

Objet : Amendements gouvernementaux relatifs aux :

- 1. Projet de loi n°6410 portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse,**
- 2. Projet de loi n°6409 modifiant la loi du 30 novembre 2007 portant réglementation de l'activité d'assistance parentale,**
- 3. Projet de règlement grand-ducal concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants. (3963bisAAN)**

*Saisine : Ministre de la Famille et de l'Intégration
(2 août 2013)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet des amendements gouvernementaux au projet de loi n°6409 portant réglementation de l'activité d'assistance parentale et au projet de loi n°6410 portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse (dénommés ci-après respectivement « amendements gouvernementaux », « Projet de loi n°6409 » et « Projet de loi n°6410 »), vise à prendre en compte et à répondre aux observations et aux oppositions formelles exprimées par le Conseil d'Etat dans ses avis du 22 mars 2013¹ et du 14 mai 2013².

Les amendements gouvernementaux au projet de règlement grand-ducal concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants (ci-après dénommé « Projet de règlement grand-ducal ») visent, quant à eux, à prendre en considération les mesures de restrictions budgétaires prises par le Gouvernement réuni en conseil le 20 septembre 2012 dans le cadre du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2013³.

Considérations générales

Les amendements gouvernementaux au Projet de loi n°6410 :

- (i) complètent les objectifs du système du chèque-service accueil,
- (ii) modifient fondamentalement le système du chèque-service accueil en accordant son bénéfice directement aux gestionnaires des structures d'accueil et non plus aux bénéficiaires de la prestation, et

¹ Avis du Conseil d'Etat du 22 mars 2013 relatif au projet de loi portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse.

² Avis du Conseil d'Etat du 14 mai 2013 relatif au projet de loi portant modification de la loi du 30 novembre 2007 portant réglementation de l'activité d'assistance parentale.

³ La Chambre de Commerce a avisé les différents projets, dans son avis du 12 juin 2012 portant sur le projet de loi portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ; le projet de loi modifiant la loi du 30 novembre 2007 portant réglementation de l'activité d'assistance parentale ; le projet de règlement grand-ducal concernant l'assurance de la qualité dans les services d'éducation et d'accueil pour enfants et dans les services pour jeunes ; le projet de règlement grand-ducal régissant les modalités d'exécution du « chèque-service accueil » ; le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 9 janvier 2009 sur la jeunesse ; le projet de règlement grand-ducal concernant le plan communal de l'enfance et de la jeunesse ; le projet de règlement grand-ducal concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants. (3963AAN)

- (iii) fixent les conditions d'octroi et le barème de l'aide financière accordée au titre du chèque-service accueil ainsi que les conditions de la reconnaissance comme prestataire, initialement prévus dans un projet de règlement grand-ducal.

Les amendements gouvernementaux au Projet de loi n°6409 quant à eux :

- (i) modifient les dispositions relatives à la possibilité pour un assistant parental de se faire remplacer temporairement par une tierce personne, ainsi que
- (ii) changent les règles en matière de contrôle de l'honorabilité du remplaçant et des personnes composant le ménage de l'assistant parental et du remplaçant, et
- (iii) prévoient l'obligation pour la personne souhaitant devenir assistant parental de suivre une préformation, qui est une formation qualifiante préalable à la formation aux fonctions d'assistance parentale, pour lui permettre de comprendre les enjeux de cette activité et limiter ainsi les nombreux abandons dans cette profession.

Les amendements gouvernementaux au Projet de règlement grand-ducal enfin modifient les conditions de qualification du personnel encadrant des structures d'accueil et réduisent les heures de concertation, de préparation et de formation continue, afin de procéder à près de 4 millions d'euros d'économies, tout en conservant un encadrement de qualité des enfants et des jeunes.

Si la Chambre de Commerce salue globalement les amendements gouvernementaux sous avis ainsi que la présence de fiches financières qui lui permettent d'apprécier les mesures projetées et les réductions budgétaires prévues, elle a néanmoins certaines observations à faire valoir.

La Chambre de Commerce comprend, à la lecture de l'exposé des motifs, que la visée des amendements gouvernementaux adoptés dans le cadre du Projet de loi n°6410 est de suivre les recommandations formulées par le Conseil d'Etat, dans son avis précité du 22 mars 2013, et de trouver des réponses aux trois problèmes majeurs soulevés par ce dernier, à savoir:

- (i) la question de l'exportabilité des prestations du chèque-service accueil au vu de la nature juridique de ces prestations,
- (ii) la nécessité de préciser dans le texte de loi (et non dans un règlement) les finalités, conditions et modalités d'octroi des aides accordées dans le cadre du chèque-service accueil, dans la mesure où ils relèvent d'un domaine réservé à la loi formelle,
- (iii) la nécessité d'effectuer un toilettage du texte suite au changement de terminologie opéré en introduisant les notions d'enfance et de jeune.

La Chambre de Commerce juge utile et nécessaire de revenir plus particulièrement sur le premier de ces trois problèmes dans la mesure où le Conseil d'Etat, dans son avis précité du 22 mars 2013, s'interroge quant à la nature juridique des aides financières qu'il est prévu d'accorder au titre du chèque-service accueil sous l'angle du droit communautaire. Le Conseil d'Etat considère en effet que ces aides constituent une prestation familiale au sens 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. A titre subsidiaire, si ces aides financières n'étaient pas reconnues comme « prestation familiale », le Conseil d'Etat est d'avis qu'elles pourraient être qualifiées d'« avantage social » au sens de l'article 7,

paragraphe 2 du règlement (CEE) n°1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 et, partant, que la clause de résidence attachée à l'octroi du bénéficiaire du chèque-service accueil pourrait être considérée, à l'instar de la jurisprudence luxembourgeoise en matière de bourses d'études, comme une discrimination indirecte prohibée à moins qu'elle ne soit objectivement justifiée et n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire.

La Chambre de Commerce relève que pour répondre aux interrogations précitées du Conseil d'Etat, les auteurs des amendements gouvernementaux excluent d'emblée le fait que le chèque-service accueil soit une prestation familiale au sens du règlement (CE) 883/2004 car :

« (...) les prestations du CSA⁴ ne sont pas assimilables à une contribution aux charges de la famille comme elles ont une visée différente, ayant pour objet de répondre à des objectifs de politique nationale d'intérêt social (p.ex. développement de la mixité sociale, de l'intégration des enfants résidant au Luxembourg dans le système d'éducation luxembourgeois et dans la société luxembourgeoise, le développement de l'éducation non formelle dans l'interaction avec des enfants se situant en dehors des cadres familial et scolaire).

L'aide étatique dans le cadre 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 l'aide étatique a pour objectif la création d'une offre de services permettant un encadrement adapté aux besoins de l'enfant. Elle a pour cible l'enfant, bénéficiaire des prestations offertes dans le cadre de l'accueil avec la visée de promouvoir la mixité et l'intégration des enfants dans la société luxembourgeoise et de renforcer l'éducation non formelle pour les préparer aux défis de l'enseignement et de la société de demain. L'aide étatique au dispositif du CSA est dirigée aux prestataires et non versée aux parents ou aux bénéficiaires des prestations offertes. En contrepartie de l'aide accordée le prestataire s'engage à offrir un encadrement répondant à un concept de qualité défini par rapport à un cadre de référence nationale. »⁵

Par ailleurs, les auteurs des amendements gouvernementaux rappellent que, dans l'hypothèse où le chèque-service accueil serait qualifié d'avantage social au titre du règlement (CEE) n°1612/68 précité, la jurisprudence communautaire considère la clause de résidence comme étant indirectement discriminatoire par rapport aux travailleurs frontaliers et donc interdite, sauf justifications objectives garantissant la réalisation de l'objectif en cause et n'allant pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre⁶.

Partant de cette mise au point, les auteurs des amendements gouvernementaux exposent la situation démographique du Grand-Duché de Luxembourg qui est inédite au sein de l'Union européenne, puisque 44,5% de la population résidente est étrangère et que le système scolaire luxembourgeois accueille des enfants non-luxembourgeois en nombre par rapport aux enfants luxembourgeois⁷. Le Luxembourg doit en conséquence faire face à un défi d'intégration sociale et d'éducation formelle et non formelle très important. Cet état de fait nécessite de considérer le système du chèque-service accueil comme une partie

⁴ Note de la Chambre de Commerce : il s'agit du chèque-service accueil.

⁵ Amendements au Projet de loi n° 6410, exposé des motifs, p. 1 et 2

⁶ CJUE Commission c/ Pays-Bas, C-542/09 du 14 juin 2012.

CJUE Maria Martinez Sala c/ Freistaat Bayern, C-85/96 du 12 mai 1998.

⁷ 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.

⁷ La Chambre de Commerce renvoie pour le surplus aux chiffres cités par les auteurs à la page 3 de l'exposé de motifs.

intégrante d'une politique nationale d'intérêt général ayant pour objectif de renforcer la cohésion sociale et de promouvoir l'égalité des chances pour tous les enfants résidant sur le territoire luxembourgeois. Ceci passe par la mise en place de moyens favorisant la réussite scolaire et l'apprentissage par les enfants des langues du pays par l'intermédiaire des structures bénéficiant du chèque-service accueil, ce qui facilitera leur intégration sociale et scolaire, et de manière générale leur intégration dans la société luxembourgeoise.

Le système du chèque-service accueil a dès lors, selon les auteurs des amendements gouvernementaux, pour objectif de « *favoriser la réussite scolaire des enfants et des jeunes et de lutter contre l'abandon scolaire, de contribuer à l'apprentissage des langues du pays pour favoriser ainsi l'intégration sociale et scolaire* »⁸, ainsi que 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* »⁹. Cette aide financière vise donc les enfants résidant au Luxembourg et qui fréquentent des prestataires agréés offrant des services d'éducation non formelle ciblés sur leurs besoins spécifiques et poursuivant les objectifs du chèque-service accueil. Elle est directement versée aux prestataires et non plus aux enfants bénéficiaires dont les représentants légaux adhèrent au chèque-service accueil.

Bien que la Chambre de Commerce soutienne le système du chèque-service accueil comme moyen de favoriser l'intégration des enfants résidant au Luxembourg dans la société luxembourgeoise, elle est également sensible aux arguments et interrogations formulés par le Conseil d'Etat dans son avis précité du 22 mars 2013. Or, la Chambre de Commerce n'est pas certaine que les amendements gouvernementaux sous avis lèvent tout doute quant à la nature juridique des aides financières qu'il est prévu d'accorder dans le cadre du chèque-service accueil au regard du droit communautaire.

De plus, la Chambre de Commerce s'interroge sur l'objectif du chèque-service accueil concernant l'apprentissage de la langue luxembourgeoise (tel que mentionné dans l'exposé des motifs) et des langues du pays (tel que mentionné dans le texte de l'amendement gouvernemental) par rapport aux prestataires d'une offre de service d'éducation et d'accueil d'enfants qui n'utiliseraient pas ou ne proposeraient pas les langues officielles du Luxembourg comme moyen de communication, ce qui serait le cas de quelques structures d'accueil privées de forme commerciale. La Chambre de Commerce se pose dès lors la question de savoir si elles pourront continuer à se prévaloir du chèque-service accueil.

Enfin, la Chambre de Commerce regrette qu'en plus de l'utilisation du chèque-service accueil pour les activités sportives et les activités musicales, celui-ci pourra dorénavant être utilisé pour les services de vacances. A ce titre, la Chambre de Commerce souhaite réitérer les observations émises dans son précédent avis et dans ses avis successifs relatifs au chèque-service accueil¹⁰, à savoir :

- (i) le retour au principe de base du chèque-service accueil et l'abandon pur et simple

⁸ Point 1° des amendements gouvernementaux au Projet de loi n°6410 modifiant l'article 1 de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse.

⁹ Point 7° des amendements gouvernementaux au Projet de loi n°6410 instituant un nouvel article 22 à la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse.

¹⁰ Avis de la Chambre de Commerce du 9 août 2012 sur le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 13 février 2009 instituant le « chèque-service accueil ». (4011AAN)

Avis de la Chambre de Commerce du 21 décembre 2012 sur le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 13 février 2009 instituant le « chèque-service accueil ». (4073AAN)

de l'aide pour les activités extrascolaires et

(ii) une attribution plus sélective du chèque-service accueil pour éviter l'instauration de clivages sociaux dans les modes de garde et accessoirement dans l'accès aux activités extrascolaires pouvant entraîner une atteinte à la cohésion et à la mixité sociale.

Au-delà du seul dispositif posé par les CSA, la Chambre de Commerce plaide en faveur d'une refonte et d'un inventaire intégral des différentes prestations et transferts sociaux en nature et en espèces. En effet, l'instrument des CSA s'est greffé sur une architecture déjà atomisée et peu transparente d'aides et de transferts, sans qu'au moment de l'introduction des CSA, le soin aurait été pris de réévaluer les instruments préexistants. Il en ressort un système difficilement intelligible qui devrait être revu à l'aune notamment du déficit structurel encouru par l'administration centrale et vu le fait que les dépenses en matière de prestations et transferts sociaux en nature et en espèces représentent près de la moitié des dépenses publiques (47.3% en 2011)¹¹. Chaque besoin ou risque social et familial, dûment ciblé, devrait être comblé par un seul transfert ou dépense, afin de réduire le caractère fragmenté de l'ensemble des aides de protection sociale luxembourgeoise et de concourir à la soutenabilité budgétaire du Luxembourg.

Commentaire des articles

Amendements gouvernementaux concernant le Projet de loi n°6409 :

Concernant l'article 3

À l'article 3 paragraphe (3) point 4 de l'amendement gouvernemental sous avis, la Chambre de Commerce propose que l'expression « *des enfants mineurs ayant 16 ans* » soit remplacée par « *des mineurs de 16 ans* ».

Concernant l'article 4

À l'article 4 paragraphe (2) tiret 4 de l'amendement gouvernemental sous avis, la Chambre de Commerce préconise que la phrase « *L'assistant parental tient le projet d'établissement à la disposition des parents* » soit supprimée, car elle figure déjà au paragraphe (3) du même article et son emplacement y semble mieux indiqué.

Concernant l'article 7

A l'article 7 tiret 4 de l'amendement gouvernemental sous avis, la Chambre de Commerce suggère que le chiffre 7 à la fin de la phrase soit supprimé car étant sans objet.

Concernant l'article 8

À l'article 8 paragraphe (1) alinéa 2 de l'amendement gouvernemental sous avis, la Chambre de Commerce propose que le point virgule entre les termes « *l'assistant parental* » et « *la sécurité* » soit remplacé par une virgule.

Concernant l'article 10

¹¹ <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/luxembourg/2013/PDF-03-13.pdf>

A l'article 10 alinéa 1^{er} de l'amendement gouvernemental sous avis, la Chambre de Commerce relève que la partie de phrase « *Il est institué une formation à l'activité d'assistance parentale qui est organisée conjointement par (...)* » est reproduite deux fois de suite et propose donc de la supprimer.

Amendements gouvernementaux concernant le Projet de loi n°6410 :

Concernant le point 3° :

Au point 3° de l'amendement gouvernemental sous avis qui modifie l'article 3 de loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, la Chambre de Commerce suggère, qu'au point 10) de l'article 3, un espace soit inséré entre « *aux articles 22 à 30* » et « *de la présente loi* ».

La Chambre de Commerce relève en outre que les deux derniers paragraphes du point 3° sont également reproduits à la fin du point 5° de l'amendement gouvernemental sous avis. Elle suggère donc qu'ils soient supprimés au point 3°.

Concernant le point 7° :

Au point 7° de l'amendement gouvernemental sous avis, qui introduit un nouvel article 22 à la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, il est indiqué que le montant du chèque-service accueil est calculé en tenant compte entre autres du nombre d'heures sollicitées. Par ailleurs, il apparaît au nouvel article 29 introduit par le présent amendement gouvernemental, que les heures de présence réelle de l'enfant bénéficiaire dans la structure sont répertoriées dans le fichier de données relatif au chèque-service accueil.

Partant, la Chambre de Commerce s'interroge si, dans un souci de cohérence et de rationalisation des coûts, ces deux articles ne devraient pas être accordés afin de tenir compte des heures réelles pour le calcul du montant du chèque-service accueil.

De plus, le point 7° de l'amendement gouvernemental sous avis introduisant un nouvel article 29 à la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, crée un fichier des données pour la gestion du système du chèque-service accueil, comportant des informations sur les bénéficiaires et les prestataires. Il prévoit en outre que le ministre ayant l'Enfance et la Jeunesse dans ses attributions, responsable du traitement des données, « *a la faculté de sous-traiter les données visées sous a) à h) le tout en conformité avec les dispositions de la loi applicable en matière de protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel* ».

La Chambre de Commerce considère qu'il y a un manque de clarté quant à cette possibilité de sous-traitance et demande des précisions sur l'objet de cette sous-traitance, à savoir notamment si celle-ci portera sur la collecte, le traitement ou le contrôle des données ou l'ensemble de la gestion de la base de données, ainsi que des précisions quant à la désignation des personnes ou entités chargées de cette sous-traitance.

Amendements gouvernementaux concernant le Projet de règlement grand-ducal :

Concernant le point 1 :

Au point 1, alinéa 4 de l'amendement gouvernemental sous avis, la Chambre de Commerce propose qu'il soit écrit : « (...) *le nouveau paragraphe 2 suivant est inséré entre le les paragraphes 1 et 2 du même projet de loi* ».

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver les amendements gouvernementaux sous avis que sous réserve des observations ci-avant.

AAN/TSA