

N° 6410⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2012-2013

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

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(22.3.2013)

Par dépêche du 14 mars 2012, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Famille et de l'Intégration.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire de l'article unique, d'une fiche d'impact, d'une fiche financière ainsi que d'un tableau comparatif entre la législation existante et les modifications proposées.

L'avis de la Chambre des salariés a été transmis au Conseil d'Etat par dépêche du 18 juin 2012. L'avis de la Chambre de commerce est parvenu au Conseil d'Etat par dépêche du 26 juin 2012. L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été transmis au Conseil d'Etat par dépêche du 21 novembre 2012.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet sous avis rappellent les objectifs de la politique gouvernementale de la jeunesse, un premier postulat étant l'effort d'intégration des jeunes générations dans la société avec en son centre le concept de participation.

Un deuxième aspect de la politique de la jeunesse vise par ailleurs, selon les auteurs, le champ de l'éducation non formelle et ils précisent que le projet de loi sous avis „intervient à l'intersection des domaines de l'enfance et de la jeunesse où se met en place le champ spécifique de l'éducation non formelle“.

Constatant une évolution quasi exponentielle dans le domaine de l'accueil des enfants et une consolidation du réseau des maisons de jeunes ces dernières années, les auteurs du projet soulignent qu'il ne suffit plus de créer suffisamment de structures d'accueil pour permettre aux jeunes couples de concilier vie familiale et vie professionnelle, mais ils insistent sur l'importance de garantir aux enfants un encadrement qui stimule leur développement. En effet, ils relèvent à juste titre l'importance que revêt l'accueil extrafamilial dans le développement des enfants et dans leur intégration sociale, leur permettant ultérieurement une participation dans la société en tant que citoyens éclairés et responsables.

Pour arriver à ces fins, les auteurs du projet sous avis entendent renforcer un type d'éducation qu'ils définissent, en conformité avec la terminologie utilisée par l'UNESCO, d'„éducation non formelle“. Il s'agit d'activités éducatives organisées en dehors du système d'enseignement officiel à l'intention de groupes particuliers poursuivant des objectifs d'apprentissage spécifiques.

Constatant pour ce „champ éducatif spécifique“ l'importance du partage par les acteurs de contextes, objectifs, méthodes de travail et de structures, les auteurs mettent en évidence l'importance d'éviter un cloisonnement des mesures et services en faveur des enfants et des jeunes et donc de coordonner les mesures dans les tranches d'âge de l'enfance et de la jeunesse. Un autre avantage relevé par les auteurs dans ce cadre est la possibilité de créer des synergies au niveau national et local.

Ils rappellent encore que toute politique en faveur des enfants et de la jeunesse doit créer d'abord un environnement favorable au bon développement des tranches d'âge visées, mais ensuite permettre l'égalité des chances et favoriser la cohésion sociale, pour finalement arriver à éduquer des citoyens responsables et actifs.

Selon eux, pour garantir l'égalité des chances des enfants et des jeunes, l'instrument principal est l'accueil éducatif extrafamilial et extrascolaire des enfants. A cet effet, l'accès à cet accueil doit bien évidemment être garanti à tous, ce que le projet de loi entend mettre en œuvre par le biais du chèque-service accueil.

Au vu de l'ampleur de l'investissement public dans l'accueil extrafamilial et extrascolaire, un secteur qui emploie 4.000 personnes, les auteurs soulignent l'importance de développer une politique qui assure la pertinence et la qualité des services bénéficiant d'un soutien financier public.

Au niveau de la pertinence des services, les auteurs du projet de loi sous avis entendent coordonner les mesures entreprises en faveur des enfants et des jeunes et à cet effet sera introduite dans la loi l'élaboration d'un plan communal de l'enfance et de la jeunesse à réaliser avant l'introduction de nouvelles infrastructures.

Au niveau de la qualité des services, ils entendent mettre en place un schéma d'assurance de la qualité qu'ils placent sur plusieurs axes:

- le développement d'un cadre de référence national pour l'accueil des enfants et le travail avec les jeunes qui comprend les objectifs généraux et les principes pédagogiques fondamentaux que doivent suivre les organismes offrant de tels services;
- l'obligation pour les gestionnaires d'un service d'éducation et d'accueil pour enfants et pour les gestionnaires d'un service pour jeunes de présenter un concept d'action général, qui est l'adaptation au contexte local des objectifs généraux et des principes pédagogiques du cadre de référence national, les gestionnaires d'un service d'éducation et d'accueil et les gestionnaires d'un service pour jeunes étant tenus de documenter leurs procédures internes et leurs activités par un journal de bord;
- l'obligation de formation continue imposée pour le personnel des services d'éducation et d'accueil pour enfants et des services pour jeunes avec comme corollaire la mise en place d'une coordination de l'offre de formation continue;
- l'instauration d'un système de „monitoring“ de la qualité pédagogique dans les services d'éducation et d'accueil pour enfants, auprès des assistants parentaux et dans les services pour jeunes, des agents régionaux „enfance et jeunesse“ étant chargés de cette mission;
- enfin, la mise en place d'un mécanisme de supervision du système de l'assurance qualité en concertation avec le monde de la recherche.

Pour favoriser le dialogue avec les familles, les concepts d'action généraux seront rendus publics.

Un label certifiant qu'un opérateur répond aux critères de qualité en vigueur exigés pour les organismes conventionnés est introduit.

Les auteurs soulignent que toutes ces mesures sont conformes aux recommandations de l'OCDE en ce qui concerne la qualité des services d'éducation et d'accueil pour enfants et qu'elles sont pareillement en ligne avec la recommandation du Conseil de l'Europe sur l'accueil de jour des enfants.

Afin de mettre en œuvre toutes ces mesures, les auteurs entendent modifier la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse. Ils soulignent leur souci de ne pas créer des dispositifs différents dans le domaine de la qualité de l'offre pour les services d'éducation et d'accueil des enfants et des services pour jeunes et déclarent vouloir créer des synergies et des méthodes et outils de travail communs pour le travail de qualité avec les enfants et les jeunes.

A cet effet, les auteurs mettent l'accent dans le projet de loi sous avis sur une concertation étroite entre les acteurs au niveau national et communal, créant des commissions auxquelles participent les principales structures concernées.

Par ailleurs, le présent projet de loi entend réviser les missions du Service national de la jeunesse. Il lui sera attribué une mission de „monitoring“ et il sera créé en son sein un service dédié à l'éducation non formelle, destiné à soutenir et développer la qualité du travail avec les enfants et les jeunes et créer des synergies intéressantes. L'action du Service national de la jeunesse est destinée, selon les auteurs, à compléter les initiatives des structures ou communes ayant déjà mis en place leur propre système de développement de qualité.

Le projet sous avis introduit encore dans un texte légal le chèque-service accueil et en précise la gestion, alors qu'à l'heure actuelle les chèques-service accueil sont régis par le règlement grand-ducal du 13 février 2009 instituant le „chèque-service accueil“, qui avait été pris à l'époque en recourant à la procédure d'urgence et dont de nombreuses dispositions ont une base légale fortement discutable.

Les auteurs du projet de loi précisent en guise de conclusion de leur exposé des motifs qu'à l'avenir l'accueil des enfants et les services pour jeunes seront réglés par le projet de loi sous avis, par la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (ci-après loi ASFT) et la loi du 30 novembre 2007 portant réglementation de l'activité d'assistance parentale (qui fait également l'objet d'une réforme dans le cadre du projet de loi n° 6409), et leurs règlements d'exécution.

Le Conseil d'Etat constate qu'à part les changements de système que les auteurs entendent mettre en place avec le projet de loi sous avis, ils opèrent aussi un changement de terminologie en introduisant les notions d'„enfance“ et de „jeunesse“. Ils indiquent que ce changement de terminologie doit refléter le fait que la loi comporte des éléments concernant l'enfance. Le Conseil d'Etat reviendra sur ce changement de terminologie dans le cadre de l'examen du dispositif.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat tient à rappeler les craintes qu'il avait exprimées dans son avis du 21 décembre 2007 sur le projet de loi sur la jeunesse.

Il avait relevé que „Le Conseil d'Etat comprend la fonction de chacune des structures prévues. Il éprouve néanmoins la crainte que nonobstant le rôle de coordinateur rempli par le Service national de la jeunesse, leur nombre ne crée inéluctablement des lourdeurs administratives avec leur corolaire, un manque de réactivité dans la mise en œuvre effective et prompt de certains programmes.“

Le présent projet de loi, ajoutant des obligations administratives, accentue encore les craintes que le Conseil d'Etat avait exprimées sur l'efficacité du système mis en place.

Quant à l'introduction du chèque-service accueil, le Conseil d'Etat est amené à se poser des questions sur la nature juridique de ces prestations. En effet, il se demande si les aides financières que le projet de loi entend accorder au titre du chèque-service accueil en fonction de la situation des bénéficiaires des prestations couvertes, et plus particulièrement des enfants exposés au risque de pauvreté et menacés d'exclusion sociale ainsi que des enfants faisant partie d'un ménage ne disposant que du revenu minimum garanti, ne sont pas à considérer comme prestation de sécurité sociale tombant sous l'emprise du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

L'article 3, paragraphe 1er, définissant le champ matériel du règlement (CE) n° 883/2004 précité, prévoit que le règlement en question s'applique aux branches de la sécurité sociale qui concernent entre autres les prestations familiales.

L'article 1er, lettre z) du règlement (CE) précité définit le terme „prestations familiales“ comme „toutes les prestations en nature ou en espèces destinées à compenser les charges de la famille, à l'exclusion des avances sur pensions alimentaires et des allocations spéciales de naissance ou d'adoption visées à l'annexe I“.

Selon l'article 22 nouveau du projet de loi sur la jeunesse, l'Etat „est autorisé à accorder sous certaines conditions une aide financière au titre du chèque-service accueil, ci-après appelée „aide“, en fonction a) de la situation du bénéficiaire des prestations du chèque-service accueil, b) de la qualité des prestations offertes et c) de la reconnaissance du gestionnaire de service comme prestataire du chèque-service accueil“. L'article 22 renvoie à un règlement grand-ducal d'exécution dont le projet a été déposé avec le projet du texte de loi. Le Conseil d'Etat y reviendra lors de l'examen de l'article 22.

Le chèque-service accueil doit particulièrement profiter aux enfants exposés au risque de pauvreté.

Ainsi, la participation financière des parents à revenu moindre est moins importante et cette participation est appréciée en fonction de critères établis par la loi et ses règlements d'exécution.

Or, la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne estime depuis longtemps que la distinction entre prestations exclues du champ d'application du règlement (CEE) n° 1408/71 et du règlement (CE) n° 883/2004 précité, et prestations qui en relèvent repose essentiellement sur les éléments constitutifs de chaque prestation, notamment ses finalités et conditions d'octroi, et non pas sur le fait qu'une prestation est qualifiée ou non par une législation nationale comme prestation de sécurité sociale.

Doit ainsi être assimilée, selon la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, à une prestation familiale au sens de l'article 3, paragraphe 1er du règlement, une prestation dont la fonction est de compenser des charges de la famille et qui est accordée ou refusée au demandeur sur base de critères objectifs et légalement définis, à savoir son patrimoine, ses revenus, le nombre d'enfants dont il a la charge, en dehors de toute appréciation individuelle et discrétionnaire de ses besoins personnels (affaire C-78/91, *Rose Hughes c. Chief Adjudication Officer, Belfast*; dans le même sens, affaires jointes C-245/94 et C-312/94, *Ingrid Hoever et Iris Zachow contre Land Nordrhein-Westfalen*).

Les termes „compenser les charges de famille“ doivent être interprétés, selon la Cour de Justice de l'Union européenne, en ce sens qu'ils visent notamment une contribution publique au budget familial, destinée à alléger les charges découlant de l'entretien des enfants (CJCE, 15 mars 2001, *Offermans*, aff. C-85/99 Rec., p. I-2261, point 41 de l'arrêt).

Dans l'affaire C-333/00 du 7 novembre 2002 (*Maaheimo c. Finlande*), la Cour de Justice de l'Union européenne s'est exprimée comme suit au sujet d'une allocation de garde d'enfant à domicile: „Certes, une des finalités de la loi, sur l'allocation de garde d'enfant à domicile, est l'organisation de la garde des enfants. Toutefois, il ressort de la décision de renvoi que l'allocation de garde d'enfant à domicile vise également à compenser les frais de garde et d'éducation et, ainsi, à atténuer les charges financières. Par conséquent, il apparaît qu'il y a un lien étroit entre les charges de famille et l'allocation en cause au principal, en sorte qu'une prestation telle que l'allocation de garde d'enfants à domicile doit être regardée comme une prestation familiale au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous h du règlement n° 1408/71“ (point 26 de l'arrêt cité).

A contrario, on pourrait argumenter que l'aide n'est pas payée à son bénéficiaire, en l'espèce l'enfant, mais au prestataire de service qui accueille l'enfant; qu'elle n'est pas non plus accordée automatiquement puisqu'elle ne sera accordée que si le bénéficiaire trouve une place auprès d'un prestataire dûment agréé et qu'elle dépend donc des disponibilités notamment au niveau des communes.

Tous ces éléments pourraient être avancés pour démontrer que le cheque-service accueil n'est *de facto* pas une prestation familiale au sens du règlement (CE) n° 883/2004.

L'absence d'automatisme est bien entendu un argument important militant contre une qualification de „prestation familiale“. Mais le Conseil d'Etat se doit de relever que dès qu'une place est disponible et que les critères définis par les textes légaux et réglementaires sont remplis, le bénéficiaire peut prétendre aux allègements financiers procurés par le système du chèque-service accueil, circonstance qui milite en faveur d'une qualification de prestation familiale.

Le fait que les chèques-service accueil sont en réalité payés directement aux prestataires ne saurait aux yeux du Conseil d'Etat être retenu comme argument pour éviter une qualification de „prestation familiale“. En effet, la Cour de Justice de l'Union européenne a déjà jugé qu'un versement effectué directement entre les mains d'un organisme dont relevait le bénéficiaire (en l'espèce, il s'agissait d'un organisme d'assurance-maladie) et non dudit bénéficiaire constituait une prestation familiale, car elle se concrétisait par une augmentation du niveau de la pension (CJUE, 6 juillet 2000, aff. C-73/99, *V. Movrin*). Dans la mesure où le chèque-service accueil payé au prestataire réduit les frais de garde des enfants, il augmente le budget familial, que le chèque-service accueil soit payé au prestataire ou au bénéficiaire.

En général, il convient de relever que la Cour de Justice de l'Union européenne tend à donner à la notion de „prestation familiale“ une interprétation des plus larges (CJUE, 9 octobre 1974, aff. 24/74, *Biason*).

Il n'est dès lors pas exclu que le chèque-service accueil soit qualifié par la jurisprudence européenne comme „prestation familiale“ au sens du règlement 883/2004.

Si le chèque-service accueil n'est pas considéré comme „prestation familiale“ au sens du règlement 883/2004, il pourra néanmoins être considéré comme un avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2 du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968.

Le Conseil d'Etat rappelle dans ce contexte que, dans la mesure où l'aide aux études supérieures accordée directement à l'étudiant est considérée comme un avantage social par les juridictions administratives luxembourgeoises (cf. TA du 11 janvier 2012 dans le cadre des litiges sur les bourses d'études), il est concevable qu'une aide payée en faveur d'enfants pour parfaire leur éducation non formelle soit considérée également comme avantage social.

Il en résulterait que la clause de résidence attachée à l'octroi du bénéfice du chèque-service accueil pourrait être considérée, à l'instar de ce que la jurisprudence luxembourgeoise a retenu pour les bourses d'études (cf. TA du 11 janvier 2012), comme indirectement discriminatoire.

Or, les discriminations indirectes sont en principe prohibées, à moins qu'elles ne soient objectivement justifiées, qu'elles soient propres à garantir la réalisation de l'objectif en cause et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif (voir point 36 des conclusions de l'avocat général Paolo Mengozzi du 7 février 2013 dans l'affaire C-20/12 *Giersch et autres c. l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg*).

Cette justification devrait être fournie en cas de litige, si la clause de résidence était maintenue.

Les questions soulevées ci-avant donnent également lieu à la question de la reconnaissance d'un gestionnaire de service étranger comme prestataire du chèque-service accueil au sens du projet de loi sous avis, s'il exerce ses activités à l'étranger.

Se pose en tout état de cause la question comment seront traités les cas des bénéficiaires résidant au Luxembourg, mais accueillis dans des structures étrangères. Est-ce que ces enfants bénéficieront du chèque-service accueil? Qu'en est-il de l'agrément des structures accueillantes?

Aussi, et devant toutes ces questions auxquelles la réponse en droit demeure incertaine, le Conseil d'Etat estime-t-il qu'il vaudrait mieux reprendre tout le système du chèque-service accueil sur le métier.

*

EXAMEN DU TEXTE

Observations préliminaires

Le Conseil d'Etat constate que dans de nombreux articles le point-virgule est utilisé en lieu et place de la virgule. Il invite les auteurs de procéder à un toilettage du texte intégral de la loi afin d'éliminer cette utilisation inappropriée.

Lorsqu'il est envisagé de modifier plusieurs articles d'un même texte qui ne se suivent pas, il convient de consacrer d'un point de vue légistique à chaque article à modifier un article distinct, numéroté en chiffres cardinaux arabes. S'il s'agit de remplacer, d'insérer ou d'abroger plusieurs articles qui se suivent, il est recommandé de les regrouper sous un seul article modificatif, subdivisé en autant de paragraphes qu'il y a de modifications prévues.

La structure du présent projet de loi ne sera donc pas un article I., subdivisé en 19 points, mais des articles 1er à 7 portant modification des articles 2, 3, 4, 7, 8, 16 et 19, et qui pourraient se lire comme suit:

„**Art. 1er.** L'intitulé de la loi ...

Art. 2. A l'article 2 de la loi ...

(...)

Art. 7. ...“

Ensuite, l'article 8 portera introduction d'un chapitre 4 nouveau comportant les articles 22 à 26 nouveaux, et se lira comme suit:

„**Art. 8.** A la suite de l'article 7 de la loi est inséré un chapitre 4 qui prend la teneur suivante (*reprendre le chapitre 4 avec l'intitulé et les articles 22 à 26 nouveaux ...*)“

L'article 9 portera introduction d'un chapitre 5 nouveau comportant les articles 27 à 34 nouveaux à libeller à l'instar de la proposition faite pour l'article 8.

Intitulé

L'intitulé est à libeller comme suit:

„*Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse*“.

Article I (en fait: article unique)

Point 1°

Ce point tend à modifier l'intitulé de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse. Les auteurs proposent de remplacer l'intitulé actuel par l'intitulé suivant: „*Loi sur l'enfance et la jeunesse*“.

Le Conseil d'Etat tient à souligner qu'en tout état de cause la date de la loi à modifier ne pourra pas être changée et qu'il faudra tenir compte du fait que la loi du 4 juillet 2008 a déjà été modifiée antérieurement.

Pour garantir la pérennité des renvois, la modification de l'intitulé des lois et des règlements est à déconseiller, à moins que le projet de loi ne tende à changer l'objet de la loi à modifier.

Tel n'étant pas le cas en l'espèce, il n'y a pas lieu à changement de l'intitulé de la loi et le point 1° est à supprimer.

A titre d'observation générale, qui ne sera plus répétée pour chaque point, le Conseil d'Etat tient à relever qu'il a constaté que la phrase introductive de chacun des 19 points de l'article unique du projet de loi fait référence à la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, alors qu'il faut lire „la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse“ au point 1°. Aux points subséquents, il y aura lieu d'écrire „la loi précitée du 4 juillet 2008“.

Point 2°

Par la modification proposée, les auteurs veulent étendre les principes énoncés aux paragraphes 1er et 2 de l'article 2 de la loi précitée du 4 juillet 2008 aux enfants. Cette déclaration étonne, alors qu'il résulte clairement de l'article 3, point 1) de la loi susmentionnée que par „jeunes“ il faut comprendre les enfants, les adolescents et les jeunes adultes. Il faut en déduire que les principes énoncés aux paragraphes 1er et 2 de l'article 2 sont déjà applicables aux enfants. L'ajout „enfant“ devant le terme „jeune“ ne s'impose donc pas à ce niveau. Il peut paraître nécessaire en raison des changements profonds proposés à l'article 3 du projet sous avis. Le Conseil d'Etat renvoie cependant à cet égard à ses développements à l'endroit du point 3° ci-après.

Point 3°

Les modifications proposées à l'article 3 de la loi du 4 juillet 2008 précitée sont en fait des adaptations de terminologie nécessaires, selon les auteurs du projet de loi, pour distinguer différentes mesures prévues par la présente loi en projet.

Ainsi, les auteurs éliminent l'actuel point 1) de l'article 3 de la loi, qui donne la définition du terme „jeune“: sont visés les enfants, les adolescents et les jeunes adultes. Les points suivants du texte actuel définissent la notion d'enfant, celle d'adolescent et celle de jeune adulte.

Les auteurs opèrent un changement de ces définitions. Ils étendent la définition du terme „enfant“ et laissent tomber celles d'„adolescent“ et de „jeune adulte“ pour les remplacer par le terme „jeunes“. Ils ne touchent par après pas aux définitions des notions „organisation de jeunesse“, „organisation agissant en faveur de la jeunesse“ et „service de la jeunesse“ pour ajouter une définition du „service d'éducation et d'accueil pour enfants“, une définition de l'„assistant parental“ et du „prestataire du chèque-service accueil“ et réajuster celle de „mesures en faveur de la jeunesse“.

Or, selon l'article 3, point 1) de la loi du 4 juillet 2008 précitée, le terme „jeunes“ vise à la fois les enfants, les adolescents et les jeunes adultes. Le lecteur de la loi saura donc à l'analyse de la loi que par „jeunes“ et „jeunesse“, les dispositions de la loi visent également les enfants et le texte est cohérent en lui-même.

Cependant, le Conseil d'Etat a dû constater que les ajustements de terminologie ne sont pas effectués de façon homogène dans le projet de loi, alors que dans certaines dispositions le changement est opéré et dans d'autres il ne l'est pas.

Il estime donc nécessaire d'effectuer un toilettage intégral et de passer en revue tous les articles de la loi en y introduisant les termes d'„enfant“ et de „jeune“ si ce sont ces deux tranches d'âge qui sont visées, et de ne laisser que le terme „jeune“ que si cette tranche est visée à l'exclusion des enfants.

Les points 3) et 4) de l'article 3 du projet de loi reprennent les points 5) à 6) de l'article 3 de la loi sur la jeunesse, et ne donnent pas lieu à observation.

Au point 5) de l'article 3 du projet de loi, les auteurs définissent le „service pour jeunes“. Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler au sujet du remplacement de la notion „organisation de service pour jeunes“ par „service pour jeunes“ qui constitue un simple toilettage de texte.

Les points 6) à 10) de l'article 3, tels que proposés, ne donnent pas lieu à observation.

Point 4°

Ce point tend à modifier le paragraphe 1er de l'article 4 de la loi du 4 juillet 2008 précitée par l'introduction de la terminologie „enfance et jeunesse“ en lieu et place de „jeunesse“. Le Conseil d'Etat constate que cet article n'est changé que dans son paragraphe 1er mais non dans son paragraphe 2. Il en découle que les exceptions visées par le paragraphe 2 de cet article ne pourront pas s'appliquer aux enfants, la notion de „jeune“ ayant un contenu spécifique dans le projet de loi sous avis et ne comprenant plus nécessairement l'enfant. Le Conseil d'Etat se demande si cette exclusion des enfants non autrement explicitée par les auteurs a été voulue.

Point 5°

Ce point concerne l'article 7 de la loi du 4 juillet 2008 précitée définissant la mission du Service national de la jeunesse. Les auteurs expliquent leur choix de ne pas changer la dénomination de ce service par un souci de maintenir l'attractivité du service pour un de ses groupes cible, à savoir les adolescents. Ils déclarent vouloir faire du Service national de la jeunesse davantage un centre de ressources pour le travail avec les enfants et les jeunes et moins un acteur du terrain. Enfin, par la refonte du texte de l'article 7, ils souhaitent optimiser la lisibilité du texte et éviter des répétitions en regroupant divers alinéas du texte actuel. Selon les auteurs, les tâches du Service national de la jeunesse seraient en majeure partie identiques à celles lui déferées dans le texte actuel, mais formulées de manière plus concrète et concise.

Les auteurs entendent donc remplacer le texte actuel de l'article 7 par un nouveau libellé.

Le Conseil d'Etat éprouve quelques difficultés avec la notion de „centre de ressources“ figurant à l'alinéa 1er de l'article 7 tel que libellé dans le projet sous avis. Cette notion a un contour juridique indéfinissable. Il demande donc de maintenir le texte actuel qui parle d'organisme de contact, d'information et de conseil, notions qui ont un contenu juridique précis, alors qu'il est rappelé que le texte en cause est un texte de loi et non un document de travail pédagogique.

Ad a)

Ce nouveau libellé est conçu de façon très large. Selon les auteurs, les tâches qui ne sont plus décrites explicitement, par exemple dans les points e), j) et k) de la loi précitée du 4 juillet 2008, sont incluses dans le nouveau point a). Le Conseil d'Etat ne cache pas sa réticence devant des formules fourre-tout qui manquent de précision. Il n'est pas convaincu qu'un remaniement en profondeur de l'article 7 s'impose.

Ad b)

Les auteurs déclarent avoir scindé le point g) de l'article 7 actuel en deux, le texte du point b) du projet d'article visant dorénavant la formation et le soutien des animateurs bénévoles, tandis que l'alinéa f) concerne la formation continue des professionnels.

Le Conseil d'Etat en prend acte, mais il demande avec insistance que le bout de phrase figurant au texte du point b) „et œuvrer pour la reconnaissance de l'expérience bénévole des jeunes“ soit éliminé. En effet, ce bout de phrase, dont la présence n'est pas autrement expliquée par les auteurs, a un contenu juridique parfaitement imprécis et ne présente aucune réelle utilité dans l'économie du texte.

Ad c)

Le Conseil d'Etat constate que les auteurs du projet de loi sous avis n'ont pas repris les termes „enfants et jeunes“ lorsqu'ils investissent le Service national de la jeunesse de la mission de promouvoir les échanges européens et internationaux. Si cette omission est volontaire, les raisons n'en ressortent pas du commentaire de l'article du projet de loi.

Le Conseil d'Etat rappelle que par l'article 7 de la loi du 31 janvier 2013 sur les jeunes au pair, l'article 7, point d) de la loi du 4 juillet 2008 précitée a été remplacé par le texte suivant: „d) gérer, contrôler et coordonner les accueils au pair au Luxembourg et promouvoir les échanges européens et internationaux entre jeunes et acteurs du travail avec les jeunes“. Le Conseil d'Etat estime nécessaire de maintenir le libellé actuel.

Ad d) à f)

Sans observation.

Ad g)

Le Service national de la jeunesse, par l'intermédiaire des „agents régionaux“ que le projet de loi sous avis met en place, est chargé du „monitoring“ de la qualité pédagogique des services d'éducation et d'accueil pour enfants auprès des assistants parentaux et dans les services pour jeunes. Dans la mesure où les anglicismes sont à éviter dans les textes légaux, le Conseil d'Etat recommande d'employer le terme français approprié.

Ad h)

Ce point dispose que le Service national de la jeunesse doit „mettre en œuvre des programmes et accords nationaux, européens et internationaux en faveur des enfants et des jeunes“.

Le Conseil d'Etat relève une différence notable entre ce point h) et le point m) du texte actuel. En effet, le point m) de l'article 7 de la loi précitée du 4 juillet 2008 prévoit que le Service national de la jeunesse contribuera à la mise en œuvre des programmes et accords internationaux en faveur de la jeunesse, alors que le texte en projet prévoit que ce service est chargé de la mise en œuvre. On peut se poser la question si le Service national de la jeunesse sera dorénavant chargé seul de l'application pratique de programmes, à l'exclusion de toute autre institution ou organisation privée. Les auteurs ne se sont pas exprimés sur ce changement.

L'avant-dernier alinéa de l'article 7 tel que proposé dans le projet de loi sous avis reprend d'ailleurs la notion de „mise en œuvre“. Au vu des développements qui précèdent, on peut estimer que contrairement à l'ancien texte qui autorisait le ministre à donner au Service national de la jeunesse d'autres compétences dans le domaine de la jeunesse, cette faculté est actuellement limitée aux seules compétences dans le domaine de l'application pratique de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Le Conseil d'Etat se demande si telle a été la volonté des auteurs du projet de loi sous avis.

Le dernier alinéa du texte de l'article 7 proposé par les auteurs du projet de loi est identique au texte de l'article 7 actuellement en vigueur, sauf à ajouter la formation continue à l'énumération y contenue. Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler à ce sujet.

Point 6°

Ce point du projet de loi insère un nouveau point b) au point 3) de l'article 8 de la loi précitée du 4 juillet 2008. Dans l'exposé des motifs, les auteurs précisent que cet ajout de la carrière d'expéditionnaire technique dans le cadre du personnel du Service national de la jeunesse doit permettre l'engagement par le service de l'agent détaché à temps plein et pour une durée indéterminée à partir du 1er novembre 2009. Ils ajoutent encore que les dispositions de la loi modifiée du 14 novembre 1991 fixant les conditions et les modalités de l'accès du fonctionnaire à une carrière supérieure à la sienne prévoient que l'agent en cause aura la possibilité de se soumettre à l'examen de promotion dans la carrière de l'ingénieur technicien. Cette disposition n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Point 7°

Les auteurs du projet de loi sous avis entendent adopter dans le paragraphe 1er de l'article 16 de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse la terminologie „enfance ou jeunesse“. Le Conseil d'Etat renvoie à ses développements effectués à l'endroit du point 3°. Si le toilettage de texte suggéré par le Conseil d'Etat n'est pas effectué au niveau de l'article 16 de la loi sur la jeunesse, les organisations s'occupant exclusivement d'enfants de moins de douze ans seraient exclues des subsides y visés. Le Conseil d'Etat suppose que cette conséquence n'a pas été voulue par les auteurs du projet, du moins le commentaire des articles ne le dit-il pas formellement. Dans la foulée, le Conseil d'Etat attire l'attention des auteurs du projet sur le fait qu'un problème identique se pose dans le cadre des articles 17 et 18 de la loi sur la jeunesse, dont le libellé n'est pas changé. Dans l'article 20, que les auteurs laissent inchangé, l'absence de réajustement de la terminologie impliquera que la reconnaissance par le ministre risque de n'être requise que pour les organisations travaillant avec les jeunes et non pour celles travaillant avec les enfants. Faute de justification convaincante de cette différence de traitement, le Conseil d'Etat réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Par ailleurs, les auteurs du projet de loi sous avis ajoutent un paragraphe 2 nouveau à l'article 16 de la loi. Selon eux, cet ajout a pour objet de créer une base légale pour le financement par l'Etat des frais administratifs générés par les travaux de coordination nécessaires au fonctionnement d'une maison relais au niveau communal ou intercommunal, si la commune ou le syndicat intercommunal n'est pas lui-même gestionnaire agréé des services d'éducation et d'accueil composant la maison relais.

Les auteurs soulignent qu'à l'heure actuelle l'article 11 de la loi ASFT limite l'intervention financière de l'Etat aux seules activités bénéficiant d'un agrément.

Le Conseil d'Etat demande avec insistance que le bout de phrase figurant au début du texte proposé du paragraphe 2 de l'article 16 de la loi sur la jeunesse soit éliminé. En effet, dire „En vue de l'adoption d'une approche cohérente de la qualité des services d'éducation et d'accueil au niveau communal ou intercommunal“, c'est s'exprimer sur la motivation à la base du texte légal. Une telle explication a sa place dans l'exposé des motifs d'une loi mais non dans le texte de loi proprement dit, ce d'autant plus que le bout de phrase en lui-même n'apporte aucune plus-value normative.

Le paragraphe 2 de l'article 16 commencera donc comme suit:

„Au cas où la commune ou le syndicat intercommunal...“

Point 8°

Selon le commentaire des auteurs sur ce point, l'article 19 de la loi actuellement en vigueur serait modifié par l'ajout du terme de „l'enfance“ pour ouvrir le dispositif du plan communal pour le secteur de l'enfance. Le Conseil d'Etat tient à souligner que selon l'actuel libellé du texte et l'économie générale de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, l'enfance était parfaitement visée par le terme „jeunes“ défini par la loi et qu'il n'y a donc pas besoin d'ouvrir le dispositif du plan communal à l'enfance qui n'en a jamais été exclue.

Le Conseil d'Etat constate encore une différence profonde entre le texte actuel et la proposition sous avis. En effet, selon le texte de l'actuel article 19 de la loi modifiée sur la jeunesse, la participation financière de l'Etat ne bénéficiera qu'aux seules communes qui auront établi soit seules soit en collaboration avec d'autres communes un plan communal ou intercommunal. La proposition de texte des auteurs accordera la participation financière de l'Etat aux communes qui „s'engageront“ à établir un tel plan. Les auteurs ne se sont pas expliqués sur ce changement important.

En l'absence d'explication convaincante sur la nécessité de ce changement, le Conseil d'Etat a du mal à s'en accommoder et à admettre que des deniers publics soient versés à la commune pour un simple projet. Qu'en est-il si l'engagement ne se concrétise pas et le plan communal n'est jamais réalisé? La commune devra-t-elle rembourser la participation financière? N'est-il pas plus efficace et motivant d'exiger que les communes s'exécutent d'abord, pour ensuite, le plan élaboré, accorder la participation financière? Le Conseil d'Etat suggère d'en rester au libellé actuel.

Le Conseil d'Etat note encore que les auteurs entendent modifier la terminologie en parlant maintenant génériquement de „plan communal“ même si le plan a été élaboré par plusieurs communes, ceci au motif de ne pas rendre la dénomination trop lourde. Le Conseil d'Etat ne partage pas cette analyse en ce qu'il estime que, loin de rendre la dénomination trop lourde, parler de plan „communal“ ou „intercommunal“ de la jeunesse a le mérite de la clarté.

Point 9°

Ce point du projet de loi tend à introduire un intitulé devant les nouvelles dispositions sur le chèque-service accueil. Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation sauf à renvoyer à ses observations légistiques à l'endroit de l'article I du projet de loi.

Point 10°

Quant à l'article 22 nouveau:

Le Conseil d'Etat renvoie à ses développements sur la nature juridique du chèque-service accueil et aux considérations y exposées.

L'article 22 proposé dispose que l'Etat est autorisé à accorder sous certaines conditions une aide financière au titre du chèque-service accueil. Le texte de l'article 22 projeté définit alors les contours dans lesquels l'aide financière peut être accordée. Elle sera allouée au gestionnaire de service reconnu comme prestataire du chèque-service accueil. Le Conseil d'Etat insiste à ce que les conditions de la reconnaissance comme prestataire du chèque-service accueil soient clairement définies dans la loi. La disposition figurant au paragraphe 1er de l'article 29, qui prévoit que le recours „est refusée lorsque les conditions légales et réglementaires ne sont pas remplies“, ne saurait valoir comme disposition suffisante. Dans la mesure où les conditions d'octroi de la reconnaissance risquent de limiter la liberté de commerce, elles relèvent d'une matière réservée à la loi et devront être prévues dans le texte de la loi et non être reléguées dans un règlement grand-ducal.

Ainsi, le concept de la „qualité des prestations offertes“ en tant que critère de la reconnaissance devra être spécifié dans la loi en projet. En effet, comme le concept de la qualité des prestations offertes est un critère pour obtenir la reconnaissance en tant que prestataire du chèque-service accueil, il y aura lieu d'intégrer le point b) visant la qualité des prestations offertes au point c) ayant trait à la reconnaissance du gestionnaire de service. Le Conseil d'Etat se doit d'insister à ce que les dispositions figurant à l'article 4 du projet de règlement grand-ducal régissant les modalités d'exécution du chèque-service accueil soient reprises à l'endroit de l'article 22 du projet de loi.

Un autre critère pour obtenir l'aide financière au titre du chèque-service accueil vise la situation du bénéficiaire des prestations du chèque-service accueil non autrement définie par la loi. Or, le pouvoir réglementaire ne saurait déterminer les conditions d'octroi de l'aide financière dans un domaine réservé à la loi formelle, en l'occurrence l'article 99 de la Constitution qui prévoit qu'aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. Le Conseil d'Etat y reviendra lors de l'examen de l'article 24.

Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement aux dispositions sous revue alors qu'il ne revient pas au pouvoir réglementaire d'intervenir dans des matières qui sont réservées à la loi par la Constitution.

Quant à l'article 23 nouveau:

La proposition de texte de cet article définit d'abord les bénéficiaires des prestations du chèque-service accueil: ce sont, selon les auteurs, les enfants qui résident dans une commune du Grand-Duché de Luxembourg.

La précision que les enfants doivent résider dans une commune du Grand-Duché est cependant superfétatoire, alors que tout résident luxembourgeois doit nécessairement résider dans une commune.

En ce qui concerne la condition de résidence, le Conseil d'Etat renvoie à ses considérations générales.

Ensuite, le texte du projet de l'alinéa 2 de l'article 23 dispose que les prestations du chèque-service accueil bénéficient „particulièrement“ aux enfants exposés au risque de pauvreté et menacés d'exclusion sociale, ainsi qu'aux enfants faisant partie d'un ménage bénéficiant du revenu minimum garanti.

Le Conseil d'Etat estime que l'alinéa 2 est dépourvu de tout caractère normatif à défaut de critères précis.

D'ailleurs, une gradation des aides est prévue dans le cadre du barème visé à l'article 24, paragraphe 5.

Quant à l'article 24 nouveau:

L'alinéa 1er du texte proposé par les auteurs du projet de loi sous avis prévoit que l'aide financière de l'Etat est accordée „au cas par cas“ en application des critères définis par voie de règlement grand-ducal.

Comme annoncé à l'endroit de l'examen de l'article 22, le Conseil d'Etat relève que la disposition de l'alinéa 1er est prise dans des domaines grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice, qui sont des matières réservées à la loi. Dans ce cas, des règlements grand-ducaux ne peuvent être pris qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi.

Or, le texte de l'article 24, alinéa 1er nouveau du projet de loi sous avis ne spécifie ni les finalités, ni les conditions, ni les modalités de l'octroi des aides financières à attribuer „au cas par cas“. En conséquence, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au libellé de l'article 24, alinéa 1er du projet de loi.

Le paragraphe 2 du texte sous avis définit les conditions à remplir par le prestataire du chèque-service accueil pour que l'aide accordée lui soit versée par l'Etat.

L'économie générale du texte semble induire la conclusion que le paragraphe 2 est superflu au vu également des observations formulées par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 22 ci-avant. Le versement de l'aide ne pourra se faire que si les conditions des articles 22 (reconnaissance) et 28 (convention entre le prestataire et le ministre) seront remplies. Aussi le libellé du paragraphe 2 de l'article 24 pourra-t-il se limiter à renvoyer aux prédicts articles 22 et 28.

Par ailleurs, il faudra adopter à travers tout le texte la même dénomination pour les prestations à fournir de sorte que le terme „chèque service accueil“ doit être remplacé par „chèque-service accueil“.

En outre, le terme „compétent“ est à omettre, alors que d’après l’article 3 de la loi précitée du 4 juillet 2008, le ministre visé est le ministre ayant la Jeunesse dans ses attributions.

Le paragraphe 3 dispose que les prestataires de services „relevant du bénévolat“ peuvent „bénéficier“ du chèque-service accueil dans les conditions établies par voie de règlement grand-ducal. Il y a tout d’abord lieu de remarquer que les termes „relevant du bénévolat“ sont trop imprécis pour être maintenus dans un texte de loi. Il conviendra donc de préciser le texte. Par ailleurs, le terme de „bénéficiaire“ pourrait donner lieu à interprétation, alors que le bénéficiaire du chèque-service accueil est l’enfant. Partant, il y a lieu d’adapter la terminologie.

Les auteurs entendent accorder aux prestataires de chèques-service accueil bénévoles des aides étatiques si certaines conditions sont remplies. Ce texte devra cependant être complété, sous peine d’opposition formelle, alors que s’agissant de dispositions grevant le budget de l’Etat de charges pendant plus d’un exercice, elle règle des matières réservées à la loi. Dans ces matières, les règlements grand-ducaux ne peuvent être pris qu’aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi.

Le paragraphe 4 de l’article 24 sous avis prévoit que l’aide accordée dans le cadre des prestations offertes par les institutions d’enseignement musical dans le secteur communal répondant aux conditions de la loi du 28 avril 1998 portant harmonisation de l’enseignement musical dans le secteur communal est versée directement aux „père et/ou mère ou au représentant légal du bénéficiaire dans les conditions définies par voie de règlement grand-ducal“.

Le Conseil d’Etat croit comprendre, en l’absence d’indications plus précises dans le commentaire des articles, que les auteurs du projet sous avis ont choisi le paiement des aides entre les mains des parents ou des représentants légaux parce que les écoles de musique sont déjà partiellement subventionnées par l’Etat et que le chèque-service accueil doit aider à réduire la participation des parents au coût de l’enseignement musical.

Le libellé de l’article sous avis crée cependant une disparité entre les associations offrant un enseignement musical et les associations sportives. Ces dernières perçoivent en pratique directement les chèques-service accueil, si elles sont dûment agréées et si elles s’engagent à réinvestir l’argent dans l’intérêt des enfants.

A défaut pour les auteurs du projet sous avis de motiver cette inégalité de traitement par rapport aux conditions exigées par le juge constitutionnel pour accepter la compatibilité avec l’article 10*bis* de la Constitution, à savoir une inégalité justifiée par une disparité objective, rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but, le Conseil d’Etat se verrait dans l’impossibilité d’accorder la dispense du second vote constitutionnel.

Ensuite, le Conseil d’Etat estime la référence aux „père et/ou mère ou au représentant légal du bénéficiaire“ inadéquate. Dans la mesure où le père et la mère, ou l’un d’eux sont nécessairement, du moins s’ils sont investis de l’autorité parentale, les représentants légaux de leur enfant mineur, le Conseil d’Etat estime plus indiqué de s’en tenir à la notion de „représentant légal“ de l’enfant mineur bénéficiaire.

Quant au paragraphe 5 de l’article 24, le Conseil d’Etat renvoie à ses observations formulées à l’endroit du paragraphe 1er, et à l’opposition formelle y formulée.

Point 11°

Ce point vise à introduire les articles 25 et 26 nouveau à la loi précitée du 4 juillet 2008. En fait, les textes proposés par les auteurs sont inspirés de l’article 12 du règlement grand-ducal du 13 février 2009 instituant un „chèque-service accueil“, pris à l’époque en recourant à la procédure d’urgence. Cependant d’autres points sont ajoutés parmi ceux à figurer dans le fichier de données à caractère personnel, comme les nom, prénom et domicile des assistants parentaux, les nom et prénom du responsable du service d’accueil pour enfants, les nom et prénom, qualification professionnelle, photo et langue parlée du personnel encadrant.

Le fichier de données à caractère personnel doit être établi conformément aux dispositions de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l’égard du traitement des données à caractère personnel.

Le Conseil d'Etat ignore si les auteurs du projet de loi ont sollicité l'avis de la Commission nationale pour la protection des données, conformément à l'article 32(3) (e) de la loi susmentionnée.

Il est conscient du fait que la Commission nationale pour la protection des données avait formulé des commentaires sur le fichier de données à caractère personnel prévu dans le règlement grand-ducal du 13 février 2009 précité, mais ses commentaires étaient intervenus après la publication du règlement en question. Par ailleurs, comme le texte de l'article 25 plus particulièrement est plus complet que le règlement et qu'il concerne le stockage notamment de photos, un avis de la Commission nationale pour la protection des données s'impose aux yeux du Conseil d'Etat.

Quant à l'article 25:

Le paragraphe 2 reprend les données qui figureront dans le fichier de données à caractère personnel. Le Conseil d'Etat renvoie à ses avis antérieurs¹ où il avait insisté à ce que la terminologie telle que définie par la loi précitée du 2 août 2002 soit reprise, excluant par là le recours à des notions qui ne sont pas expressément prévues dans ladite loi. Il y a dès lors lieu de lire „fichier de données à caractère personnel“ au lieu de „base de données“ et „banque de données“.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat demande de remplacer à travers tout le texte de l'article 25 en projet les termes „père et/ou mère ou représentant légal exerçant l'autorité parentale“ par le terme plus général mais englobant les parents de „représentant légal“ de l'enfant, ce dernier étant nécessairement investi de l'autorité parentale.

Au point d), il est prévu d'indiquer la date d'expiration de la carte individuelle du dispositif du chèque-service accueil. Cette notion apparaît pour la première fois dans le texte sous avis. Elle n'est définie nulle part et il n'est pas indiqué à quelles fins elle doit servir. La lisibilité du texte légal en est inutilement compliquée.

Le Conseil d'Etat ne voit pas l'utilité d'indiquer la date d'expiration de la carte individuelle, alors qu'au vu des autres données encodées comme l'âge (par le biais de la matricule) ou le revenu du ménage, la gestion des demandes introduites reste possible. Le Conseil d'Etat estime donc qu'il faut faire abstraction de cette donnée qui ne lui semble pas apporter une plus-value en vue d'une gestion des données plus efficace.

La deuxième phrase du dernier alinéa du paragraphe 2 de l'article 25 dispose que les données visées au point g) dudit paragraphe ne peuvent être enregistrées au fichier de données à caractère personnel et publiées au portail que sous réserve de l'accord formel des personnes concernées. De l'avis du Conseil d'Etat, soit ces données sont nécessaires à la finalité du fichier et alors elles doivent obligatoirement y figurer, soit tel n'est pas le cas, et toute référence à un enregistrement et une publication doit être supprimée.

Au paragraphe 3 du texte sous avis, il convient de spécifier quel ministre est responsable du traitement. Le texte de la loi sur la jeunesse qu'il s'agit de changer définit par ministre au sens de cette loi le ministre ayant l'Enfance et la Jeunesse dans ses attributions. Le paragraphe 1er prévoit que la base de données est créée sous l'autorité du ministre ayant la Famille dans ses attributions. Dans la mesure où ces deux attributions ne sont pas nécessairement dévolues à la même personne, il y a lieu de spécifier qui est visé.

Au paragraphe 5 de l'article sous avis, il convient de lire „... les bénéficiaires du chèque-service sont radiés d'office“ au lieu de „devront être radiés d'office“.

Quant à l'article 26:

Cet article dispose que la gestion du chèque-service accueil se fait en collaboration avec les communes et il entend régler la gestion informatique. Le Conseil d'Etat suggère de ne maintenir que la première phrase du projet d'article. Pour le surplus, le droit commun des marchés publics, se fondant sur des directives européennes, sera de toute façon applicable.

Point 12°

Ce point du projet de loi vise à introduire un intitulé devant les nouvelles dispositions sur l'assurance de la qualité. Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler.

¹ Avis du Conseil d'Etat du 12 mars 2013 relatif au projet de règlement grand-ducal déterminant les modalités et conditions de fonctionnement du registre national du cancer et modifiant le règlement grand-ducal du 20 juin 1963 rendant obligatoire la déclaration des causes de décès; avis du Conseil d'Etat du 6 décembre 2011 (doc. parl. n° 6284).

Point 13°

Ce point tend à introduire un article 27 dans la loi sur la jeunesse précitée. Il est prévu que le ministre ayant l'Enfance et la Jeunesse dans ses attributions adopte un cadre de référence, sur base d'une proposition d'une commission. Le cadre de référence comprend les objectifs généraux et les principes pédagogiques fondamentaux pour l'accueil des enfants et le travail avec les jeunes.

Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à cette disposition, étant entendu que l'article 36 de la Constitution ne permet pas à la loi d'attribuer l'exécution de ses dispositions à une autorité autre que le Grand-Duc. Conformément à l'article 76, alinéa 2 de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans l'exercice du pouvoir lui attribué par l'article 36, alinéa 1er de la Constitution, déléguer son pouvoir réglementaire d'exécution à un ministre. Pour ces raisons, le Conseil d'Etat insiste sur la suppression de la première phrase de l'article 27.

A l'alinéa 2 du texte proposé, il est prévu que le contenu et les modalités d'élaboration du cadre de référence sont précisés par règlement grand-ducal. Comme le cadre de référence contribue à la qualité des prestations offertes, qui, à son tour, est un critère supplémentaire menant à la reconnaissance de prestataire du chèque-service accueil, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à cette disposition, et il renvoie à ce sujet à ses développements à l'endroit de l'article 22 ci-avant. Les lignes générales du contenu du cadre de référence doivent dès lors figurer dans la loi pour pouvoir être précisées dans un règlement grand-ducal.

Le texte de l'article 27 proposé est donc à revoir dans son intégralité.

Point 14°

Quant à l'article 28:

Paragraphe 1er. Par ce projet de texte, les auteurs entendent imposer aux gestionnaires de chaque service d'éducation et d'accueil pour enfants participant au chèque-service accueil et de chaque service pour jeunes bénéficiant d'un soutien financier de l'Etat, l'obligation d'établir un concept d'action général conforme au cadre de référence décrit à l'article 27 du texte en projet. Ce concept d'action général est „la traduction des objectifs généraux et des principes pédagogiques du cadre de référence en un plan d'action pluriannuel“.

Cette définition est trop imprécise pour figurer dans un texte de loi, aux yeux du Conseil d'Etat. Dans le commentaire des articles, les auteurs ont défini le concept comme suit: „Le concept d'action général décrit les choix méthodologiques et les priorités pédagogiques à mettre en œuvre au niveau local pour tendre vers chacun des objectifs fixés par le cadre de référence“. Cette définition est plus précise et elle a l'avantage de refléter l'aspect local que le concept d'action général doit englober. Le Conseil d'Etat suggère donc que ce soit cette définition qui soit reprise dans le texte de l'article 28 qu'il est projeté d'introduire.

Il est prévu de rendre public le concept d'action général „au moyen du portail accueil enfance“. Le Conseil d'Etat estime qu'il est nécessaire d'être plus précis et il suggère de libeller le texte comme suit:

„Le concept d'action général est rendu public par le portail édité par le ministre ayant la Famille dans ses attributions tel que prévu à l'article 25, paragraphe 2, dernier alinéa.“

Il y a finalement lieu de redresser une erreur rédactionnelle qui s'est glissée dans le document parlementaire à l'endroit de l'article 28, paragraphe 2, en écrivant correctement „gestionnaire“ au lieu de „questionnaire“.

Paragraphe 2. L'alinéa 1er du paragraphe 2 de l'article 28 sous avis est superflu aux yeux du Conseil d'Etat. En effet, il y est prévu que le gestionnaire visé au paragraphe 1er est tenu d'inclure les modalités d'exécution du chèque-service accueil dans la convention qu'il signe avec le ministre dans le cadre de la loi ASFT. Le Conseil d'Etat estime que les modalités d'exécution pourront être incorporées dans le texte de la convention sans qu'il soit nécessaire de prévoir cette évidence dans un texte de loi.

Quant à l'article 29:

Paragraphe 1er. Le Conseil d'Etat comprend que la procédure de reconnaissance, qui se greffe sur celle de l'agrément à demander conformément aux dispositions de la loi ASFT, est destinée à permettre au ministre de contrôler la qualité des services offerts. Bien qu'en général le Conseil d'Etat recommande d'éviter des procédures administratives trop nombreuses, il peut suivre les auteurs dans ce cas précis.

Le texte sous avis prévoit que la reconnaissance comme prestataire du chèque-service accueil est refusée si les conditions légales et réglementaires ne sont pas remplies pour reconnaître la qualité de prestataire de chèque-service accueil. Cette précision reprend une évidence, et est partant superflue.

En ce qui concerne les modalités de reconnaissance de la qualité de prestataire, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations sous l'article 22.

Paragraphe 2. En ce qui concerne le paragraphe 2, des mesures visant à obliger les prestataires à se conformer aux exigences de l'assurance qualité sont prévues, qui passent par un avertissement à une mise en demeure. Le Conseil d'Etat estime que le délai endéans lequel le prestataire doit prendre les mesures correctives doit être précisé. La notification d'une mise en demeure telle que prévue à l'alinéa 2 ne pourra se faire qu'après l'écoulement du délai imparti. Par ailleurs, le Conseil d'Etat recommande de préciser les circonstances qui déterminent le délai allant de deux semaines à un an.

Paragraphe 3. Le Conseil d'Etat estime qu'en cas de non-conformité au concept de qualité, la reconnaissance en tant que prestataire de chèque-service accueil sera enlevée d'office sans que le ministre ne dispose d'un pouvoir discrétionnaire en la matière.

Paragraphe 4. Le Conseil d'Etat renvoie à son observation sous le point 10° et propose de remplacer la désignation „les pères et/ou mère ou le représentant légal“ par „représentant légal“.

Paragraphe 5. Le Conseil d'Etat estime que le paragraphe 5 n'énonce qu'une évidence, et il recommande dès lors de l'omettre.

Point 15°

L'article 30 que ce point du projet d'avis tend à introduire dans la loi sur la jeunesse permet à des gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants qui ne participent pas au dispositif du chèque-service accueil et ne bénéficient pas d'un soutien financier de l'Etat en dehors du chèque-service accueil de participer „volontairement au processus de l'assurance de la qualité tel que prévu aux articles 28 et 33 de la présente loi“. S'ils le font et s'ils remplissent les critères, il leur est attribué un label de qualité par le ministre.

Sont visés par cette disposition les gestionnaires commerciaux.

Point 16°

Sans observation.

Point 17°

Le point 17° est superfétatoire et à supprimer. Il y a lieu de s'en tenir au régime général de recrutement dans la fonction publique.

Point 18°

L'article 33 qu'il est prévu d'introduire dans la loi concerne la formation continue que le personnel des services d'éducation et d'accueil pour enfants ou des services pour jeunes doit suivre. La coordination de l'offre de formation est attribuée à une commission dite „de la formation continue“, et les modalités de ladite coordination sont fixées par règlement grand-ducal.

Le Conseil d'Etat a cru comprendre de par le commentaire des articles que l'obligation de formation continue s'impose au personnel tant des services pour jeunes que des services travaillant avec les enfants et que cette obligation de formation continue est un critère de qualité que les prestataires concernés doivent remplir s'ils veulent profiter des aides étatiques.

Or, le Conseil d'Etat constate que s'il est souhaité donner effet aux obligations créées par l'article 33 en projet des sanctions afférentes en cas de non-respect, doivent être prévues. Ces sanctions ne peuvent être le refus de la reconnaissance puisque la formation continue est une obligation imposée au personnel du service concerné une fois la reconnaissance obtenue. Seule la perte de la reconnaissance est donc concevable comme sanction. La perte de la reconnaissance quant à elle entraînera inéluctablement la perte des aides financières que la loi prévoit.

Le Conseil d'Etat estime indiqué, pour une plus grande clarté des dispositions légales, de faire mentionner l'obligation du personnel des services concernés de suivre une formation continue, comme une obligation spécifique du maintien de la reconnaissance dans les textes de la loi traitant de la reconnaissance.

Point 19°

Sans observation.

Point 20° (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Il y a lieu de renuméroter l'article 22 initial de la loi précitée du 4 juillet 2008, suite à l'introduction des chapitres 4 et 5, et des articles 22 à 34 nouveaux. Le point 20° se lira dès lors comme suit:

„20° L'article 22 de la loi devient l'article 35.“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 22 mars 2013.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

Le Président,

Victor GILLEN

