

Avis de la Fédération des acteurs du secteur social au Luxembourg

Forte de quarante années d'expertise dans la défense du secteur social, la Fédération des acteurs du secteur social au Luxembourg (FEDAS) est le principal réseau d'organismes à visée sociale ou sociétale au Luxembourg. En tant qu'entente patronale, elle est centrée à la fois sur la défense des intérêts de ses membres et sur l'*advocacy* en faveur des populations vulnérables.

Fondée en 1977 par douze associations, elle compte aujourd'hui plus de 200 organismes membres, gestionnaires de structures dans les différents secteurs de l'action sociale et de l'économie sociale et solidaire au Luxembourg : enfance, jeunesse et famille, seniors, aide sociale, handicap, protection internationale, inclusion sociale et professionnelle, etc.

La FEDAS Luxembourg participe à la promotion d'un cadre législatif, réglementaire et conventionnel favorable aux activités de ses membres, et, au soutien du progrès social. De ce fait, la FEDAS Luxembourg adresse un avis par saisine du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, sur le projet de loi portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles et portant modification :

1° du Code du travail ;

2° du Code de la sécurité sociale ;

3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ;

4° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;

5° de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique ;

6° de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État ;

7° de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ;

8° de la loi du 1er août 2019 concernant l'Institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse ;

9° de la loi du 20 juillet 2023 relative à l'obligation scolaire

*

Remarques générales

Perte de vue des objectifs spécifiques du projet de loi

De manière générale, l'exposé des motifs de la version du projet de loi déposée du 25 avril 2022 du présent projet de loi soulignait clairement la poursuite de **cinq objectifs spécifiques** à savoir la **promotion des droits de l'enfant, l'accent mis sur les mesures volontaires et la prévention, l'amélioration des garanties procédurales, la simplification procédurale et administrative et l'amélioration de la démarche qualité.**

La FEDAS constate que le texte de loi sous avis ne parvient pas à expliquer comment l'ensemble des dispositions contribuent clairement à l'atteinte des 5 objectifs mentionnés plus haut.

Absence de notions essentielles

a. L'intérêt supérieur de l'enfant

Dans son avis du 8 juin 2022 la FEDAS saluait plus particulièrement **la place centrale donnée à la Convention Internationale des Droits de l'Enfant et la promotion de l'intérêt supérieur de l'enfant.**

Force est de constater que le nouveau texte sous avis a été dépouillé de notions essentielles tels que l'intérêt supérieur de l'enfant et sa protection face au danger.

L'expression même de l'intérêt supérieur de l'enfant y est plus rarement mentionnée que dans sa version précédente. La version sous avis du projet de loi 7994 acte par ailleurs la **suppression du Conseil supérieur de l'aide, du soutien et de la protection aux mineurs, aux jeunes et aux familles**, anciennement prévue dans le texte de loi amendée du 8 février 2023 dans son article 38.

b. Droit à l'aide

Le projet de loi sous avis **ne parvient toujours pas à combler l'absence d'un véritable droit à l'aide dans la législation de l'aide à l'enfance et aux familles.**

Ainsi, la FEDAS réitère son commentaire émis dans son avis du 8 juin 2022, à savoir **qu'il ne peut y avoir promotion de l'intérêt supérieur du mineur, du jeune adulte et de la famille dès lors que l'aide n'est pas facilitée à toutes et à tous.** Le droit à la demande d'assistance ne devrait pas être un substitut du droit à l'aide.

Dans le cadre de la procédure volontaire, **le seul droit de recours prévu par l'article 11 paragraphe 9 permettant au mineur, le ou les titulaires de l'autorité parentale et au jeune adulte de réclamer une aide refusée, ne garantit pas un droit à l'aide** proprement dit. Il est par ailleurs peu probable que les protagonistes cités engagent une action en justice dans un contexte de vulnérabilité.

S'ajoute que le refus d'une demande d'aide va à l'encontre des droits fondamentaux des enfants d'être aidés et d'être protégés et ce, sans condition, comme l'explicite en préambule la Convention Internationale des Droits de l'Enfant : « *l'enfant a droit à une aide et à une assistance spéciales* ». Il en va de même pour la famille : « *la famille [...] doit recevoir la protection et l'assistance dont elle a besoin* ».

Enfin la FEDAS Luxembourg alerte à nouveau le législateur sur le fait que prévenir, aider, soutenir et protéger ne peuvent pas efficacement se mettre en œuvre pour répondre aux besoins d'aide exprimés, si l'accès aux mesures s'inscrit dans une **lourdeur bureaucratique.**

c. Enfants à besoins spécifiques

La FEDAS Luxembourg constate que le projet de loi 7994 ne prévoit pas de dispositions particulières relatives à l'accueil de jour et de nuit d'enfants à besoins spécifiques. Cet accueil constitue aujourd'hui déjà une réalité et semble être un phénomène qui gagne en ampleur. Or,

dans la pratique actuelle, il est souvent difficile de mobiliser les ressources supplémentaires nécessaires à un encadrement adapté de ces enfants.

En effet, les ministères concernés (Education Nationale, Famille, Sécurité sociale, Santé) peinent à clarifier la répartition de leurs responsabilités en affirmant que la prise en charge d'enfants à besoins spécifiques dans les structures de l'aide et de la protection de l'enfance ne rentre pas dans leur périmètre de compétences.

La FEDAS Luxembourg estime qu'il s'agit en premier lieu et essentiellement d'enfants mineurs ayant besoin d'une aide au développement et d'une protection. **Dans ce sens, elle encourage le législateur à prévoir des mécanismes permettant de mobiliser facilement toutes les ressources utiles et nécessaires pour favoriser le développement et l'épanouissement des enfants à besoins spécifiques.**

d. Coordination

Le secteur de l'Aide à l'Enfance et aux Familles (AEF) s'est considérablement élargi et continue d'évoluer en fonction des besoins grandissants des mineurs, des jeunes adultes et des familles. **Le secteur de l'AEF est également marqué par une grande diversification des activités. Aussi est-il crucial que ces mesures soient efficacement coordonnées** et que les procédures d'attribution et d'obtention des aides soient simples, claires et transparentes.

Les administrations de l'Etat tel que l'Office National de l'Enfance (ONE) gagnent en importance et en responsabilité, ce qui est compréhensible face aux enjeux et futurs défis. Néanmoins, dans le cadre du projet de loi sous avis, la coordination des mesures ne compte pas parmi les nombreuses missions attribuées à l'ONE, ni parmi celles accordées aux prestataires d'aide.

L'idée de coordination est un élément essentiel de la législation relative à l'aide à l'enfance et aux familles en vigueur et son besoin est très régulièrement souligné comme élément-charnière de la qualité des services prestés, dans la mesure où elle contribue à garantir aussi bien la continuité et la cohérence des actions entreprises et l'efficacité dans l'utilisation des moyens et des ressources mis à disposition.

Le processus d'aide à l'enfance et aux familles mobilise dans la majorité des cas un grand nombre de professionnels autour d'un mineur, d'un jeune adulte et de sa famille. Par ailleurs, il se poursuit en règle générale sur une période prolongée et concerne de ce fait plusieurs étapes dans la vie d'un mineur ou d'un jeune adulte et de sa famille.

Enfin, la coordination des mesures dans le cadre d'une collaboration intense entre ONE, prestataires et bénéficiaires d'aide est cruciale afin d'éviter que le mineur, le jeune adulte ou sa famille doivent lors de chaque transition dans la prestation d'aide recommencer à faire part de leur biographie, de leur vécu, de leurs difficultés et de leurs projets. Il s'agit également de s'assurer que des professionnels nouvellement engagés dans le processus partent sur les bonnes bases et les bonnes pistes.

Remarques spécifiques

Forte de son expertise dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la famille, grâce à ses membres, organismes gestionnaires de structures agréées, la FEDAS Luxembourg souhaite attirer l'attention du législateur sur des points particuliers. Il ne s'agira pas ici d'utiliser la légistique dans les règles de l'art mais de mettre en lumière des réflexions fondamentales pour servir l'avenir de l'aide, du soutien et de la protection des mineurs, des jeunes adultes et des familles.

Ce faisant, la FEDAS Luxembourg a entrepris de revenir sur des points évoqués dans son avis précédent et d'introduire de nouvelles réflexions critiques qui tournent autour de trois grands axes :

- I. Le pilotage du système d'attribution des aides
- II. Le système de prévention, d'aide, de soutien et de protection
- III. Le nouveau modèle de financement et les conditions d'agrément

*

I. LE PILOTAGE DU SYSTEME D'ATTRIBUTION DES AIDES

Faible participation des prestataires et des bénéficiaires

La FEDAS Luxembourg regrette la faible implication des organismes prestataires et des mineurs, jeunes adultes et familles demandeurs/bénéficiaires d'aide dans les procédures de décision et de mise en place des mesures d'aide, de soutien et de protection.

Avec les dispositions du nouveau texte du projet de loi, l'ONE acquiert d'importantes responsabilités, tandis que le prestataire d'aide paraît d'avantage réduit au rôle d'exécuteur des ordres et des intentions de l'ONE.

De façon similaire, l'implication des bénéficiaires se limite à la demande de leur accord avec les mesures ordonnées par l'ONE moyennant leur signature.

Dans le projet de loi examiné, l'ONE joue un rôle central dans la mise en œuvre des dispositifs d'aide, tant dans le cadre des procédures volontaires que judiciaires. Il peut décider de la mise en place d'une mesure ou la refuser. Il est l'unique récepteur d'informations préoccupantes et l'unique instance pouvant saisir le juge de la jeunesse.

Même si le juge de la jeunesse peut se prononcer autrement sur le refus d'une aide par l'ONE dans le cadre de la procédure judiciaire, il reste tributaire des informations fournies par l'ONE quant à la situation du requérant - demandeur de l'aide refusée.

On constate même un risque de **conflit d'intérêt lorsque l'ONE qui décide d'accorder ou de refuser des demandes d'aide conformément à l'article 11 paragraphe 9, décide également de leur financement.**

a. L'exemple de la restructuration du PI

La restructuration du projet d'intervention (PI) telle que définie à l'article 7 du texte du projet de loi sous avis, constitue un autre exemple de la faible implication des prestataires et des demandeurs dans les procédures de mise en place des mesures d'aide, de soutien et de protection.

En effet, les nouvelles dispositions légales rendent l'ONE responsable de l'élaboration de la première partie du PI. **Dans ce contexte, l'ONE procède à des entretiens avec le mineur et les titulaires de l'autorité parentale sans implication explicite des prestataires.** L'accord relatif à la première partie du PI ne semble pas non plus requis des prestataires, ce qui est problématique comme ce dernier doit fournir une description des détails de la mesure à exécuter dans une deuxième partie sans avoir pu se faire une image précise des besoins des bénéficiaires concernés.

Par ailleurs, **la FEDAS Luxembourg fait remarquer que des mineurs âgés de treize ans et plus profiteraient aussi de l'accompagnement par un adulte. La FEDAS Luxembourg s'interroge également sur le raccourcissement du délai maximal pour fournir la deuxième partie du PI.** Celui-ci passe désormais à 60 jours au lieu de 90 jours actuellement en vigueur.

Face à cette situation, **la FEDAS Luxembourg recommande vivement d'intégrer les demandeurs/bénéficiaires d'aide et les prestataires dans une dynamique de co-construction du projet d'intervention afin d'éviter une vision descendante de l'aide et de garantir la prise en compte de la réalité du terrain.**

Sans cette implication, le risque est grand de voir diminuer l'efficacité et l'adhésion aux dispositifs proposés, ce qui pourrait nuire à la qualité de la prise en charge.

Il sera par ailleurs nécessaire de clarifier la répartition des responsabilités et de s'assurer que chaque acteur impliqué dispose d'une marge de manœuvre réelle dans l'élaboration de ces mesures d'aide.

Risques d'ingérence de l'ONE dans le traitement de données sensibles des prestataires d'aide

a. Incertitude quant à l'obligation du secret partagé pour toutes les parties concernées

Afin de prévenir au mieux toute situation de mise en danger des mineurs, la FEDAS Luxembourg soutient pleinement le partage d'informations hors du secret professionnel entre les acteurs impliqués dans l'exécution de la loi sous avis.

Elle salue également la disposition du paragraphe 4 de l'article 8 qui précise que « *seulement les informations strictement nécessaires pour atteindre les objectifs de la présente loi et pour assurer la mise en place et l'exécution de la mesure peuvent être communiquées entre les personnes ou les professionnels (...)* » concernés.

Seulement le législateur manque de préciser si l'obligation du secret partagé concerne tous les acteurs de manière égale, c'est-à-dire aussi bien l'ONE que les prestataires et que l'échange des informations se fait dans les deux sens.

La FEDAS Luxembourg demande des précisions sur les moyens de communiquer les informations et encourage un échange proportionné entre les parties concernées.

b. Absence des conditions réglementaires relatives à l'accès par l'ONE au traitement des données personnelles des prestataires

L'article 4, paragraphe 8, dispose que « *dans la poursuite des finalités visées à l'article 3, paragraphe 3, points 1° à 9°, l'ONE peut accéder aux traitements des données des prestataires* ».

En revanche, le texte législatif ne précise pas les modalités de collecte des données par l'ONE, ni les conditions d'accès et d'utilisation de ces informations.

La FEDAS Luxembourg attire l'attention du législateur sur la nécessité d'une convention entre les prestataires et l'ONE pour établir un cadre précisant la nature des données échangées et leurs conditions d'échange. Dans ce cadre, il convient de prendre en compte les critères de proportionnalité et du bien-fondé des données demandées par l'ONE.

Outre les questions de protection des données que cette disposition soulève, **la FEDAS Luxembourg ne discerne pas le bien-fondé de cette disposition qui en dehors de tout contexte d'usage définit une ingérence directe de l'Etat dans la pratique professionnelle d'acteurs de droit privé.**

Absence du dialogue structuré avec la FEDAS Luxembourg

Dans le cadre des dispositions réglementaires et conventionnelles existantes¹ la FEDAS Luxembourg et la direction générale de l'aide à l'enfance et aux familles (DG AEF) ont institué un dialogue structuré défini à travers des instances de collaboration et de coopération au bénéfice du système d'aide et donc des bénéficiaires. Cependant, dans le cadre du présent projet de loi, il n'y a plus aucune existence de ce dialogue, si ce n'est dans le cadre très restreint de la négociation tous les trois ans du coefficient de financement des frais courants de gestion et d'entretien « *avec les groupements professionnels possédant la qualité et ayant un caractère suffisamment représentatif* » (cf. article 67).

¹ Voir l'article 7 du règlement grand-ducal du 17 août 2011 précisant le financement des mesures d'aide sociale à l'enfance et à la famille en ce qui concerne la référence à la commission de concertation ;

Voir les articles 4 à 7.2 des conventions-cadres concernant la prestation de mesures d'aide rémunérées par forfaits horaires et par forfaits journaliers prévus à l'article 15 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille en ce qui concerne les références au comité de pilotage ;

Voir les articles 40 à 43 de la convention-cadre concernant la prestation de mesures d'aide rémunérées par forfaits horaires prévus à l'article 15 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille ainsi que les articles 47 à 50 de la convention-cadre concernant la prestation de mesures d'aide rémunérées par forfaits journaliers prévus à l'article 15 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille en ce qui concerne les références à la commission qualité.

La réforme de l'AEF et de la protection de la jeunesse qui se concrétise avec le projet de loi sous avis est aussi l'occasion de promouvoir et d'améliorer le dialogue structuré existant.

La FEDAS Luxembourg en tant que partie du dialogue structuré avec l'Etat dans ce secteur de l'action sociale revendique que des dispositions à ce sujet soient intégrées au futur cadre légal et réglementaire.

II. LE SYSTEME DE PREVENTION, D'AIDE, DE SOUTIEN ET DE PROTECTION

Des occasions manquées pour innover le système

a. La déjudiciarisation

La nouvelle version amendée du texte du projet de loi sous avis poursuit l'objectif de déjudiciarisation déjà envisagé dans sa version originale de 2022 et sa version amendée de 2023. La déjudiciarisation des procédures d'accès aux mesures d'aide, de soutien et de protection pour mineurs, jeunes adultes et familles est une revendication de longue date de la FEDAS Luxembourg. Aussi, la fédération des acteurs sociaux félicite-t-elle le législateur de poursuivre dans ce sens.

En revanche, il est quelque peu regrettable que cette déjudiciarisation passe forcément par la prise en charge de l'Office National de l'Enfance (ONE) des compétences de la Cellule de Recueil des Informations Préoccupantes (CRIP), initialement prévue par la version originale du projet de loi sous avis.

En effet, la CRIP en tant que cellule instituée au sein de l'ONE et les dispositions réglant ses missions et son fonctionnement ont disparu de la version actuelle du projet de loi 7994. Les missions de la CRIP ont été intégrées aux missions de l'ONE.

Il est désormais de la compétence de l'ONE de *« recueillir et traiter toute information, sur la situation d'un mineur pouvant laisser craindre que sa santé ou sa sécurité sont en danger ou en risque de l'être ou que les conditions de son éducation ou de son développement physique, émotionnel, intellectuel ou social sont compromises ou en risque de l'être ; »*, conformément à l'article 3 paragraphe 3 point 6.

Bien que compréhensible d'un point de vue légistique, cette approche risque de ne pas servir la qualité de l'ensemble du dispositif et des pratiques de terrain.

Le nouveau texte du projet de loi qui remplace la notion d'« information préoccupante » et supprime la « CRIP », **confie une mission délicate à l'ONE en tant qu'administration publique.** Il n'est **pas précisé comment l'ONE veut garantir le traitement diligent de ces informations** et de quelle manière l'ONE entend définir des priorités dans le traitement des informations et s'assurer qu'une information de cette nature préoccupante ne se perde pas dans les informations en tout genre recueillies au quotidien par les agents de l'administration.

Il est questionnable qu'une permanence d'urgence gérée par deux agents dans le cadre du recueil des informations préoccupantes soit suffisante pour évaluer et traiter de manière efficace les informations dites « préoccupantes » et de les partager systématiquement avec le juge de la jeunesse.

Ici, la Cellule de Recueil des informations préoccupantes (CRIP) qui a entièrement disparu du texte de projet de loi sous avis, aurait pu être une tentative de créer une instance neutre entre autorités judiciaires et autorités administratives (ONE) dans l'objectif de favoriser la collaboration et la compréhension réciproques tout en impliquant également les organismes prestataires de mesures d'aide, de soutien et de protection au bénéfice des mineurs, des jeunes adultes et des familles.

Au vu de l'avis très négatif du Conseil d'Etat (CE) relatif au projet de loi 7994 dans sa version originale du 25 avril 2022 et sa version amendée du 8 février 2023 - notamment à l'égard de la CRIP -, et dans un souci de faire enfin adopter une nouvelle législation, **le législateur a choisi une approche pragmatique en retirant certaines dispositions du projet antérieur qui avaient suscité des observations formelles du CE, alors qu'il aurait été souhaitable d'engager d'abord des réflexions ou mesures complémentaires avant toute suppression.**

c. Clarification des règles sur le maintien de l'autorité parentale

Dans son avis du 8 juin 2022 la FEDAS Luxembourg avait fait remarquer que selon les dispositions du texte du projet de loi, pas moins de trois juridictions seraient potentiellement impliquées en matière d'autorité parentale. Le manque de précision concernant les différentes compétences juridictionnelles, aurait selon l'avis en question, introduit des confusions en matière de fixation et de modification de l'exercice de l'autorité parentale.

La FEDAS constate dans le texte de loi actuellement sous avis une volonté du législateur de sortir des contradictions susmentionnées, bien qu'au prix d'une simplification un peu brusque du texte.

Il est en effet étonnant de constater qu'un changement majeur qu'introduit le projet de loi 7994 par rapport aux dispositions existantes, à savoir le maintien de l'autorité parentale auprès des parents, soit traité de façon quelque peu « anecdotique ».

Les dispositions ayant trait à l'autorité parentale sont principalement regroupées dans l'article 9 « Autorité parentale », l'article 12 sur la compétence matérielle du tribunal de la jeunesse paragraphe 3 point 3 dans le contexte des mesures d'accueil stationnaire, à l'étranger et en famille d'accueil et l'article 24 « décisions » du juge de la jeunesse.

En l'occurrence, l'article 9 dispose que « *le prestataire est autorisé à accomplir, dans le cadre de sa mission, les actes usuels de l'autorité parentale relativement à la personne du mineur* ». De même, « *le prestataire est autorisé à accomplir, dans le cadre de sa mission, les actes non usuels de l'autorité parentale relativement à la personne du mineur, à condition de disposer de l'accord préalable des titulaires de l'autorité parentale.* ».

Alors que l'on peut comprendre que l'autorité parentale est ici maintenue auprès des parents, **le texte ne le dispose pas de façon claire, faute de définition des notions d'actes usuels et non-usuels et des titulaires effectifs de l'autorité parentale.**

Dès lors, en cas d'absence d'accord des titulaires de l'autorité parentale pour l'exercice d'un acte non-usuel par le prestataire ou en cas de négligence des titulaires de l'autorité parentale, l'ONE sur information du prestataire peut saisir le juge de la jeunesse en vue d'une suspension de l'autorité parentale.

Toutefois, pour **la mise en place de la mesure de prise en charge psychothérapeutique ou de prise en charge psychologique à l'égard du mineur, l'accord des titulaires de l'autorité parentale n'est pas requis**, ce qui met également en doute le maintien effectif de l'autorité parentale.

Force est de constater, que l'article 24 prévoit même une suspension temporaire de l'autorité parentale par le juge de la jeunesse pour une durée maximale de six mois « (...) *en cas de désintérêt manifeste des titulaires de l'autorité parentale, en cas de non-respect réitéré d'une décision du juge de la jeunesse ou en cas d'impossibilité des titulaires de l'autorité parentale d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale.* ». Par ailleurs, le juge de la jeunesse peut prolonger la mesure de suspension trois fois et l'assortir d'une interdiction de quitter le territoire à l'égard du mineur lorsqu'il existe des éléments sérieux laissant supposer que le mineur s'apprête à quitter le territoire national dans des conditions qui le mettraient en danger.

Par conséquent, **on peut légitimement s'interroger sur les limites de la durée de suspension de l'autorité parentale : jusqu'où peut-on prolonger cette suspension tout en restant dans une logique de maintien de l'autorité parentale et de collaboration ou d'implication des parents dans le parcours de leur enfant ?**

D'un autre côté, lorsque l'autorité parentale est exercée par deux titulaires de l'autorité parentale et que le juge de la jeunesse suspend l'exercice de l'autorité parentale dans le chef des deux titulaires, ou lorsque l'autorité parentale est exercée par un seul titulaire et que le juge de la jeunesse suspend l'exercice de l'autorité parentale dans le chef de cette personne, il désigne un administrateur public. L'administrateur public aura sur la personne et les biens du mineur les mêmes attributions qu'un administrateur légal sous contrôle judiciaire, mais il ne s'agit pas d'une ouverture de tutelle.

Ici, il serait judicieux de définir plus clairement qui peut faire office d'administrateur public et quelles sont les tâches et responsabilités précises qui lui incombent.

De même, la FEDAS encourage le législateur à déterminer plus précisément les attributs de l'autorité parentale maintenus dans tous les cas auprès des parents et ceux transférés au prestataire d'une mesure d'accueil stationnaire d'un mineur.

Dans un autre ordre d'idée, si le tribunal de la Jeunesse est compétent en matière de fixation des modalités de l'exercice de l'autorité parentale, **est-il alors judicieux qu'une même juridiction soit compétente en matière civile et en matière pénale comme le prévoit le projet de loi 7991 ?**

Finalement, le texte du présent projet de loi réintroduit des confusions au niveau des différentes compétences juridictionnelles et risque d'ébranler certains principes de la Justice.

b. La prévention

Dans son article cinq, la version originale du projet de loi sous avis introduisait un ensemble de mesures dites préventives qui visaient une prise en charge suffisamment précoce des mineurs, des jeunes adultes et des familles via des mesures d'aide et de sensibilisation dans l'objectif d'éviter les placements judiciaires et les rechutes.

De la même manière, les mesures préventives visaient la possibilité d'une détection précoce d'un trouble de développement de l'enfant ou d'une surcharge des parents. La prévention était également à entendre au sens de prévention de la mise en danger du jeune et/ou de ses proches dans le contexte de ses environnements sociaux et familiaux.

Dans ce contexte, le développement de mesures préventives aurait pu s'accompagner d'une stratégie de développement de prestations et projets pédagogiques dans différents domaines de la prévention (conciliation de la vie familiale, délinquance juvénile, violences sexuelles, handicap etc.).

Les mesures préventives auraient pu jouer un rôle crucial dans l'innovation du dispositif d'aide à l'enfance et aux familles.

La FEDAS Luxembourg plaide pour un maintien des mesures préventives dans le texte de loi sous avis.

Par ailleurs, la FEDAS Luxembourg considère **qu'il est fondamental que cette approche préventive s'inscrive dans la lutte contre la pauvreté infantile et de la jeunesse** dont le bilan *Innocenti* de l'Unicef Luxembourg de 2023 et le rapport de la STATEC sur le travail et la cohésion sociale de 2024 ont dressé un tableau alarmant. De même, **il est important de rappeler qu'un système de prévention mobilisant les compétences du secteur de l'aide à l'enfance et aux familles peut constituer un outil essentiel pour améliorer la santé mentale et le bien-être des mineurs et des jeunes adultes au Luxembourg** qui se sont considérablement dégradés depuis la pandémie de la Covid 19.²

c. Les mesures d'aide, de soutien et de protection

La FEDAS Luxembourg accueille favorablement la volonté du législateur de ne pas décrire en détail les modalités des mesures du dispositif de l'AEF. En effet, cette démarche aurait empêché une forme de flexibilité dans la conception et la mise en œuvre des mesures par les prestataires et bloqué le processus d'adaptation de certaines mesures à l'évolution des besoins des bénéficiaires.

² Catunda, Carolina ; Mendes, Felipe G. ; Lopes Ferreira, Joana ; Residori, Caroline (2023), « Santé mentale et bien-être des enfants et adolescents en âge scolaire au Luxembourg » – Rapport sur l'étude HBSC Luxembourg de 2022, Esch-sur-Alzette, décembre 2023.

Le texte de loi du projet de loi sous avis se réfère à un règlement grand-ducal pour mentionner les détails des mesures. Malheureusement, ce texte de règlement n'est pas encore disponible au public.

Dans la perspective de l'élaboration du texte de règlement grand-ducal en question, la FEDAS Luxembourg souhaite dès à présent faire part de ces recommandations au législateur.

Il importe surtout de décrire les dimensions de l'aide apportée, en fonction des besoins différenciés des bénéficiaires, de leur droit à l'aide et de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Cette approche implique de remplacer la terminologie abstraite des catégories de mesures dans le texte du projet de loi sous avis (p.ex. mesures ambulatoires etc.) par leur teneur concrète (p.ex. consultation psychologique etc.) associée d'une description des contours de la mesure.

III. LE NOUVEAU MODELE DE FINANCEMENT ET LES CONDITIONS D'AGREMENT

*

Manque de précisions sur le financement des obligations légales

Le projet de loi sous avis omet d'aborder les questions importantes concernant le lien intrinsèque entre les modalités de financement et les exigences de qualité du système de mise en place des mesures d'aide, de protection et de soutien aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles.

Il va de soi que la FEDAS Luxembourg soutient toute initiative du législateur visant à améliorer la qualité du dispositif d'aides en place, cependant elle insiste sur la prise en compte budgétaire des ressources et outils nécessaires pour répondre aux obligations légales en matière de qualité.

En l'occurrence le projet de loi sous avis introduit de nouveaux standards de reconnaissance de qualité des prestations et oblige les prestataires à livrer un concept d'action général, un concept de protection et un système de gestion des réclamations ainsi qu'un recueil de l'opinion des bénéficiaires³. Tous ces éléments entraînent un travail administratif considérable et nécessitent également la mobilisation d'une expertise et de disponibilités au niveau du personnel.

Dans sa fiche financière, le législateur indique la mobilisation de ressources au niveau de l'évaluation et du contrôle de la qualité par les agents de l'Etat, mais ne prévoit pas de dépenses spécifiques pour l'adaptation des prestataires aux nouvelles exigences de qualité.

De fait, le projet de loi sous avis prévoit l'organisation de workshops par l'ONE « (...) *Afin d'accompagner le secteur dans la transition vers le nouveau cadre légal de l'aide à l'enfance et à la famille, (...).* ». Le texte en question indique plus loin que « (...) *Ces initiatives*

³ Cf. articles 52-57 du projet de loi 7994.

permettront aux professionnels de mieux appréhender les évolutions législatives et de renforcer leurs compétences. »

C'est pourquoi la FEDAS Luxembourg souligne à nouveau la nécessité d'allouer des ressources adéquates aux prestataires des mesures afin qu'ils puissent véritablement renforcer leurs compétences, satisfaire aux nouveaux standards de qualité et répondre aux nouvelles obligations légales de manière générale.

Ecueils du système de financement via coefficient

La FEDAS Luxembourg tient à alerter sur le fait que les prestataires du secteur social n'ont ni la vocation ni la capacité structurelle d'assumer des risques financiers tels que ceux induits par le projet de loi.

Cette problématique s'accroît encore à la lumière des modalités de financement prévues par le projet de loi. Les méthodes de financement prévoient que certaines catégories de frais soient limitées par des plafonds de prise en charge qui sont calculés en fonction d'un coefficient qui est réévalué tous les trois ans.

Toutefois, compte tenu de l'hétérogénéité du secteur de l'aide à l'enfance et à la famille, on risque de constater certaines évolutions de coûts supérieures à l'indexation des prix à la consommation. **Cette modalité induit un transfert de risque financier significatif vers les prestataires dont l'objet social ne permet pas la prise de risque.**

Ce transfert de risque est d'autant plus préoccupant que, dans la pratique, l'augmentation régulière des coûts de fonctionnement — en particulier en matière de ressources humaines, de moyens matériels et de frais généraux — risque, en l'absence d'un mécanisme de compensation adéquat, de ne pas être couverte de manière satisfaisante, en particulier dans le contexte des intervalles de réévaluation prévus au projet de loi.

Ainsi, certains prestataires peuvent se retrouver dans l'incapacité structurelle de respecter les standards de qualité ou même les obligations légales requises en l'absence de modalités de financement adaptées.

*

Remarques techniques

Garanties transitoires insuffisantes

Le non-financement des frais en cas de non-respect des taux d'utilisation expose les organismes prestataires à un risque de découvert. **En effet, aucune option de financement de ce découvert par subventions extraordinaires n'est prévue dans le texte de loi sous avis, contrairement à l'article 17 du projet de loi sur l'aide à l'enfance actuellement en vigueur.**⁴

⁴ La loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille est abrogée par le projet de la loi 7994 (cf. article 112 du projet de loi 7994).

La FEDAS Luxembourg demande au législateur d'assurer, par une disposition transitoire, une garantie budgétaire pour les recours à l'art. 17 susmentionné en cours avant l'entrée en vigueur du projet de loi 7994.

*

Les inconvénients d'un RTT fixé dans la loi

Dans son article 59 le projet de loi sous avis fixe pour une durée d'un an renégociable, le référentiel du temps de travail. Les éléments à déduire du RTT sont ainsi figés dans un texte de loi, ce qui rend des adaptations particulièrement difficiles.

Par conséquent, la FEDAS Luxembourg propose de fixer la référence pour les heures travaillées effectivement au niveau d'un règlement grand-ducal pour permettre des adaptations à l'évolution de la situation réelle.

Le nombre d'heures de formations sur le terrain est plus élevé que ce que prévoit la loi sous avis dans le cadre du RTT.

Par conséquent, la FEDAS Luxembourg propose d'enlever à l'article 59 point 7 du projet de loi 7994 la référence au nombre de jours de formation continue tels que définis par la convention collective de travail du secteur pour les salariés du secteur d'aide et de soins et du secteur social.

*

Des exigences de permanence non essentielles

Dans le cadre de la description des missions des prestataires à l'article 5, paragraphe 2 point 2 du projet de loi sous avis, les prestataires (personne morale) de la mesure ambulatoire sont censés « *offrir une permanence d'appel et d'assistance durant au moins vingt heures par semaine et durant au moins deux heures chaque jour du week-end et chaque jour férié ;* ».

La FEDAS Luxembourg rappelle au législateur que **la catégorie « mesures ambulatoires » regroupe désormais des mesures dont les modalités pratiques se distinguent fortement si bien qu'une permanence téléphonique le weekend et les jours fériés n'est pas pertinente pour toutes les mesures concernées.**

*

Les risques liés à la fixation des normes de dotation et de qualification dans la loi

La Fédération des acteurs sociaux alerte le législateur sur les contraintes et le manque de souplesse que pourrait engendrer l'inscription dans la loi du nombre maximal d'heures annuelles à effectuer par le personnel encadrant ainsi que la fixation de minima de dotation liés à l'obtention de l'agrément.

Si la FEDAS Luxembourg comprend la volonté d'établir des seuils minimaux de dotation dans le cadre de l'agrément pour assurer la qualité des prestations, elle exprime toutefois des réserves quant à l'absence de flexibilité si ces seuils s'avèrent, à terme, insuffisants au regard des exigences de qualité.

Ainsi, une inscription des minima et maxima de qualification et de dotation qui tiennent compte des nuits veillantes et nuits dormantes dans le cadre d'un règlement grand-ducal est ici plus adaptée.

*

Journées de présence

Les prestataires devront à l'avenir, entre autres critères, atteindre un taux d'utilisation des mesures pour obtenir le financement par l'Etat des frais du personnel encadrant. Dans le cadre des mesures d'accueil de jour, stationnaire et en internat socio-familial, le calcul du taux d'utilisation se base entre autres sur les journées de présence des bénéficiaires de la mesure concernée.

Par conséquent, la détermination précise des « journées de présence » représente un enjeu majeur pour les organismes chargés de la mise en œuvre des mesures.

A cet égard, la FEDAS Luxembourg n'entend pas la distinction que le législateur souhaite marquer par l'introduction du critère de consécutivité pour les périodes d'absence du bénéficiaire en cas d'hospitalisation, de présence en famille et de journées de voyage. Ici, la FEDAS Luxembourg propose une reformulation de la teneur de l'article 62, paragraphe 2 points 1a), 1c), 1d) en introduisant l'option de non-consécutivité pour les cas d'absence concernés :

- a) les journées d'hospitalisation, jusqu'à une durée de trois mois consécutifs *ou non-consécutifs* et sous condition d'un contact journalier et d'une collaboration permanente du prestataire avec l'hôpital et le bénéficiaire ;
- c) les journées de présence en famille, jusqu'à une durée de trois mois consécutifs *ou non-consécutifs* ;
- d) les journées de voyage, jusqu'à une durée de trois mois consécutifs *ou non-consécutifs* ;

Pour les journées de fugue, d'hospitalisation, de présence en famille et de voyage, un accord de l'ONE est nécessaire qui ne peut être renouvelé qu'une fois. La FEDAS Luxembourg suggère au législateur de préciser que ce renouvellement peut avoir lieu une fois par année.

*

Conclusion

En conclusion, la FEDAS Luxembourg salue la volonté du gouvernement de réformer en profondeur la loi dite AEF et celle dédiée à la protection de la jeunesse. Elle mesure l'envergure et la complexité qu'engendre une telle démarche législative.

Pourtant, elle regrette que cette réforme n'apporte pas le changement de paradigme annoncé par le législateur. **Un véritable changement de paradigme aurait impliqué l'introduction du droit à l'aide et la promotion de l'intérêt supérieur de l'enfant et la participation des bénéficiaires à tous les niveaux des procédures de mise en place des mesures d'aides, de soutien et de protection.**

En l'occurrence, en supprimant la CRIP, le législateur passe à côté de l'occasion de créer une instance neutre permettant de faire l'intermédiaire et de faciliter la coopération entre les différents acteurs impliqués dans la mise en place des mesures d'aide, de soutien et de protection. Aussi, la disparition des mesures préventives du projet de loi 7994 ne va pas seulement à l'encontre de la volonté politique de réduire le nombre de placements judiciaires en institution, mais constitue également une occasion perdue pour les prestataires de développer de nouvelles mesures dans le domaine de la prévention, voire de faire évoluer les mesures existantes.

Le projet de loi 7994 accorde de nouvelles responsabilités au futur appareil administratif de l'ONE et en augmente considérablement les missions, ce qui implique le risque d'un manque de lisibilité et de concertation des mesures et des rôles et missions des acteurs impliqués.

La FEDAS craint en effet que le système envisagé par le législateur n'entraîne une perte de confiance de la part des bénéficiaires et des professionnels, qui peinent à trouver leurs repères dans un système perçu comme fragmenté.

La FEDAS Luxembourg souligne encore au législateur que l'implication de l'expertise des organismes prestataires de l'AEF et la prise en compte des besoins réels des bénéficiaires sont essentielles pour renforcer la cohérence des interventions et l'efficacité des réponses apportées aux personnes concernées.

Enfin, il reste à souligner que la pérennité d'un dispositif de qualité dépend autant d'un financement adéquat que d'une anticipation réaliste des besoins en ressources humaines et matérielles. **Il est donc essentiel d'intégrer dans la réflexion législative une flexibilité qui permette aux acteurs du terrain de s'adapter aux évolutions du secteur.** L'absence d'une telle flexibilité risque non seulement d'entraver l'innovation, mais aussi de freiner la capacité à répondre efficacement aux besoins des bénéficiaires, dans un contexte en constante mutation.

La FEDAS Luxembourg exprime l'espoir que le projet de loi actuellement à l'examen sera amendé et ajusté. Elle réaffirme son offre d'expertise et anticipe une collaboration constructive avec les parties concernées.

*

Pour la FEDAS Luxembourg,

Georges Rotink

Coordinateur de la plateforme AEF

Thomas Lentz

Secrétaire général