



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

Procès-verbal de la réunion du 25 juin 2013

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 12 mars 2013 (N°11) et du 7 mai 2013 (N°16)
2. 6410 Projet de loi portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse
- Rapporteuse : Madame Tessy Scholtes

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. André Bauler (en rempl. de M. Eugène Berger), M. Jean Colombera, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Georges Engel, Mme Josée Lorsché, M. Paul-Henri Meyers, M. Jean-Paul Schaaf, Mme Tessy Scholtes

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

M. Georges Metz, Directeur, Service National de la Jeunesse (SNJ) ; M. Nico Meisch, M. Patrick Thoma, 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. Approbation de projets de procès-verbal

Les projets de procès-verbal sont approuvés sans observation.

2. Projet de loi 6410

A l'aide de plusieurs documents transmis à la Commission, le ministère lui expose les arguments contre l'exportabilité du chèque-service accueil (CSA), ainsi que les amendements proposés par les auteurs suite à l'avis du Conseil d'Etat.

Arguments plaidant pour la non-exportabilité du CSA

- Il s'agit d'une politique nationale spécifique qui vise à faciliter l'intégration des enfants dans la société luxembourgeoise (cadre de référence).
 - Cette politique nationale est mise en œuvre au plan local.
 - Elle est mise en œuvre par des prestataires reconnus.
 - Le CSA n'est pas un droit, il n'est pas accordé automatiquement, mais en fonction des besoins de l'enfant.
 - La politique nationale nécessite un contrôle gouvernemental des structures d'accueil.
-
- Mise en place d'une politique nationale

La nécessité d'une politique nationale se justifie en raison de la situation démographique très particulière du Luxembourg. La situation est multiculturelle, la population comprend une très forte proportion d'étrangers (44,5%), de loin la plus forte dans l'Union européenne, où la moyenne se situe à 6,4%, d'où une situation linguistique particulière. En moyenne, les résultats scolaires des enfants de familles d'origine étrangère sont plus mauvais. La société grandissant en outre rapidement, une politique de la cohésion sociale s'impose, dont l'apprentissage des trois langues (luxembourgeois, allemand, français) fait partie.

- Mise en œuvre au plan local

La demande du CSA est traditionnellement faite auprès de la commune qui décide aussi de l'octroi du bénéfice du service. La responsabilité des communes augmentera par le fait que celles-ci fixeront les priorités de l'accès au service en fonction des besoins de l'enfant par rapport à la politique nationale (le CSA n'étant pas un droit et pas accordé automatiquement).

Par le biais de la loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, la collaboration de l'école et des maisons relais est renforcée (article 16, PEP – plan d'encadrement périscolaire, lié à l'organisation scolaire).

Dans l'objectif de la cohésion sociale, le prestataire CSA doit participer activement à la vie locale.

- Prestataire CSA local

La politique nationale en matière de CSA est mise en place par des prestataires locaux reconnus, c'est-à-dire des prestataires ayant l'agrément en vertu de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (dite loi ASFT) et une reconnaissance spécifique (développement d'un cadre de référence national, obligation pour les prestataires de présenter un concept d'action général, tenue d'un journal de bord, instauration d'un système de monitoring de la qualité pédagogique, mission exercée par des agents régionaux « enfance et jeunesse »). Tous les prestataires doivent s'engager à mettre en œuvre la politique nationale. De cette manière, des structures d'accueil, ayant l'agrément ASFT, mais n'étant pas des prestataires CSA, peuvent exister parallèlement, comme cela est déjà le cas aujourd'hui (p.ex. crèche

italienne, crèche de la Commission européenne, des crèches d'entreprises, le service de toutes ces crèches étant offert aux employés par l'employeur qui renonce au CSA).

- Contrôle gouvernemental

Des contrôles de la qualité pédagogique par les agents régionaux sont prévus deux fois par an.

Du point de vue juridique, le Conseil d'Etat invoque dans son avis du 22 mars 2013 des textes communautaires, suivant lesquels les prestations du CSA seraient de nature à engendrer leur exportabilité.

Le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale définit la notion de prestation familiale. En vertu de l'article premier, point z) : « le terme «prestations familiales» désigne toutes les prestations en nature ou en espèces destinées à compenser les charges de famille [...]». La jurisprudence pose les trois critères suivants : 1. Il doit s'agir d'une prestation accordée en dehors de toute appréciation individuelle et discrétionnaire des besoins personnels. 2. La prestation doit être définie en vertu d'une norme à caractère général. 3. La prestation doit se rattacher à un risque couvert par la réglementation communautaire.

Les prestations du CSA répondent aux deuxième et troisième critères. Selon le ministère, elles ne sont toutefois pas exportables, puisqu'elles ne remplissent pas le premier critère. En effet, elles sont ciblées sur les besoins des enfants. Les auteurs du projet de loi proposent par conséquent d'amender l'article 22 du projet de loi dans ce sens. Ils soulignent que l'aide étatique du CSA n'est pas destinée à améliorer la situation de revenu du représentant légal pour l'aider à contribuer aux charges du ménage, mais a pour objectif la création d'une offre de services permettant un encadrement adapté aux besoins de l'enfant. Elle n'est pas versée aux parents ou aux bénéficiaires, mais aux prestataires.

[proposition d'amendement de l'article 22 : « **Art. 22.** En vue de renforcer la mixité sociale, la cohésion sociale et l'intégration sociale des enfants résidant au Grand-Duché de Luxembourg au niveau de la communauté locale et dans la société luxembourgeoise, l'Etat est autorisé à accorder une aide financière, appelée « chèque-service accueil » ayant pour objet d'offrir des services d'éducation non formelle aux enfants résidant au Grand-Duché de Luxembourg, appelés « bénéficiaires ».

L'aide financière est versée directement à des prestataires reconnus, offrant des services d'éducation non formelle ciblés sur les besoins des bénéficiaires et poursuivant les objectifs du chèque-service accueil.

Les prestations du chèque-service accueil s'adressent aux enfants tels que définis dans l'article 3 de la présente loi et dont le représentant légal, ci-après appelé « requérant » adhère au dispositif du chèque-service accueil. Le bénéfice du chèque-service accueil se fait en fonction des offres disponibles et des besoins de l'enfant.

Le montant du chèque-service accueil est calculé au cas par cas en tenant compte a. du type de prestation, b. de la situation de revenu telle que définie à l'article 23, ci-après appelée situation de revenu, c. du rang de l'enfant.]

Le Conseil d'Etat estime que, si le CSA « 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 » (règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté).

S'agissant de la notion d'avantage social, la jurisprudence communautaire considère la clause de résidence comme indirectement discriminatoire, contraire au principe d'égalité des citoyens de l'Union européenne (UE) inscrit dans le Traité sur l'UE. Toutefois, une telle discrimination est admise si elle est objectivement justifiée, propre à garantir la réalisation de

l'objectif en cause et si elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif (cf. p. ex. affaire C-20/12 *Giersch et autres c. l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg*).

Dans le cas des prestations CSA, la clause de résidence serait justifiée par un objectif national légitime d'intérêt social, à savoir la politique d'intégration, compte tenu de la spécificité de la société de notre pays, dans le but de la cohésion sociale, à atteindre par l'utilisation de moyens ciblés sur les besoins de la population résidente. Par ailleurs, la clause de résidence doit être nécessaire pour atteindre l'objectif et les moyens doivent être proportionnés au but visé.

Une députée fait remarquer que le nombre de crèches privées a fortement augmenté sur le territoire de la Ville de Luxembourg, engendrant une augmentation du nombre d'élèves dans l'enseignement fondamental de la capitale.

Dans ce contexte et en réponse à diverses craintes concernant les capacités d'accueil et de scolarisation des communes en cas d'échec des amendements gouvernementaux proposés (hypothèse d'une décision judiciaire européenne défavorable), un député rappelle que la résidence des enfants est, par la loi, la même que celle de leurs parents/représentants légaux. Un enfant ne peut avoir la crèche comme résidence ni avoir une résidence différente de celle de ses parents/représentants légaux. Par ailleurs, les allocations familiales sont versées aux parents/représentants légaux et non pas à la crèche. Les communes ne sont donc pas obligées d'accepter dans leurs structures d'accueil et écoles des enfants résidant dans une autre commune. Si elles le font à titre volontaire, elles exigent le paiement du minerval. Une commune qui fait bénéficier de ses services des résidents d'autres communes, ceux-ci ne payant pas d'impôts dans cette commune, devraient demander une participation financière aux frais du service.

Selon l'orateur, l'unique argument juridique à faire valoir est celui de la communauté locale, ce qui suppose une compétence exclusive de la commune. Les crèches privées seraient ainsi exclues des prestations CSA. L'approche consiste à dire que la commune offre des services à ses propres résidents, comme la mise en place d'une structure d'accueil. Il en est ainsi dans le domaine de l'aide sociale : s'agissant d'une prestation communale, elle n'est pas exportable. Le législateur peut déterminer des critères, concernant notamment le fonctionnement des maisons relais, mais, étant une compétence exclusive des communes, il faut préciser qu'il s'agit d'une prestation individuelle. L'orateur est en outre d'avis que la commune ne peut pas sous-traiter la mission de l'accueil des enfants, s'agissant d'une mission essentielle de droit public.

Monsieur le Ministre rappelle que le CSA est une prestation en nature, aucun versement d'argent n'est effectué par l'Etat aux bénéficiaires, à l'exception du remboursement d'une partie des frais d'inscription dans les écoles de musique du secteur communal et les organismes sportifs agréés.

En cas d'exportabilité du CSA se pose aussi la question du contrôle par le Luxembourg, à effectuer alors auprès des structures d'accueil à l'étranger, du respect des critères à remplir par les prestataires (contrôle effectué deux fois par an, cf. supra).

Nouvelle définition du CSA

Le projet de loi initial ne donne pas de définition de la valeur du CSA. Le tableau sur la participation financière des parents, annexé au règlement grand-ducal du 13 février 2009 instituant le « chèque-service accueil », vise plutôt le prix de la prestation que sa valeur.

Les auteurs proposent par conséquent une définition de la valeur du CSA, dépendant de quatre facteurs : - du type de prestation, - de la situation de revenu, - du rang de l'enfant, - du nombre de prestations sollicitées. La valeur du CSA correspond à la différence entre la participation maximale de l'Etat et la participation du bénéficiaire.

La participation maximale de l'Etat est :

3,50 €/heure pour l'accueil par un assistant parental

6,00 €/heure pour l'accueil par un service d'éducation et d'accueil (maison relais, crèche)

4,50 €/heure pour un repas

60 €/jour pour une activité de vacances

414 €/année pour une activité sportive ou un enseignement musical.

En réponse à une question afférente, il est précisé que, pour la détermination de la situation de revenu du ménage, uniquement les revenus ayant un lien avec l'enfant concerné par le CSA sont pris en compte.

Suite à une observation du Conseil d'Etat au sujet de la terminologie, les auteurs proposent d'utiliser le terme générique « jeunesse » pour désigner les enfants et les jeunes, en précisant à chaque fois dans le texte qui est exactement visé. Le CSA ne concerne que les enfants.

Article 1^{er}

Outre les modifications apportées au niveau de la terminologie (cf. ci-avant), des points 7. (nouveau), 12. et 13. sont ajoutés. Il s'agit des objectifs du CSA, à savoir l'intégration scolaire et la cohésion sociale, la réussite scolaire et l'apprentissage des trois langues utilisées dans le pays.

Par « langues du pays » sont visées les trois langues telles que décrites par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues. A une question concernant la prise en compte de la notion de langue maternelle, utilisée dans le cadre de l'enseignement, il est rappelé que le CSA vise l'apprentissage d'une des trois langues que sont le luxembourgeois, l'allemand et le français « pour favoriser ainsi l'intégration sociale et scolaire ».

Dans un souci de clarté, une députée propose d'ajouter au point 13. nouveau la référence à la loi précitée du 24 février 1984.

Article 3

En tenant compte de l'observation du Conseil d'Etat au sujet de la terminologie, l'article 3 amendé définit notamment les jeunes enfants (moins de 4 ans), les enfants scolarisés (plus de 4 ans et moins de 12 ans ou n'ayant pas quitté l'enseignement fondamental ou l'éducation différenciée), les enfants (jeunes enfants et enfants scolarisés) et les jeunes (adolescents et jeunes adultes à partir de 12 ans et de moins de 30 ans).

Il est procédé au toilettage intégral du texte, considéré comme nécessaire par le Conseil d'Etat.

Une discussion s'engage quant au terme « accomplis » (« d'au moins 12 ans accomplis »), prêtant à confusion selon certains. Les auteurs vérifieront la terminologie utilisée dans la législation scolaire du 6 février 2009 et adapteront le texte sous examen, le cas échéant.

Article 7

Cet article, relatif à la mission du SNJ, est amendé conformément aux remarques du Conseil d'Etat.

Chapitre 3 : Mise en œuvre de la politique en faveur des jeunes

Les amendements tiennent compte du Conseil d'Etat en précisant chaque fois que nécessaire qui est visé par le texte. Dans son avis du 22 mars 2013, le Conseil d'Etat rend attentif au fait que 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 ». Un problème identique se pose dans les articles subséquents.

En effet, les auteurs entendent maintenir la possibilité de financement d'organisations de jeunes, et de leur laisser ainsi certaines spécificités (comme le plan communal jeunesse, désormais dénommé « plan communal ou intercommunal en faveur des jeunes » (article 19 amendé)), ces organisations ne tombant pas nécessairement dans le champ d'application de la loi ASFT. Des organisations de jeunes qui comprennent aussi des enfants, tels les scouts, peuvent ainsi continuer à bénéficier d'un financement. (cf. article 3, définitions)

Les organisations qui s'occupent des enfants sont couvertes par la loi ASFT ou le CSA.

Le paragraphe 2 de l'article 16 est supprimé. Cette disposition concernait le financement d'une structure de coordination des maisons relais. Ce financement peut, en cas de besoin, se faire par le biais de la loi ASFT.

Luxembourg, le 8 août 2013

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Jean-Paul Schaaf