

Projet de règlement grand-ducal

portant

1. modification du règlement grand-ducal du 19 mars 1999 concernant l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de services pour filles, femmes et femmes avec enfants;

2. exécution de l'article 2, paragraphes (1) point a) et (2) et (4) et de l'article 10 de la loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et modifiant le Nouveau Code de procédure civile.

Avis du Conseil d'Etat

(4 avril 2014)

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 29 octobre 2013, le Conseil d'Etat a été saisi du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, qui a été élaboré par la ministre de l'Egalité des chances.

Au texte du projet de règlement étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et une fiche d'évaluation d'impact.

Considérations générales

La loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains prévoit en son article 2 qu'en vue de leur rétablissement physique, psychique et social, les victimes se voient accorder, entre autres, un hébergement, une assistance sociale et socio-éducative, une assistance matérielle et financière, et une assistance médicale, psychologique ou thérapeutique, selon leurs besoins. Le paragraphe 4 du même article renvoie à un règlement grand-ducal pour préciser les conditions et déterminer les modalités d'application des différents types d'aide cités et plus particulièrement de l'assistance financière. Ce règlement n'a pas été pris à ce jour et le projet sous avis vise à combler cette lacune. Tout en se demandant comment les mesures d'aide et d'assistance prévues à l'article 2 de la loi précitée sont mises en œuvre depuis l'entrée en vigueur de la loi en 2009, le Conseil d'Etat s'interroge sur la pertinence du règlement grand-ducal en projet.

Pour autant que le projet de règlement grand-ducal soit susceptible d'avoir des implications sur le budget d'Etat, les prescriptions procédurales de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat devront être respectées. Le préambule du règlement grand-ducal en projet devra par ailleurs faire état de l'accomplissement de ces prescriptions légales.

Les auteurs du projet de règlement entendent encore modifier le règlement grand-ducal modifié du 19 mars 1999 concernant l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de services pour filles,

femmes et femmes avec enfants, en procédant à une adaptation de la terminologie et en étendant le champ d'application du régime d'agrément.

Examen des articles

Intitulé

Le règlement grand-ducal du 19 mars 1999 concernant l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de services pour filles, femmes et femmes avec enfants a été modifié. Il faut ajouter cette précision à l'endroit de l'intitulé où il est fait référence à ce règlement grand-ducal.

Il faudrait supprimer la référence à l'article 10 de la loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains. C'est le projet de règlement grand-ducal relatif à la composition, à l'organisation et au fonctionnement du Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains, dont le Conseil d'Etat a été saisi le 4 novembre 2013 et au sujet duquel il a donné son avis le 4 février 2014, qui est destiné à exécuter l'article 10 de la loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et non pas le projet de règlement sous avis.

La loi précitée du 8 mai 2009 prévoit un intitulé abrégé qui fait abstraction de la mention concernant la modification du Nouveau Code de procédure civile. Il faut en conséquence, dans l'intitulé du projet de règlement grand-ducal sous revue, renvoyer à cette loi en recourant à son intitulé abrégé.

L'intitulé devra dès lors s'écrire comme suit :

« *Projet de règlement grand-ducal portant*

1. modification du règlement grand-ducal modifié du 19 mars 1999 concernant l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de services pour filles, femmes et femmes avec enfants ;

2. exécution de l'article 2, paragraphes (1) point a) et (2) et (4) de la loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains. »

Préambule

Il résulte des règles de la légistique formelle que, dès lors qu'un règlement grand-ducal est destiné, selon son intitulé même, à porter modification d'un autre règlement, il ne faut pas viser ce dernier dans le préambule. Il y a dès lors lieu de rayer le visa du règlement grand-ducal modifié du 19 mars 1999.

En ce qui concerne la référence au rapport de la ministre de l'Egalité des chances, le Conseil d'Etat renvoie à son commentaire à l'endroit de l'article 4.

La Conseil d'Etat se demande si les avis des chambres professionnelles auxquels il est fait référence au préambule ont été demandés. A cette date, aucun de ces avis ne lui a en effet été communiqué. Il souligne à cet égard que la loi n'impose comme formalité procédurale que la seule demande des avis des chambres professionnelles qui sont

principalement intéressées par le projet de règlement grand-ducal en question. Le Conseil d'Etat doute que la matière du projet sous avis concerne les chambres professionnelles aux avis desquelles il est fait référence au préambule. Il insiste pour qu'il ne soit fait mention au préambule que des demandes d'avis, voire des avis des chambres professionnelles principalement intéressées par le règlement grand-ducal. S'il est vrai que le préambule du règlement grand-ducal modifié du 19 mars 1999 concernant l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires des services pour filles, femmes et femmes avec enfants, qu'il est proposé de modifier, fait référence à l'avis de la Chambre des fonctionnaires et des employés publics et aux demandes d'avis de la Chambre de travail et de la Chambre des employés privés, toujours est-il que le Conseil Etat n'avait, à l'époque, pas eu la possibilité de faire une observation à cet égard. Le règlement grand-ducal précité du 19 mars 1999 avait en effet été pris conformément à la procédure d'urgence.

Article 1^{er}

L'article sous examen est à omettre pour n'avoir aucune valeur normative. Il ne fait d'ailleurs que reprendre le libellé de l'intitulé, à la différence près que la référence erronée à l'article 10 du règlement précité du 8 mai 2009 est omise.

La suppression de l'article 1^{er} implique une renumérotation des articles subséquents. Elle comportera encore la suppression du chapitre 1^{er}.

Dans un souci de bonne légistique, le Conseil d'Etat insiste à voir supprimer la structure en chapitres, alors que chaque chapitre ne comprend qu'un seul article.

Article 2

L'article sous examen comporte des dispositions modificatives du règlement grand-ducal précité du 19 mars 1999. Pour des raisons de légistique formelle, cet article doit figurer derrière les dispositions autonomes de l'article 3 du projet de règlement grand-ducal qui devient l'article 1^{er}.

Ces dispositions modificatives sont prévues dans deux optiques, la première, d'ordre formel, tenant à une adaptation des concepts, la deuxième, d'ordre substantiel, tenant à une adaptation du champ d'application. Les deux aspects sont d'ailleurs liés.

En ce qui concerne les points 1 à 4 de l'article 2 relatifs aux adaptations terminologiques, le Conseil d'Etat fait les considérations suivantes.

L'article 1^{er}, alinéa 1^{er} de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique rend les ministres ayant respectivement la Famille, la Promotion féminine, la Jeunesse et la Santé dans leurs attributions compétents pour délivrer les agréments des gestionnaires des services visés. Lorsque les activités visées par les gestionnaires dans les domaines social, socio-éducatif, médico-social ou thérapeutique, consistant dans l'accueil et l'hébergement de jour et de nuit ou dans l'offre de services de consultation,

d'aide, de prestation de soins, d'assistance, de guidance de formation sociale, d'animation ou d'orientation professionnelle, entrent dans les attributions des ministres ayant la Famille, la Promotion féminine, la Jeunesse ou la Santé dans leurs attributions, ce sont ces ministres qui délivrent l'agrément requis pour la prestation desdits services.

En ce qui concerne la nécessaire « adaptation de la formulation du texte afin de la rendre neutre en termes de genre », le Conseil d'Etat comprend qu'il ne s'agit pas d'une question de genre, au sens des discussions sociétales actuelles, mais d'une question technique de champ d'action « *ratione personae* » des associations et organismes relevant du régime d'agrément.

Le Conseil d'Etat insiste à voir omettre la formulation erronée de « services agréés œuvrant dans l'intérêt de l'égalité des chances entre hommes et femmes » et de la remplacer par une formule correcte du type « services œuvrant dans l'intérêt de l'égalité des hommes et des femmes » qui est conforme à la désignation de ces services dans l'arrêté grand-ducal du 23 décembre 2013 portant constitution des Ministères.

Le point 5 de l'article sous examen modifie l'article 3 du règlement grand-ducal précité du 19 mars 1999. Le Conseil d'Etat comprend et marque son accord avec l'extension du régime d'agrément aux centres parentaux, aux services prenant en charge les auteurs de violences domestiques ou aux services d'assistance aux victimes de la traite des êtres humains.

Le point 6 n'appelle pas d'observation, sauf à écrire « 24 heures » en toutes lettres, à savoir « vingt-quatre heures ».

Le Conseil d'Etat signale encore, toujours dans un souci de rédaction correcte des textes, que l'article sous examen est articulé en points, alors que l'article 3 est structuré en paragraphes. La différence de rédaction est incompréhensible. Le Conseil d'Etat rappelle qu'en droit luxembourgeois, les articles sont structurés en paragraphes, eux-mêmes articulés en alinéas.

Article 3 (1^{er} selon le Conseil d'État)

Le paragraphe 1^{er} est redondant par rapport aux dispositions de l'article 2, paragraphe 1^{er}, point a) de la loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains ; il y a lieu de le supprimer.

Le paragraphe 2 est contraire à l'article 2, paragraphe 1^{er}, point a) de la loi précitée du 8 mai 2009, en ce qu'il établit des restrictions pour l'accès aux mesures d'assistance des victimes de la traite des êtres humains qui ne sont pas prévues dans la disposition légale précitée. Il en est de même du paragraphe 3, alinéas 2 et 3, qui limite temporairement le bénéfice desdites mesures, alors que cette limite n'existe pas dans la loi de base. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la logique du système envisagé et notamment si c'est le même service qui est « prestataire » de l'assistance et qui assiste par ailleurs le bénéficiaire, afin que ce dernier puisse bénéficier de l'assistance. Dans l'affirmative, il y aurait confusion de rôles ou distinction entre fonctions qui sont en réalité identiques. S'il y avait toutefois dédoublement des services, se poserait la question de la nécessité, de l'efficacité ou, du

moins, de l'utilité du système proposé, ainsi que de son impact budgétaire. Il y a encore lieu de supprimer le paragraphe 2 de l'article sous avis.

En ce qui concerne le paragraphe 3, il y a lieu d'écrire « les mesures d'assistance commencent ... ». L'attribution au comité institué sur la base de l'article 10 de la loi précitée du 8 mai 2009 de proroger l'assistance est contraire à la loi de base, alors que l'article en cause ne prévoit pas une telle compétence. Le Conseil d'Etat renvoie à son avis du 4 février 2014 sur le projet de règlement grand-ducal relatif à la composition, à l'organisation et au fonctionnement du Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains, où il a souligné la nécessité de respecter, au niveau de l'instauration de ce comité, la base légale. Le simple renvoi à une prorogation en cas de « circonstances exceptionnelles » est encore à proscrire pour des raisons de sécurité juridique.

Les paragraphes 4 et 5 n'appellent pas de commentaire.

Article 4 (3 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'Etat relève que pas moins de cinq ministres sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du règlement. Le Conseil d'Etat note deux incohérences.

La liste des ministres visés ne correspond pas à celle figurant à l'article 1^{er} de la loi précitée du 8 septembre 1998. Or, il paraît évident que l'assistance accordée aux victimes de la traite relève également de cette loi.

Il y a encore incohérence entre le préambule qui vise le rapport de la seule ministre de l'Egalité des chances et l'article sous examen. Il faudra dès lors que l'énumération des ministres désignés dans la formule exécutoire corresponde à celle figurant au préambule. En outre, les titres des ministres doivent être conformes à l'arrêté grand-ducal du 4 décembre 2013 portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 4 avril 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen