

A-3013/17-95



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 41-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

sur

**le projet de règlement grand-ducal portant
modification du règlement grand-ducal mo-
difié du 14 novembre 2013 concernant
l'agrément à accorder aux gestionnaires de
services d'éducation et d'accueil pour enfants**

Par dépêche du 12 octobre 2017, Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé.

Aux termes de l'exposé des motifs qui l'accompagne, le projet en question a pour objet d'adapter la réglementation relative à l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants, cela notamment afin de remédier aux problèmes qui se posent en matière de mise en conformité pour les services agréés antérieurement à l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal du 14 novembre 2013. Plus concrètement, il vise essentiellement à:

- prévoir une dérogation pour les services en place avant ladite entrée en vigueur en ce qui concerne les dispositions relatives à la capacité d'accueil et à certains espaces aménagés;
- prolonger d'une année (jusqu'à mi-juillet 2019) la phase transitoire au cours de laquelle les services d'éducation et d'accueil en place sont obligés d'introduire une demande d'agrément conformément aux dispositions du règlement grand-ducal du 14 novembre 2013;
- apporter certaines modifications pour assurer la cohérence entre les dispositions légales et la réglementation applicables en la matière;
- donner une base juridique à la commission ad hoc fonctionnant depuis quatre années auprès du Ministère de l'Éducation nationale et ayant pour mission principale d'évaluer quels diplômes ou titres d'enseignement relèvent des domaines psychosocial, pédagogique ou socio-éducatif, et
- permettre aux services d'activité de jour accueillant des enfants handicapés et aux structures assurant l'accueil en pleine nature ("*Bëschrèches*") d'être agréés comme services d'éducation et d'accueil pour enfants.

Le texte soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appelle les observations suivantes.

Remarques préliminaires

Comme il est à juste titre décrit à l'exposé des motifs, la réglementation entrée en vigueur en 2013 a été fortement critiquée en raison de l'application rétroactive de l'obligation de mise en conformité pour les services agréés antérieurement. En effet, l'application aux agréments délivrés avant 2013 a conduit à des problèmes souvent insurmontables pour les services en place – certains ayant même dû arrêter leur activité – ce qui a entraîné une forte baisse (jusqu'à 50%) de la capacité d'accueil des structures.

La Chambre regrette que les mesures prévues par la réglementation actuellement en vigueur aient été décidées par le ministère du ressort sans concertation préalable avec les acteurs du secteur concerné. En effet, une telle concertation aurait permis d'éviter, d'une part, des conséquences néfastes pour les services en place et, d'autre part, la situation difficile dans laquelle se trouvent aujourd'hui certaines structures.

De plus, la Chambre des fonctionnaires et employés publics déplore que le gouvernement n'ait pas réagi plus vite aux maintes critiques formulées par les acteurs concernés, une première réaction n'étant intervenue qu'en juillet 2015 par la prolongation de deux années de la période transitoire prévue par le texte réglementaire de novembre 2013 pour permettre aux services d'éducation et d'accueil en place de se conformer aux nouvelles dispositions.

S'y ajoute que le projet sous avis prévoit désormais certaines dérogations concernant l'obligation de mise en conformité pour les structures agréées avant la mise en vigueur du texte réglementaire précité. Or, la majorité des structures concernées ont entre-temps déjà engagé des frais conséquents pour se conformer aux dispositions dudit texte, et certaines d'entre elles connaissent actuellement des difficultés en raison des investissements importants réalisés pour cette mise en conformité, raison pour laquelle la Chambre rappelle encore une fois que la consultation préalable des acteurs du secteur en question aurait été indispensable.

Au sujet des frais, la Chambre approuve dès lors que, aux termes de l'exposé des motifs, les modifications proposées par le projet de règlement grand-ducal "*sont de nature purement administrative*" et "*n'entraînent aucun coût supplémentaire*" ni pour l'État ni pour le service agréé, ce qui n'est que conforme au bon sens.

Examen du texte

Ad préambule

La Chambre prend note de la mention "*Les avis de la Chambre de commerce, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre des salariés ayant été demandés*" figurant au préambule du projet de règlement grand-ducal. Cette mention ne correspond pourtant pas aux usages puisque la formule consacrée se lit: "Vu *les avis de la Chambre (...)*".

À ce sujet, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient d'ailleurs à signaler qu'il découle de deux jugements du tribunal administratif, rendus le 12 octobre 2016 et le 24 janvier 2017, que le simple procédé "*de pure forme et stérile*" de solliciter l'avis d'une chambre professionnelle sans l'attendre, ou au moins laisser à celle-ci un délai suffisamment long pour se prononcer, constitue en fait une violation de la loi, alors que la chambre n'est pas effectivement et raisonnablement "*en mesure de finaliser son avis*" et de remplir ainsi une mission lui imposée légalement.

Ad article 2

L'article 2 prévoit d'adapter, entre autres, l'article 4, paragraphe (2), du règlement grand-ducal modifié du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants en y précisant que le dossier personnel à conserver par le gestionnaire d'un service d'éducation et d'accueil pour chaque membre du personnel doit être complété par un document attestant les "*compétences linguistiques suivant l'article 9*", c'est-à-dire suivant le cadre européen commun de référence pour les langues (niveau B1 pour la compréhension de l'oral et niveau A2 pour l'expression orale).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que les diplômes luxembourgeois de fin d'études secondaires ne mentionnent pas d'office et expressément les niveaux atteints suivant le cadre européen commun de référence pour les langues.

Chaque membre du personnel (y compris les membres déjà en place) d'un service d'éducation et d'accueil pour enfants devra donc demander auprès du ministère du ressort un certificat attestant le niveau de ses compétences linguistiques, procédure qui est contraire à la simplification administrative.

Ad article 3

L'article 3 propose de remplacer le libellé de l'article 5 du règlement grand-ducal précité, l'objectif de la nouvelle formulation étant de permettre un contrôle effectif de l'honorabilité du gestionnaire et du personnel d'un service d'éducation et d'accueil pour enfants.

La Chambre est d'avis que l'appréciation de l'honorabilité devrait faire l'objet de précisions complémentaires. En effet, le premier alinéa de l'article 5 – tel que proposé par le projet sous avis – reprend le libellé du texte actuellement en vigueur et se limite ainsi toujours à énoncer que "*l'honorabilité du gestionnaire et du personnel s'apprécie sur base des antécédents judiciaires, des informations obtenues auprès du Ministère Public et de tous les éléments fournis par l'instruction administrative*", la condition de l'honorabilité n'étant pourtant pas plus amplement définie. L'argumentaire figurant au commentaire des articles et suivant lequel "*toute énumération (de critères ou d'infractions permettant d'établir l'honorabilité) admet la faiblesse d'être incomplète*" ne tient en tout cas pas la route, puisque toute formulation imprécise risque, à son tour, de porter atteinte à la sécurité juridique.

Ad article 5

L'article 5 prévoit d'apporter des modifications à l'article 7 du règlement grand-ducal susvisé "*afin de permettre une meilleure perméabilité du système*" des qualifications professionnelles à faire valoir par le personnel d'encadrement des services d'éducation et d'accueil.

Même si les modifications en question sont effectuées "*à la demande des gestionnaires*" et au vu "*de la difficulté de trouver un personnel qualifié en grand nombre*", la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime qu'il est important que les services en question disposent d'un maximum de personnel qualifié, les gestionnaires ne devant en aucun cas être incités à recruter du personnel non qualifié (pour des raisons de réduction des frais de personnel ou autres).

Ainsi, la Chambre est par exemple d'avis que le fait pour une structure destinée aux jeunes enfants de disposer uniquement de soixante pour cent de personnel qualifié détenteur d'un diplôme de fin d'études secondaires ou d'un titre d'enseignement supérieur n'est pas suffisant.

Ad article 10

L'article 10 propose d'adapter comme suit le libellé de l'article 15, alinéa 2, du règlement grand-ducal modifié du 14 novembre 2013, cela afin de le rendre plus lisible: "*Le local attribué à la restauration des enfants scolarisés doit disposer d'une bonne acoustique et il doit être subdivisé en plusieurs espaces de restauration par des séparations optiques, sans que le nombre d'enfants accueillis au total et au même temps dans cette salle à manger ne puisse dépasser 60 enfants*".

La Chambre fait remarquer que le texte en question ne définit pas de critères ou conditions pour la subdivision en espaces du local attribué à la restauration (tel le nombre d'enfants pouvant être accueillis dans chaque espace, etc.).

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de règlement grand-ducal lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 12 décembre 2017.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF