

Projet de règlement grand-ducal

concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires d'activités pour enfants, jeunes adultes et familles en détresse.

Avis du Conseil d'Etat

(22 mars 2011)

Par dépêche du 16 juillet 2010, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de règlement grand-ducal sous rubrique faisant partie d'un ensemble de 7 projets de règlement élaborés par la Ministre de la famille et de l'Intégration.

Etaient joints au projet de règlement un exposé des motifs général, commun aux sept règlements transmis, un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Par dépêches des 9 septembre et 29 octobre 2010, les avis de la Chambre de commerce, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'Etat.

Considérations générales

Le Conseil d'Etat renvoie en ce qui concerne ses considérations générales au sujet de l'intégralité du « paquet » de sept règlements soumis à son analyse dans le cadre du « dispositif ONE » à son avis rendu en date de ce jour au sujet du projet de règlement grand-ducal réglant l'organisation et le fonctionnement de l'Office national de l'enfance.

En ce qui concerne plus particulièrement le règlement grand-ducal sous avis, le Conseil d'Etat note que dans l'exposé des motifs les auteurs du projet expliquent qu'ils entendent remplacer le règlement grand-ducal actuellement en vigueur, datant du 16 avril 1999 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires des centres d'accueil. Ils entendent adapter les conditions prévues pour l'obtention de l'agrément surtout « au niveau des normes d'encadrement et de qualification et s'orientent aux conditions d'encadrement actuellement inscrites dans les conventions de financement conclues entre les organismes gestionnaires et l'Etat. Etant donné qu'à l'avenir, bonne partie des services seront financés par le biais de forfaits payés par l'intermédiaire de l'Office National de l'Enfance et non plus comme auparavant par le biais d'une convention conclue avec le ministre de la Famille et de l'Intégration, il importe de fixer les conditions d'encadrement à garantir par les prestataires d'aide au niveau du présent projet de règlement grand-ducal. »

Il s'agit donc de préciser les conditions de fonctionnement et les obligations d'une partie des prestataires de service qui sont en contact régulier avec les enfants, les jeunes et les familles qu'ils devront assister.

Le Conseil d'Etat constate cependant que la fiche financière qui doit préciser les montants financiers journaliers et mensuels prévus pour l'exercice 2011 et établissant une estimation de l'impact financier global des mesures prévues par la loi et les projets de règlement grand-ducaux afférents, annoncée dans l'exposé des motifs du présent avis ne lui a pas été transmise.

Examen des articles

Chapitre 1^{er}. Généralités

Section 1. Objet

Article 1^{er}

L'objet étant précisé dans l'intitulé du futur règlement grand-ducal, il est surabondant de le définir à l'article 1^{er} sous avis. Cet article, qui n'a d'ailleurs pas de portée normative, est dès lors à supprimer. Les articles et les sections subséquentes sont à renuméroter en conséquence.

Section 2. Définitions

Article 2

Le Conseil d'Etat suggère d'omettre la section 2. Définitions et l'article 2, les points 5 à 10 de cet article devenant un article 2 autonome.

En effet, les définitions prévues aux points 1 à 4 de l'article 2 du projet de règlement sous avis ne sont en majeure partie qu'une répétition des définitions d'ores et déjà comprises dans l'article 3 (1^{er} de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille), de sorte qu'il est superfétatoire de les répéter dans un projet de règlement destiné à exécuter cette loi.

Il convient de relever au passage une différence entre le texte de l'article 3 de la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille et le projet de règlement en ce qui concerne la définition de la notion d'« enfant »: pour la loi est enfant tout mineur de moins de dix-huit ans, alors que selon l'article 2, point 1 du projet de règlement sous avis est enfant tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt, en vertu d'une législation qui lui est applicable.

La définition de la loi prime en tout état de cause celle qui est donnée au même terme par un règlement grand-ducal d'exécution.

En conséquence, le Conseil d'Etat suggère la structure suivante pour le projet de règlement sous avis:

« *Chapitre 1^{er}. L'agrément*

Section 1. Généralités »

L'article 3 devient l'article 1^{er}.

En conséquence de ces suggestions, le Conseil d'Etat procédera à des commentaires sur les points 5 à 10 de l'actuel article 2 à l'endroit du nouvel article 3 (selon le Conseil d'Etat) qu'il propose d'insérer dans le corps du projet de règlement.

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

Cet article qui précise les activités pour enfants, jeunes et familles ne donne par lieu à observation.

Article 2 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Cet article regroupera les définitions figurant actuellement à l'article 2 points 5 à 10 du projet de règlement.

Cet article se lira comme suit:

« **Art. 2.** Au sens de l'article 11, points a), c), d), h) et i) de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille et pour l'application du présent règlement grand-ducal, on entend par:

1. « Accueil socio-éducatif en institution, de jour et de nuit, d'enfants ou de jeunes adultes en détresse »,...
2. « Accueil socio-éducatif en famille d'accueil ou placement familial »,...
3. « Accueil socio-éducatif de jour d'enfants ou de jeunes adultes dans un foyer orthopédagogique ou psychothérapeutique »,...
4. « Aide socio-familiale en famille »,...
5. « Assistance psychique, sociale ou éducative en famille »,...
6. « Insertion socioprofessionnelle »,... »

Les auteurs du projet de règlement sous avis soulignent dans le cadre du commentaire des articles qu'un groupe de travail composé de représentants de l'Etat, des organismes gestionnaires et de l'Université du Luxembourg a fourni un important travail de définition dont les définitions des objectifs des activités énoncées à l'actuel article 2 du projet de règlement sous avis.

Le Conseil d'Etat admet que les définitions ont été élaborées par des professionnels. Il n'entend en conséquence pas y apporter des observations quant au fond.

Le Conseil d'Etat constate cependant que les définitions contiennent pléthore de détails dont la présence dans un texte purement normatif est superflue.

Aussi le Conseil d'Etat insiste-t-il à ce que l'article 2 nouveau soit repris sur le métier pour devenir concis et normatif et ne reprenne que l'essentiel des définitions prévues aux points 5 à 10 de l'article 2 du projet

de loi. Les autres éléments pourront en effet utilement figurer dans une circulaire interne.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat note que les textes seront encore à réajuster si la notion de service de coordination des projets d'intervention en tant qu'entité autonome est abandonnée, conformément à ce que le Conseil d'Etat a demandé dans le cadre de son avis de ce jour sur le projet de règlement grand-ducal concernant l'agrément gouvernemental à donner conformément à la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique et la reconnaissance comme « service d'aide sociale à l'enfance » à accorder conformément à la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille aux services de « coordination de projets d'intervention » (CPI) de l'aide à l'enfance et à la famille.

Le Conseil d'Etat constate pareillement que, parmi les prestations que le projet de règlement grand-ducal sous rubrique énumère au titre d'accueil socio-éducatif en institution, de jour et de nuit, figure l'accueil en formule de logement encadré et l'insertion socioprofessionnelle.

Ces deux prestations n'étant pas formellement reprises à l'article 15 de la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille, elles relèvent donc, le cas échéant, de l'article 11 de la loi ASTF.

Section 4. Obligations générales
(Section 2, selon le Conseil d'Etat)

Article 4 (3 selon le Conseil d'Etat)

Cet article énonce les conditions de fonctionnement minimales énumérées aux points 5 et 7 de l'article 2 du projet de règlement sous avis. Si le Conseil d'Etat est suivi dans ses propositions de restructuration du texte, il conviendra de réajuster la phrase introductive de cet article en mentionnant qu'il vise les activités énoncées au point 1 et 3 de l'article 2 du projet de règlement. Il s'agit d'accueils ou de placements en institution.

Parmi les conditions de fonctionnement minimales prévues par l'article sous revue, figure sub point 6 de l'article, l'obligation de signer un contrat écrit avec l'utilisateur, son représentant légal respectivement son entourage familial. Cette notion est trop vague et ne répond pas à un concept juridique.

Par ailleurs, un contrat concernant un usager, conclu par un autre que l'utilisateur lui-même ou son représentant légal n'engagerait pas ledit usager.

Le Conseil d'Etat insiste donc que la partie de phrase « respectivement son entourage familial » soit supprimée.

Le Conseil d'Etat note par ailleurs que l'essentiel des informations et explications de l'article sous avis pourrait utilement figurer dans une note interne.

Article 5 (4 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous revue énonce les conditions de fonctionnement minimales pour les accueils socio-éducatifs ou placements en famille. Le Conseil d'Etat rappelle que s'il est suivi dans sa suggestion de restructurer le texte il conviendra de remplacer la référence à l'article 2 point 6 par la référence à l'article 2 point 2.

Concernant le point 3 de l'article sous revue, qui prévoit l'obligation de conclure un contrat avec l'utilisateur son représentant légal ou son entourage familial, il est renvoyé aux commentaires du Conseil d'Etat au sujet de la même disposition dans le cadre de l'article 4 (3 selon le Conseil d'Etat) du projet sous rubrique.

Le Conseil d'Etat se demande par ailleurs pourquoi le suivi régulier de la situation, prévu au dernier alinéa de l'article 5 sous revue, est fait par un service spécialisé dans l'assistance psychique, sociale ou éducative en famille et non pas par l'ONE?

A titre d'observation générale, le Conseil d'Etat réitère que l'essentiel des informations et explications de l'article sous avis pourrait utilement figurer dans une note interne.

Article 6 (5 selon le Conseil d'Etat)

Cet article définit les conditions de fonctionnement minimales pour l'aide socio-familiale en famille et pour l'assistance psychique, sociale ou éducative en famille. Ici encore, si le texte est restructuré comme proposé par le Conseil d'Etat, il conviendra de remplacer les références à l'article 2 point 8 et 9 par la mention de l'article 2, points 4 et 5.

Il est renvoyé, au sujet de l'obligation de conclure des contrats avec l'utilisateur, son représentant légal, respectivement son entourage aux développements effectués par le Conseil d'Etat supra au sujet des articles 4 et 5 (3 et 4 selon le Conseil d'Etat).

Pour le surplus, le Conseil d'Etat réitère son observation suivant laquelle l'essentiel des informations et explications de l'article sous avis pourrait utilement figurer dans une note interne.

Article 7

La même observation s'impose au sujet de cet article qui prévoit les conditions de fonctionnement minimales pour l'activité d'insertion socioprofessionnelle.

Le Conseil d'Etat réitère également à l'endroit de l'article 7 son observation suivant laquelle l'essentiel des informations et explications de l'article sous avis pourrait utilement figurer dans une note interne.

Article 8 (7 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Chapitre 2. Conditions pour l'obtention de l'agrément

Section 1. Conditions d'honorabilité

Articles 9 à 11 (8 à 10 selon le Conseil d'Etat)

Ces dispositions ne suscitent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Section 2. Personnel

Article 12 à 21 (11 à 20 selon le Conseil d'Etat)

Ces articles n'entraînent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat. Il note toutefois que ces articles comportent une multitude de détails superflus qui sont dénués de toute valeur juridique. Il invite les auteurs à réécrire ces articles de manière concise et normative et de reprendre les détails, informations et explications qui n'ont pas de valeur normative dans une note interne.

Article 22

Cet article dispose que le membre de la famille d'accueil n'assumant pas la principale responsabilité de l'enfant accueilli, devra suivre, en vue de l'obtention de l'agrément par la famille deux unités de formation définies par l'article 2 du projet de règlement grand-ducal relatif à la formation pour l'activité d'accueil socio-éducatif en famille d'accueil.

Le Conseil d'Etat tient à rappeler que dans son avis émis en date de ce jour au sujet du projet de règlement précité, il a souligné que ledit règlement manque dans son intégralité de base légale.

C'est donc à titre tout-à-fait subsidiaire que le Conseil d'Etat doit souligner que si l'article 2 dudit projet mentionne la formation concernant l'accueil et l'intégration de l'enfant ou de l'adolescent dans la famille d'accueil, le programme prévu à l'article 2 prémentionné ne prévoit cependant pas une formation spécifique pour l'accompagnement éducatif de l'enfant ou de l'adolescent.

Il convient donc de réajuster l'article sous avis pour tenir compte des observations du Conseil d'Etat.

Section 3. Infrastructures

Articles 23 à 28 (22 à 27)

Le Conseil d'Etat constate que ces articles comprennent une pléthore de prescriptions déjà prévues par d'autres textes. Il invite en conséquence les auteurs à reformuler ces articles de manière concise et normative en faisant abstraction des obligations couvertes par d'autres textes.

Ces articles ne donnent par ailleurs pas lieu à observation.

Chapitre 3. Demande d'agrément

Article 29 (28 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 30 (29 selon le Conseil d'Etat)

Cet article définit les renseignements et documents qui sont à continuer au ministre ensemble avec la demande d'agrément.

Le Conseil d'Etat tient à observer, que s'il est suivi dans ses propositions de restructuration du projet de règlement sous avis, il faudra adapter les références à d'autres dispositions du futur règlement grand-ducal prévues à cet article.

Le Conseil d'Etat estime par ailleurs inadmissible que le ministre puisse exiger des documents et des renseignements non prévus par le futur règlement grand-ducal. Il invite en conséquence les auteurs à faire abstraction du dernier alinéa de l'article sous avis.

Article 31 (30 selon le Conseil d'Etat)

Cet article définit les renseignements et documents à joindre si la demande d'agrément est faite pour l'accueil socio-éducatif en famille.

Le Conseil d'Etat réitère à cet endroit l'observation qu'il a émise concernant le précédent article suivant laquelle il estime inadmissible que le ministre puisse exiger des documents et des renseignements non prévus par le futur règlement grand-ducal et il invite en conséquence les auteurs à faire abstraction du dernier alinéa de l'article sous examen.

Chapitre 4. Modalités du contrôle

Articles 32 et 33 (31 et 32 selon le Conseil d'Etat)

A l'article 32 (31 selon le Conseil d'Etat), il propose de remplacer le terme « Ministère » par celui de « ministre ».

Les deux articles ne soulèvent pas d'autre observation.

Article 34 (33 selon le Conseil d'Etat)

Cet article ne suscite pas d'observation de la part du Conseil d'Etat sauf qu'il propose d'écrire: « ...à l'entrée de l'activité pour enfants, jeunes adultes et familles en détresse et dans chacune de ses services géographiquement séparés » la notion « et/ou » ne faisant pas de sens.

Articles 35 à 37 (34 à 36 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat estime que l'article 36 (35 selon le Conseil d'Etat) aurait mieux sa place dans la section « *Personnel* ».

Concernant l'article 37 (36 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat relève que le constat d'une infraction précède l'avertissement, l'avertissement étant la conséquence du constat. Il soulève par ailleurs qu'un avertissement fait par voie orale soulèvera des problèmes de preuve ayant trait au contenu de l'avertissement et de la date de son émission et donc de la computation des délais de recours.

Chapitre 5. Dispositions finales

Article 38 (37 selon le Conseil d'Etat)

L'alinéa premier de cet article règle la situation spécifique pour des groupes de vie du type « village d'enfants SOS » en les exemptant des dispositions des articles 15 à 17 du projet de règlement sous avis qui visent l'encadrement en personnel des structures. Le Conseil d'Etat comprend que les groupes de vie de ce genre s'apparentent beaucoup plus à une structure purement familiale qu'à une institution.

Articles 39 et 40 (38 et 39 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 22 mars 2011.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder