

**A-2307/10-33**



**CHFEP**

Chambre des fonctionnaires  
et employés publics

11-A, avenue de la Porte-Neuve | L-2227 Luxembourg | Tél.: 47 22 24 | Fax: 47 23 74 | E-mail: [chfep@chfep.lu](mailto:chfep@chfep.lu)

# A V I S

sur

**les projets de règlements grand-ducaux en vue  
de la mise en œuvre de la loi du 16 décembre  
2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille**

Par dépêche du 14 juillet 2010, Madame le Ministre de la Famille et de l'Intégration a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur une série de sept projets de règlements grand-ducaux ayant pour objet d'arrêter les mesures d'exécution de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille.

### **Remarque liminaire**

La Chambre est scandalisée de lire, au préambule de chacun des sept projets lui soumis, la mention suivante:

*"Les avis de la Chambre d'Agriculture, de la Chambre de Commerce, de la Chambre des Métiers, de la Chambre des Salariés et de la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics **ayant été demandés**".*

Aurait-t-on pu trouver meilleure formule pour faire comprendre à une instance consultative que son avis est demandé pour la seule et unique raison que la loi l'exige et non pas parce qu'on aurait l'intention de le lire, voire la décence de l'attendre, avant de publier le règlement?

\* \* \*

Le paquet des sept projets de règlements grand-ducaux soumis ainsi "*pour avis*" (!) à la Chambre des fonctionnaires et employés publics, et qui comprend quelque 80 pages, appelle par ailleurs de sa part quatre remarques d'ordre général.

Tout d'abord, la Chambre relève que les projets en question constituent des mesures d'exécution qui se rapportent à la loi du 16 dé-

cembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille, loi qui est entrée en vigueur, aux termes de son article 20, le 22 juin 2009. Les projets sous avis sont donc présentés aux chambres professionnelles et au Conseil d'État plus d'un an après la mise en vigueur de la loi qui leur sert de base. Or, l'absence des règlements d'exécution pendant cette période ne peut pas empêcher les instances compétentes d'appliquer la loi. Sur quelle base réglementaire les décisions en relation avec la loi du 16 décembre 2008 ont-elles alors été prises depuis juin 2009?

Ensuite, le retard apporté à la mise en vigueur des règlements d'exécution en relation avec la loi précitée démontre la justesse des exigences de la Chambre des fonctionnaires et employés publics d'être saisie de tous les projets de règlements grand-ducaux conjointement avec le projet de loi. Cette façon de procéder obligerait les auteurs d'un projet de loi à dégager et à présenter un projet conceptuel d'ensemble de la matière sur laquelle le gouvernement entend faire légiférer, et elle permettrait surtout aux instances consultées de mieux saisir la portée du projet de loi et d'émettre leurs avis sur base de tous les éléments du dossier.

Une troisième remarque concerne la portée juridique des projets sous avis. La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate en effet que plusieurs dispositions prévues dans ces projets, et sur lesquelles elle reviendra en détail dans l'examen des textes ci-après, ne respectent pas les dispositions de la loi du 16 décembre 2008.

Or, un règlement grand-ducal, qui constitue une mesure d'exécution de la loi, ne peut ni étendre ni restreindre les dispositions de la loi sur laquelle il se base.

Enfin, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que plusieurs des projets de règlements grand-ducaux sous avis sont difficilement compréhensibles pour un non-initié en la matière. Aussi n'est-il guère possible de se prononcer sur le bien-fondé des dispositions en relation avec l'agrément prévu tant pour les services de coordination de projets d'intervention (CPI) que pour les gestionnaires d'activités pour enfants, jeunes adultes et familles en détresse.

## **1. Projet de règlement grand-ducal réglant l'organisation et le fonctionnement de l'Office national de l'enfance (ONE)**

L'Office national de l'enfance est constitué par la loi du 16 décembre 2008 non pas comme un service autonome ayant une personnalité juridique, mais comme un service du ministère. Il est placé sous l'autorité du ministre ayant la famille dans ses attributions.

Ce rappel semble nécessaire dans la mesure où les auteurs du projet sous avis attribuent à l'Office ou à son directeur des compétences qui, dans un département ministériel, reviennent au ministre compétent. Aussi la Chambre des fonctionnaires et employés publics est-elle à se demander si le projet sous avis ne dépasse pas les limites de la loi en accordant au directeur de l'ONE, dans l'article 3, dernier alinéa, le pouvoir de retirer à un gestionnaire sa reconnaissance comme service d'aide sociale à l'enfance. Si cette reconnaissance a été accordée par le ministre compétent, en application de l'article 13 de la loi précitée du 16 décembre 2008 ou en vertu de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, un règlement grand-ducal ne saurait donner compétence au directeur de l'ONE pour la retirer.

L'article 5 donne à l'ONE le pouvoir d'accorder des participations financières. Or, en vertu de l'article 22 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, chaque membre du gouvernement "*ordonnance, sous sa responsabilité, les dépenses à charge des crédits budgétaires mis à sa disposition.*" L'article 5 viole donc manifestement les dispositions sur la comptabilité de l'État.

Enfin, l'article 6 donne à l'ONE le pouvoir de signer des contrats. Or, l'ONE n'a pas de personnalité distincte de l'État et ne peut donc pas prendre des engagements en son nom, à défaut de disposer d'une personnalité juridique propre.

Par ailleurs, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que les dispositions relatives à l'organisation de l'ONE et aux procédures réglant les relations avec les gestionnaires vont à l'encontre d'une bonne ou d'une meilleure gestion publique soucieuse d'une "*simplification administrative*".

## **2. Projet de règlement grand-ducal concernant l'agrément gouvernemental et la reconnaissance comme "service d'aide sociale à l'enfance"**

L'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, confère à l'ONE la faculté de fixer "*des critères et procédures*" en relation avec la coordination de projets d'intervention de l'aide à l'enfance. Ces mesures à prendre par l'ONE sont des dispositions à caractère général qui s'imposent aux gestionnaires; elles sont donc à considérer comme ayant des effets réglementaires. Or, en vertu de l'article 36 de la Constitution, le pouvoir réglementaire est de la compétence du Grand-Duc, qui, en vertu de l'article 76 de la Constitution, peut charger un membre du gouvernement de prendre des mesures d'exécution. L'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, qui confère un pouvoir réglementaire à l'ONE, viole partant les dispositions constitutionnelles précitées.

La même remarque vaut pour les dispositions de l'article 14.

Par ailleurs, l'article 1<sup>er</sup> définit les "*activités de coordination de projets d'intervention de l'aide à l'enfance et à la famille*" prévues à l'article 6, tiret 5, de la loi du 16 décembre 2008.

Pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics, il faudrait se référer non seulement au tiret 5 de l'article 6 précité, mais également au tiret 4 du même article 6, qui autorise l'ONE à "*valider (...) des projets d'intervention socio-éducative et psychosociale*".

L'article 6 prescrit, en vue de l'agrément pour le personnel, l'exigence d'une expérience de travail d'au moins cinq ans, avec la possibilité d'une dérogation à prendre par le Ministre de la Famille. Cette dérogation n'est assortie d'aucune condition supplémentaire, risquant ainsi d'exposer le ministre au reproche de décisions arbitraires.

L'article 19 donne au directeur le pouvoir de retirer la reconnaissance comme service CPI. La Chambre renvoie à ce sujet à ses considérations formulées à l'endroit du projet de règlement grand-ducal sur l'organisation et le fonctionnement de l'ONE.

### **3. Projet de règlement grand-ducal concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires d'activités pour enfants, jeunes adultes et familles en détresse**

Ce projet, qui prévoit jusque dans le moindre détail les conditions en vue de l'agrément à accorder aux gestionnaires d'activités pour enfants, jeunes adultes et familles en détresse, n'appelle pas d'observations particulières de la Chambre des fonctionnaires et employés publics. Toutefois, celle-ci est à se demander si les dispositions du projet de règlement grand-ducal sous avis pourront être appliquées à la lettre, étant donné qu'il est difficile de réglementer "*une ambiance d'intimité personnelle*" pour les chambres à coucher ou le "*nombre suffisant*" des installations sanitaires, pour ne citer que ces exemples.

Quant à l'accueil des populations cible (enfants et jeunes), le projet sous avis prévoit "*un lieu de vie adéquat*", "*une éducation et des soins appropriés*", un "*bon développement global*", tous des objectifs très vagues et qui peuvent prêter à des interprétations divergentes.

### **4. Projet de règlement grand-ducal précisant le financement des mesures d'aide sociale à l'enfance et à la famille**

Pour ce projet de règlement grand-ducal, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se limite à faire deux remarques.

D'une part, elle réitère les critiques avancées au sujet du projet sur l'organisation et le fonctionnement de l'ONE en relation avec la législation sur la comptabilité de l'État, seul le Ministre ayant le pouvoir d'ordonner des paiements à charge de l'État.

D'autre part, la question se pose si l'État peut demander une participation financière quand les mesures de placement ont été prises par décision judiciaire. N'appartient-il pas au juge de fixer dans ce cas la participation financière? Au commentaire des articles, les auteurs du projet indiquent que "*les institutions de l'État, à savoir les Maisons d'Enfants de l'État et les Centres socio-éducatifs de l'État à Dreibern et à Schrassig continueront à bénéficier d'un financement intégral de la part de l'État*". Le texte applique donc deux poids et deux mesures suivant le caractère public ou privé de l'institution

d'accueil. Pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics, cette divergence d'application est discriminatoire pour les parents et elle viole le principe de l'égalité devant la loi.

**5. Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 10 novembre 2006 portant exécution des articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi du 8 septembre 1998 pour ce qui concerne l'agrément à accorder aux personnes physiques ou aux personnes morales entreprenant ou exerçant une activité de consultation, de formation, de conseil, de médiation, d'accueil et d'animation pour familles**

Comme son intitulé l'indique, ce projet a pour objet de modifier le règlement grand-ducal du 10 novembre 2006. Les modifications proposées doivent adapter les mesures réglementaires de 2006 aux circonstances nouvelles créées par la loi du 16 décembre 2008.

Les dispositions afférentes n'appellent pas d'observations de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

**6. Projet de règlement grand-ducal relatif à la formation pour l'activité d'accueil socio-éducatif en famille d'accueil**

La formation pour l'activité d'accueil socio-éducatif en famille d'accueil vise, aux termes de l'article 2 du projet sous rubrique, "*le développement des facultés socio-éducatives de l'apprenant*". Pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics, l'une des premières conditions pour permettre à une personne de s'occuper de l'éducation d'un enfant est celle de pouvoir communiquer, c'est-à-dire de maîtriser les langues de notre pays, dont notamment la langue luxembourgeoise. Or, il faut constater que le texte du projet sous avis reste muet sur le maniement des langues et sur le contrôle de la maîtrise de la langue permettant de communiquer avec les enfants à accueillir. Aussi la Chambre propose-t-elle de compléter le texte, par exemple celui de l'article 2, par l'ajout d'un alinéa final ayant la teneur suivante:

*"L'apprenant doit rapporter la preuve de parler au moins deux des trois langues officielles du Grand-Duché de Luxembourg, dont la langue luxembourgeoise."*

## **7. Projet de règlement grand-ducal portant organisation et fonctionnement du conseil supérieur de l'aide à l'enfance et à la famille**

Ce dernier projet est pris sur la base de l'article 19 de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille. Ce même article 19 fixe dans son alinéa premier les missions du conseil supérieur et il arrête dans son alinéa 2 le nombre de ses membres, qui sont nommés par le gouvernement.

L'article 1<sup>er</sup> du projet de règlement grand-ducal entend préciser la procédure de nomination des membres du conseil supérieur. Etant donné que la loi prévoit la nomination de tous les membres du conseil par le gouvernement, le règlement viole le texte légal en réservant aux ministres compétents la nomination de leurs représentants. Il en est de même en ce qui concerne le représentant des instances judiciaires. La nomination étant réservée par la loi au gouvernement, ni le procureur général d'État ni les présidents des tribunaux d'arrondissements de Luxembourg et de Diekirch ne peuvent être chargés de cette nomination. Tant les ministres compétents que les instances judiciaires ne peuvent faire que des propositions en vue de la nomination par le gouvernement.

Par ailleurs, les auteurs du projet feraient bien de suivre le texte de la loi en ce qui concerne l'orthographe, la loi désignant le conseil supérieur par des lettres minuscules.

Enfin, il ne paraît pas douteux que le législateur ait voulu compléter le conseil supérieur par quatre membres désignés en fonction de leur compétence professionnelle dans plusieurs des domaines précisés par la loi. L'on peut se demander en quoi les "*deux représentants d'associations professionnelles représentatives*" peuvent avoir une compétence plus particulière "*dans les domaines psychosocial, socioéducatif, juridique, médical ou de soins*"? Quelles sont par ailleurs ces associations professionnelles?

L'article 2 prévoit la possibilité de nommer des membres suppléants qui ne sont pas prévus par la loi.

L'article 9 du projet de règlement grand-ducal prévoit la constitution, au sein du conseil supérieur, d'un "*Comité de suivi formation*".



L'article 19 de la loi, qui énumère limitativement les missions du conseil supérieur, ne prévoit ni la constitution d'un tel comité ni la mission pour le même comité d'émettre des avis sur "*d'éventuelles dérogations à la qualification professionnelle des agents d'un service CPI*". Quant à la mission dudit Comité de "*veiller à ce que les agents affectés aux services CPI puissent bénéficier d'une formation spécifique dans un institut spécialisé du pays*", la Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que cette mission, non prévue par la loi, ne peut être exercée que par l'Office national de l'enfance ou par un autre service du Ministère de la famille.

L'article 10, qui dispose que "*les membres (...) ont droit à une indemnité spéciale indemnité (sic!)*", ne précise pas si le montant prévu de 25 euros correspond à une indemnité annuelle ou à un jeton par réunion.

À l'article 12, le mot "*ministre*" est écrit en lettres minuscules alors qu'au préambule, ce même mot est écrit avec une majuscule. La Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de s'aligner sur une orthographe uniforme.

\* \* \*

Sous la réserve des remarques et propositions qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec les projets de règlements grand-ducaux lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 25 octobre 2010.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG