

**Projet de loi**

**relatif à l'aide à l'enfance et à la famille.**

-----  
--

**Avis complémentaire du Conseil d'Etat**

(21 octobre 2008)

Par dépêche du 17 septembre 2008, le Président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'Etat, sur base de l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, d'amendements au projet de loi sous rubrique.

Ces amendements, adoptés par la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse de la Chambre lors de sa réunion du 15 juillet 2008, comportent à chaque fois un commentaire. Le Conseil d'Etat, qui s'est encore vu transmettre un texte coordonné du projet de loi tenant compte de ses propositions de texte et des propositions d'amendement de la Chambre, se base sur le nouveau texte coordonné pour émettre le présent avis complémentaire.

Le Conseil d'Etat constate qu'une grande partie de ses propositions, émises dans son avis du 17 juin 2008, fut reprise par la Chambre des députés

- pour définir davantage les droits de l'enfant et de sa famille en détresse;
- pour clarifier le rôle de la nouvelle administration étatique, l'Office national de l'enfance (ONE);
- pour délimiter clairement les attributions de l'ONE par rapport au pouvoir judiciaire; et
- pour l'intégrer le plus harmonieusement possible dans le dispositif légal existant.

Les amendements 1 et 2 reprennent des propositions du Conseil d'Etat et n'appellent pas d'observation.

Par l'amendement 3, la période de réexamen obligatoire du projet d'intervention est porté de six à douze mois; étant donné que les parties impliquées ont en plus la possibilité de demander le réexamen à tout moment, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec ce nouveau délai.

L'amendement 4 est approuvé par le Conseil d'Etat; il reprend sa proposition qui permet à l'ONE de recourir aux services d'experts externes.

L'amendement 5 a trait aux mesures d'aide sociale et, selon le commentaire de cet amendement, donne suite à certaines observations du Conseil d'Etat, dont notamment celle d'omettre le terme de « placement », à réserver aux mesures prévues par la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

Ce commentaire ne cadre toutefois pas avec le nouveau texte proposé, car les points a), b), c) et d) parlent toujours du placement soit institutionnel, soit familial. Or, dans le cadre du placement ordonné par le pouvoir judiciaire, les missions de l'ONE devront se limiter à dresser la liste des enfants placés (article 6, dernier alinéa) et à assurer la participation financière de l'Etat (article 15). Le Conseil d'Etat admet que l'omission de supprimer le terme de « placement » est due à une inadvertance; sous peine de ne pas pouvoir lever son opposition formelle sur ce point, le Conseil d'Etat propose le libellé suivant:

- « a) l'accueil socio-éducatif en institution, de jour et de nuit, d'enfants ou de jeunes adultes d'après l'une des cinq formules suivantes:
  - accueil de base,
  - accueil orthopédagogique,
  - accueil psychothérapeutique,
  - accueil urgent en situation de crise psychosociale aigue,
  - accueil d'enfants de moins de trois ans;
- b) l'accueil socio-éducatif dans une institution spécialisée à l'étranger, de jour et de nuit, d'enfants ou de jeunes adultes;
- c) l'accueil socio-éducatif en famille d'accueil d'enfants ou de jeunes adultes d'après deux formules:
  - accueil de jour et de nuit,
  - accueil de jour;
- d) l'accueil socio-éducatif de jour d'enfants ou de jeunes adultes dans un foyer orthopédagogique ou psychothérapeutique; ».

Les amendements 6 et 7 trouvent l'approbation du Conseil d'Etat.

L'amendement 8 a trait à la participation financière par forfaits; il dit que « l'article 15 (art. 26 et 28 initiaux) est modifié tel que repris dans le texte coordonné ». Or, en comparant la version initiale avec la version du texte coordonné, le Conseil d'Etat constate que selon la version d'origine, l'Etat « participe aux frais », tandis que selon le nouvel article 15, l'Etat « peut participer aux frais », sans que cette modification soit commentée. Pour autant que les mesures de placement sont ordonnées par le Tribunal de la jeunesse et les mesures d'aide sont proposées par l'ONE, – une administration de l'Etat –, le Conseil d'Etat estime que les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique réalisent une mission à caractère public. La participation de l'Etat au financement des placements et mesures d'aide devrait donc être garantie par la loi; partant, les mots « peut participer aux frais » devraient être remplacés par ceux de « participe aux frais ».

Quant au mode de financement par forfaits, le Conseil d'Etat regrette qu'il n'ait pas été suivi dans sa proposition d'introduire cette nouveauté, le cas échéant, via une 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, dont le chapitre 2 concerne le soutien financier de l'Etat. Selon l'article 11 de cette loi, ce soutien peut prendre la forme d'un subside ou d'une participation, qui elle est réglée par convention.

Aussi le Conseil d'Etat s'étonne-t-il que les auteurs n'aient pas donné suite aux questions constitutionnelles soulevées dans son avis, car pour répondre aux exigences de l'article 99 de la Constitution, aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale.

Le Conseil d'Etat pourra seulement lever son opposition formelle sur ce point si la loi prévoit expressément que les modalités de fixation des forfaits, ainsi que leurs montants, sont précisés par voie de règlement grand-ducal.

Partant, il propose d'omettre le dernier alinéa de l'article 15 et de modifier l'article 16 pour lui donner la teneur suivante:

« **Art. 16.** Les modalités de fixation des forfaits ainsi que leurs montants sont déterminés par règlement grand-ducal.

Ces forfaits ne concernent pas les investissements des prestataires au niveau des infrastructures et des équipements. »

L'amendement 9 introduit le principe d'un financement supplémentaire en cas de taux d'inscription bas suite à une demande réduite d'une prestation offerte; le Conseil d'Etat s'étonne de cet ajout, car les auteurs du projet avaient pour buts de favoriser une plus grande flexibilité dans l'offre de prestations afin de réagir plus vite aux nouvelles situations de détresse et pour éviter de financer des structures qui ne sont plus adaptées à l'évolution des besoins. Il propose soit d'omettre cet ajout, soit d'écrire: « suite à une demande réduite temporaire ».

L'amendement 10 a trait au Conseil supérieur de l'aide à l'enfance et à la famille et reprend les suggestions faites par le Conseil d'Etat. La dernière phrase du nouvel article 19 précise que le montant des indemnités sera fixé par le Gouvernement. Le Conseil d'Etat doit s'y opposer formellement, car de telles indemnités, comme constituant des charges grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice, relèvent des matières réservées à la loi formelle en vertu de l'article 99 de la Constitution. Dans la mesure où la loi trace les grands principes, le pouvoir réglementaire d'attribution peut en fixer le détail selon l'article 32(3) de la Constitution.

Le Conseil d'Etat propose de libeller la dernière phrase de l'article 19 comme suit:

« L'indemnité à allouer aux membres du Conseil et aux collaborateurs de son secrétariat est fixée par règlement grand-ducal. »

L'amendement 11 tend à abroger l'arrêté grand-ducal du 19 janvier 1952, le règlement grand-ducal du 29 mars 1975 et le règlement grand-ducal du 26 janvier 1982 portant création d'un Conseil Supérieur de la Famille et de l'Enfance existants et ceci « *conformément aux observations du Conseil d'Etat* ». Le Conseil d'Etat avait bien dit dans son avis du 17 juin 2008 qu'il fallait les abroger, tout en précisant qu'il y avait lieu de ce faire « après l'adoption de la loi en projet ». En effet, le principe du parallélisme des formes s'oppose à ce qu'une loi abroge des règlements ou arrêtés.

L'article 20 est dès lors à supprimer, sous peine d'opposition formelle, et la numérotation de l'article subséquent est à adapter en conséquence. En outre, l'intitulé du Chapitre 6 sera à adapter comme suit: « *Chapitre 6 – Disposition finale* ».

L'amendement 12 a trait à la mise en vigueur et est approuvé par le Conseil d'Etat.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 21 octobre 2008.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer