

Projet de règlement grand-ducal

**modifiant le règlement grand-ducal du 17 août 2011
concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires
d'activités pour enfants, jeunes adultes et familles en détresse**

Avis du Conseil d'État

(5 décembre 2017)

Par dépêche du 2 décembre 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique élaboré par le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et la Jeunesse.

Étaient joints au projet de règlement un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que le texte coordonné de l'avant-projet du règlement grand-ducal modifié du 17 août 2011 que le présent projet tend à modifier.

Par dépêche du 15 décembre 2016, le Conseil d'État s'est vu transmettre l'avis de la Chambre de commerce sur un avant-projet de règlement grand-ducal et par dépêche du 30 décembre 2016, le Conseil d'État fut saisi de l'avis de la Chambre des salariés sur ledit avant-projet de règlement grand-ducal.

Le Conseil d'État aurait souhaité disposer de l'avis des chambres professionnelles concernées sur le projet de règlement grand-ducal sous avis.

Considérations générales

Par le projet de règlement sous avis, les auteurs entendent atteindre cinq objectifs :

- une simplification, une amélioration et un développement du dispositif de l'accueil socio-éducatif en famille d'accueil, afin de parer à la pénurie de familles disposées à accueillir des enfants,
- une adaptation de la dotation en agents d'encadrement des groupes d'accueil d'enfants de moins de trois ans, pour parer à l'insuffisance du nombre actuel minimal,
- une incorporation de nouvelles activités dans la procédure d'agrément à accorder par le ministre ayant l'Enfance dans ses attributions,
- une réduction des normes de qualification du personnel d'encadrement de certaines activités, dans le contexte des mesures d'économies budgétaires décidées par le Conseil de Gouvernement,
- et, finalement, la suppression du règlement de la Coordination de Projet d'Intervention (CPI), mission qui sera intégrée dans les missions de l'Office National de l'Enfance.

Le Conseil d'État constate que les auteurs sont restés assez discrets sur les raisons qui les ont amenés à soumettre le projet de modification du

règlement du 17 août 2011 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires d'activités pour enfants, jeunes adultes et familles en détresse, et ceci à la fois dans l'exposé des motifs et dans le commentaire des articles.

Certes, ils indiquent que les diverses mesures de réajustement, notamment au niveau de l'encadrement des enfants et des familles d'accueil, ont été discutées avec les acteurs du secteur, mais ils ne s'étendent pas outre mesure sur les arguments avancés se bornant à faire état du résultat des discussions.

Le Conseil d'État aurait cependant apprécié disposer de plus de détails, notamment pour mieux comprendre la réduction dans le niveau de qualification du personnel d'encadrement pour certaines mesures. En effet, l'impact financier de ces mesures d'économie est modeste (la fiche financière l'évalue à 1.150.000.- euros) et se pose dès lors la question de savoir si cette économie est en corrélation avec la perte de qualité dans l'encadrement des enfants et des jeunes adultes.

Le Conseil d'État constate encore que les auteurs ont choisi de remplacer parfois des pans de texte entiers, là où seule une modification ou un ajout de quelques mots ou d'un bout de phrase s'imposait, et il rappelle que cette façon de procéder n'est pas de bonne légistique.

Examen des articles

Article 1^{er}

Point 1

Par cette modification, les auteurs entendent soumettre les activités énumérées dans la nouvelle mouture du texte à l'agrément du ministre ayant l'Enfance dans ses attributions. Encore que certaines des mesures prévues par le texte visent aussi de jeunes adultes et qu'un futur gouvernement pourrait être amené à prévoir qu'un ministre puisse avoir l'Enfance dans ses attributions et un autre la Jeunesse, le Conseil d'État peut s'accommoder, dans un souci de simplification administrative, du fait que seul le ministre ayant l'Enfance dans ses attributions accorde l'agrément.

Le Conseil d'État demande qu'il soit fait abstraction du bout de phrase « et l'exercice de l'activité « accueil en formule de logement encadré ».... », pour être superflu.

En effet, à l'article 2 du règlement en projet, il est prévu qu'au sens de l'article 11, points a), c), d), h), i), k) et l) de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille et pour l'application du règlement, on entendait un certain nombre de mesures qui y sont énumérées, dont les activités définies à l'article 2, points 1.6 et 7 du règlement. Ces activités sont dès lors nécessairement incluses dans l'énumération des points soumis à agrément du ministre ayant l'Enfance dans ses attributions par l'effet de l'article 2 du règlement à modifier, de sorte qu'il n'y a aucun besoin d'y renvoyer à nouveau.

Point 2

Les auteurs entendent supprimer l'alinéa 2 de l'article 1^{er}, au motif que les activités énumérées ne s'adresseraient pas uniquement à des bénéficiaires de mesures d'aide qui sont ordonnées par les instances judiciaires ou qui font partie d'un projet d'intervention validé par l'Office national de l'enfance, mais également à toute personne désireuse de bénéficier sur base volontaire d'une des mesures prévues à l'alinéa 1^{er}.

Le Conseil d'État propose cependant de maintenir ce texte, alors que l'article 4, alinéa 1^{er} de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille, prévoit que les parents ou représentants légaux ainsi que l'enfant capable de discernement sont en droit de demander l'assistance de l'Office national de l'enfance et que la demande de soutien que les parents ou représentants légaux peuvent présenter volontairement à l'Office national de l'enfance est d'ores et déjà prévue.

Par ailleurs, dans la définition des services offerts par les prestataires tels que plus amplement repris à l'article 11 de la loi modifiée du 16 décembre 2008, il est prévu un projet d'intervention établi ou validé par l'Office national de l'enfance. Du libellé de ces dispositions on pourrait déduire que ces services ne seraient pas accessibles aux personnes sollicitant l'intervention desdits services en dehors de l'intervention de l'Office national de l'enfance.

Pour ces raisons et pour éviter des interrogations sur le point de savoir qui doit financer les services rendus autrement que par décision de justice ou hors du cadre du projet d'intervention établi ou validé par l'Office national de l'enfance, le Conseil d'État demande que le texte de l'alinéa 2 soit maintenu tel quel.

Article 2

Point 1

Cette modification étant la suite logique de celles apportées à l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} du règlement grand-ducal à modifier, le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

Points 2 à 4

Sans observation.

Point 5

Les auteurs entendent ajouter de nouvelles mesures d'aide qu'ils définissent plus amplement dans le texte sous avis :

Point 8 « Intervention orthopédagogique précoce », « soutien psychosocial d'enfants ou de jeunes adultes par la psychomotricité » « soutien psychosocial d'enfants ou de jeunes adultes par l'orthophonie »

Le Conseil d'État demande de faire abstraction du deuxième point de l'énumération, qui lui semble superflu, au vu du caractère large et exhaustif du premier point et des deux points subséquents.

Le Conseil d'État relève que l'évaluation de la situation de l'enfant se fait au moyen d'un outil standardisé validé par l'État.

Le Conseil d'État exige qu'il soit précisé quel est l'organe de l'État qui doit valider cet outil standardisé. En principe, il appartiendrait au ministre ayant l'Enfance dans ses attributions de procéder à cette validation. Le Conseil d'État pourrait encore concevoir comme alternative que l'outil soit validé par l'Office national de l'enfance.

Ensuite, il conviendra de préciser sur base de quels critères le ministre ou l'Office national de l'enfance procédera à la validation de l'outil standardisé.

Il y aura par ailleurs lieu d'indiquer qui aura élaboré l'outil standardisé avant qu'il ne soit soumis à validation par l'instance de l'État que les auteurs auront choisi de retenir.

Les mêmes observations s'imposent à l'égard de l'emploi des termes « outil standardisé validé par l'Etat » dans l'alinéa 2 du point 8.2 de l'article 2 sous avis.

Article 3

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler. Il tient cependant à attirer l'attention des auteurs sur une incohérence entre le texte de la modification lui soumise et le texte coordonné d'un avant-projet de règlement grand-ducal attaché au projet de règlement sous avis. En effet, le texte coordonné dudit avant-projet prévoit l'ajout « notamment en cas d'accident nucléaire ».

Article 4

Le Conseil d'État avoue être mal à l'aise devant la réduction des heures d'encadrement des familles d'accueil. Le volume horaire est réduit à six heures par semestre par famille d'accueil et seulement trois heures de ce contingent d'encadrement doivent être tenues au lieu de vie.

Même si le Conseil d'État comprend que les auteurs veulent éviter un contrôle trop strict des familles d'accueil, il estime qu'un contrôle de six heures par trimestre, comme prévu dans le texte actuel, soit 24 heures par an, n'est pas un contrôle trop extensif dans l'intérêt des enfants.

Articles 5 à 10

Sans observation.

Article 11

Point 1

Sans observation.

Point 2

Les adaptations prévues par les auteurs tendent à réduire les heures d'encadrement à effectuer par du personnel qualifié.

Ces adaptations sont expliquées exclusivement par les « mesures d'économie budgétaires décidées par le Gouvernement ».

Le Conseil d'État partage les réticences exprimées tant par la Chambre de commerce que par la Chambre des salariés au sujet de cet abaissement des heures prestées par un personnel qualifié.

Points 3 et 4

Sans observation.

Article 12

Sans observation.

Article 13

Les auteurs expliquent les modifications par un souci d'allègement des conditions d'agrément imposées aux familles d'accueil, ceci afin de parer à une pénurie de familles d'accueil en ce domaine. Le Conseil d'État comprend ce souci.

À l'alinéa 1^{er} du texte proposé, il convient de remplacer les termes « peut être accordé » par ceux de « est accordé ».

Au point 1 de l'alinéa 2, il conviendra de préciser le service étatique chargé de l'organisation d'une séance d'information. Cette précision est vitale devant la grande variété de services étatiques et de séances d'information offertes par ces divers services.

Le Conseil d'État constate encore des imprécisions de texte à l'endroit du point 2 du texte de l'article 20 proposé. En effet, les auteurs prévoient que la personne majeure désireuse d'obtenir un agrément pour l'exercice d'activité d'accueil socio-éducatif en famille d'accueil doit passer une procédure de sélection et de préparation, sans que cette procédure ne soit autrement spécifiée. Il est également prévu que cette procédure de sélection se fera, les cas échéant avec sa famille.

Tout le libellé est imprécis et donnera lieu à des difficultés d'application ou d'interprétation.

Le Conseil d'État relève que les auteurs indiquent que cette procédure de sélection est en place depuis plusieurs années. Si tel est le cas, des critères existent, et il est dès lors parfaitement possible de les incorporer dans le texte.

Il doit encore être possible de prévoir dans quelle situation la famille du majeur participera ou non à la procédure de sélection.

Cela évitera le flou par trop accentué de cette disposition.

Il conviendra également de préciser ce qu'il faut entendre par « certificat de sélection reconnu par l'Etat ». Il semble évident ici, que cette reconnaissance ne pourra être faite que par le ministre ayant l'Enfance dans ses attributions, puisque c'est également lui qui organisera la formation de base pour familles d'accueil à laquelle il est fait référence au point 3 de l'alinéa 2.

Finalement, le Conseil d'État demande encore de préciser la notion de « tout organisme » reprise à l'alinéa 3 de l'article 20 en projet. En effet, l'accueil socio-éducatif en famille n'est assurément pas offert par « tout organisme », mais seulement par certaines organisations œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

Articles 14 à 17

Sans observation.

Article 18

Le Conseil d'État croit comprendre que les auteurs entendent imposer les mesures prévues à cet article à toute habitation dans laquelle cohabitent des personnes en cellule familiale, soit parce que les adultes responsables vivent dans une relation stable, soit parce que, dans une organisation spécifique sont organisés des groupes de vie fonctionnant comme une famille, comme c'est le cas pour les villages d'enfants SOS. Il y a cependant d'autres organisations qui ont mis en place des modèles similaires. Aussi, le Conseil d'État suggère-t-il de faire abstraction des termes « du type « village d'enfants SOS », qui pour le surplus n'a pas de caractère normatif ».

Articles 19 à 20

Sans observation.

Article 21

Par cette disposition, les auteurs entendent imposer aux gestionnaires concernés la mise à disposition du ministre et aux fonctionnaires et agents qui effectuent des missions de contrôle de documents supplémentaires.

D'un point de vue logique, les dispositions sous avis semblent devoir être insérées entre le premier et l'actuel deuxième alinéa de l'article 33 du règlement.

Le Conseil d'État propose dès lors d'insérer entre ces deux alinéas le texte suivant :

« Le gestionnaire remettra de même à la consultation du Ministre ou lors des visites de contrôle une copie de la lettre recommandée avec accusé de réception adressée à la Direction de la Santé, et par laquelle il a communiqué l'existence de l'infrastructure.

Les gestionnaires de services hébergés dans des infrastructures tombant sous la législation relative aux établissements classés mettront à disposition pour consultation par le Ministre ou lors des

visites de contrôle l'autorisation d'exploitation de l'Inspection du Travail et des Mines accompagnée du rapport final des réceptions techniques effectuées par un organisme agréé.

Les gestionnaires de services hébergés dans des infrastructures tombant sous la législation relative à la sécurité dans les administrations et services publics mettront à disposition pour consultation par le Ministre ou lors des visites de contrôle le document attestant l'homologation par le service de la sécurité dans la fonction publique. »

Article 22

Le Conseil d'État prend acte du fait que la période de référence pour le contrôle des conditions relatives au personnel est élargie de six mois à douze mois en tenant compte des journées d'ouverture réelle de la structure d'accueil, et ceci pour des raisons de simplification administrative.

Il se demande si la simplification administrative, qui ne consiste pas ici en un allègement de procédures pour le citoyen, mais en un allègement de travail pour les instances de contrôle et pour les gestionnaires est réellement de mise, alors que sont concernés par les mesures mises en place des enfants ou jeunes adultes en situation difficile.

Article 23

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence « Mémorial », qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle de « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Observations légistiques

Préambule

Aux visas relatifs aux lois de 1998 et 2008, il y a lieu d'ajouter le terme « modifiée » à la suite de celui de « loi », alors que lesdites lois ont fait l'objet de modifications.

Le visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Examen des articles

L'indication des articles du projet de loi sous revue se fait comme suit : « Art. X. », de laisser une espace entre la forme abrégée « Art. » et le numéro d'article, qui est suivi d'un point.

Il est indiqué d'écrire « Art. 1^{er} », « paragraphe 1^{er} », plutôt que « alinéa 1 ».

Aux phrases liminaires, s'il s'agit de modifier un alinéa, il y a lieu d'indiquer le numéro de l'alinéa en chiffre arabe, et non de l'écrire en toutes lettres.

Article 2

Au point 2, le Conseil d'État suggère d'écrire en fin de phrase « l'activité d'accueil orthopédagogique définie au point 1.2. »

Au point 3 de l'article 2, la modification concerne des alinéas et non des paragraphes. Il y a lieu d'adapter la terminologie utilisée en ce sens.

Au paragraphe 2 (alinéa 2 selon le Conseil d'État) du texte proposé par les auteurs, le Conseil d'État demande d'écrire « ayant dans ses attributions l'Enfance. Elle continue néanmoins.... ».

À l'alinéa 1^{er} du point 8.1, le Conseil d'État demande de remplacer le mot « ou », qui est répété sept fois de suite, par des virgules.

Article 9

Il y a lieu de faire précéder la phrase liminaire concernant la modification se rapportant au point d) par le chiffre « 2. ».

Article 11

Au point 3 de l'article 11 du projet de règlement grand-ducal, il y a lieu de supprimer les termes « de l'article 16 » qui sont superfétatoires, vu que les modifications reprises sous l'article 11 ne concernent que l'article 16 du règlement grand-ducal à modifier.

Article 15

Le deuxième point « 2. » est en réalité une troisième modification qui touche l'article 23 du règlement grand-ducal à modifier, et il y a lieu d'écrire correctement « 3. ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 5 décembre 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes