



## 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 2bis 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