

**N^{os} 6410¹⁰
6409⁹**

CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

PROJET DE LOI

portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse

PROJET DE LOI

**portant réglementation de l'activité d'assistance parentale et
portant abrogation de la loi du 30 novembre 2007 portant réglementation de l'activité d'assistance parentale**

* * *

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

(5.12.2013)

Par dépêche du 29 juillet 2013, Monsieur le Ministre de la Famille et de l'Intégration a demandé, „dans les meilleurs délais“ bien évidemment, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les amendements aux projets de loi spécifiés à l'intitulé.

*

PROJET DE LOI

portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse

1. Considérations générales

Le projet de loi sous rubrique a fait l'objet d'un avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics en date du 14 novembre 2012.

Les amendements proposés tendent à suivre les recommandations et propositions faites par le Conseil d'Etat dans son avis du 22 mars 2013 et à trouver des réponses aux questions posées par la Haute Corporation. Le Conseil d'Etat a en effet soulevé trois problèmes majeurs, à savoir:

- l'exportabilité des prestations du chèque-service accueil;
- la détermination plus précise des conditions et modalités des aides pour satisfaire aux exigences de l'article 99 de la Constitution;
- le toilettage du texte pour tenir compte notamment du traitement différent entre enfants et jeunes.

Pour les deux derniers points, à savoir la détermination des conditions et modalités des aides et le toilettage du texte, les auteurs du projet ont procédé à un réaménagement du texte du projet de loi dans le souci de tenir compte des oppositions formelles du Conseil d'Etat. La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne doit plus revenir sur ces problèmes.

En ce qui concerne la question de l'exportabilité des prestations du chèque-service accueil, les auteurs du projet de loi se proposent de développer une argumentation tendant à répondre à la mise en garde du Conseil d'Etat qui, dans son avis du 22 mars 2013, a soulevé la question de la nature juridique des prestations du chèque-service accueil. Le Conseil d'Etat, après avoir analysé les dispositions du projet de loi,

notamment celles de l'article 22, en relation avec leur compatibilité avec les dispositions du règlement (CE n° 883/2004), a conclu 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“.

D'après les arguments développés par les auteurs des amendements, „le projet de loi (...) vise à mettre en place un système d'assurance qualité ayant pour objectif de relever la qualité de l'encadrement au sein des structures d'accueil et de renforcer l'éducation non formelle des enfants, de les initier à la langue luxembourgeoise le tout afin de faciliter leur intégration dans la société luxembourgeoise et de promouvoir l'égalité des chances parmi les enfants résidant au Grand-Duché de Luxembourg et ce quel que soit leur statut social.

Ces politiques en faveur des enfants sont importantes afin d'assurer le bien-être des enfants vivant au Grand-Duché de Luxembourg, de préparer leur avenir et de renforcer la cohésion sociale au sein de la société luxembourgeoise. Ces politiques ont comme population cible les enfants qui résident au Grand-Duché de Luxembourg.“

La Chambre des fonctionnaires et employés publics n'est pas convaincue par ces arguments. Elle est d'avis que la réglementation des chèques-service accueil doit être réorientée d'une manière fondamentale pour éviter l'exportabilité des aides y relatives. Notre pays ne peut pas courir le risque d'être condamné à verser les prestations à des bénéficiaires qui ne résident pas au Luxembourg, à l'instar de ce qui est arrivé en matière de prestations en relation avec les bourses d'études.

2. Examen des articles

Remarque générale

Pour tenir compte des objections et propositions du Conseil d'Etat, les auteurs du projet de loi en ont modifié la structure. Par ailleurs, ils ont ajouté des dispositions nouvelles qui ont pour effet de réorienter les visées de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse. Les auteurs du projet, conscients de l'optique nouvelle du texte qui doit s'appliquer non seulement aux jeunes mais également aux enfants, ont procédé au toilettage du texte proposé par le Conseil d'Etat. Cette façon de procéder ne facilite finalement pas la lecture du projet de loi, de sorte que la Chambre des fonctionnaires et employés publics suggère de le retirer et de présenter un nouveau projet de texte qui abroge la loi précitée et la remplace par un texte cohérent tenant compte de l'orientation nouvelle que le gouvernement entend donner à ce domaine de la politique.

La Chambre n'entend pas revenir sur l'ensemble du texte figurant sous la forme d'un texte coordonné à la suite des amendements. Elle limitera son examen aux amendements proprement dits.

Point 1°

Le point 1° tend à modifier l'article 1er de la loi modifiée du 4 juillet 2008 en ajoutant partout dans le texte, avant le terme „jeunes“, celui de „enfants“.

Bien que ce texte figure déjà dans la loi modifiée du 4 juillet 2008, l'on doit relever qu'il énonce moins une norme juridique qu'un programme politique. Aussi n'a-t-il guère sa place dans une loi contraignante devant énoncer des règles impératives assorties, le cas échéant, de sanctions à appliquer en cas de non-respect de la norme juridique.

Point 2°

En ce qui concerne la modification apportée au paragraphe (3) de l'article 2, elle rencontre de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics la même observation que celle relative à l'article 1er. Il s'agit en effet plus d'un programme que d'une norme juridique, d'où la proposition de supprimer ce paragraphe.

Points 3° à 6°

Sans observations.

Point 7°

Ce point a pour objet d'amender les articles 22 à 30 nouveaux qui ont été ajoutés au texte de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse pour donner une base juridique nouvelle au chèque-service accueil.

Les amendements proposés ont pour objet de „satisfaire aux exigences formulées par le Conseil d’Etat dans son avis du 22 mars 2013 et d’éviter l’exportabilité des prestations du chèque-service accueil“. L’inscription dans le texte de la loi des objectifs de ces prestations, à savoir le renforcement de la mixité sociale, de la cohésion sociale et de l’intégration sociale des enfants résidant dans le pays, ne saurait convaincre la Chambre des fonctionnaires et employés publics que l’exportation peut être évitée. Il faudrait peut-être scruter des pistes nouvelles, allant notamment dans la direction d’une décentralisation des compétences relatives à l’octroi des prestations du chèque-service accueil, en envisageant d’impliquer les autorités communales et les structures sociales des offices sociaux.

Le texte des articles 22 à 30 n’appelle pas d’autres observations.

Point 8°

Le point 8° a pour objet de compléter la loi modifiée du 4 juillet 2008 par les articles 31 à 38 nouveaux.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics réitère les réserves exprimées dans son avis du 14 novembre 2012 quant à la mise en place d’un appareil administratif appelé à assurer surtout un rôle de supervision et de contrôle des services d’éducation et d’accueil. Elle rappelle qu’à cet effet, le Service National de la Jeunesse engagerait, selon le projet de loi initial et par dépassement des effectifs autorisés par la loi budgétaire, 25 employés carrière S et 3 employés carrière D!

Point 9°

Sans observation.

Point 10°

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne dispose pas d’éléments suffisants pour apprécier le bien-fondé des dispositions qui font l’objet des articles 40 et 41.

Point 11°

Sans observation.

Sous la réserve des points critiqués ci-avant, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec les amendements proposés.

*

PROJET DE LOI
modifiant la loi du 30 novembre 2007 portant réglementation
de l’activité d’assistance parentale

1. Considérations générales

Ce projet de loi a également fait l’objet d’un avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics en date du 14 novembre 2012.

D’après leurs auteurs, les amendements s’imposent pour tenir compte des critiques du Conseil d’Etat, et surtout de l’annonce faite par la Haute Corporation de ne pas dispenser le projet de loi voté par la Chambre des députés du deuxième vote constitutionnel alors que plusieurs dispositions y prévues constituent des violations des textes constitutionnels ou heurtent le principe de la hiérarchie des normes ou encore celui de la légalité des incriminations.

D’après l’exposé des motifs qui accompagne les amendements, „le projet de loi remanié reprend (entre autres) les amendements adoptés par la Commission parlementaire au cours de sa réunion du 9 juillet 2013“. Le texte ne précise toutefois pas de quels amendements il s’agit. Par ailleurs, les recherches effectuées par la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le site internet de la Chambre des députés n’ont pas permis de déterminer les amendements qui, dans le respect de la procédure législative prévue par la Constitution, devaient être transmis au Conseil d’Etat.

Par contre, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate avec satisfaction que les auteurs du projet de loi ont suivi la proposition qu’elle a émise dans son avis précité du 14 novembre 2012 consistant à abroger la loi du 30 novembre 2007 et à la remplacer par un texte de loi nouveau.

A la suite de l'avis du Conseil d'Etat, les auteurs du projet tendent à mettre l'accent des amendements sur les trois points suivants:

- la définition plus précise des outils de qualité, à savoir le projet d'établissement et la préformation des assistants parentaux;
- la fixation des détails en relation avec la procédure administrative de l'agrément, notamment en ce qui concerne les délais d'instruction des dossiers, la durée de validité des documents et les procédés de contrôle;
- le renforcement du contrôle de l'honorabilité des personnes de l'entourage des assistants parentaux et de leurs remplaçants éventuels.

2. Examen des articles

Article 1er

Cet article, qui reprend les dispositions de l'article 2 du projet de loi initial, est amendé notamment pour tenir compte de la proposition du Conseil d'Etat de régler le cas où plusieurs assistants parentaux exercent leur activité au même domicile. Les auteurs du projet veulent éviter que l'exercice par plusieurs assistants parentaux de leur activité à une même adresse puisse avoir pour effet de contourner les dispositions légales sur les structures d'accueil (crèches, garderies). Ainsi ont-ils limité le nombre des enfants à recueillir dans cette hypothèse également à cinq enfants par domicile. Toutefois, le texte ne définit pas ce qu'il convient d'entendre, dans le cadre de ce projet, par le terme de „*domicile*“. S'agit-il du lieu choisi par un ou plusieurs assistants parentaux pour exercer leur activité professionnelle ou s'agit-il du domicile légal ou de la résidence habituelle, tel que défini dans la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques? Le texte doit donc être complété à ce sujet.

Article 2

Sans observations.

Article 3

Dans son avis du 14 novembre 2012, la Chambre des fonctionnaires et employés publics a critiqué les dispositions du paragraphe (2) relatives aux personnes appelées à remplacer l'assistant parental si celui-ci se trouve momentanément dans l'impossibilité d'exercer ses activités. Le remplaçant devrait remplir les mêmes conditions que l'assistant parental. Les auteurs du projet n'ont malheureusement pas suivi les propositions de la chambre professionnelle. Ils n'ont pas non plus pris position sur la question soulevée concernant la nécessité pour les assistants parentaux de parler la ou les langues des enfants.

Enfin, le texte reste muet sur la question de savoir si le remplaçant a le même statut professionnel d'indépendant que l'assistant parental qu'il remplace ou s'il est engagé par l'assistant parental à titre de salarié.

L'obligation de faire couvrir les activités du remplaçant par une assurance responsabilité civile pourrait faire croire que le remplaçant doit lui-même contracter une assurance. Exerce-t-il ses activités comme indépendant et doit-il partant s'assurer lui-même auprès d'un régime de la sécurité sociale?

Au paragraphe (3), les auteurs ont étendu au remplaçant et aux enfants mineurs de plus de 16 ans l'obligation de produire un extrait du casier judiciaire.

Il est évident que l'agrément doit être refusé ou retiré si une personne a été condamnée, en vertu de l'article 378, alinéa 2 du Code pénal, à une interdiction „*d'exercer une activité professionnelle, bénévole ou sociale impliquant un contact habituel avec des mineurs*“.

Article 4

Aux termes du paragraphe (1), les personnes y énumérées doivent remplir les conditions d'honorabilité „*qui s'apprécient sur base des antécédents judiciaires*“.

Si l'honorabilité doit s'apprécier uniquement sur la base de certaines condamnations pénales, il serait plus judicieux de ne plus parler des conditions d'honorabilité, notion d'ailleurs assez vague et laissée à l'appréciation des examinateurs du dossier de l'agrément ministériel. Ces dispositions sur l'honora-

bilité pourraient utilement être remplacées par une énumération limitative des condamnations pénales renseignées sur l'extrait du casier judiciaire des personnes concernées.

Si, toutefois, il était dans l'intention des auteurs du projet de loi d'apprécier l'honorabilité non seulement sur la base des condamnations relevées sur le casier judiciaire, il faudrait atténuer le texte proposé en y précisant que les conditions d'honorabilité s'apprécient notamment sur la base des antécédents judiciaires.

La deuxième phrase du paragraphe (1) est à supprimer. Si les auteurs du projet croient devoir la maintenir, il faudrait la reformuler en remplaçant le bout de phrase „*condamnations pénales incompatibles*“ par celui de „*condamnations pénales excluant l'exercice de l'activité d'assistant parental ou de remplaçant*“. La Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie, pour ce qui concerne ce problème, à ses considérations développées à l'endroit de l'article 3 ci-avant.

Article 5

La Chambre renvoie aux observations faites dans son avis du 14 novembre 2012, qui gardent toute leur valeur.

Article 6

Cet article reproduit sans modification l'article 5 de la loi du 30 novembre 2007. Dans son énoncé général, cet article n'apporte guère de plus-value au projet sur les activités des assistants parentaux.

Par ailleurs, le texte ne précise pas les conséquences à tirer si le demandeur d'un agrément ne s'engage pas „*formellement*“ à respecter la Convention relative aux droits de l'enfant.

Articles 7 à 9

Sans observations.

Article 10

L'alinéa 1er de cet article, qui institue la formation à l'activité d'assistance parentale, est mal rédigé alors que la première partie de la phrase y figure deux fois.

L'alinéa 4, qui permet de fixer par règlement grand-ducal „*les conditions d'accès, les contenus et modalités de formation, la validation des acquis et la certification*“, ne satisfait pas aux exigences de l'article 32 (3) de la Constitution, qui prévoit en effet que, „*dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi*“. Même si la Cour constitutionnelle admet qu'il est „*satisfait à la réserve constitutionnelle si la loi se borne à tracer les grands principes tout en abandonnant au pouvoir réglementaire la mise en oeuvre du détail*“ (Mémorial A-n° 7 du 23 janvier 2003, page 90), il faut relever que, pour les dispositions de l'alinéa 4 de l'article 10 – qui tend à réglementer une matière réservée à la loi par l'article 23 de la Constitution – les auteurs du projet de loi n'ont pas tracé les grandes lignes de cette matière dans le texte du projet, mais ont abandonné la fixation de toutes les conditions et modalités à un règlement grand-ducal. La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que cette façon de procéder n'est pas conforme à l'article 32 (3) de la Constitution.

Article 11

L'alinéa 2 de cet article prévoit comme mesure accessoire à la peine pénale prévue à l'alinéa 1er l'interdiction par le juge de l'activité d'assistant parental dans le chef du condamné. L'on voit mal ce que les auteurs ont voulu préciser par les termes „*soit par lui-même soit par personne interposée*“. Si une personne est condamnée avec l'interdiction d'une activité professionnelle, cette interdiction est absolue. Le condamné ne pourra plus exercer cette activité professionnelle, même par l'intermédiaire d'un tiers.

Articles 12 à 14

Sans observations.

Sous la réserve des observations et propositions qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare également d'accord avec ce deuxième projet de loi.

Ainsi délibéré en séance plénière le 5 décembre 2013.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

