



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

Procès-verbal de la réunion du 9 juillet 2013

Ordre du jour :

1. 6537 Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 7 octobre 2004 portant exécution de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées
 - Examen du dossier en vue d'un avis à rédiger pour la Conférence des Présidents

2. 6409 Projet de loi modifiant la loi du 30 novembre 2007 portant réglementation de l'activité d'assistance parentale
 - Rapportrice : Madame Tessy Scholtes

 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat

*

Présents : M. Marc Angel (en rempl. de M. Georges Engel), Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Eugène Berger, M. Jean Colombera, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Norbert Hauptert (en rempl. de Mme Sylvie Andrich-Duval), Mme Josée Lorsché, M. Paul-Henri Meyers, M. Roger Negri (en rempl. de M. Roland Schreiner), M. Jean-Paul Schaaf, Mme Tessy Scholtes

M. Marc Spautz, Ministre de la Famille et de l'Intégration

M. Nico Meisch, M. Pierre Biver, M. Patrick Thoma, Mme Viviane Rocha, du Ministère de la Famille et de l'Intégration

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Claude Meisch

*

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

*

1. Projet de règlement grand-ducal 6537

Suite à quelques mots d'introduction du Président de la Commission, Monsieur le Ministre explique qu'une première version du texte avait été soumise au Conseil d'Etat pour avis en date du 10 septembre 2012. Par la suite, le texte a été adapté conformément aux observations du Conseil d'Etat faites dans son avis du 11 décembre 2012.

Un représentant du ministère se réfère à l'article 8 de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées concernant les « mesures d'orientation, de formation, de rééducation, d'intégration ou de réintégration professionnelles, des mesures d'initiation ou des stages d'adaptation ou de réadaptation au travail » du travailleur handicapé. L'alinéa 4 de cet article dispose que :

« La forme et le contenu de ces mesures, qui peuvent comporter notamment l'attribution d'une participation au salaire, visée à l'article 15, d'une participation aux frais de formation, d'une prime d'encouragement ou de rééducation, la prise en charge des frais relatifs à l'aménagement des postes de travail et des accès au travail, la participation aux frais de transport ou la mise à disposition d'équipements professionnels adaptés, sont déterminés par règlement grand-ducal, à prendre sur avis du Conseil d'Etat et de l'assentiment de la Conférence des présidents de la Chambre des députés. ».

Pour l'essentiel, le projet de règlement grand-ducal sous rubrique a pour objet de modifier le règlement grand-ducal du 7 octobre 2004 portant exécution de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées sur un point, consistant à insérer dans ce règlement grand-ducal une disposition apportée à la loi précitée par la loi du 16 décembre 2011 portant modification 1. de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées; 2. du Code du travail; 3. de la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail. La disposition en question prévoit qu'en ce qui concerne les salariés handicapés travaillant dans un atelier protégé, l'Etat participe au salaire à 100%.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation quant au fond. S'agissant de la forme du texte, les auteurs ont tenu compte de ses suggestions en adaptant le texte du projet de règlement grand-ducal.

Un député déclare que le fait de demander l'assentiment de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés constitue une aberration juridique violant le principe de la séparation des pouvoirs.

A une question afférente d'un autre député, un représentant ministériel confirme que la disposition ci-dessus se trouvera désormais aussi bien dans la loi précitée du 16 décembre 2011 que dans son règlement d'exécution, ceci simplement dans le souci d'être complet et clair en regroupant toutes les dispositions d'exécution de la loi.

La mise en œuvre de la loi modifiée précitée du 12 septembre 2003 est conforme à la Convention relative aux droits des personnes handicapées, puisque, si on veut parler d'un droit au travail, la loi précitée du 12 septembre 2003 et son règlement d'exécution le soutiennent considérablement. La philosophie de cette loi est de permettre autant que possible à chaque personne handicapée de travailler.

2. Projet de loi 6409

Monsieur le Ministre fait distribuer un tableau comparatif avec les propositions d'amendements gouvernementaux et les commentaires y relatifs.

Un député pose la question de savoir s'il ne convient pas de suivre le Conseil d'Etat. Dans son avis du 14 mai 2013, celui-ci se demande « s'il ne vaudrait pas mieux élaborer une loi nouvelle et abroger la loi existante, étant donné qu'à l'exception de l'article 5 (devenant l'article 6), chaque article de la loi de 2007 est modifié, que de nombreux articles sont renumérotés et que de nouvelles dispositions sont insérées ».

La Commission décide de procéder d'abord à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat et de revenir, le cas échéant, à la question de l'élaboration d'une loi nouvelle.

Article 1^{er} du projet de loi

Conformément au Conseil d'Etat, cet article, « dépourvu de toute portée normative », est supprimé.

Article 2

Cet article modifie l'article 1^{er} de la loi du 30 novembre 2007 portant réglementation de l'activité d'assistance parentale.

La proposition du Conseil d'Etat pour l'alinéa 3 de l'article 1^{er} de la loi de 2007 est adoptée. Le Conseil d'Etat « ne peut pas s'accommoder de la limitation prévue à l'alinéa 2 de l'article 1^{er} qui prévoit qu'il n'est permis d'exercer qu'une seule activité d'assistance parentale par domicile ». Sa proposition de texte consiste à permettre d'exercer plus d'une activité d'assistant parental par domicile, « à condition que les critères soient remplis dans chacune des personnes voulant exercer l'activité d'assistant parental ».

Article 3

Cet article modifie l'article 2, devenant l'article 3 nouveau, de la loi précitée sur l'activité d'assistance parentale.

Le paragraphe 2 concerne le remplacement temporaire de l'assistant parental en cas de participation à une formation continue obligatoire ou en cas de maladie.

Le Conseil d'Etat estime qu'un tel système de remplacement « va à l'encontre des objectifs poursuivis par les auteurs du projet de loi », à savoir un « accueil de qualité en vue de protéger au maximum les enfants accueillis et de mieux visualiser l'offre effective ». Les conditions imposées au remplaçant sont moins exigeantes que celles à remplir par l'assistant parental. Cette « différence de traitement aussi prononcée » est difficilement à comprendre aux yeux du Conseil d'Etat.

Un représentant ministériel explique qu'en limitant le remplacement dans le temps, le texte représente un compromis entre la nécessité de répondre aux besoins sur le terrain et celle de prévenir des abus.

Des questions étant posées par les députés au sujet des qualifications du remplaçant, l'orateur fait remarquer que les conditions ne doivent pas être trop importantes par rapport à la tâche, c'est-à-dire un remplacement d'un assistant parental ne pouvant dépasser 200 heures par année civile et huit heures consécutives par semaine. Une députée s'interrogeant sur la possibilité d'envisager une formation minimale telle celle à suivre par les remplaçants des enseignants de l'enseignement fondamental, il est fait remarquer que la recherche de remplaçants s'avère déjà difficile dans ce domaine. Une autre question soulevée est relative aux exigences linguistiques du remplaçant : si un accident survient en raison du manque de communication entre le remplaçant et les enfants, ne pouvant se faire comprendre faute de parler la même langue, à qui incombe la responsabilité ? Un autre membre de la

Commission précise que l'apprentissage de langues constitue un élément important surtout en bas âge.

Un représentant ministériel répond qu'on se trouve en présence de questions de principe : l'accueil des enfants doit-il se faire de préférence dans une structure telle une crèche ou dans un cadre familial par un assistant parental ? Est-il préférable d'entrer le plus tôt possible en contact avec des langues étrangères ou vaut-il mieux se limiter à la langue maternelle pendant les premières années ? Les structures d'accueil et l'activité d'assistance parentale étant deux principaux modèles d'accueil des enfants, il faut être conscient que l'exigence de conditions trop strictes engendrera la disparition de l'activité d'assistance parentale. En effet, les personnes exerçant cette activité ne disposent le plus souvent pas de formation spécifique. Il est rappelé dans ce contexte que la réglementation de l'activité d'assistance parentale consiste à donner une base légale à une activité pratiquée auparavant en dehors de toute réglementation. Monsieur le Ministre donne à considérer que l'assistant parental veillera lui-même dans son propre intérêt à se faire remplacer par une personne qui peut communiquer avec les enfants, afin d'éviter que les parents ne lui confient plus leurs enfants.

Le remplaçant doit répondre aux mêmes conditions d'honorabilité que l'assistant parental (article 3 nouveau, paragraphe 2, premier alinéa de la loi précitée du 30 novembre 2007).

Une députée souligne l'importance de contrôles de l'exercice de l'activité d'assistance parentale. Monsieur le Ministre confirme que des contrôles sont effectués, chaque cas signalé étant vérifié. Quant à des contrôles spontanés, non annoncés, il rappelle que le Conseil d'Etat a exprimé « ses réserves les plus nettes face au foisonnement des prérogatives de puissance publique attribuées à toutes sortes de fonctionnaires qui *a priori* n'ont pas les connaissances requises pour procéder dans les formes de la loi à la recherche des infractions et au rassemblement des preuves » (avis du Conseil d'Etat, ad article 11 devenant l'article 10).

Des contrôles systématiques ont de toute façon lieu : dès qu'il est constaté dans le cadre du chèque-service accueil que le nombre d'enfants bénéficiaires est supérieur au nombre d'enfants qu'a la personne, le ministère effectue un contrôle sur place. En outre, il va de soi qu'un premier contrôle soit fait avant la délivrance de l'agrément ; aussi, par la préformation et la formation des demandeurs d'agrément, ces personnes sont-elles connues du ministère qui reste en contact avec elles également à travers la formation continue.

L'article 3 nouveau, paragraphe 3, point 8. de la loi du 30 novembre 2007 concerne le rapport de la visite d'agrément, cette visite étant destinée à contrôler si les conditions sont remplies. Il est tenu compte des observations du Conseil d'Etat, en ce qui concerne l'exigence d'un extrait du casier judiciaire également pour les enfants mineurs d'au moins 16 ans faisant partie du ménage. A l'endroit de l'article 5 initial, devenant l'article 4 du projet de loi et modifiant l'article 4 de la loi du 30 novembre 2007, le Conseil d'Etat « donne à considérer que, sur base de la formulation proposée, la condition d'honorabilité ne sera plus exigée des enfants mineurs vivant en ménage avec le demandeur. Dès lors, un refus d'agrément ou un retrait de l'agrément existant ne pourra plus être opéré si un ou plusieurs enfants mineurs ont des antécédents judiciaires qui risqueraient de mettre en cause le projet d'établissement de l'assistant parental. ».

Les auteurs du texte se rallient au Conseil d'Etat, puisque la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse dispose aussi, dans son article 32, que le mineur de plus de 16 ans qui a commis une infraction peut être déféré devant les juridictions ordinaires. Un mineur de moins de 16 ans ne peut cependant pas faire l'objet d'une inscription dans le casier judiciaire.

Un député fait remarquer que le terme « accomplis » est à supprimer progressivement dans tous les textes, comme il est dépourvu de valeur juridique.

Article 4

Cet article modifie l'article 4 nouveau (article 3 initial) de la loi précitée du 30 novembre 2007.

Au paragraphe 1^{er} de l'article 4 nouveau est ajoutée la précision que les enfants de l'assistant parental et ceux du remplaçant « ne doivent pas avoir fait l'objet d'une mesure de garde, d'éducation et de préservation au sens de la loi modifiée relative à la protection de la jeunesse ».

Pour des raisons de clarté, le premier tiret du paragraphe 2 de l'article 4 est modifié comme suit : « être âgé ~~d'au moins~~ de plus de 18 ans ».

Le deuxième tiret est relatif aux capacités physiques et psychiques pour la prise en charge et l'encadrement d'enfants. Une députée estime utile de vérifier les exigences retenues à ce sujet dans la loi du 18 février 2013 sur les jeunes au pair.

Le quatrième tiret précise le projet d'établissement à la demande du Conseil d'Etat.

Article 5

L'article 5 du projet de loi (devenant l'article 4), modifiant l'article 5 nouveau (article 4 initial) de la loi précitée du 30 novembre 2007 est relatif aux qualifications exigées pour l'obtention de l'agrément d'assistant parental.

Suite à une préformation, le certificat aux fonctions d'assistance parentale est délivré, permettant d'exercer une activité d'assistance parentale. Dans un délai de trois ans à compter de l'inscription à la préformation, la formation doit être achevée. Ce système a l'avantage d'être efficace, en ce que les places pour la formation ne seront occupées que par des personnes réellement déterminées à travailler comme assistant parental.

Article 7

Cet article ajoute à l'article 7 nouveau (article 6 initial) de la loi précitée du 30 novembre 2007, relatif à l'aménagement des locaux, l'obligation d'équiper ceux-ci d'un détecteur de fumée, d'un extincteur et de dispositifs de protection pour les prises électriques. Il s'agit des mêmes obligations que pour les structures d'accueil.

Ces conditions sont vérifiées dans le cadre de la visite d'agrément. Le détenteur de l'agrément s'engage à maintenir les locaux dans l'état requis pour l'obtention de l'agrément ; tout changement doit être signalé et est contrôlé.

Article 9

Cet article introduit un article 9 nouveau (initialement article 10) dans la loi précitée du 30 novembre 2007.

Le texte initial prévoyait de conférer aux fonctionnaires chargés du contrôle de l'activité d'assistance parentale la qualité d'officier de police judiciaire (OPJ). Le Conseil d'Etat propose cependant la suppression des sanctions pénales du projet de loi et rappelle ses réserves les plus vives à l'égard de l'attribution de compétences d'OPJ à des fonctionnaires. A défaut de précision des fonctions et grades de ces fonctionnaires dans la hiérarchie interne de leur administration, il « se verrait obligé de refuser la dispense du second vote

constitutionnel ». Par ailleurs, « ces agents devraient justifier d'une qualification professionnelle à la hauteur de leur tâche qu'ils auront acquise grâce à une formation spéciale ».

Les auteurs du texte proposent dès lors la suppression du paragraphe 2 initial de l'article 9 nouveau. L'intention des dispositions, inspirées de la loi ASFT (loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique), était de permettre le constat d'irrégularités dans l'exercice de l'activité d'assistance parentale. Dans le cadre de leur mission de surveillance et de contrôle, les agents ministériels doivent avoir accès aux locaux d'accueil des enfants.

Un député insiste à vérifier les dispositions afférentes dans la loi ASFT, une interprétation extensive n'étant pas possible dans ce domaine.

Le paragraphe 2 initial est remplacé par de nouvelles dispositions, en vertu desquelles la demande d'agrément est rejetée de plein droit « en cas de refus par le requérant d'admettre les agents ou services mandatés par le ministre à une visite des lieux à une date et heure convenues par avance ». En cas de refus d'accès dans le cadre de la mission de surveillance et de contrôle de la conformité des activités d'assistance parentale avec les dispositions de la loi, les agents ou services ministériels « peuvent se faire donner main-forte par les agents de la police grand-ducale pour avoir accès aux lieux ».

L'article 8 (devenant l'article 7), modifiant l'article 8 de la loi précitée du 30 novembre 2007, prévoit dans son paragraphe 3 qu'en cas de retrait de l'agrément, une nouvelle demande ne peut être introduite « qu'après un délai de 3 ans à compter de la date de notification de la décision à l'adresse du domicile de l'assistant parental ».

Article 11

Cet article (article 13 initial du projet de loi) modifie l'article 10 (devenant l'article 11 nouveau) de la loi précitée du 30 novembre 2007).

Dans son avis du 14 mai 2013, le Conseil d'Etat ne se montre « pas favorable à une prolifération de sanctions pénales ». Il « est d'avis que le retrait de l'agrément serait une mesure suffisamment dissuasive » et propose dès lors le maintien du texte actuel.

Il rend par ailleurs attentif à deux problèmes majeurs :

- En ce qui concerne les sanctions pénales, le texte tel que déposé prévoit que les infractions aux dispositions des articles 1 à 8 sont punies d'une amende de 251 à 10 000 euros. En cas de récidive, le maximum de l'amende est prononcé. Or, « tant la formulation des dispositions du texte existant que celles du projet de loi sont insuffisamment précises pour être sanctionnées pénalement ». Eu égard au principe de légalité des incriminations, le Conseil d'Etat « se verrait partant obligé de refuser la dispense du second vote constitutionnel » à défaut de précision.

Il rappelle aussi le principe de la légalité des peines « qui exige la proportionnalité entre la peine et la gravité de la violation de la loi pour les différentes violations sanctionnées ». Or, le projet de loi « n'établit pas de distinction entre la sanction maximale encourue par une personne ayant exercé l'activité d'assistant parental sans avoir obtenu d'agrément et la sanction à laquelle s'expose une personne dûment agréée qui n'a pas suivi les cours de formation continue requis au cours d'une année ».

Quant au principe de la récidive, « le Conseil d'Etat suggère aux auteurs de s'en tenir au droit commun ». Il recommande en outre de fixer un délai dans lequel la récidive peut donner lieu à la multiplication prévue de la peine et de veiller à ce que les peines aggravées ne

soient pas disproportionnées à l'objectif poursuivi. Selon le Conseil d'Etat, « il y a lieu de faire abstraction de la récidive dans le présent contexte ».

- Les infractions aux dispositions des articles 1 à 8 encourent également une sanction administrative (retrait d'agrément, article 10 initial du projet de loi). Le Conseil d'Etat rappelle le principe *non bis in idem* interdisant ce cumul de sanctions pénales et administrative et s'oppose formellement au maintien des textes dans cette teneur.

Les auteurs tiennent compte des observations du Conseil d'Etat et reviennent au texte en vigueur de la loi précitée de 2007 (article 10 de la loi). Ce texte est complété par la possibilité donnée au juge d'interdire au condamné l'exercice temporaire ou définitif par lui-même ou personne interposée de l'activité d'assistance parentale.

Un député fait remarquer que le futur employé à l'article 11 du projet de loi, tel qu'amendé, est à remplacer par l'indicatif présent.

Le même orateur estime nécessaire de préciser au commentaire des amendements les cas dans lesquels une interdiction définitive d'exercer une activité d'assistance parentale peut être envisagée. Il s'agit en effet d'une peine considérable qu'il convient de préciser, compte tenu du principe de la proportionnalité des peines à respecter.

Par ailleurs, il fait observer que l'article 13 (article 15 initial) du projet de loi est à supprimer. Le Conseil d'Etat a déjà souligné dans son avis du 14 mai 2013 que « si les auteurs souhaitent abroger l'article 11 de la loi existante, il y a lieu d'insérer une disposition à cet effet dans la loi en projet, et non pas dans la loi existante ».

Luxembourg, le 27 septembre 2013

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Jean-Paul Schaaf