

Projet de loi

portant modification

1° de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ;

2° de la loi du 15 décembre 2017 portant réglementation de l'activité d'assistance parentale

Avis du Conseil d'État

(20 juin 2023)

Par dépêche du 6 avril 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a fait parvenir au 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, une fiche financière ainsi que le texte coordonné, par extraits, de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse et de la loi du 15 décembre 2017 portant réglementation de l'activité d'assistance parentale que le projet de loi tend à modifier.

L'avis de l'Agence Dageselteren a été communiqué au Conseil d'État en date du 28 avril 2023.

L'avis du Conseil supérieur de certaines professions de santé, demandé selon la lettre de saisine, n'est pas encore parvenu au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Par dépêche du 12 mai 2023, le Conseil d'État a informé le Premier ministre que le projet de loi sous avis comporte des dispositions qui n'avaient pas fait l'objet d'un examen de proportionnalité au sens de la loi du 2 novembre 2021 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions et a exprimé le souhait de pouvoir disposer du formulaire nécessaire pour lui permettre de vérifier la conformité de l'examen de proportionnalité.

Par dépêche du 9 juin 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a communiqué au Conseil d'État le formulaire relatif à l'examen de proportionnalité.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet de modifier la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ainsi que la loi du 15 décembre 2017 portant réglementation de l'activité d'assistance parentale.

Selon l'exposé des motifs, les modifications principales consistent en :

- l’introduction d’une subvention unique s’élevant à un maximum de 3 000 euros qui est destinée à prendre en charge une partie des frais relatifs à l’acquisition du matériel nécessaire à l’exploitation de l’activité d’assistance parentale ;
- l’augmentation de la participation financière maximale de l’État au titre du chèque-service accueil pour les services fournis par l’assistant parental dans le cadre de son activité et la suppression de la majoration pour des services fournis le weekend ou les jours ouvrables entre dix-neuf heures et sept heures ;
- la reformulation des prestations que l’assistant parental doit fournir par référence au cadre de référence national relatif à l’éducation non formelle des enfants et des jeunes ;
- le renforcement des exigences en matière de compétences linguistiques requises pour obtenir l’agrément comme assistant parental ;
- le renforcement des qualifications requises pour obtenir l’agrément comme assistant parental ;
- l’ancrage dans la loi de la condition de préformation que doivent accomplir l’ensemble des personnes souhaitant exercer l’activité d’assistance parentale.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 4

Sans observation.

Article 5

L’article sous examen tend à insérer un chapitre *4bis*, comportant un seul article *30bis*, à la loi précitée du 4 juillet 2008. L’article *30bis* a pour objet d’introduire une subvention unique et non récurrente au profit de l’assistant parental afin de prendre en charge jusqu’à concurrence de 3 000 euros les frais d’acquisition de matériel nécessaire à l’exploitation de l’activité d’assistance parentale.

L’article *30bis*, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 4 juillet 2008 dispose notamment que « (1) L’État peut octroyer une subvention unique et non récurrente en faveur de l’assistant parental mettant en œuvre des activités conformes au cadre de référence national „Éducation non formelle des enfants et des jeunes“, tel que défini à l’article 31, pour l’acquisition d’équipements et matériels nécessaires à l’exploitation de son activité. » Le Conseil d’État signale que l’emploi du verbe « pouvoir » a pour effet d’accorder à une autorité administrative un pouvoir d’appréciation sans limites pour octroyer, ou non, une subvention à l’assistant parental qui remplit les conditions prévues à l’article *30bis*, paragraphe 3, ce qui est inconcevable dans une matière réservée à la loi formelle, en l’occurrence l’article 103 de la Constitution. Le Conseil d’État demande par conséquent, sous peine d’opposition formelle, d’omettre le verbe « pouvoir », en écrivant au paragraphe 1^{er} de l’article *30bis* « L’État octroie une subvention unique et non récurrente [...] ». Par ailleurs, le Conseil d’État donne à considérer que dans la mesure où dans le cadre de la loi précitée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, l’État est représenté par le ministre ayant l’Enfance et la Jeunesse dans ses attributions, il serait utile de préciser que la subvention est accordée par celui-ci. Or, étant donné que la loi précitée du 4 juillet 2008 comprend à l’heure

actuelle des dispositions prévoyant que l'État est autorisé à accorder des aides financières¹, le Conseil d'État peut s'accommoder de cette façon de procéder qui respecte le principe du parallélisme des formes.

Le paragraphe 2 dispose que « [l]e montant forfaitaire de la subvention est limité à un montant de trois mille euros (3.000 euros), toutes taxes comprises. » L'utilisation du terme « forfaitaire » est incohérente par rapport au reste de la disposition qui semble prévoir un remboursement sur base de factures et donc des frais réels. La formulation de cette disposition est encore malaisée en ce qu'elle prévoit que la subvention est forfaitaire tout en prévoyant un seuil maximal. À la lecture du commentaire relatif à l'article sous examen et de l'exposé des motifs, le Conseil d'État comprend que la subvention est accordée une seule fois pour un montant maximal de 3 000 euros sur présentation des factures attestant l'acquisition de matériel nécessaire à l'exploitation de l'activité d'assistance parentale dans le chef du demandeur. Par ailleurs, concernant les termes « , toutes taxes comprises », le Conseil d'État se demande ce qu'il faut entendre par ces termes. Est-ce l'intention des auteurs de prévoir que le montant éligible se compose des frais d'acquisition des équipements et matériels nécessaires à l'exploitation de l'activité de l'assistant parental et de la taxe sur la valeur ajoutée y relative ? Au vu des incohérences et des interrogations soulevées ci-avant, le paragraphe 2 est source d'insécurité juridique. Partant, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de supprimer le terme « forfaitaire » et de préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par les termes « , toutes taxes comprises ». Le montant éligible pourrait ainsi utilement être précisé.

Le paragraphe 6, point 1^o, de l'article 30bis, dans sa teneur proposée, prévoit que « [l]a subvention est sujette à restitution si [...] elle a été octroyée sur base de fausses déclarations, de renseignements inexacts ou de pièces falsifiées ». Le Conseil d'État considère qu'une telle disposition est superfétatoire, étant donné que, pour ce qui est des fonds perçus indûment sur base de déclarations incomplètes ou fausses et en vertu de l'adage *fraus omnia corrumpit*, une décision obtenue par fraude est susceptible d'être révoquée, voire retirée à tout moment, étant donné qu'un avantage obtenu par fraude ne saurait créer des droits, ou acquérir un caractère définitif à l'égard du fraudeur².

Article 6

L'article sous examen a pour objet d'abroger l'article 39 de la loi précitée du 4 juillet 2008 qui dispose ce qui suit : « La loi du 27 février 1984 portant création d'un Service National de la Jeunesse est abrogée. » Le Conseil d'État tient à attirer l'attention des auteurs sur le fait que, dans un souci de transparence, il n'y a pas lieu de procéder à l'abrogation de dispositions abrogatoires. Pour cette raison, le Conseil d'État demande de supprimer l'article sous examen.

Articles 7 à 9

Sans observation.

¹ Voir à titre d'exemple l'article 38bis de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse.

² Voir, dans le même sens, avis du Conseil d'État n° 61.258 du 23 décembre 2022, (doc. parl. n° 8111²), p.5.

Article 10

Le point 1° de l'article sous examen vise à modifier l'article 3, paragraphe 3, point 6°, de la loi précitée du 15 décembre 2017 afin de lui donner la teneur suivante : « les attestations des formations requises pour l'exercice de l'activité d'assistance parentale, conformément à l'article 5 ».

Le Conseil d'État signale que parallèlement aux modifications apportées à l'article 3 de la loi précitée du 15 décembre 2017 par l'article sous examen, il y a lieu de modifier l'article 4, alinéa 2, point 3, en remplaçant les termes « justifier d'une qualification visée par l'article 5 » par ceux de « justifier des formations requises pour l'exercice de l'activité d'assistance parentale, conformément à l'article 5 ».

Article 11

Sans observation.

Article 12

Concernant l'article 5, alinéa 1^{er}, point 1, lettre d), de la loi précitée du 15 décembre 2017, dans sa teneur proposée, le Conseil d'État se demande ce qu'il faut entendre par la notion de « diplôme de santé ». L'article 5, alinéa 1^{er}, point 1, lettre a), tel qu'il est actuellement en vigueur, emploie la notion de « diplôme dans le domaine de la santé ». Le Conseil d'État recommande ainsi, dans un souci de continuité et de lisibilité, d'utiliser cette dernière notion également à la lettre d) précitée.

Article 13

L'article sous examen vise à insérer un article *5bis* à la loi précitée du 15 décembre 2017 qui introduit la notion d'« agrément provisoire » d'assistant parental dans la loi en projet.

L'article *5bis*, alinéa 1^{er}, phrase liminaire, prévoit qu'un agrément provisoire non renouvelable d'une durée « maximale » de trois ans est accordé aux personnes qui remplissent les conditions énumérées aux lettres a) et b) dudit alinéa. S'agissant d'une disposition intervenant dans une matière réservée à la loi en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, le Conseil d'État rappelle que dans ces matières, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir discrétionnaire pour prendre des décisions. Pour cette raison, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, soit d'omettre le terme « maximale », soit d'encadrer le pouvoir d'appréciation du ministre ayant l'activité d'assistance parentale dans ses attributions en insérant des critères à l'article *5bis* de la loi précitée du 15 décembre 2017 permettant de fixer la durée de l'agrément qui sera finalement retenue par celui-ci.

En outre, à l'alinéa 1^{er}, lettre a), il convient d'ajouter le terme « socio-éducatif » avant le terme « professionnel ».

L'alinéa 2 dispose que « [l]es personnes titulaires d'un agrément au sens du présent article doivent, avant son expiration, suivre avec succès la formation prévue à l'article 10 ». Si la réussite de cette formation devait avoir comme seul corollaire l'obtention de l'agrément définitif, le Conseil d'État

estime que l'alinéa 2 est superfluetatoire en ce que l'alinéa 3 prévoit de toute manière qu'en cas de réussite à la formation prévue à l'article 10, les personnes titulaires d'un agrément provisoire se voient délivrer un agrément définitif. L'alinéa 3 devrait alors être reformulé comme suit : « En cas de réussite de la formation prévue à l'article 10 avant l'expiration de l'agrément provisoire et pour autant que les conditions d'exercice de l'activité d'assistance parentale soient toujours remplies, les personnes titulaires d'un agrément provisoire se voient délivrer un agrément définitif. »

Par ailleurs, le Conseil d'État souligne que l'agrément dit « provisoire » ne saurait être ni renouvelé ni prolongé si le candidat assistant parental n'a pas réussi la formation visée à l'article 10 à l'issue des trois ans de validité de l'agrément provisoire. Pour toute demande d'agrément ultérieure, le candidat ne pourra plus bénéficier d'un agrément provisoire.

Articles 14 et 15

Sans observation.

Article 16

Le Conseil d'État comprend que la non-remise de l'attestation ou de toute autre pièce tel que prévu à l'article 3, paragraphe 3, point 9°, de la loi précitée du 15 décembre 2017, entraîne le retrait de l'agrément. Partant, le Conseil d'État recommande aux auteurs de préciser à qui il faut remettre cette attestation ou pièce.

Article 17

L'article sous revue prévoit que « [l]a présente loi entre en vigueur le 4 septembre 2023 ou, au plus tard, le premier lundi du mois qui suit la date de sa publication. » Tel que l'article est rédigé, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement pour insécurité juridique étant donné que la date de l'entrée en vigueur n'est pas fixée de façon univoque. Le Conseil d'État exige l'insertion d'une date précise, à savoir soit le 4 septembre 2023, soit le premier lundi du mois qui suit celui de la publication de la future loi, de sorte que l'article sous examen doit prendre une des formulations suivantes : « La présente loi entre en vigueur le 4 septembre 2023 » ou alors « La présente loi entre en vigueur le premier lundi du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il n'est pas de mise de souligner les intitulés des groupements d'articles sous forme de chapitres.

Lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision a), b), c), ..., il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non le terme « point ».

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro

correspondant qui est uniquement souligné, au lieu d'être mis en gras et souligné, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Le Conseil d'État signale que les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates.

Aux phrases liminaires, il convient d'ajouter systématiquement une virgule après les termes « de la même loi ».

Intitulé

Le Conseil d'État relève que les énumérations sont introduites par un deux-points, de sorte que le terme « modification » est à faire suivre d'un deux-points.

Article 1^{er}

Le terme « paragraphe » est à remplacer par le terme « point ».

Article 3

En ce qui concerne le point 3°, le Conseil d'État donne à considérer que le déplacement d'énumérations, tout comme les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant, sont absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexacts. La numérotation des dispositions supprimées est à maintenir, même s'il s'agit de dispositions figurant *in fine* du dispositif ou d'un article. Le point 3° est dès lors à omettre. Cette observation vaut également pour l'article 9, point 3°.

Article 4

À la phrase liminaire, il convient de faire suivre les termes « point 1 » d'un exposant « ° ».

Article 5

À la phrase liminaire, il y a lieu de supprimer la virgule avant les termes « libellé comme suit : ».

À l'article 30*bis*, paragraphe 1^{er}, dans sa teneur proposée, il y a lieu d'insérer le terme « de » avant le terme « matériels ». Cette observation vaut également pour l'article 30*bis*, paragraphe 4, point 4°.

En ce qui concerne l'article 30*bis*, paragraphe 2, les termes « (3.000 euros) » sont à supprimer.

Article 7

À la phrase liminaire, il faut ajouter les termes « de la même loi » après les termes « annexe I ».

Article 8

Il convient d'ajouter une virgule avant les termes « de la même loi ».

Article 9

Au point 2°, à l'article 2, alinéa 2, point 5, dans sa teneur proposée, il convient de remplacer le terme « conformes » par le terme « conformément ».

Article 10

Au point 1°, lettre b), il y a lieu d'écrire le terme « termes » au singulier.

Article 11

Au point 1°, les termes « en fin de phrase » sont à supprimer pour être superfétatoires.

Article 12

Il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision d'un même article sous un seul article, en reprenant chaque modification sous un numéro « 1° », « 2° », « 3° » ... Les modifications à effectuer à une même subdivision peuvent être regroupées sous un même numéro à leur tour en ayant recours à une subdivision en lettres minuscules alphabétiques suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... Ces subdivisions sont elles-mêmes éventuellement subdivisées en chiffres romains minuscules suivis d'une parenthèse fermante lorsqu'il s'agit de regrouper des modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision sous une seule lettre. Partant, l'article sous examen est à restructurer comme suit :

« **Art. 12.** À l'article 5 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

1° À l'alinéa 1^{er} sont apportées les modifications suivantes :

a) au point 1 sont apportées les modifications suivantes :

i) les lettres a) à c) sont remplacées par le texte suivant : « [...] » ;

ii) il est complété par la lettre d) suivante : « [...] » ;

b) au point 2, [...] ;

c) le point 3 est supprimé ;

2° L'alinéa 2 est supprimé. »

Article 13

La phrase liminaire est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 13.** Après l'article 5 de la même loi, il est inséré un article *5bis* nouveau libellé comme suit : ».

Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 15, phrase liminaire.

Article 15

Il faut ajouter un point après l'indication de l'article à insérer.

En ce qui concerne l'article 10*bis*, paragraphe 1^{er}, dans sa teneur proposée, il convient d'insérer une virgule après les termes « alinéa 2 » et d'écrire le qualificatif « bis » en caractères italiques.

À l'article 10*bis*, paragraphe 4, alinéa 1^{er}, lettre c), dans sa teneur proposée, il convient d'accorder le terme « liées » au genre masculin pluriel.

À l'article 10*bis*, paragraphe 4, alinéa 2, dans sa teneur proposée, il y a lieu d'accorder le terme « réussie » au genre masculin.

Article 16

Il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « point 9° ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 20 juin 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz