

Luxembourg, le 5 mai 2015

## **Circulaire aux administrations communales** **N°5/2015**

**Objet: Prise de position relative au règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants**

Madame la Bourgmestre,  
Monsieur le Bourgmestre,

Par la présente, j'ai l'honneur de revenir à ma circulaire n° 15/2014 du 9 décembre 2014, par laquelle j'avais invité les communes à me faire part de leur appréciation de la mise en pratique du règlement grand-ducal sous rubrique et de ses répercussions concrètes sur leurs services.

Je voudrais tout d'abord remercier cordialement les 19 communes ayant répondu à cet appel pour leurs témoignages précieux, qui ont considérablement enrichi l'argumentation et consolidé la position du SYVICOL.

Synthétisés et anonymisés, les apports de ces communes ont été réunis, ensemble avec les réflexions propres et les conclusions du SYVICOL, dans un avis qui vient d'être soumis à Monsieur le Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Pour votre information, je vous prie d'en trouver une copie en annexe à la présente. Il va sans dire que le SYVICOL ne manquera pas de tenir les communes au courant de l'évolution future de ce dossier.

Veillez agréer, Madame, Monsieur le Bourgmestre, l'expression de ma considération distinguée.



Emile Eicher,  
Président

Réf. : gk15-012

## **Règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants**

---

### **Prise de position du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises sur base d'un sondage réalisé auprès des communes**

#### **I. Introduction**

Le règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants remplace le règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 2001 portant exécution des articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial, et thérapeutique, ainsi que le règlement grand-ducal modifié du 20 juillet 2005 concernant l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de maisons relais pour enfants. Il a été publié au Mémorial le 20 novembre 2013 et est entré en vigueur, selon le droit commun, le 24 novembre 2013.

Ce n'est donc qu'après-coup que les communes ont pu en prendre connaissance, notamment par une circulaire du ministre de la Famille et de l'Intégration du 25 novembre 2013. Il résulte de ce courrier que la version finale du règlement grand-ducal en question est le fruit d'une large concertation avec, à côté du Conseil d'Etat et des chambres professionnelles, dont la consultation est obligatoire, plusieurs autres organismes, y compris l'Entente des Foyers de Jour asbl. Le SYVICOL regrette qu'il n'ait pas été impliqué dans ces discussions, alors même que les communes sont un des principaux acteurs dans le secteur en question<sup>1</sup> et que le texte sous revue risque de leur porter préjudice à plus d'un titre.

---

<sup>1</sup> Suivant le rapport de la réunion de la Commission d'Harmonisation du 10 décembre 2014, le nombre de places offertes en 2013 dans les maisons relais et structures conventionnées auxquels les communes ont participé financièrement était de 34.053, contre 9.194 places dans des services commerciaux. La participation financière globale des communes aux frais de fonctionnement était de 28.893.159,54 euros, dont 16.003.045,53 euros pour les structures gérées en régie propre et 12.890.114,01 euros pour celles dont la gestion était confiée à une association.

Cette manière de procéder a obligé le SYVICOL à présenter ses doléances *ex post*, plus précisément lors d'une réunion avec Monsieur le Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse le 10 novembre 2014. Il fut retenu à ce moment que le SYVICOL inviterait toutes les communes à lui faire part de leurs avis et expériences quant aux implications de la nouvelle réglementation sur leurs services et soumettrait le résultat de cette enquête avec ses propres réflexions à Monsieur le Ministre, qui a laissé entrevoir sa disposition à trouver des solutions dans l'intérêt des communes.

L'appel lancé par le SYVICOL a suscité les réponses de 19 communes<sup>2</sup>, dont 2 seulement ont affirmé être d'ores et déjà en conformité avec les nouvelles dispositions. Selon les informations reçues, les agréments de 2 autres communes, qui sont en train de construire de nouveaux locaux pour leurs services d'encadrement et d'accueil, ont été prolongés jusqu'à l'ouverture de ceux-ci, c'est-à-dire au-delà du 15 juillet 2016, date à partir de laquelle toutes les structures existantes doivent répondre aux nouvelles prescriptions en vertu de l'article 23 du règlement grand-ducal commenté. Il va sans dire que le SYVICOL salue cet usage pragmatique par Monsieur le Ministre de sa faculté d'accorder des agréments dérogatoires<sup>3</sup>.

L'écrasante majorité des communes, toutefois, critique la nouvelle réglementation. Même une analyse superficielle des réponses révèle immédiatement deux centres principaux de préoccupations : les dispositions relatives au personnel d'encadrement (articles 7 à 12) et celles ayant trait à la capacité d'accueil et aux infrastructures (articles 13 à 19).

Leurs apports ont considérablement enrichi le commentaire détaillé qui suit.

## II. Commentaire article par article

### Article 1

Au niveau des définitions, le règlement grand-ducal sous revue distingue entre « jeunes enfants », qui sont ceux âgés de moins de 4 ans, et « enfants scolarisés », catégorie qui comprend les usagers « âgés de plus de quatre ans et de moins de douze ans ou fréquentant l'enseignement fondamental ou l'éducation différenciée ».

Tout d'abord, la définition de la catégorie des « enfants scolarisés » est ambiguë, en ce sens qu'il n'en résulte pas clairement si le fait de fréquenter l'enseignement fondamental ou l'éducation différenciée est pris en considération pour tous les enfants, indépendamment de leur âge, ou seulement pour ceux âgés de plus de 12 ans. Il faut se référer au commentaire des articles du projet de règlement grand-ducal<sup>4</sup> pour se rendre compte qu'il était dans l'intention des auteurs du texte de faire jouer cette condition alternative uniquement pour les enfants ayant dépassé la limite d'âge supérieure de la catégorie.

Selon cette lecture du texte, les enfants fréquentant l'éducation précoce ne sont pas considérés comme des enfants scolarisés (en tout cas jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 4 ans), ce qui est

---

<sup>2</sup> Dans l'appel à témoignages, les communes ont été assurées de l'anonymisation de leurs réponses.

<sup>3</sup> Article 23, alinéa 4 du règlement grand-ducal du 14 novembre 2013

<sup>4</sup> Document disponible sous <http://www.csl.lu/component/rubberdoc/doc/1329/raw>

surprenant au vu de la législation scolaire, qui ne laisse aucun doute à l'appartenance de l'éducation précoce au 1<sup>er</sup> cycle de l'enseignement fondamental<sup>5</sup>.

Il faut savoir qu'un certain nombre de maisons relais accueillent les enfants à partir du moment où ils fréquentent l'éducation précoce, ce qui contribue sans doute à l'attractivité de cette offre scolaire facultative et en fait croître le taux de fréquentation. Ceci ne posait aucun problème sous l'empire du règlement grand-ducal du 20 juillet 2005. Celui du 14 novembre 2013, par contre, pose différentes conditions de formation du personnel d'encadrement<sup>6</sup> et exige différentes surfaces nettes des locaux où les services exercent leurs activités<sup>7</sup> selon que les enfants appartiennent à l'une ou à l'autre catégorie. L'application stricte de ces règles divergentes risque de compliquer sensiblement l'organisation interne.

Pour cette raison, le SYVICOL demande que les structures s'adressant principalement aux enfants scolarisés, qui acceptent également les élèves de l'éducation précoce, puissent appliquer uniformément les règles prévues pour la catégorie des « enfants scolarisés ».

### **Article 3**

Contrairement aux textes antérieurs, le règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 prévoit la possibilité de « proposer exceptionnellement des séjours avec hébergement ne dépassant pas deux nuitées par an ». Cette disposition s'oppose à l'organisation de colonies de plus longue durée, qui sont pourtant bénéfiques pour les enfants, car elles permettent l'encadrement de ceux-ci en-dehors de leur milieu habituel. Il serait donc souhaitable d'augmenter la durée maximale des séjours avec hébergement à une semaine par an.

### **Article 4**

La demande d'agrément doit être accompagnée d'une attestation « établissant que l'infrastructure dans laquelle le requérant exerce ses activités correspond aux normes minima de sécurité et de salubrité ainsi qu'aux besoins des enfants ». Ce document doit émaner soit de l'Inspection du Travail et des Mines, si le service range dans la classe 3A des établissements classés<sup>8</sup>, soit du Service national de sécurité dans la fonction publique pour les établissements tombant sous la compétence de celui-ci<sup>9</sup>.

A la différence des crèches privées, les SEA communaux relèvent de la compétence des deux autorités. Le SYVICOL regrette ce chevauchement, qui risque de créer des conflits désavantageux pour les communes, mais reconnaît qu'il est indépendant du règlement grand-ducal sous revue. Il s'étonne toutefois de l'utilisation de la formule « soit..., soit... », qui laisse entendre que la production d'une attestation émanant d'une des deux instances serait suffisante pour l'agrément, alors que l'établissement doit évidemment se conformer aussi bien aux règles appliquées par l'une que par l'autre de ces autorités.

---

<sup>5</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental

<sup>6</sup> Article 7

<sup>7</sup> Article 13

<sup>8</sup> Suivant le règlement grand-ducal du 10 mai 2012 portant nouvelle nomenclature et classification des établissements classés, il s'agit des « Crèches – structures d'éducation et d'accueil des enfants en bas âge et des enfants scolarisés »

<sup>9</sup> Définie par la loi modifiée du 19 mars 1988 sur la sécurité dans la fonction publique de façon à inclure clairement les services en question

Le SYVICOL salue d'ailleurs le fait que les services du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse sont en contact avec les deux administrations en question en vue de l'établissement de normes communes ou d'une procédure unique et espère que, dans un futur proche, les communes n'aient plus qu'un seul interlocuteur dans cette matière.

### **Article 5**

Les alinéas 6 et 7 précisent les moments auxquels le gestionnaire, respectivement les membres du personnel sont tenus de présenter des extraits du casier judiciaire. Suivant ces dispositions, chaque extrait doit être récent, c'est-à-dire « datant de moins de deux mois à compter de la date de son établissement », et un nouvel extrait est à présenter « chaque fois que le délai de conservation de l'extrait du casier judiciaire vient à expiration ».

Toutefois, ce délai n'est pas précisé dans le texte et les extraits ne portent eux-mêmes pas de date de fin de validité. Faut-il en déduire que le délai de conservation correspond au délai pendant lequel un extrait est considéré comme récent, ce qui entraînerait l'obligation pour le gestionnaire et pour l'ensemble du personnel de présenter un nouvel extrait tous les deux mois ?

### **Article 7**

Le règlement commenté introduit une hausse des conditions de formation du personnel d'encadrement par rapport aux textes antérieurs, c'est-à-dire le règlement grand-ducal du 20 décembre 2001 concernant l'agrément de structures d'accueil sans hébergement pour enfants et celui du 20 juillet 2005 relatif aux maisons relais pour enfants.

Si nul ne conteste, en principe, l'importance de la qualification du personnel sur la qualité du service, les nouvelles dispositions posent une panoplie de problèmes pratiques :

1. Il en résultera inévitablement une hausse des frais de personnel à charge des communes.
2. Il est fort probable que les difficultés pour recruter du personnel augmenteront corrélativement aux niveaux de qualification exigés. Ceci vaut *a fortiori* pour le personnel sous contrat de travail à durée déterminée, alors même que le recours à des collaborateurs temporaires est souvent indispensable pour assurer la flexibilité nécessaire.
3. Dans le passé, les maisons relais avaient le droit d'embaucher du personnel non qualifié pour 20% des heures d'encadrement. Souvent, ces personnes ont des tâches limitées et travaillent selon des horaires peu attrayants, notamment en raison de nombreuses coupures, sous la supervision d'un agent qualifié. Si les communes ont eu recours à ces personnes, c'est moins pour des considérations financières qu'en raison de la pénurie, sur le marché du travail, de personnel qualifié acceptant de telles conditions. Il va sans dire que l'exigence que tout membre du personnel d'encadrement ait, au minimum, suivi 100 heures de formation continue rétrécira encore davantage le pool des collaborateurs potentiels.
4. Le texte ne prévoit pas de délai dans lequel une personne nouvellement embauchée doit achever cette formation. Faut-il en conclure qu'il s'agit d'une condition qui doit être remplie au moment de l'engagement ? Ceci serait pourtant en contradiction avec la qualification de « formation continue ».
5. Le paragraphe 1<sup>er</sup> relatif au personnel d'encadrement des services pour jeunes enfants permet l'engagement de personnel en cours de formation pour l'obtention d'une qualification professionnelle dans les domaines psychosocial, pédagogique ou socio-éducatif

de niveau de fin d'études secondaires ou secondaires techniques au minimum. Faut-il en déduire que ces structures ne pourront plus servir de lieux d'apprentissage pour la formation d'auxiliaire de vie ?

Au paragraphe 2, qui concerne le personnel d'encadrement pour enfants scolarisés, il n'est pas du tout question de personnel en cours de formation. Il semble en résulter que, pour être embauchées, de telles personnes doivent remplir les conditions ordinaires, c'est-à-dire avoir suivi au minimum la formation de 100 heures. Est-ce vraiment l'intention des auteurs du texte ?

6. Une commune a attiré l'attention du SYVICOL au fait que l'interdiction stricte d'engager du personnel non qualifié mettra fin à la possibilité de gestion de SEA par des initiatives pour l'emploi. En effet, si celles-ci ont assumé cette mission, c'était pour permettre, endéans les taux prévus pour l'emploi de personnel d'encadrement non qualifié ou en formation, à des demandeurs d'emploi de se réorienter professionnellement pour intégrer le marché du travail. Vu que le règlement grand-ducal commenté ne permet plus aux services d'éducation et d'accueil de remplir cette fonction accessoire, gérer un tel service n'est plus compatible avec l'objet statutaire des initiatives pour l'emploi.
7. Le texte ne contient pas de dispositions au sujet du personnel remplaçant, qui est donc forcément soumis aux mêmes conditions de qualification et d'honorabilité que le personnel régulier. Or, surtout dans les petites structures, le recours à des remplaçants externes est souvent indispensable, par exemple en cas de congés de maladie prolongés et concomitants. Comme la pénurie de personnel qualifié sur le marché se montre déjà pour les emplois à durée indéterminée, recruter du personnel qualifié sous CDD pour assurer des remplacements de quelques semaines relève actuellement de l'impossible. Le SYVICOL aurait souhaité que le texte fasse preuve de plus de pragmatisme et de flexibilité dans ce domaine, vu que, dans certains cas, la continuité du service peut en dépendre.
8. Le paragraphe 3 permet l'emploi d'étudiants pour l'encadrement des activités de vacances, sous condition qu'ils soient détenteurs d'un brevet d'aide-animateur niveau A. Il s'agit, là-aussi, d'une condition de formation supplémentaire par rapport au règlement grand-ducal du 20 juillet 2005. La formation en question dure 50 heures<sup>10</sup> et il est douteux que de nombreux jeunes acceptent de la suivre uniquement en vue d'un job d'étudiant de quelques semaines. Par conséquent, l'organisation d'activités de vacances risque d'être préjudiciée par l'impossibilité de recruter suffisamment d'étudiants qualifiés. Vu que, de toute façon, les étudiants employés par les SEA ne sauraient intervenir que sous la surveillance du personnel d'encadrement, le SYVICOL est d'avis que la nouvelle exigence de qualification est exagérée.

## Article 9

Le règlement sous revue prescrit la composition du personnel d'encadrement de façon à ce que les trois langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues puissent être pratiquées au sein du service. Il n'est donc pas nécessaire que chaque membre de l'équipe maîtrise ces trois langues. Le règlement grand-ducal du 20 juillet 2005, pour sa part, exigeait de chaque agent d'encadrement la maîtrise de deux de ces langues, dont le luxembourgeois. S'il ne donnait donc pas la garantie aux utilisateurs des services de pouvoir s'exprimer au choix dans une des langues en

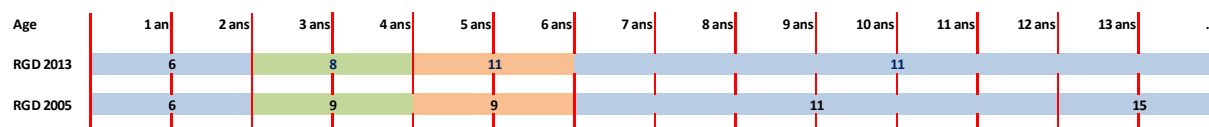
---

<sup>10</sup> <http://www.animateur.snj.lu/lu/brevets>

question, il avait le mérite d'assurer l'existence d'une langue de communication commune à toute l'équipe. L'absence de cette prescription ne facilitera pas l'organisation interne.

## Article 10

Si la lecture par le SYVICOL de l'article 13 du règlement grand-ducal du 20 juillet 2005<sup>11</sup> est correcte, les changements au niveau des ratios d'encadrement peuvent être représentés graphiquement comme suit :



Plusieurs communes ont manifesté leur mécontentement au sujet de la hausse de 9 à 11 du ratio d'encadrement des enfants âgés de 4 à 6 ans. Elle aura pour conséquence une réduction des heures de travail du personnel d'encadrement prises en compte pour la participation financière étatique ou, autrement-dit, un excédent de ce personnel<sup>12</sup>. D'avis qu'il est toutefois important pour les enfants de la tranche d'âge en question d'être encadrés en des groupes plus restreints et pour leur assurer une transition entre le ratio d'encadrement prévu pour les plus jeunes et celui des élèves des cycles 2 à 4, le SYVICOL demande la réintroduction du ratio de 9 enfants âgés de 4 à 6 ans par agent d'encadrement.

Une deuxième nouveauté difficilement acceptable pour les communes consiste dans la suppression de la possibilité d'un dépassement exceptionnel des ratios d'encadrement. En effet, si l'article 13, 2<sup>e</sup> alinéa, du règlement grand-ducal du 20 juillet 2005 dispose que « à titre exceptionnel, de façon temporaire et pour des motifs documentés, le nombre d'utilisateurs par agent peut être dépassé de 33% au plus », l'article 10, paragraphe 2, énonce : « Le gestionnaire est tenu d'organiser les ressources humaines de manière à respecter à tout moment de la journée le ratio d'encadrement pour assurer le fonctionnement d'un service ».

Ici, il convient de rappeler les considérations ci-dessus au sujet du personnel remplaçant. Que faire, dans ces circonstances, lorsqu'un agent d'encadrement doit quitter spontanément son poste pour cause de maladie et qu'un remplaçant n'est pas disponible immédiatement ?

## Article 11

Le SYVICOL estime que la fixation uniforme à 103 heures par an, respectivement à un peu plus de 2 heures par semaine, pour une personne travaillant à plein temps, de la part de la tâche des agents d'encadrement réservée à la concertation et à la préparation ne tient pas suffisamment compte de la diversité des postes et des fonctions. Pour certains agents, en effet, les travaux connexes à l'encadrement des enfants – préparation d'activités, documentation, travaux administratifs, contact avec les parents, réunions de service et avec des collaborateurs externes, rédaction de rapports – dépasseront probablement le contingent actuel. En revanche, d'autres personnes, remplissant des fonctions accompagnées de moins d'autonomie et de responsabilité, ne l'utiliseront

<sup>11</sup> Cette disposition est ambiguë, vu qu'elle prévoit une tranche d'âge « de deux à cinq ans », suivie de celle des enfants « de six à douze ans ». Le SYVICOL considère que les enfants rangent dans la première catégorie jusqu'au jour précédant leur 6<sup>e</sup> anniversaire.

<sup>12</sup> Selon une commune, l'enjeu pour elle est de 3 à 4 postes.

vraisemblablement pas entièrement. Le SYVICOL propose dès lors une redistribution du nombre d'heures réservées pour les activités en question, proportionnellement au niveau de responsabilité et d'autonomie des différentes fonctions qui composent le personnel d'encadrement.

L'obligation pour le personnel d'encadrement de suivre 32 heures de formation continue par période de 2 ans est, quant à elle, saluée par le SYVICOL, dans la mesure où le calcul du « référentiel temps de travail », utilisé pour déterminer les besoins en personnel sur base des heures de présence des enfants, en tient compte.

## **Article 13**

### **A. Capacité d'accueil des services pour jeunes enfants**

Une des nouveautés les plus sensibles apportées par le règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 réside dans l'augmentation de la surface nette minimale à 4 m<sup>2</sup> par jeune enfant. Il en résultera inévitablement une baisse de la capacité d'accueil, dont les communes ayant participé au sondage estiment l'ampleur entre 20% et presque 50%<sup>13</sup> de la capacité actuelle.

Les communes se retrouvent face au choix soit de refuser l'accueil de nombreux enfants, dont une grande partie fréquentent déjà leurs services, et de s'exposer à l'exaspération des parents, soit de compenser la perte de capacité par la création de nouvelles infrastructures, engendrant des investissements conséquents. Et encore, même si elles décidaient d'élargir leur offre de cette manière, les nouveaux locaux ne seraient pas disponibles à la fin de la période transitoire.

Provoquer ainsi une baisse de la capacité d'accueil est difficilement compréhensible à un moment où le Gouvernement envisage l'ouverture des chèques-service accueil aux non-résidents<sup>14</sup> et projette l'introduction d'une éducation non-formelle gratuite pour jeunes enfants. Cette nouvelle offre, qui augmentera sans aucun doute la demande de places au sein des SEA, sera-t-elle donc accompagnée d'une réduction substantielle du nombre de ces places ?

Par ailleurs, ajoutons que la baisse de la capacité d'accueil entraînera également une baisse du subside auquel les communes peuvent prétendre lorsqu'elles construisent des SEA pour jeunes enfants, vu que la participation financière étatique est proportionnelle au nombre de places disponibles. Le SYVICOL demande donc que les modalités de calcul du subside soient adaptées afin de ne pas pénaliser les communes encore davantage.

Finalement, le SYVICOL constate que le nombre maximal d'enfants de 0 à 2 ans par pièce est de 12, avec un ratio d'encadrement de 6, c'est-à-dire deux groupes complets. Il se demande dès lors pourquoi, en ce qui concerne les enfants de 2 à 4 ans, dont le ratio d'encadrement est de 8, ce plafond est de 15 et non pas de 16. Selon la configuration des groupes, ceci aurait permis une utilisation plus rationnelle des locaux.

---

<sup>13</sup> En tenant compte du fait que, suivant l'article 16, il faut en plus prévoir des dortoirs d'au moins 2m<sup>2</sup> par enfant de moins de 2 ans

<sup>14</sup> Amendements au projet de loi n°6410 concernant la modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, document parlementaire 6410/13



## **B. Aires de jeux extérieures**

L'obligation pour chaque SEA de disposer d'une aire de jeux extérieure n'est nullement contestée en principe et se retrouve également dans la réglementation antérieure. Le nouveau texte innove toutefois à deux égards par rapport à celle-ci.

D'abord, il introduit une surface minimale de 5 m<sup>2</sup> par enfant. Si cette prescription ne semble pas démesurée et ne devrait pas poser de problèmes pour les structures à construire nouvellement, il se peut que des maisons relais existantes n'y soient pas conformes et ne disposent pas de terrain pour agrandir leur aire de jeux le cas échéant.

Ensuite, la critique principale du SYVICOL vise l'obligation expresse que cette aire de jeux soit « adjacente », alors que le règlement grand-ducal du 20 juillet 2005 n'exigeait qu'une aire de jeux « dans les alentours proches » et permettait, par exemple, à une maison relais d'utiliser une aire de jeux en commun avec l'école fondamentale.

Pour les futures structures, cette condition d'adjacence est éventuellement réalisable, en fonction du site choisi et de son implantation dans le tissu urbain. Pour les services existants, par contre, la situation se présente différemment. Si ceux-ci fréquentent une aire de jeux non adjacente mais située dans les alentours – ce qui, rappelons-le, était parfaitement admissible sous le règlement grand-ducal du 20 juillet 2005 – c'est en général parce que le terrain sur lequel ils se trouvent n'offre pas la place suffisante. A ce moment-là, une mise en conformité est évidemment impossible.

Aussi, la question des aires de jeux est-elle un des points où il aurait été indispensable, aux yeux du SYVICOL, de distinguer clairement entre les structures existantes et futures. Quel est l'intérêt à soumettre les communes à des conditions dont il est évident dès le départ qu'elles ne pourront jamais les remplir ?

### **Articles 14**

Le dernier alinéa de l'article 14 exige des mesures « raisonnables » pour éviter qu'un enfant ne quitte le service « sans la permission des personnes investies de l'autorité parentale ou du représentant légal ».

Même avec cet accord, un enfant quittant le service doit être « accompagné par un adulte ou par une personne autorisée à cet effet par le représentant légal ou par des personnes investies de l'autorité parentale de l'enfant ». Il en résulte l'interdiction absolue pour le personnel d'encadrement de laisser un enfant quitter le service seul, même pour assister à des activités périscolaires sportives ou à des cours de musique, par exemple, et même lorsque la commune organise elle-même ces activités. Aux yeux du SYVICOL, il serait souhaitable de renforcer la collaboration et de favoriser les synergies entre les différents acteurs, afin d'éviter que la fréquentation d'un SEA n'empêche les enfants de profiter d'autres activités péri- ou extrascolaires.

### **Article 15**

Selon l'article 15, alinéa 1<sup>er</sup>, les locaux utilisés pour la restauration doivent prévoir une surface minimale de 1 m<sup>2</sup> par enfant pendant cette activité, sans que la capacité d'accueil totale du service ne puisse être excédée et sans que le nombre de 60 enfants par salle à manger ne puisse être dépassé.

Pour certaines structures, qui utilisent des salles de restauration relativement grandes, les nouvelles dispositions entraîneront une baisse de la capacité d'accueil pour le service de restauration, qui causera des problèmes analogues à ceux résultant de la diminution de la capacité d'accueil en vertu de l'article 13.

Selon une autre commune, le ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse préconiserait une organisation fonctionnelle et matérielle des locaux dans laquelle une salle de restauration commune jouerait un rôle important, alors que beaucoup de structures préfèrent utiliser des locaux multifonctionnels plus petits entre autres pour la restauration. Le SYVICOL est d'avis qu'il convient de laisser aux communes et aux gestionnaires le choix de leur organisation à cet égard.

### **Article 16**

L'article 16 exige, pour les enfants de 0 à 2 ans, la présence d'au moins un dortoir, qui, tout en remplissant certaines autres conditions énoncées par le texte, doit avoir une surface minimale de 2 m<sup>2</sup> par enfant. Comme l'article 13 dispose que « les dortoirs destinés aux enfants âgés de moins de 2 ans ne sont pas considérés pour le calcul de la capacité d'accueil maximale », ces surfaces s'ajoutent aux 4m<sup>2</sup> à réserver à chaque jeune enfant en vertu dudit article.

### **Article 23**

Aux termes du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 23, l'applicabilité des nouvelles dispositions aux services agréés avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal commenté ici est suspendue jusqu'au 15 juillet 2016, avec la possibilité, d'une part, pour le ministre compétent de renouveler ces agréments selon l'ancienne réglementation sans pouvoir dépasser la date-limite ci-dessus et, d'autre part, pour les gestionnaires d'opter plus tôt pour le nouveau régime en sollicitant un nouvel agrément. Le 4<sup>e</sup> alinéa permet finalement au ministre d'accorder « une dérogation limitée dans le temps » aux gestionnaires qui n'ont pas eu la possibilité de mettre leurs services en conformité endéans la période prévue à cette fin, et ce « à titre d'exception et pour des raisons dûment motivées ».

Le texte tend donc à forcer les communes à adapter leurs structures à un cadre réglementaire changeant, ce qui contrevient, de l'avis du SYVICOL, au principe de non-rétroactivité des actes administratifs déduit par la jurisprudence du principe de non-rétroactivité des lois énoncé par l'article 2 du code civil<sup>15</sup>. En effet, l'agrément atteste la conformité de l'établissement aux dispositions en vigueur lors de son émission. Admettre la possibilité de sa remise en cause par un changement ultérieur de réglementation réduirait à néant toute sécurité juridique de son bénéficiaire.

Il est inadmissible que les communes, qui ont investi des sommes considérables dans des structures parfaitement conformes à la réglementation en vigueur lors de leur premier agrément – qui, dans certains cas, est en plus relativement récent – se retrouvent d'un jour à l'autre dans une situation de non-conformité provoquée par une décision prise unilatéralement et sans consultation préalable par le Gouvernement.

---

<sup>15</sup> Code civil, article 2 : « La loi ne dispose que pour l'avenir; elle n'a point d'effet rétroactif. »

Au moins faudrait-il, si le Gouvernement s'accorde le droit d'imposer de cette manière des dépenses considérables aux communes, qu'il applique le principe de connexité<sup>16</sup>, qui exige que chaque attribution de missions aux communes doit s'accompagner en parallèle de la mise à disposition de moyens financiers adéquats, et fasse en sorte que les travaux de mise en conformité soient, pour les budgets communaux, des opérations neutres.

A côté du principe et des coûts des travaux, un autre problème consiste dans le respect du délai pour la mise en conformité. En effet, dans tous les cas où la mise en conformité nécessite des travaux de transformation touchant à la structure des bâtiments, rien que les contraintes procédurales rendent le respect de ce délai pratiquement impossible. Ceci d'autant plus que les autorités compétentes en matière de sécurité, ainsi que les bureaux de contrôle agréés, se trouveront face à une charge de travail supplémentaire importante.

Un autre élément à ne pas sous-estimer consiste dans le fait que le fonctionnement régulier des services doit être le moins possible entravé. Contrairement aux écoles, il n'existe que peu de périodes de fermeture dont il pourrait être profité pour réaliser les travaux.

Reste la question des cas où une mise en conformité d'un bâtiment existant est techniquement impossible, voire, faute de prise en charge intégrale par l'Etat, économiquement injustifiable du fait d'un trop fort déséquilibre entre le coût et le nombre de places en jeu. Est-il vraiment concevable, dans un contexte où la demande de places restera forte, qu'un service ayant fonctionné conformément à la réglementation jusqu'à la fin de la période transitoire doive fermer ses portes parce que les locaux ne correspondent pas aux nouvelles exigences ?

## **Article 24**

Cet article a pour objet de déterminer le sort du personnel en service avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal commenté et qui ne remplit pas les nouvelles conditions de formation. Il contient toutefois de fortes restrictions.

D'abord, il ne concerne que le personnel sous contrat à durée indéterminée. Par conséquent, à partir du 24 novembre 2013, tout renouvellement de contrat de travail à durée déterminée est interdit, soit lorsqu'il en résulterait un dépassement des contingents maximaux de personnel de certains niveaux de qualification<sup>17</sup>, soit si la personne en question ne peut se prévaloir du niveau de formation minimal exigé. Il n'existe donc, pour ces personnes, aucune période de transition.

Ensuite, les agents sous contrat de travail à durée indéterminée ne peuvent continuer à remplir leurs fonctions « qu'auprès du même employeur ou pour autant qu'ils peuvent être intégrés dans une fonction similaire auprès d'un service d'éducation et d'accueil agréé en cas de changement d'employeur ». Pour les personnes que le texte sous revue considère comme non qualifiées, un changement d'employeur reste donc théoriquement possible, mais il ne fait aucun doute que, globalement, leur employabilité diminuera fortement.

---

<sup>16</sup> Ancré dans la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, ratifiée par le Grand-Duché de Luxembourg par la loi du 18 mars 1987

<sup>17</sup> Exemple : l'article 7, paragraphe 2, 3<sup>e</sup> dispose qu'au maximum 20% du total des heures d'encadrement peuvent être prestées par du personnel ayant suivi la formation de 100 heures, niveau de formation minimal admis pour le personnel d'encadrement des services pour enfants scolarisés

Parmi les personnes non qualifiées, nombreuses sont celles qui travaillent dans leurs services depuis longtemps et ont pu y accumuler une expérience précieuse. Sans mettre en question la valeur des diplômes, le SYVICOL regrette que le nouveau règlement grand-ducal néglige complètement la pratique professionnelle dans l'appréciation de la qualification d'un agent d'encadrement. Il aurait salué par exemple une disposition dispensant, au moins partiellement, de la formation de 100 heures les personnes pouvant se prévaloir d'une expérience professionnelle déterminée.

### **Remarques diverses**

A côté des observations relatives à des articles précis du règlement grand-ducal, certaines communes ont présenté d'autres doléances, qui sont reproduites ci-dessous :

D'abord, il serait utile de définir la notion « d'enfant à besoins spécifiques » et de déterminer le rôle des services d'éducation et d'accueil dans la prise en charge de ces enfants. Certains enfants nécessitent en effet une attention et un savoir-faire du personnel que des institutions spécialisées seraient sans doute plus en mesure de fournir.

Il serait souhaitable également de préciser si et dans quelles conditions l'administration de médicaments aux enfants est de la compétence du personnel d'encadrement.

Une réglementation plus exhaustive serait finalement nécessaire en ce qui concerne la distribution de repas et de collations aux enfants atteints d'intolérances alimentaires ou d'allergies. Lorsqu'ils reçoivent les informations nécessaires des parents, tous les services font sans doute de leur mieux pour en tenir compte. Vu le caractère délicat et complexe de cette matière, il faudrait toutefois limiter la responsabilité des gestionnaires en les soumettant à une obligation de moyens.

### **III. Conclusion**

Au vu de ce qui précède, la conclusion s'impose que le règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 est lourd de conséquences pour le secteur communal. Il est évident que c'est l'obligation de mise en conformité, à laquelle les services ayant disposé d'un agrément avant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation doivent satisfaire pour le 15 juillet 2016 au plus tard, qui pose le plus de problèmes.

Ces problèmes se rencontrent dans tous les domaines, mais se présentent de façon la plus aiguë au niveau de la capacité d'accueil et des locaux. Pour les pallier, on pourrait certes recourir au pouvoir confié par l'article 23 du règlement grand-ducal, qui permet au ministre d'accorder des agréments en dérogeant aux nouvelles prescriptions. Mais, même appliqué largement, ce pouvoir est, comme cela a été précisé plus haut, limité dans le temps. Il est en plus discrétionnaire. Le fait d'y recourir systématiquement laisserait donc planer l'incertitude et la précarité sur les services fonctionnant sous un régime dérogatoire au droit commun, qui ne pourraient jamais obtenir un agrément à durée illimitée.

Le seul moyen de leur conférer la sécurité juridique nécessaire et méritée consiste dans le maintien, à leur égard, des dispositions sous l'empire desquelles leur agrément initial fut décerné. C'est la raison pour laquelle **le SYVICOL demande que le règlement grand-ducal en question soit modifié de façon à en limiter l'applicabilité aux agréments délivrés après son entrée en vigueur et, donc, à en supprimer toute obligation de mise en conformité pour les services agréés antérieurement.**

Même avec un champ d'application des nouvelles prescriptions ainsi limité *ratione temporis*, des dispositions transitoires s'imposent, aux yeux du SYVICOL, pour les structures en planification ou en construction au moment de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. En effet, celles-ci risquent d'exiger des remaniements des plans de construction ou même des revirements au cours des travaux et d'engendrer ainsi des frais supplémentaires pour les communes concernées, voire d'entraîner une diminution de la participation étatique suite à une réduction de la capacité d'accueil en exécution de l'article 13. **Dans ces situations, vu que l'augmentation du coût net n'est aucunement imputable aux communes concernées, le SYVICOL demande que l'Etat les en tienne indemnes.**

Pour les établissements dont le premier agrément est postérieur à l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal commenté, le respect des nouvelles dispositions est beaucoup plus réaliste. Comme il résulte pourtant de l'analyse détaillée ci-dessus, certaines d'entre-elles, notamment en ce qui concerne le personnel d'encadrement, paraissent néanmoins difficilement conciliables avec la pratique ou disproportionnées par rapport aux objectifs visés. **A leur égard, le SYVICOL renvoie aux demandes et suggestions sous II et propose son concours à la recherche de solutions viables, dans le dialogue avec les services du ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.**

---

Luxembourg, le 4 mai 2015