

N° 7276⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

**instituant un régime de protection de la jeunesse et
portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980
sur l'organisation judiciaire**

* * *

AVIS DE FLEEHEELTEREN LËTZEBUERG ASBL**REMARQUES PRELIMINAIRES**

L'association Fleegeelteren Lëtzebuerg (FEL) **salue** l'initiative de **reformer la loi** du 7 mars 1980 modifiée dernièrement le 10 août 1992, car nous considérons qu'elle est lacunaire et désormais désuète sur de nombreux aspects.

La protection de la jeunesse est un **sujet très complexe** et on note que les acteurs du terrain, malgré de longues réflexions et débats, n'arrivent **pas** encore à formuler une **position commune** sur l'entièreté des points.

Les décisions prises relèvent d'un **choix de société** : Comment veut-on façonner les relations entre familles biologiques, familles d'accueil et enfants placés/accueillis ? Quel type d'aide veut-on mettre à disposition des concernés pour que l'enfant puisse se développer sereinement dans la stabilité et la confiance ?

Cet avis a comme objectif d'apporter un **point de vue supplémentaire de la part des familles d'accueil**, qui au jour le jour s'efforcent à promouvoir le développement des enfants qui leur ont été confiés.

Nombreuses sont les **publications scientifiques** qui indiquent ce qu'un enfant a besoin pour épanouir pleinement ses chances de développement au sein d'une famille de substitution. Quelques publications de référence sont énumérées à la fin du présent document.

Le projet de loi indique que le tribunal de la jeunesse se prononce en **stricte considération de l'intérêt supérieur de l'enfant**. Dans la pratique, il s'avère souvent être le cas que les conceptions de ce qu'est le meilleur pour l'enfant divergent grandement. Nous ne pouvons qu'appuyer l'affirmation qui suit:

„Die Berufung auf das Wohl des Kindes ist das wohl am meisten gebrauchte und am meisten missbrauchte Argument, wenn es darum geht, Eingriffe von Seiten Erwachsener in das Leben eines Kindes zu rechtfertigen“ (Anton Hügli, Schweizer Philosoph).

L'association Fleegeelteren Lëtzebuerg (ci-après dénommé FEL) doute que le nouveau texte apporte une nette avancée quant au respect de ce principe de base ancré dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et dans la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE). FEL se rallie à l'avis de la FEDAS qui : « (...) émet **de grandes réserves quant à la considération pleine et entière de l'intérêt supérieur de l'enfant** car, dans ce projet de loi, peu de dispositions sont prévues lorsque l'enfant est victime de mauvais traitements. Les caractéristiques (âge, niveau de développement, situation, etc.) de l'enfant ou du jeune sont en soi très peu abordées. » (FEDAS, 4.7.2018).

Cet avis va, point par point, énumérer les **lacunes** tant de la législation, que des pratiques courantes appliquées actuellement tout autant que de celles à venir. Nous nous permettons de formuler des **recommandations** pertinentes dans un but de faciliter la coopération entre tous les concernés.

*

QUELQUES CHIFFRES

Avant d'approfondir la thématique, il est utile de citer quelques chiffres afin de permettre au lecteur de situer le contexte et de cerner l'envergure des placements et le nombre de familles d'accueil au Luxembourg.

Les réponses aux questions parlementaires N° 3676 de Monsieur le Député Marc Baum et N° 313 de Monsieur le Député Marc Angel permettent de donner des précisions :

Situation 8.05.2018 :

- Actuellement, **1.085 enfants sont placés au Luxembourg**, dont **539 en familles d'accueil et 546 en centre d'accueil**,
- dont **78** sont âgés entre **0 et 3 ans**, **440** entre **3 et 12 ans**, **500** adolescents entre **12 et 18 ans** et **67** jeunes adultes entre **18 et 21 ans**,
- Sur **539 enfants placés en familles d'accueil**, **477** ont été placés **sur décision judiciaire**,
- **285 enfants** sont placés auprès de **196 familles d'accueil avec agrément**. (Note de FEL : Beaucoup d'enfants sont donc placés au sein de familles qui ne disposent pas d'agrément et qui ne sont donc pas soumis à l'obligation d'effectuer une formation de base/continue pour familles d'accueil !!!)

Situation 5.03.2019 :

- **496** familles exercent l'activité de **famille d'accueil**
- **526 enfants sont placés en famille d'accueil** contre 761 étant placés en institution au Luxembourg ou à l'étranger,
- « Si l'accueil en institution d'enfants ou de jeunes adultes s'avère stable depuis l'année 2013, sur la même période aussi bien le **nombre d'enfants placés en famille d'accueil** que celui de **familles d'accueil** sont **en progression** comme le montre le tableau ci-après : »

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre d'enfants placés en famille d'accueil	435	482	501	482	500	526
Nombre de familles d'accueil	338	400	420	415	457	496

Ces chiffres se retrouvent aussi au sein du Rapport d'activité 2018 du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse publié en février 2019.

*

ANALYSE DETAILLÉE DES ARTICLES

- *Autorité parentale (Art. 12, §2)*

FEL rappelle que la situation des **enfants accueillis** est **fondamentalement différente** des **enfants dont les parents se sont séparés/divorcés**. La majorité des enfants accueillis sont issus de **familles hautement dysfonctionnelles** et n'ont jusqu'au jour de leur placement pas encore vécu ou vécu de manière interrompue des relations humaines satisfaisantes.

FEL ne peut donner un avis favorable au revirement complet du système actuel du transfert automatique de l'autorité parentale vers un maintien de l'autorité parentale chez les parents biologiques. L'exposé des motifs dit que « le changement opéré a pour but d'assurer une **meilleure responsabilisation des parents** » car le transfert automatique serait « **perçu** comme une **sanction** », entraînerait une « forte **démotivation** » et un « **désengagement** ». Ceci rendrait un « **travail pédagogique** en vue d'une **réintégration familiale difficile** ».

Nous restons **perplexes quant à l'argumentaire poursuivi** par les auteurs de la loi et ceux de différents acteurs ayant remis des avis. Nous nous demandons si les auteurs de la loi ne poursuivent

pas un acharnement de la responsabilisation des parents qui sera à terme souvent infructueuse voire contreproductive pour l'intérêt supérieur de l'enfant.

A l'heure actuelle, les familles d'accueil sont détenteurs de l'autorité parentale pour les mineurs qui leurs ont été confiés par mesure de garde provisoire ou par jugement. Ceci implique que la famille d'accueil est autorisée à intervenir dans différents domaines qui concernent le jeune, notamment de le représenter, de signer des documents etc., sans être obligés d'en référer aux parents. C'est aux services de placement familial en concertation avec les familles d'accueil d'évaluer à quel degré ils échangent les informations et impliquent les parents biologiques dans les décisions qu'ils prennent au jour le jour pour les mineurs qui leur sont confiés.

La remarque formulée au sein de l'avis de l'ORK nous semble être très pertinente : « Il faudra aussi veiller à ne pas donner un **message double et ambiguë** aux enfants placés qui les mettrait dans une situation psychologique difficile à gérer: on t'éloigne de tes parents qui ne sont pas en mesure de prendre soin de toi de façon appropriée, mais ces mêmes parents sont autorisés à décider de ta vie au quotidien. »

Il est vrai que **certains parents biologiques le placement de leur enfant et contribuent activement à une relation amicale et basée sur la confiance** dans l'intérêt supérieur de leur enfant. Le maintien de l'autorité parentale des parents n'impactera probablement pas sur ces situations.

Malheureusement, cette constellation idéale est loin d'être la règle et **les visions des parents biologiques et celles des familles d'accueil peuvent diverger** quant au choix du médecin traitant, du bien fondé d'un traitement médical, d'un vaccin, du choix de la crèche/assistante parentale/école/apprentissage, déménagement, voyage à l'étranger, ...

Les familles d'accueil ont beaucoup **d'inquiétudes et d'appréhensions** par rapport à ce changement de paradigme. Ils craignent notamment :

- de **ne plus pouvoir assurer les choses « élémentaires » de la vie de tous les jours**,
- d'être à la merci des **parents biologiques en devenant dépendants de la bienveillance de ceux-ci** pour la signature de documents administratifs, médicaux, psycho-sociaux, scolaires/professionnels, relatifs aux loisirs,... (énumération non exhaustive au sein de l'avis ORK)
- de **devenir encore plus dépendants du service d'accompagnement** qui doit agir en tant qu'intermédiaire entre famille d'accueil et famille biologique et en cas de désaccord en tant que médiateur,
- et dans des cas, nous les espérons rares, de devoir **subir des blocage malveillants et répétés** de la part des parents biologiques et de **devoir engager des démarches judiciaires** pour aboutir à un transfert ultérieur pour débloquer la vie du mineur et la leur.

Le commentaire des articles mentionne que « Cette modification risque de **rendre l'organisation pratique de la vie du mineur placé plus compliquée** pour rétablissement (foyer) ou la personne qui accueille le mineur ». Il est certain que ce changement de culture affectera aussi les établissements, mais les professionnels ne seront pas aussi démunis face à ce changement que les familles d'accueil. En effet, les familles d'accueil devront pour chaque démarche contacter le service d'accompagnement, qui contactera la famille biologique pour leur expliquer la demande, les informer, les rassurer, démêler leurs éventuelles réserves et craintes... puis attendre pour recueillir un accord/signature. Les établissements disposent d'employés qui peuvent se dédier aux démarches administratives et qui peuvent assurer que les accords écrits sont disponibles le jour où l'enfant en a besoin. La **famille d'accueil doit gérer toute seule** ce surplus de travail et les inquiétudes qui peuvent en découler.

Le **problème est multiplié si la famille accueille plusieurs enfants** et si des enfants biologiques vivent au sein de la famille. Un enfant recevra un appareil dentaire l'autre non, un enfant aura le droit de participer à la colonie de vacances ou d'accompagner les parents d'accueil en vacances, l'autre non, ...

L'ORK formule dans son avis : « Il appartient donc aux professionnels de **développer des démarches pratiques nouvelles** et transparentes pour tous les acteurs impliqués qui n'ont pas nécessairement besoin d'être formulés dans un texte de loi. (...) Il faudra **changer de culture** et mettre en place des **démarches pratiques nouvelles** dans les rapports entre professionnels et familles (...). »

FEL insiste que ces nouvelles pratiques **doivent être élaborées dès à présent**, afin qu'elles puissent être disponibles le jour où la nouvelle loi entre en vigueur. L'absence de cadre de collaboration entraînerait beaucoup d'hésitations et des tensions évitables entre parties. Les rôles des différents acteurs et

les modes de collaboration et d'échange d'informations doivent être redéfinis (Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, Tribunaux, Juges, SCAS, ONE, Services, ...)

FEL salue que la loi prévoit dans son art 12, § 3 la **possibilité que le transfert peut avoir lieu ultérieurement voir automatiquement**. L'avis des autorités judiciaires souligne « il est primordial de faire en sorte que les institutions puissent effectuer leur travail sans subir des blocages malveillants de la part de parents n'acceptant pas le placement de leur enfant. ».

FEL se rallie à la remarque formulée par l'avis de la FEDAS « il serait nécessaire que le texte de loi précise les **conditions** dans lesquelles l'autorité parentale est maintenue, celles qui limitent cette autorité ainsi que celles de son retrait. »

– *Droits de visite (Art. 13)*

Les droits de visite constituent des **droits élémentaires des parents**. L'objectif poursuivi est le **maintien du contact** entre parents biologiques et leurs enfants. Le contact est d'autant plus riche que les concernés arrivent à coopérer étroitement pour l'intérêt supérieur de l'enfant. Lorsque les **parents d'accueil et les parents biologiques** arrivent à percevoir qu'ils constituent un cercle familial élargi, qu'ils voient le fait qu'ils aient une responsabilité commune et qu'ils **acceptent qu'ils se complémentent** dans leurs rôles parentaux pour le bien de l'enfant, le **placement** de l'enfant se déroulera **sereinement**. La famille d'accueil n'est pas une famille de remplacement, mais une famille supplémentaire dans ce cas.

FEL insiste sur le fait que les droits de visite doivent servir à l'intérêt supérieur de l'enfant et non pas être accordés dans l'objectif de consoler des parents biologiques souffrant de la séparation de leur enfant (dont ils sont personnellement responsables). Les **contacts doivent servir à l'enfant** et non pas être partie intégrante de la thérapie des parents biologiques.

Les droits de visite sont essentiels au maintien du contact entre parents biologiques et leurs enfants, mais sont aussi **potentiellement sources d'inquiétudes** et peuvent réveiller de vieilles blessures chez l'enfant. La plupart des enfants sont capables de « digérer » des événements graves. Ceci n'est possible que si les adultes protègent l'enfant de nouvelles expériences perturbatrices voire traumatisantes. L'**impact potentiel** des droits de visite sur la santé émotionnelle de l'enfant accueilli **ne doit donc en aucun cas être négligé** voir sous-estimé.

Actuellement, les modalités et les horaires des droits de visite des parents biologiques d'enfants placés en familles d'accueil avec leurs enfants placés sont **déterminés par le service d'accompagnement**.

Fidèle aux pratiques actuelles, l'article 13 du projet de loi sous avis mentionne : « Si le mineur est confié à une famille d'accueil agréée par l'Etat luxembourgeois, les modalités [du droit de visite] sont déterminées par le service d'accompagnement de l'accueil en famille compétent. »

Dans son avis le Conseil d'Etat constate que le droit de visite des parents « ne saurait être laissé sous le contrôle entier et exclusif de l'établissement ou de la famille d'accueil, en ce qu'il porte une atteinte non justifiée aux droits des parents et au droit des mineurs de garder un contact avec les parents » et formule une opposition formelle.

Il y a donc une lecture manifestement erronée du projet de loi par les auteurs de l'avis du Conseil d'Etat, les modalités des droits de visite n'étant pas fixés par la famille d'accueil mais par le service compétent.

Le Conseil d'Etat propose que la détermination des modalités du droit de visite et d'hébergement **incombe au juge**.

FEL s'oppose à une détermination des modalités du droit de visite et d'hébergement des parents biologiques exclusivement par le juge, mais insiste fortement que le service d'accompagnement reste compétent. Le juge peut p.ex. accorder un droit de visite aux parents de l'enfant accueilli, mais il **devrait incomber au service d'en fixer les modalités détaillées** en accord avec les besoins psychologiques de l'enfant. Les services d'accompagnements sont ceux qui encadrent les droits de visite. Ils observent avec un œil professionnel l'évolution de l'enfant au sein du droit de visite. Ils peuvent évaluer ensemble avec la famille d'accueil :

- A quel âge un enfant est prêt à se séparer de son parent d'accueil le temps du droit de visite (FEL insiste que les droits de visite des enfants inférieurs à cinq ans doivent se faire impérativement en présence d'un parent d'accueil),

- la durée de séparation de ses parents d'accueil que peut tolérer l'enfant sans montrer des signes d'inquiétude,
- la durée du droit de visite possible avant que l'enfant en bas âge montre des signes d'épuisement,
- des adaptations nécessaires dans des phases particulières du développement de l'enfant (peur de la séparation apparaissant autour des 10 mois (« Fremdeln »), ...) ou suite à des événements particuliers (entrée en crèche, décès d'un proche, déménagement, ...)
- la nécessité d'interrompre un droit de visite problématique (apparition d'un conflit devant être réglé en l'absence de l'enfant, parent insultant, alcoolisé, drogué, ...)

FEL souligne qu'un **travail flexible, au rythme de l'enfant et orienté sur base des besoins de l'enfant** doit primer car cette démarche donne les meilleures chances d'apaiser les droits de visite et d'éviter les réactions émotionnelles inquiétantes de l'enfant suite à la rencontre. Par contre, imposer un droit de visite rigide à un enfant contre sa volonté ne fait que creuser le fossé entre lui et ses parents biologiques et risque de découdre tout le système familial élargi.

FEL est d'avis que les **droits de visite doivent être systématiquement accompagnés par un professionnel** pour éviter que des parents biologiques, laissent libre cours à la formulation de leurs désirs en présence de l'enfant. Certains parents biologiques ne peuvent s'empêcher de faire des promesses dénudées de toute réalité et/ou de phantasmer d'un retour éventuel non réaliste. Cette mesure de protection de l'enfant est d'autant plus nécessaire jusqu'au développement complet du langage chez celui-ci. Seul un enfant pouvant clairement exprimer ses besoins peut être compris par des parents biologiques présentant des déficiences éducatives.

FEL rappelle que les droits de visite ne doivent que débiter après un **temps d'attente de 6 semaines minimum après le placement** en famille d'accueil, afin que l'enfant puisse « arriver » émotionnellement dans son nouvel foyer.

Régulièrement des cas où des services exigent que les familles d'accueil présentent l'enfant lors des temps de sieste, respectivement pendant les heures de travail des parents d'accueil, aux temps et lieux qui arrangent le mieux les parents biologiques, ... nous sont rapportés. FEL insiste que les modalités de droits de visite doivent être le **résultat d'une recherche commune du meilleur pour l'enfant et ses deux familles** et non seulement d'une démarche unilatérale qui ne considère que les besoins des familles biologiques.

Nombreuses sont les situations où les enfants réagissent émotionnellement avant et/ou après les rencontres avec leurs parents biologiques (angoisses, insomnies, pertes d'appétit, agressions, crises de colère, ...). FEL demande à ce que les services apportent une **aide réelle aux parents qui accueillent un enfant qui réagit fortement aux droits de visite**. FEL connaît nombreuses situations où les parents d'accueil sont expédiés avec les mots « les droits de visite ont été imposés par le juge et le service est tenu de respecter scrupuleusement le jugement ». Cette approche est inhumaine et constitue, si la situation perdure, une menace pour l'intérêt supérieur de l'enfant. Dans ces cas, les services déconseillent souvent aux parents de demander une entrevue auprès du juge pour motif que cela « n'est pas bien vu » par les autorités judiciaires. Les familles d'accueil et l'enfant accueilli se retrouvent seuls dans leur détresse et aucune issue ne semble à l'horizon. FEL est trop souvent contactée par des parents d'accueil qui vivent les pires difficultés pour que les autorités tiennent compte de leurs problèmes et de celles de leurs enfants accueillis.

FEL est d'avis que lorsqu'un **droit de visite** problématique a dû être **interrompu** (apparition d'un conflit devant être réglé en l'absence de l'enfant, parent insultant, alcoolisé, drogué, ...), l'**ONE** doit en être **informé** par le service via les rapports d'intervention trimestriels.

Si l'intérêt du mineur l'exige, le projet de loi en question prévoit que des **suspensions du droit de visite** peuvent être décidées pour un terme **ne dépassant pas deux mois**. FEL est d'avis que si l'intérêt supérieur de l'enfant est menacé à tel point qu'un droit de visite n'est plus envisageable, un délai de deux mois jusqu'à un nouveau débat contradictoire nous semble **insuffisant** pour apaiser une situation. Il nous semble inutile de convoquer les parties concernées tous les deux mois car cette période est probablement insuffisante pour arriver à un changement de comportement du/des concerné(s).

– *Mesure de placement d'urgence (Art. 28, 29 et 30)*

FEL **salue** que le législateur remplace les mesures de garde provisoires qui subsistaient parfois plusieurs années sans qu'il n'y ait eu de débat contradictoire des parties. Ceci est une violation évidente des droits fondamentaux et n'a plus lieu d'être.

Les mesures de garde provisoires ordonnées actuellement lorsqu'il y a urgence, laissent les acteurs dans le vide et ne constituent pas de base solide pour commencer un travail pédagogique dans une optique de continuité et de stabilité de l'enfant accueilli.

– *Dispense des mineurs (Art. 29 & 36)*

FEL encourage le législateur à maintenir la pratique que **tous les mineurs**, lorsque ceux-ci ne sont pas encore capables de discernement, **ont le droit de demander** une **dispense** pour les entretiens et auditions.

Il faudra clarifier quel acteur demandera la dispense: Service d'accompagnement, Aide juridique du mineur, ... ?

– *Droits des familles d'accueil (Art. 21, 37 et autres)*

Le projet de loi actuel limite les droits des familles d'accueil et nous le regrettons fortement. « Comment protéger un enfant, si vous-même vous n'êtes pas protégés ? » (Communication orale d'un psychologue)

- La FEL insiste que **la famille d'accueil doit avoir le droit d'assister à toutes les entrevues ainsi qu'à l'audience** ainsi que **d'obtenir tous les rapports relatifs aux entrevues et audiences**.
- Par ailleurs, la famille d'accueil doit avoir **accès au droit d'appel** face à chaque décision tout autant que les parents biologiques l'ont (changement des grandes lignes ainsi que des modalités pratiques du droit de visite, décision d'un retour en famille d'origine, ...).

– *Dispositions transitoires*

L'avis des autorités judiciaires mentionne que le projet de loi sous avis ne contient pas de dispositions transitoires. Il précise que « toutes les mesures prises sous l'empire de la législation actuelle restent en vigueur tant qu'elles n'auront pas été remplacées par d'autres mesures. »

Est-ce que cela veut dire que toutes les mesures de garde provisoires et les placements « définitifs » vont à terme être reconsidérés une fois la nouvelle loi en vigueur et qu'un **retransfert de l'autorité parentale vers les parents biologiques constitue la règle** ? Dans le cas contraire, le Luxembourg disposera de **deux types de familles d'accueil, celles disposant de l'autorité parentale** (familles dont le placement de l'enfant accueilli aura été décidé sous l'ancienne loi plus les transferts pour motifs exceptionnels dûment motivés) et **celles qui ne la disposent pas** (familles dont le placement de l'enfant accueilli s'est fait après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi).

L'avis des autorités judiciaires formule une **proposition** : « Afin d'assurer les mêmes droits aux personnes concernées par une mesure de garde provisoire déjà prise au moment de l'entrée en vigueur du projet de loi sous rubrique, l'on pourrait prévoir la possibilité, pour le mineur, son avocat, les parents, tuteur et autres personnes titulaires de l'autorité parentale, de demander au juge de la jeunesse une entrevue que ce dernier devrait alors accorder dans le délai de dix jours ouvrables à partir de la demande. Après cette entrevue, une nouvelle mesure interviendra sur base des dispositions de la législation nouvelle. »

FEL s'oppose formellement à cette proposition. Des familles d'accueil ont accepté la prise en charge d'un enfant accueilli alors qu'on leur a assuré lors de la préparation que le système luxembourgeois prévoyait le transfert automatique de l'autorité parentale. Beaucoup de mesures de garde provisoires durent depuis des années. Imposer à ces familles un changement potentiel de leur situation endéans un délai de 10 jours ouvrables est destructeur de la confiance qu'ont les concernés dans la prise en charge de leur situation.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

– Accès des familles d'accueil aux informations relatives à l'enfant

Il ne va pas toujours de soi que les familles d'accueil aient accès à toutes les informations relatives à l'enfant. En particulier les informations relatives au fait que la mère a consommé de l'**alcool** ou des **drogues** durant la grossesse ne sont pas toujours transmises de façon transparente pour motif de secret

médical. De même, les informations relatives à des **retards du développement** de l'enfant ne sont pas toujours transmises. Les familles d'accueil doivent le plus souvent se contenter d'un rapport succinct oral du service d'accompagnement lors de la phase du matching.

La FEL recommande qu'un **bilan médical et psychomoteur complet de l'enfant** à accueillir soit établi et que la famille d'accueil doit avoir accès au dossier avant même qu'ils ne rencontrent l'enfant une première fois afin que celle-ci puisse décider en toute connaissance de cause si elle se sente prête à accompagner cet enfant.

La connaissance aussi détaillée que possible du vécu de l'enfant et des raisons exactes qui ont conduit à son placement sont essentiels pour assurer le meilleur accompagnement possible de l'enfant par la famille d'accueil et les professionnels qui l'entourent.

– La diversité est la règle et doit pouvoir être considérée

FEL insiste sur le fait que chaque cas est unique et que les autorités doivent développer un **projet individualisé pour chaque mineur**, tenant compte des particularités de chaque cas. La loi doit donc offrir une panoplie de possibilités sans vouloir généraliser les modalités à toute situation, car elles ne sont le plus souvent pas comparables.

– Les services d'accompagnements

Au Luxembourg, **3 services d'accompagnement** du placement familial encadrent les familles d'accueil, familles biologiques et enfants accueillis : Arcus, Croix-Rouge et Antenne familiale-SOS Kannerduerf.

FEL salue que les **critères et procédures relatives à la « sélection-préparation-formation »** en vue de l'obtention d'un agrément ont été **harmonisés**.

On note toutefois que l'harmonisation des **logiques de travail** s'arrête là et que des **différences notables** sont identifiables entre services et même au sein des différents acteurs du placement familial (entre antennes des services et même au sein des même antennes), les employés poursuivent différentes vues relatives à l'accompagnement des familles. Ces différences s'observent au niveau :

- de la philosophie de travail orienté plus ou moins par l'intérêt supérieur de l'enfant,
- acharnement de l'implication des parents biologiques au-delà de ce qui est nécessaire et compatible avec l'intérêt supérieur de l'enfant,
- de la conception de l'objectif de travail du service « accompagner les enfants pour les aider à rejoindre le plus rapidement possible leur famille biologique » ou « accompagner les enfants pour guérir de leurs blessures émotionnelles »
- du nombre d'enfants qui sont encadrés par un professionnel, donc du temps disponible pour une situation,
- des modalités des droits de visites accordés aux parents (fréquence, de type accompagné par un professionnel ou non,..),
- des infrastructures mises en place pour les droits de visite (accès à une salle de bricolage, cuisine, aire de jeux, table à langer, mise à disposition de sièges enfants lors des déplacements, ...).

Les familles d'accueil ne profitent donc pas des mêmes ressources selon le service qui les encadre respectivement selon la personne au sein du service qui les encadre. Ceci est contraire au **principe de l'égalité de traitement** qui devrait être la règle.

FEL encourage les acteurs à **poursuivre leurs efforts d'harmonisation de méthodologies de travail**.

– La charge de travail des acteurs

La **multiplication des entrevues et l'instauration de délais stricts** par le projet de loi aura une répercussion énorme sur la charge de travail non seulement des juges et tribunaux, mais également des services d'accompagnement.

Le projet de loi contient des indications précises quant au renforcement de l'organisation judiciaire.

FEL invite le gouvernement dès à présent à réfléchir sur comment il compte **renforcer les services d'accompagnements** qui représentent l'acteur incontournable pour garantir la bonne coopération de tous les concernés.

FEL invité également le gouvernement à **renforcer le/les services de l'ONE** en charge des enfants accueillis. FEL est informée de cas où l'ONE n'émet aucune réaction alors que les rapports relatifs aux enfants accueillis contiennent des informations inquiétantes qui devraient déclencher des démarches dans un objectif d'atténuation le plus rapidement possible de la détresse. FEL a l'impression que ces rapports sont simplement classés sans pour autant être lus de façon attentive par les collaborateurs faute de dotation en personnel suffisante.

– **Attachement et éventualité d'un retour des enfants accueillis dans leur famille biologique**

Le rôle de la **continuité des figures parentales** pour la mise en place de **liens d'attachement sécurés** et le développement global de l'enfant est essentiel. Toute brisure de ces liens d'attachement – surtout si cette **brisure** n'est pas la première – constitue un traumatisme grave, conduisant nécessairement à des **réactions sévères** : angoisse de séparation, troubles du sommeil, crises de colère, comportements destructeurs, Cette brisure laissera des traces importantes dans la capacité de cet enfant à établir dans l'avenir des relations fondées sur la confiance. La **thérapie** la plus efficace dans ces cas est la **stabilité**.

L'analyse du projet de loi et des différents avis montre une **volonté forte du législateur et de différents acteurs à favoriser autant que possible une stratégie de réintégration familiale de l'enfant accueilli**. Des cas rapportés dernièrement à FEL montrent qu'une certaine évolution au niveau des acteurs se poursuit vers un renforcement de la conception qu'une famille d'accueil est dans tous les cas une **famille de substitution que temporaire** et une considération plus régulière de l'idée qu'une **réintégration est l'objectif supérieur**, alors que jusqu'ici, ces événements restaient très rares.

Des cas de mesures de réintégration progressive d'enfants accueillis vers leur famille biologique après plusieurs années passées en famille d'accueil ont été rapportés à FEL, alors que ceux-ci souffrent toujours de problèmes de dépendance avérée. FEL émet de forts doutes quant au fait que l'**évaluation de la capacité des parents à s'occuper durablement de leur enfant** ait été **complète** et la décision prise vraiment dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

Si l'enfant a déjà développé et conservé des liens d'attachement à ses parents biologiques, et que ceux-ci ont suffisamment évolué pour envisager un retour sans trop de risque de nouvelle rupture, et pour autant que la séparation n'ait pas été trop longue, **FEL encourage un travail pédagogique** en concertation avec tous les concernés en vue de la **préparation d'un retour**. FEL insiste que les **familles d'accueil doivent pouvoir profiter de la même intensité de suivi que la famille biologique** lors de ce processus hautement émotionnel pour eux. La famille biologique est aidée dans la phase d'accueil de l'enfant, la famille biologique doit pouvoir être accompagnée dans sa phase de deuil.

Si les conditions énumérées ci-dessus ne sont pas réunies, **FEL est formellement opposé** à une mise en place de mesures de **réintégration forcée** pour atteindre un retour par tous les moyens. Après un placement qui perdure dans le temps, il arrive un moment où on arrive à un point de non retour concernant l'attachement. L'enfant considère ses parents d'accueil comme « parents psychologiques » et une rupture de ce lien ne peut être que traumatique.

Les familles d'origine éprouvent de grandes difficultés à progresser suffisamment au plan de leurs compétences parentales pour pouvoir reprendre leur enfant après placement, les **enfants accueillis demeurent donc souvent plus longtemps que prévu dans leur famille d'accueil**. Se pose alors un problème majeur : cet enfant doit-il éventuellement retourner dans sa famille biologique, qui n'a pas suffisamment progressé, ou demeurer dans son foyer d'accueil où il a **développé des liens d'attachement extrêmement significatifs** ? Le choix entre les deux familles est encore plus difficile quand les parents biologiques semblent avoir progressé assez pour pouvoir reprendre leur enfant après plusieurs années de placement en famille d'accueil où un attachement sécurés envers les parents d'accueil s'est mis en place.

Plus la séparation de la famille biologique a été longue, plus l'attachement aux figures d'accueil s'est mis en place, plus le retour au parent biologique risque d'être problématique.

Un retour d'un enfant placé dès son plus jeune âge en famille d'accueil, implique impérativement que **l'enfant risque de devoir laisser derrière lui tout de qu'il a connu jusqu'à ce jour** (ses parents

psychologiques, sa maison, sa chambre, ses frères et/ou soeurs, ses amis, ...). Des rencontres avec ses parents biologiques ne changent en rien ce sentiment. L'annonce de cette nouvelle déclenche inévitablement des angoisses d'abandon chez l'enfant. Les parents d'accueil vont vouloir le protéger pour son bien et la spirale de l'écartèlement de l'enfant démarre.

Dans ce cas, l'issue éventuelle d'un retour laisse tous les intervenants dans le doute, la méfiance et l'angoisse. La **peur est un mauvais compagnon** et n'apporte aucun apaisement pourtant essentiel au bien-être des enfants accueillis. Dans ce cas, le risque que les acteurs se déchirent est accru et l'objectif d'une construction d'une relation coopérative entre concernés risque d'être manqué.

Les mesures de réintégration progressive de l'enfant dans son milieu d'origine sont très souffrantes pour un enfant profondément attaché à son milieu d'accueil, et les **symptômes** qu'il développe, le besoin de se tenir très proche d'eux le jour et la nuit, la colère de se sentir ainsi abandonné par ceux à qui il a fait confiance, expriment son angoisse devant la menace de perdre ses parents, devenus « parents psychologiques ».

Il est établi que des retours forcés contre la volonté des concernés sont vécus de façon traumatisante et ne peuvent jamais être dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Le retour dans la famille biologique, quand il se fait, est souvent vécu comme un enlèvement et conduit souvent à des problèmes importants chez l'enfant qui court un haut risque de troubles d'attachement. Il peut développer une incapacité profonde de créer des liens de confiance avec les adultes qui veulent prendre soin de lui, et poser un problème majeur de prise en charge.

Le **manque de qualification de certains acteurs** pensant que le lien du sang est primordial fait que parfois l'imposition des droits élémentaires des parents biologiques à élever leur enfant est privilégié par rapport à l'intérêt supérieur de l'enfant ce qui rend encore possible de nos jours la souffrance d'un enfant ordonnée par l'Etat (**violence étatique**).

FEL soutient une logique de permanence en famille d'accueil, pour éviter la rupture de liens d'attachement et les troubles qui suivent si souvent de telles ruptures.

FEL recommande dans de tels cas de **cesser à nourrir de fausses espérances chez les parents biologiques** et de les **accompagner dans leur deuil / colère** et leur **chemin vers l'acceptation** du fait qu'un retour est contraire à l'intérêt supérieur de leur enfant. La **reconnaissance de la réalité douloureuse** qu'un retour n'est plus envisageable est source de dénouement et une **chance** pour **accomplir le droit de l'enfant à un développement sans menace**. Cette démarche nécessite l'accompagnement par des professionnels hautement qualifiés et capables d'endurer des comportements d'opposition de la part des familles biologiques.

Cela constitue aussi un **débat sociétal** dans la mesure où actuellement un bon parent n'est qu'un parent qui lutte pour récupérer son enfant. Les parents qui s'engagent dans la voie de l'acceptation méritent le plus grand respect de la part de leur entourage : ils renoncent par amour à ce qui leur est le plus cher, parce qu'ils comprennent qu'un retour constituerait une blessure trop profonde pour leur enfant.

– La formation continue et l'échange entre acteurs

La compréhension des principes de la théorie de l'attachement d'un enfant sont essentiels pour agir humainement et prendre des décisions respectant la psychologie humaine. FEL recommande aux autorités de **renforcer l'offre de formations relatives aux spécificités des enfants placés**. Ceci afin d'approfondir les connaissances et les **échanges entre acteurs**.

Récemment l'Université de Luxembourg a organisé un **cycle de conférence** au sujet de « Juvenile justice and children's rights ». Pourquoi pas faire de même au sujet du placement familial ?

– L'importance du « matching »

La réponse du Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse à la question parlementaire N° 3676 de Monsieur le Député Marc Baum indique : « Une concertation est organisée mensuellement par l'ONE avec les différents services en charge de l'accueil en famille afin de discuter des situations des enfants en attente d'un accueil en famille et de la **mise en relation des enfants avec des familles d'accueil potentielles**. Lors de la mise en relation, il est tenu compte le plus possible des

désidératas formulés par les familles d'accueil lors de la sélection, en considération de leur constellation familiale. »

Un **matching réussi est la condition sine qua non** pour atteindre une **capacité de coopération** suffisante **entre parties** concernées. Le matching doit donc être fait avec le plus grand soin et par des personnes disposant d'une longue expérience.

Lors de la mise en relation ou encore appelé « matching », les professionnels ne doivent en aucun cas proposer à une famille d'accueil sans enfants biologiques, qui optent pour un placement longue durée, un enfant dont un retour chez ses parents biologiques est envisageable ultérieurement. Si tel est le cas, il est certain que les parents de substitution s'étant attachés à « leur » enfant ne vont que dans de rares cas être capables de collaborer aux mesures de réintégration progressive de l'enfant dans son milieu d'origine. Et ceci indépendamment de toutes les aides qui leur soient proposées et indépendamment du fait qu'ils ont été confrontés lors de leur phase de préparation à la possibilité d'un retour. Cette non collaboration de la famille d'accueil rend le retour de l'enfant accueilli d'autant plus compliqué que l'enfant par loyauté ne veut rendre malheureux personne. Ce conflit intérieur de l'enfant ne peut être résolu et entraîne inévitablement des symptômes au niveau du comportement.

– Placement d'urgence de mineurs en dessous de 3 ans

Actuellement, il y a toujours trop peu de places pour les bébés placés en urgence et inférieurs à trois ans. La maison Françoise Dolto Anne Asbl à Howald et quelques familles d'accueil de dépannage acceptent des nouveaux nés. Ces capacités arrivent souvent à saturation, les enfants sont donc le plus souvent placés au sein de l'hôpital pédiatrique à Luxembourg. Les infirmiers/ières et bénévoles de Pimpampel asbl font de leur mieux pour assurer la prise en charge des enfants placés d'urgence, mais un environnement hospitalier n'est pas un endroit propice pour l'accueil d'un enfant dont la santé physique ou mentale, la sécurité, l'éducation ou le développement ont fait l'objet de graves lacunes et dysfonctionnements.

FEL invite donc le gouvernement à **diversifier l'offre pour l'accueil des tous petits** afin que la période de battement entre le placement et le retour en famille ou le placement définitif soit encadrée le plus adéquatement possible.

– Attractivité de l'activité de famille d'accueil

Malgré toutes les bonnes intentions, les avertissements, les mesures d'aide volontaires, les assistances éducatives,... **il y aura toujours des enfants** dont la santé physique ou mentale, la sécurité, l'éducation ou le développement sont compromis au sein de leur cellule familiale biologique et qui vont être **placés**.

Un **enfant sera toujours mieux placé au sein d'une famille d'accueil par rapport à un placement dans une institution**, peu importe le degré de dévouement que le personnel y peut apporter. Construire des liens marqués par une attention non-partagée (« ungeteilte Aufmerksamkeit ») et l'assouvissement rapproché et adéquat des besoins exprimés par un enfant est essentiel à la (re)construction d'un attachement et peut être assuré 24/24h et 7j./7j. que par une famille d'accueil.

Les **familles d'accueil fournissent un service primordial et hautement louable à notre société**. Les exigences qu'impliquent cette vocation sont nombreuses et complexes. Les familles d'accueil vivent certaines évolutions du cadre légal tel que le renforcement du droit parental comme une **dégradation** au statut de prestataire pour l'état, devant coopérer avec les autorités et les services coûte que coûte. Cette évolution en la matière **n'encourage guère des candidats potentiels** à entamer la procédure de sélection-préparation-formation.

La naissance d'un enfant constitue toujours un revirement complet de la constellation familiale qui réduit les ressources disponibles à chaque membre de la famille et les libertés individuelles. L'accueil d'un enfant placé multiplie ce phénomène, car **accueillir un enfant entraîne d'accueillir non seulement sa personne, mais également son histoire, sa famille biologique, les autorités, les professionnels dans sa maison, dans son coeur, et dans son quotidien**, etc., etc. Les familles d'accueil affrontent de nombreuses difficultés différentes de celles qu'une famille « normale » peut vivre.

Le maintien de l'autorité parentale des parents biologiques constitue un **frein** considérable au déclenchement d'une vocation pour devenir famille d'accueil respectivement pour accueillir un deuxième, troisième,... enfant.

Si l'activité de famille d'accueil freine la dynamique familiale à tel point que la famille ne respire plus, nous craignons que le modèle de la famille d'accueil, pourtant si puissant point de vue de la guérison d'un enfant traumatisé, devienne malheureusement un **modèle « fin de série »**.

Afin d'augmenter l'attractivité de l'activité de famille d'accueil, FEL propose plusieurs mesures :

• *Statut propre pour les familles d'accueil*

FEL observe que souvent les familles d'accueil ne sont pas considérées pleinement. Tantôt comparés à des assistantes parentales, tantôt à des familles adoptives voire des familles divorcées... FEL insiste que la famille d'accueil est une « institution » à part entière et qu'elle mérite d'avoir un statut propre lequel est pris en compte au sein de toutes les lois qui nous concernent (retraite, prépension, caisse de maladie, caisse pour l'avenir des enfants, congés parentaux/accueil/pour raisons familiales, ...).

Quelques exemples : Un cas d'une famille d'accueil nous a été rapporté, où l'indemnité pécuniaire que reçoit la famille pour l'accueil de jour et de nuit d'un enfant accueilli est déduit de la prépension. L'allocation postnatale a été refusée à des parents d'accueil car un RDV n'avait pas été respecté par les parents biologiques avant le placement,...

FEL pense qu'un statut officiel faciliterait grandement les démarches administratives et mettrait fin aux tracasseries administratives que vivent les familles d'accueil.

• *Elargir le congé d'accueil aux familles d'accueil*

La loi du 3 novembre 2016 portant réforme du congé parental réserve le droit au congé d'accueil et au congé parental au « parent » d'un enfant.

Les familles d'accueil, même si elles accueillent des enfants en très bas âge, n'ont donc droit ni à un congé d'accueil (réservé aux parents adoptifs), ni au congé parental (réservé aux parents suite à la naissance ou à l'adoption d'un ou de plusieurs enfants).

FEL estime qu'il est opportun d'accorder un congé d'accueil et/ou le congé parental aux familles d'accueil lors de l'accueil au sein de leur ménage. Permettre aux parents d'accueil d'être présents lors de la phase d'attachement est primordial pour garantir que l'enfant, issu d'une situation troublante, puisse prendre racine au sein de sa famille de substitution. Cette mesure est dans l'intérêt supérieur de l'enfant et la FEL s'étonne par conséquent que la prise de conscience qu'une « réflexion de fond, notamment sur les répercussions éventuelles d'une telle ouverture. » (Réponse à la question parlementaire N° 313) soit si timide.

• *Ancienneté et protection contre le licenciement lors d'un congé sans solde pour éducation d'un enfant*

Actuellement, la plupart des familles d'accueil demandent un congé sans solde auprès de leur employeur afin de garantir une disponibilité maximale lors de la première phase de l'accueil.

Il s'avère que lors d'un congé de maternité ainsi que du congé parental, souvent l'ancienneté de l'employé continue à courir. Le jour où il réintégrera son emploi, il ne subit donc aucun désavantage par rapport à un employé qui n'a pas sollicité le congé. Les familles d'accueil, par contre, ne profitent pas de cette mesure. L'ancienneté ne court pas lors d'un congé sans solde.

Par ailleurs, un employé profitant d'un congé maternité ou parental est protégé par la loi contre le licenciement. Les familles d'accueil, lorsqu'ils prennent un congé sans solde ne disposent pas de cette garantie.

FEL invite le législateur à proposer aux familles d'accueil qui travaillent dans le secteur public ou privé et qui font le choix de se consacrer à cette mission tant nécessaire et utile, des mesures qui ne les désavantagent pas par rapport à leurs collègues de travail.

• *Elargir le congé pour raisons familiales*

L'expérience montre que les enfants placés en famille d'accueil présentent **plus fréquemment que la moyenne des retards de développement** au plan moteur et langagier et/ou des troubles du comportement. La prise en charge par des spécialistes tels que logopèdes, psychomotriciens, ergothéra-

peutes, psychologues, centre de compétences psycho-pédagogiques, etc. etc. devient souvent nécessaire et **impose aux parents d'accueil de grandes difficultés à concilier vie professionnelle et vie privée.**

FEL saluerait que le gouvernement étudie la possibilité de **doubler le congé pour raisons familiales par tranche d'âge pour les parents d'accueil** d'enfants accueillis tel que c'est déjà le cas pour les enfants qui bénéficient de l'allocation spéciale d'enfant handicapé.

*

REMARQUE FINALE

Nous nous rallions à la majorité des avis qui ont déjà été formulés concernant la **lisibilité du texte.**

Une loi, qui prévoit des mesures d'aide et de protection, qui sont souvent très intrusives et ont un impact énorme sur la vie des enfants, des jeunes et des familles, **doit être compréhensible par tous les acteurs, y compris les non-juristes** et particulièrement par les mineurs et les personnes auxquels ceux-ci ont été confiés.

« La démarche protectionnelle fonctionnera d'autant mieux, si elle est plus clairement définie et mieux comprise. Rendre les systèmes judiciaires mieux adaptés aux enfants accroît leur protection, renforce leur participation effective et améliore aussi le fonctionnement de la justice. » (ORK, 15.03.2019)

*

REFERENCES

Références relatives au projet de loi

7276 – Projet de loi instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire. Date de dépôt : 13-04-2018. Auteur : Monsieur Félix Braz, Ministre de la Justice.

AJ : Avis des autorités judiciaires (10.7.2018)

CE : Avis du Conseil d'État (22.1.2019)

FEDAS : Avis de la fédération des acteurs du secteur social au Luxembourg (4.7.2018)

ORK : Avis de l'Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand. (15.03.2019).

Références des questions parlementaires

Réponse du Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse à la question parlementaire N° 3676 de Monsieur le Député Marc Baum (8 mai 2018).

Réponse commune de Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse et de Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration à la question parlementaire N° 313 de Monsieur le Député Marc Angel (5 mars 2019).

Références autres

Rapport d'activité 2018 du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse publié en février 2019.

Références relatives au développement d'enfant accueillis

Katrin **Ferber-Bauer** & Herbert **Riedle**, et al (2016). Pflegekinder – Alles was man wissen muss. TiVAN-Verlag.

Dr. Bettina **Bonus**, (2006, 2008, 2011, 2016). Mit den Augen eines Kindes sehen lernen, Bd.1: Zur Entstehung einer Frühtraumatisierung bei Pflege- und Adoptivkindem, Bd. 2: Die Anstrengungsverweigerung, Bd. 3: Liebe und nachtragende Konsequenz – eine spezielle Padagogik für aggressive, regelverletzende, grenzüberschreitende Pflege- und Adoptivkinder & Bd. 4: Bonus-Methode – eine Skizzierung am Beispiel Lügen und Stehlen.

Karl H. **Brisch**, (2015). Bindung und Trauma: Risiken und Schutzfaktoren für die Entwicklung von Kindern. Fachbuch Klett-Cotta.

Alice **Ebel**, (2011). Praxisbuch Pflegekind. Informationen und Tipps für Pflegeeltern und Fachkräfte. Schulz-. Kirchner Verlag

Schirin **Homeier** & Irmela **Wiemann**, (2017). Herzwurzeln. Ein Kinderfachbuch für Pflege- und Adoptivkinder. Mabuse Verlag.

Monika **Nienstedt** & Arnim **Westermann**, (2017). Pflegekinder und ihre Entwicklungschancen nach frühen traumatischen Erfahrungen. Fachbuch Klett-Cotta.

