

N° 6162<sup>4</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique et de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille**

\* \* \*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements gouvernementaux</i>	
1) Dépêche de la Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (5.5.2011).....	1
2) Texte des amendements gouvernementaux.....	2
3) Texte coordonné.....	3
4) Exposé des motifs.....	4
5) Commentaire des articles.....	5

\*

**DEPECHE DE LA MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT  
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(5.5.2011)

Monsieur le Président,

A la demande de la Ministre de la Famille et de l'Intégration, j'ai l'honneur de vous saisir d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique devenus nécessaires suite aux avis rendus par la Haute Corporation en date du 22 mars 2011 sur les projets de règlements grand-ducaux relatifs audit projet de loi.

A cet effet, je joins en annexe le texte des amendements avec un commentaire, l'exposé des motifs ainsi qu'un texte coordonné reprenant les amendements en gras.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*La Ministre aux Relations  
avec le Parlement,  
Octavie MODERT*

\*

## TEXTE DES AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX

### *Amendement No 1 (Intitulé)*

L'intitulé du projet de loi est modifié comme suit:

*„Projet de loi portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique et de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille“*

### *Amendement No 2*

L'article unique devient l'article Ier.

### *Amendement No 3*

A l'article Ier, il est inséré un nouvel point 1° de la teneur suivante:

„1° A l'article 1er alinéa 2, 2ème tiret, le point de fin de phrase est remplacé par un point-virgule et il est ajouté un troisième tiret de la teneur suivante:

*„– l'offre de services en matière d'évaluation individuelle des ressources et des difficultés, ainsi qu'en matière d'orientation, de coordination et d'évaluation des mesures développées à la suite de cette évaluation individuelle.“ “*

### *Amendement No 4*

Les points 1° et 2° de l'ancien article unique deviennent les points 2° et 3° du nouvel article Ier.

### *Amendement No 5*

Le projet de loi est complété par un article II libellé comme suit:

„**Art. II.** La loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille est modifiée comme suit:

1° L'article 6 est complété par un nouvel alinéa de la teneur suivante:

*„L'ONE peut confier les démarches en rapport avec les trois premières initiatives décrites ci-avant à des services spécialisés dûment agréés en application de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Les droits et devoirs de ces services spécialisés sont définis dans un contrat à conclure avec le ministre.“*

2° A l'article 10, le premier alinéa est remplacé par le texte suivant:

*„Les missions d'évaluation, d'élaboration de projets d'intervention ou de concertation énumérées à l'article 6 ci-avant peuvent être confiées à des équipes multidisciplinaires composées en tout ou en partie d'agents affectés temporairement à l'ONE tout en étant maintenus dans leurs statut, carrière et grade, ou bien à des services spécialisés dûment agréés en application de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Les droits et devoirs de ces services spécialisés sont définis dans un contrat à conclure avec le ministre.“*

3° L'article 15 est complété par un nouvel alinéa libellé comme suit:

*„Les modalités régissant la participation étatique sont fixées dans une ou plusieurs „convention-cadre“ à conclure entre le ministre et les prestataires.“*

**TEXTE COORDONNE**  
**(les amendements figurent en gras)**

PROJET DE LOI

portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique **et de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille**

**Art. 1er.** La loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique est modifiée comme suit:

**1° A l'article 1er alinéa 2, 2ème tiret, le point de fin de phrase est remplacé par un point-virgule et il est ajouté un troisième tiret de la teneur suivante:**

*„– l'offre de services en matière d'évaluation individuelle des ressources et des difficultés, ainsi qu'en matière d'orientation, de coordination et d'évaluation des mesures développées à la suite de cette évaluation individuelle.“*

**2°** A la suite de l'article 1er, il est inséré un article 1bis de la teneur suivante:

**„Art. 1bis.** Pour les activités autres que celles relatives au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin, les personnes physiques ou morales établies dans un autre Etat membre de l'Espace économique européen et y autorisées à exercer une des activités visées par la présente loi ne sont pas soumises à un agrément pour autant qu'elles exercent cette activité au Luxembourg à titre temporaire.

Ces prestataires peuvent toutefois se voir imposer des exigences concernant la prestation de l'activité de service lorsque ces exigences sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement pour autant que ces exigences respectent les principes de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité.

Les prestataires concernés sont tenus à respecter les règles nationales en matière de conditions d'emploi, y compris celles énoncées dans les conventions collectives appliquées à tous les services prestés sur le territoire national conformément au droit communautaire.“

**3°** A la suite de l'article 2, il est inséré un article 2bis de la teneur suivante:

**„Art. 2bis.** Toute demande d'agrément fait l'objet d'un accusé de réception dans les dix jours ouvrables de son dépôt.

L'accusé de réception indique:

- la date à laquelle la demande a été reçue
- le délai d'instruction administrative
- les voies de recours
- la mention qu'en l'absence de réponse dans le délai imparti, l'agrément est considéré comme octroyé.

En cas de demande incomplète ou d'irrecevabilité de la demande, le requérant est informé dans les plus brefs délais du besoin de fournir des documents complémentaires qui sont nécessaires à l'examen de sa demande ainsi que des conséquences sur le délai d'instruction administrative.

Le délai d'instruction administrative commence au moment où tous les documents nécessaires ont été fournis au Ministre compétent. Lorsque la complexité du dossier le justifie, le délai d'instruction administrative peut être prolongé une seule fois et pour une durée limitée. La décision de prolongation du délai ainsi que sa durée est dûment motivée et notifiée au demandeur avant l'expiration du délai initial.

La décision d'agrément est notifiée dans les plus brefs délais à compter de la demande d'agrément.

A défaut de notification d'une décision dans le délai imparti, l'agrément est réputé acquis, ce délai pouvant être prolongé suite à une décision motivée du Ministre.

Un règlement grand-ducal fixe les délais d'instruction administrative ainsi que les délais de prolongation pour chaque activité visée par la présente loi.“

**Art. II. La loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille est modifiée comme suit:**

**1° L'article 6 est complété par un nouvel alinéa de la teneur suivante:**

**„L'ONE peut confier les démarches en rapport avec les trois premières initiatives décrites ci-avant à des services spécialisés dûment agréés en application de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Les droits et devoirs de ces services spécialisés sont définis dans un contrat à conclure avec le ministre.“**

**2° A l'article 10, le premier alinéa est remplacé par le texte suivant:**

**„Les missions d'évaluation, d'élaboration de projets d'intervention ou de concertation énumérées à l'article 6 ci-avant peuvent être confiées à des équipes multidisciplinaires composées en tout ou en partie d'agents affectés temporairement à l'ONE tout en étant maintenus dans leurs statut, carrière et grade, ou bien à des services spécialisés dûment agréés en application de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Les droits et devoirs de ces services spécialisés sont définis dans un contrat à conclure avec le ministre.“**

**3° L'article 15 est complété par un nouvel alinéa libellé comme suit:**

**„Les modalités régissant la participation étatique sont fixées dans une ou plusieurs „conventions-cadre“ à conclure entre le ministre et les prestataires.“**

\*

## **EXPOSE DES MOTIFS**

La question de l'évaluation des enfants, jeunes adultes et familles quant à leurs ressources et quant à leurs besoins en matière de mesures d'aide psychosociale est une question qui a connu des développements importants au cours des dernières années dans le secteur de l'encadrement de l'enfance. En France à la suite de la mise en oeuvre des dispositions introduites par la loi No 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, mise en oeuvre qui d'ailleurs n'est toujours pas réalisée dans l'ensemble des départements français, de nombreux travaux de recherche ont été menés à ce propos. Il en va de même en Allemagne où ces recherches ont d'ailleurs entraîné l'élaboration d'une nouvelle refonte du „Kinder- und Jugendhilfegesetz“. Citons également la question de la coordination entre intervenants sociaux, la question du case-management, qui a été au centre de nombreuses recherches universitaires au cours des dernières années. Tout comme cette question a été beaucoup discutée dans le contexte de l'élaboration de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale.

Il est à noter que les points communs de toutes ces tentatives de donner des cadres de référence, législatifs et réglementaires, à la coordination des intervenants autour d'une famille sont guidés par le souci d'une décentralisation, d'une proximité avec l'utilisateur final, et d'un focus sur l'essentiel: le bien-être de l'enfant.

Il est vrai aussi que la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille prévoit déjà ces missions tant au niveau des interventions de l'ONE (article 6), qu'au niveau des interventions payés par forfaits mensuels (article 15). Néanmoins l'actuelle version de la loi dite ASFT n'inclut pas cette activité, ce qui aurait comme conséquence que des prestataires se spécialisant en la matière n'auraient pas besoin d'un agrément, ce qui est difficilement concevable. L'actuel projet de loi tente de remédier à cette difficulté, tout comme il tente de remédier à plusieurs difficultés soulevées par le Conseil d'Etat et qui sont plus amplement décrites dans le commentaire des articles.

\*

## **COMMENTAIRE DES ARTICLES**

### *Amendement No 1 (Intitulé)*

Une modification de l'intitulé devient nécessaire suite à l'amendement No 5, dans le sens que le projet de loi modifiera également la „loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille“.

*Amendement No 2*

Sans commentaire.

*Amendement No 3*

La loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, dite loi ASFT, ne prévoit pas à proprement parler l'offre de service dont il est question au niveau de l'amendement No 5. Or pour les motifs invoqués à ce niveau il y a lieu de prévoir au niveau de l'article premier de la loi dite ASFT l'offre de service en question et ainsi donc de rajouter un troisième tiret:

**„– l'offre de services en matière d'évaluation individuelle des ressources et des difficultés, ainsi qu'en matière d'orientation, de coordination et d'évaluation des mesures développées à la suite de cette évaluation individuelle.“**

*Amendement No 4*

Sans commentaire.

*Amendement No 5*

Cet amendement vise à adapter la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille au nouveau contexte:

1° Le premier point de l'amendement No 5 prévoit un nouvel alinéa à la fin de l'article 6 en vue de préciser que les trois premières initiatives, à savoir „évaluer individuellement les ressources et les difficultés d'enfants (...); organiser des séances de concertation familiale et institutionnelle (...); motiver l'enfant et ses parents (...);“ pourront soit être effectuées par l'ONE lui-même, soit par des services spécialisés. La teneur de cet alinéa sera dès lors:

**„L'ONE peut confier les démarches en rapport avec les trois premières initiatives décrites ci-avant à des services spécialisés dûment agréés en application de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Les droits et devoirs de ces services spécialisés sont définis dans un contrat à conclure avec le ministre.“**

Si en effet dans un certain nombre de situations l'ONE sera à même d'effectuer ces trois missions de l'évaluation individuelle des ressources, de l'organisation des séances de concertation et de la motivation des enfants et des parents par ses propres moyens, il y aura indubitablement des situations, dont le nombre est difficile à évaluer, où l'intervention d'une instance indépendante est requise. En effet l'intervention d'une instance indépendante protégera l'Etat du reproche que les évaluations soient tributaires des budgets disponibles et des politiques gouvernementales, alors que l'instance indépendante n'aura à se justifier que par rapport aux besoins des jeunes et des familles concernés. Signalons aussi que la quasi-totalité des prestataires dans le domaine de l'accueil stationnaire et une part importante des prestataires de l'accueil ambulatoire se sont regroupés pour constituer des entités spécialisées capables justement d'offrir ces „évaluations, élaborations de projets d'intervention et coordinations des mesures d'aide“ de façon indépendante.

2° Le deuxième point de l'amendement No 5 prévoit de remplacer au niveau de l'article 10, le premier alinéa par le texte suivant:

**„Les missions d'évaluation, d'élaboration de projets d'intervention ou de concertation énumérées à l'article 6 ci-avant peuvent être confiées à des équipes multidisciplinaires composées en tout ou en partie d'agents affectés temporairement à l'ONE tout en étant maintenus dans leurs statut, carrière et grade, ou bien à des services spécialisés dûment agréés en application de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Les droits et devoirs de ces services spécialisés sont définis dans un contrat à conclure avec le ministre.“**

Cet amendement s'impose à la suite de l'avis No 48.924 du 22 mars 2011 concernant le „Projet de règlement grand-ducal concernant l'agrément gouvernemental à accorder conformément à la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant 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“, dans lequel le Conseil d'Etat a formulé les observations suivantes:

*„Le Conseil d'Etat estime dès lors que la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille, si elle prévoit indubitablement une mission de coordination, ne s'exprime cependant pas au sujet de l'organe qui doit assumer cette mission. Selon le Conseil d'Etat il résulte du texte de loi que cette mission peut être assumée soit par un prestataire du secteur, soit par l'ONE lui-même, mais en aucun cas le texte de loi ne pourra être interprété en ce sens qu'il doit être créé une interface indépendante de l'ONE et des prestataires du terrain qui travaillent respectivement avec l'enfant et le jeune leur confié.“*

Si en effet dans de nombreuses situations l'ONE sera à même d'effectuer les missions de coordination au moyen de ses propres moyens, il y aura indubitablement des situations dont le nombre est difficile à évaluer où l'intervention d'une instance indépendante est essentielle. Même si le Conseil d'Etat ne conçoit pas „l'autoprescription“ de la part des prestataires comme un danger planant sur le secteur en question, le souci d'éviter ce reproche a néanmoins constitué une trame de fond tant au cours de l'élaboration de la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille que pendant les processus de concertation des années 2009 à 2010. Les prestataires de services ont en effet eux-mêmes insisté sur ce problème (cf. avis de l'EGCA du 16 août 2007 et les deux avis de la Caritas de 2007 et du 10 février 2010). En réaction la quasi-totalité des prestataires dans le domaine de l'accueil stationnaire que de l'accueil ambulatoire se sont regroupés pour constituer trois entités spécialisées capables justement d'offrir ces évaluations, élaborations de projets d'intervention et coordination des mesures d'aide de façon indépendante.

3° Le troisième point de l'amendement No 5 prévoit un nouvel alinéa à la fin de l'article 15 libellé comme suit:

**„Les modalités régissant la participation étatique sont fixées dans une ou plusieurs „conventions-cadre“ à conclure entre le ministre et les prestataires.“**

Cet amendement s'impose à la suite de l'avis No 48.923 du 22 mars 2011 concernant le „Projet de règlement grand-ducal réglant l'organisation et le fonctionnement de l'Office national de l'enfance“, dans lequel le Conseil d'Etat a formulé les observations suivantes:

*„Le Conseil d'Etat constate qu'à l'alinéa 2 de l'article 3, les auteurs du projet de loi sous avis entendent donner à l'Etat le pouvoir d'élaborer une ou plusieurs conventions-cadre en concertation avec les regroupements représentatifs des services, d'aide sociale à l'enfance et à la famille et ceci afin de préciser les modalités de la collaboration ainsi que les droits et devoirs des gestionnaires de services reconnus comme services d'aide sociale à l'enfance, d'un côté, et de l'ONE, de l'autre, ainsi que les modalités pratiques en vue du versement des forfaits.“*

*Il s'agit dès lors de créer des conditions supplémentaires non prévues par la loi habilitante, et le cadre légal endéans lequel le projet de règlement peut évoluer est ainsi dépassé. Il en résulte que cet alinéa, s'il devait être maintenu, risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.“*

Etant donné que dans un secteur en mouvement constant on ne saurait fixer l'ensemble des modalités régissant la participation étatique par la loi ou par règlement grand-ducal sans s'exposer au reproche d'un autoritarisme excessif, étant donné aussi que nous nous trouvons dans un secteur ayant une très longue tradition en matière de négociation des modalités entre représentants de l'Etat et des prestataires, il est opportun de prévoir une base légale à des „conventions-cadre“ à conclure entre ministre et prestataires.

