

Projet de loi

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

Avis du Conseil d'État

(29 mai 2018)

Par dépêche du 16 mars 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que le texte coordonné de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse que le projet de loi sous avis tend à modifier.

Les avis demandés de la Chambre de commerce, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre des salariés n'étaient pas encore parvenus au Conseil d'État au jour de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen vise, selon les auteurs, à « étendre l'offre dans le domaine de l'accueil et de l'éducation non-formelle des enfants » par un nouveau type de structure, appelé « mini-crèche ». Il s'agit de modifier la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse en y introduisant la mini-crèche en tant que structure pouvant postuler à la reconnaissance en tant que prestataire du chèque-service accueil et, de ce fait, avoir accès aux aides accordées par l'État, que ce soit au titre du chèque-service accueil ou à celui du programme d'éducation plurilingue. Le projet de loi sous avis étend aux mini-crèches les obligations auxquelles sont soumis les services d'éducation et d'accueil pour enfants.

Les mini-crèches devront être agréées dans le cadre de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Le Conseil d'État est actuellement saisi d'un projet de règlement grand-ducal concernant cet agrément. Le projet de loi sous examen ne peut être lu qu'ensemble avec ce projet de règlement grand-ducal.

Les mini-crèches constituent de nouvelles structures d'accueil et d'éducation non formelle des enfants gérées par un éducateur, d'une part, et par une personne ayant une formation dans l'encadrement socio-éducatif d'enfants ou disposant d'un certificat de formation aux fonctions d'assistance parentale, d'autre part, qui ne peuvent pas accueillir plus de onze enfants simultanément. Il s'agit donc de structures qui se situent entre les structures d'éducation et d'accueil classiques bénéficiant de l'agrément

sur base du règlement grand-ducal modifié du 14 novembre 2013¹, et les assistants parentaux, dont l'activité est soumise à la loi du 15 décembre 2017

². Il s'agit, selon les auteurs, « de traduire la volonté gouvernementale de compléter l'offre actuelle ».

Le Conseil d'État prend note de la volonté des auteurs de diversifier l'offre d'éducation et d'accueil pour les enfants. La demande pour ce type d'offre est en effet croissante et les structures existantes ne répondent pas toujours de manière optimale aux besoins. Le Conseil d'État note en particulier la possibilité d'avoir un système de garde des enfants à mi-chemin entre l'accueil chez un assistant parental qui présente des avantages en matière de proximité et de flexibilité, mais qui n'offre pas tous les services – notamment le programme d'éducation plurilingue –, et les grandes structures d'éducation et d'accueil qui, elles, offrent un programme complet, mais qui peuvent parfois manquer de flexibilité et de personnalisation.

Le Conseil d'État se doit cependant d'émettre de sérieuses réserves quant à la manière dont est prévue la mise en place des mini-crèches par le projet de loi sous examen ainsi que le projet de règlement précité dont il est également saisi.

Le fait de soumettre une activité commerciale à un agrément constitue une restriction à la liberté du commerce et relève, en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution du domaine de la loi. D'après le libellé de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution tel qu'il résulte de la loi de révision constitutionnelle du 18 octobre 2016, « dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises ». Selon les travaux de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, il faut donc que « tout en assurant au pouvoir exécutif la faculté de régler les détails d'une matière réservée, les principes et points essentiels restent du domaine de la loi »³. Le Conseil d'État y reviendra lors de l'examen des articles.

Le Conseil d'État se doit aussi de signaler que la situation est identique en ce qui concerne les services d'éducation et d'accueil pour enfants et recommande aux auteurs d'intégrer les principes et points essentiels relatifs à ces structures dans la loi formelle.

Examen des articles

Article 1^{er}

Cet article modifie l'article 3 de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse en y insérant un point *7bis* qui introduit le terme de « mini-crèche » en tant que service pouvant être agréé dans le cadre de la loi modifiée du

¹ Règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants.

² Loi du 15 décembre 2017 portant réglementation de l'activité d'assistance parentale.

³ Rapport de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle (doc. parl. n° 6894⁴, p. 6).

8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

Le Conseil d'État constate que les auteurs ont choisi exactement la même formulation pour « définir » la mini-crèche que celle utilisée pour le service d'éducation et d'accueil pour enfants. Le fait que la même « définition » renvoie à deux types de structures différents, rend le texte de loi incohérent et est contraire au principe de la sécurité juridique.

Le Conseil d'État rappelle également que ni le projet de loi sous examen ni la loi précitée de 1998 ne contiennent suffisamment d'éléments afin d'être conformes à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, et insiste donc à ce que les objectifs, principes et points essentiels concernant le dispositif des mini-crèches soient insérés dans la loi. Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil d'État doit s'opposer de manière formelle à la formulation choisie et demande aux auteurs de reformuler l'article 1^{er} du projet de loi sous examen de la manière suivante :

« **Art. 1^{er}.** Dans l'article 3 de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, désignée ci-après par « la loi », un point *7bis* nouveau est inséré entre les points 7) et 8), qui est libellé comme suit :

« *7bis*) par mini-crèche, un service agréé au titre de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, offrant des activités dans le cadre de l'accueil de jour pour un nombre maximal de onze enfants, pouvant être accueillis simultanément, dont pas plus de quatre sont âgés de moins d'un an. Le nombre total d'enfants pouvant faire l'objet d'un ou de plusieurs contrats d'éducation et d'accueil, tels que définis par la présente loi en son article *28bis*, ne peut pas dépasser le nombre de vingt-deux enfants par mini-crèche. Le service doit en plus fournir au moins les prestations suivantes :

- a) la détente et le repos,
- b) une restauration équilibrée, basée sur des produits frais,
- c) des études surveillées consistant à offrir un cadre favorable à l'exécution des devoirs à domicile de façon autonome, dans des conditions de calme avec une surveillance et un soutien minimal,
- d) des activités qui sont établies et mises en œuvre conformément aux champs d'action définis par le cadre de référence national « éducation non formelle des enfants et des jeunes » au sens de la présente loi et qui sont conformes à l'intérêt supérieur de l'enfant, et
- e) l'organisation régulière de sorties en plein air.

Ces prestations doivent être adaptées à l'âge des enfants. Les prestations offertes par le service doivent être garanties pendant quarante-six semaines au moins par année civile selon des plages horaires comprises entre cinq heures et vingt-trois heures. Dans le cadre des activités visées à l'alinéa qui précède, la personne physique ou morale chargée de la gestion du service pourra proposer exceptionnellement des séjours avec hébergement ne dépassant pas deux nuitées par an. » »

Articles 2 et 3

Sans observation.

Article 4

Cet article modifie le paragraphe 1^{er} de l'article 25 de la loi précitée du 4 juillet 2008 en étendant aux gestionnaires des mini-crèches qui souhaitent bénéficier de la reconnaissance comme prestataire du chèque-service accueil les conditions que doivent remplir les services d'éducation et d'accueil pour enfants, notamment en ce qui concerne l'éducation plurilingue. Le Conseil d'État donne à considérer que la mise en œuvre pratique de ce programme pourrait se révéler complexe dans des structures ne disposant que d'un nombre limité de personnel d'encadrement.

Articles 5 et 6

Sans observation.

Article 7

Cet article modifie l'article 29 de la loi précitée du 4 juillet 2008 en disposant que – comme cela est déjà le cas pour les services d'éducation et d'accueil –, les nom et prénom du responsable de la mini-crèche doivent être publiés dans le fichier de données à caractère personnel établi pour la gestion et le suivi administratif du dispositif du chèque-service accueil.

Le Conseil d'État rappelle aux auteurs que la législation concernant la protection des données personnelles a changé depuis le 25 mai 2018⁴, et leur recommande de profiter du projet de loi sous examen pour supprimer les éventuels éléments qui ne sont plus nécessaires au regard des dispositions du règlement européen. Le Conseil d'État renvoie, en particulier, à son avis du 30 mars 2018 relatif au projet de loi n° 7184⁵.

Articles 8 à 15

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsqu'on se réfère au premier article, paragraphe ou alinéa, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour lire « article 1^{er} », « paragraphe 1^{er} » et « alinéa 1^{er} ».

⁴ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

⁵ Avis du Conseil d'État du 30 mars 2018 relatif au projet de loi portant création de la Commission nationale pour la protection des données et la mise en œuvre du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, portant modification du Code du travail et de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État et abrogeant la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

Chaque article et chaque disposition modificative est à terminer par un point.

Il y a lieu d'écrire le terme « mini-crèche » avec un trait d'union.

Lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision, il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre à laquelle il est fait référence, et non pas le terme « point ». En outre, il est indiqué d'omettre le point (signe de ponctuation) à la suite de la lettre à laquelle il est fait référence.

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi, il faut écrire à titre d'exemple « À l'article 28*bis*, alinéa 1^{er}, [...] » ou encore « Au paragraphe 1^{er}, lettre a, [...] ».

Article 3

À l'article 3, point 7*bis*, du texte coordonné de la loi précitée du 4 juillet 2008, il y a lieu de supprimer les parenthèses finales.

Article 4

En ce qui concerne l'article 4 sous avis, Conseil d'État constate des problèmes de formulation, ainsi que des références erronées. Il propose partant de reformuler l'article 4 de la manière suivante :

« L'article 25 de la loi est modifié comme suit : (...) »

« 4° Au paragraphe 1^{er}, à la lettre e (...) »

« 5° Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1, à la lettre g (...) »

« 6° Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, (...) »

« 7° Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, (...) »

« 8° Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, (...) . »

Au point 4°, il y a lieu d'écrire « mini-crèche » avec un trait d'union.

Au point 8°, il convient de regrouper les alinéas 1^{er} et 2 en écrivant :

« (...) et le terme « implanté » et les termes « ou de ladite mini-crèche » sont ajoutés après les termes « au sein dudit service d'éducation et d'accueil ». »

Article 5

Le Conseil d'État propose de reformuler la première phrase de l'article 5 de la manière suivante :

« L'article 26 de la loi est modifié comme suit : »

Au point 1°, modifiant l'article 26, alinéa 1^{er}, point 2, il convient d'écrire :

« À l'alinéa 1^{er}, le point (2) est libellé comme suit : ».

Article 7

Il n'est pas indiqué de prévoir dans un premier liminaire l'acte et l'article à modifier et d'en préciser dans un deuxième la disposition visée. Mieux vaut regrouper la disposition de l'acte à modifier et l'intitulé de celle-ci dans un seul liminaire.

De ce qui précède, l'article sous avis est à reformuler comme suit :

« **Art. 7.** À l'article 29, paragraphe 2, deuxième tiret, lettre i), le terme « respectivement » est inséré à la suite de celui de « responsable », et les termes « ou de la mini-crèche, » sont insérés après les termes « pour les enfants, ».

Article 8

Le Conseil d'État propose de reformuler la première phrase de l'article 8 de la manière suivante :

« L'article 31 de la loi est modifié comme suit : »

Article 9

Le Conseil d'État propose de reformuler la première phrase de l'article 9 de la manière suivante :

« L'article 32 de la loi est modifié comme suit : »

Article 10

L'observation relative à l'article 7 vaut également pour l'article sous avis.

Article 11

Le Conseil d'État propose de reformuler la première phrase de l'article 11 de la manière suivante :

« L'article 35 de la loi est modifié comme suit : »

Article 12

Le Conseil d'État propose de reformuler la première phrase de l'article 12 de la manière suivante :

« L'article 36 de la loi est modifié comme suit : »

Au point 4°, il y a lieu d'écrire « avant-dernier » avec un trait d'union.

Article 13

Le Conseil d'État propose de reformuler la première phrase de l'article 13 de la manière suivante :

« L'article 38*bis* de la loi est modifié comme suit : »

Article 14

L'observation relative aux articles 7 et 10 vaut également pour l'article sous examen.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 29 mai 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes