- keine systematische Partizipationsforschung in Luxemburg (v.a. Partizipation aus Sicht der Jugendlichen)

## □ Herausforderungen

- Stärkung der sozialen Kohäsion durch Partizipation
- Gesellschaftliche und politische Teilhabe jugendlicher Migranten unterstützen (Potenziale, demografischer Wandel)
- Partizipation stärker wahrnehmen, mehr würdigen und für die Entwicklung der Gesellschaft besser nutzen
- Förderung der demokratischen Erziehung und „citizenship education“



Vielen Dank für Ihre  
Aufmerksamkeit!

6162

**MEMORIAL**  
Journal Officiel  
du Grand-Duché de  
Luxembourg



**MEMORIAL**  
Amtsblatt  
des Großherzogtums  
Luxemburg

---

**RECUEIL DE LEGISLATION**

---

**A — N° 167**

**5 août 2011**

---

**Sommaire**

**RELATIONS ÉTAT – ORGANISMES SOCIAUX, FAMILIAUX ET THÉRAPEUTIQUES**

**Loi du 28 juillet 2011 portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique et de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille . . . . . page **2878****

**Loi du 28 juillet 2011 portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique et de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille.**

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'assentiment de la Chambre des Députés;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 13 juillet 2011 et celle du Conseil d'Etat du 15 juillet 2011 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote;

Avons ordonné et ordonnons:

**Art. 1<sup>er</sup>.** La loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique est modifiée comme suit:

1° A l'article 1<sup>er</sup> alinéa 2, 2<sup>ème</sup> tiret, le point de fin de phrase est remplacé par un point-virgule et il est ajouté un troisième tiret de la teneur suivante:

«– l'offre de services en matière d'évaluation individuelle des ressources et des difficultés, ainsi qu'en matière d'orientation, de coordination et d'évaluation des mesures développées à la suite de cette évaluation individuelle.»

2° A la suite de l'article 1<sup>er</sup>, il est inséré un article 1bis de la teneur suivante:

«**Art. 1bis.** Pour les activités autres que celles relatives au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin, les personnes physiques ou morales établies dans un autre Etat membre de l'Espace économique européen et y autorisées à exercer une des activités visées par la présente loi ne sont pas soumises à un agrément pour autant qu'elles exercent cette activité au Luxembourg à titre temporaire.

Ces prestataires peuvent toutefois se voir imposer des exigences concernant la prestation de l'activité de service lorsque ces exigences sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement pour autant que ces exigences respectent les principes de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité.»

3° A la suite de l'article 2, il est inséré un article 2bis de la teneur suivante:

«**Art. 2bis.** Toute demande d'agrément fait l'objet d'un accusé de réception dans les dix jours ouvrables de son dépôt.

L'accusé de réception indique:

- la date à laquelle la demande a été reçue
- le délai d'instruction administrative
- les voies de recours
- la mention qu'en l'absence de réponse dans le délai imparti, l'agrément est considéré comme octroyé.

En cas de demande incomplète ou d'irrecevabilité de la demande, le requérant est informé dans les plus brefs délais du besoin de fournir des documents complémentaires qui sont nécessaires à l'examen de sa demande ainsi que des conséquences sur le délai d'instruction administrative.

Le délai d'instruction administrative est de trois mois et commence au moment où tous les documents nécessaires ont été fournis au Ministre compétent. Lorsque la complexité du dossier le justifie, le délai d'instruction administrative peut être prolongé une seule fois et pour une durée limitée. La décision de prolongation du délai ainsi que sa durée est dûment motivée par le ministre et est notifiée au demandeur avant l'expiration du délai initial.

La décision d'agrément est notifiée dans les plus brefs délais à compter de la demande d'agrément. A défaut de notification d'une décision dans le délai imparti, l'agrément est réputé acquis.»

**Art. II.** La loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille est modifiée comme suit:

1° L'article 6 est complété par un nouvel alinéa de la teneur suivante:

«L'ONE peut confier les démarches en rapport avec les trois premières initiatives décrites ci-avant à des services spécialisés dûment agréés en application de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Les droits et devoirs de ces services spécialisés sont définis dans un contrat à conclure avec le ministre.»

2° A l'article 10, le premier alinéa est remplacé par le texte suivant:

«Les missions d'évaluation, d'élaboration de projets d'intervention ou de concertation énumérées à l'article 6 ci-avant peuvent être confiées à des équipes multidisciplinaires composées en tout ou en partie d'agents affectés temporairement à l'ONE tout en étant maintenus dans leurs statut, carrière et grade, ou bien à des services spécialisés dûment agréés en application de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Les droits et devoirs de ces services spécialisés sont définis dans un contrat à conclure avec le ministre.»

3° L'article 15 est complété par un nouvel alinéa libellé comme suit:

«Les modalités régissant la participation étatique sont fixées dans une ou plusieurs «conventions-cadre» à conclure entre le ministre et les prestataires.»

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*La Ministre de la Famille  
et de l'Intégration,*  
**Marie-Josée Jacobs**

Cabasson, le 28 juillet 2011.  
**Henri**

---

Doc. parl. 6162; sess. ord. 2009-2010 et 2010-2011; Dir. 2006/123/CE.