

N° 7994²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

**portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes
et aux familles et portant modification :**

- 1. du Code du travail ;**
- 2. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;**
- 3. de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat ;**
- 4. de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ;**
- 5. de la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux ;**
- 6. de la loi du 1er août 2019 concernant l'institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse ;**

et portant abrogation

- 1. de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ;**
- 2. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille**

* * *

**AVIS DE LA FEDERATION DES ACTEURS DU
SECTEUR SOCIAL AU LUXEMBOURG**

(8.6.2022)

La Fédération des acteurs du secteur social au Luxembourg (FEDAS Luxembourg), première fédération d'employeurs du secteur de l'action sociale, a été créée le 14 juillet 1977 par douze associations proches des réalités du terrain. Elle compte aujourd'hui plus de 180 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.

Forte de quarante années d'expertise dans la défense du secteur social, la FEDAS Luxembourg 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, sur la défense de l'économie sociale et solidaire et sur *l'advocacy* en faveur des populations vulnérables.

De ses principales missions qui tiennent, entre autres, à l'élaboration d'avis et recommandations au sujet des dispositions légales, réglementaires et conventionnelles, à la promotion d'un cadre législatif, réglementaire et conventionnel favorable, et, au soutien du progrès social, la FEDAS Luxembourg adresse son 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 et aux familles portant modification : 1. du Code du travail ; 2. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 3. de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat ; 4. de

la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ; 5. de la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux ; 6. de la loi du 1er août 2019 concernant l'institut étatique d'aide et à la jeunesse ; et portant abrogation 1. de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ; 2. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille

*

L'exposé des motifs du présent projet de loi fait état de nombreux aspects argumentant la nécessité de l'évolution du dispositif législatif actuel, à savoir :

- le changement des défis liés à la prise en charge des mineurs, des jeunes adultes et des familles ;
- la nécessité d'une fusion des dispositifs légaux ayant trait à l'aide et à la protection de la jeunesse ainsi que d'une séparation avec ceux relatifs à la répression des mineurs ;
- la volonté d'offrir des mesures spécifiques et adaptées que ce soit dans le cadre d'une aide volontaire ou dans le cadre d'une aide sous contrainte judiciaire ;
- la poursuite de cinq objectifs spécifiques dont la promotion des droits de l'enfant, l'accent mis sur les mesures volontaires et la prévention, l'amélioration des garanties procédurales, la simplification procédurales et administratives et l'amélioration de la démarche qualité.

Dans cette acceptation, la FEDAS Luxembourg salue la place centrale donnée à la Convention Internationale des Droits de l'Enfant ainsi que la séparation des dispositions législatives en matière de protection et de répression des mineurs.

La FEDAS Luxembourg salue, plus particulièrement, certaines dispositions prévues dans le présent projet de loi, à savoir :

- celles relatives au maintien de l'autorité parentale en cas de placement judiciaire. En effet, dans un contexte d'aide et de soutien, il importe de garantir au mineur et à sa famille le maintien des liens familiaux. Cette disposition contribue également à soutenir la participation des parents à toute mesure mise en œuvre au bénéfice de leur(s) enfant(s) ;
- celles relatives au concept de protection. Le présent projet de loi souhaite œuvrer contre toute forme de maltraitance, notamment celle institutionnelle – les organismes gestionnaires, membres de la FEDAS Luxembourg, soutiennent l'obligation et la généralisation d'un tel dispositif pour servir une aide et un accompagnement de qualité auprès du mineur, du jeune adulte et de la famille ;
- celles relatives à la prévention. La prévention, dans toutes ses déclinaisons, n'avait jusqu'à présent que peu d'échos légal et pratique dans le secteur de l'aide à l'enfance et à la famille. Le présent projet de loi met en avant et développe différentes formes de prévention – gage essentiel de soutien au bien-être des mineurs, des jeunes adultes et des familles présents sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg ;
- celles relatives au partage et à l'échange d'informations entre professionnels qui offre des garanties supplémentaires à l'accomplissement d'une mesure adaptée au bénéficiaire.

Toutefois, l'ambition affichée par le présent projet de loi doit pouvoir garantir une mise en œuvre harmonieuse dans l'intérêt premier des mineurs, des jeunes adultes et des familles.

Les écueils de la dernière décennie appellent à la vigilance à ce sujet. De plus, comme souligné, lors de son bilan relatif à la mise en œuvre de la loi dite AEF^{1 2}, la FEDAS Luxembourg attire l'attention sur la multiplication potentielle des juridictions dans ce contexte d'aide sociale et éducative qui ne participe pas à une appropriation accessible pour tous des nouveaux dispositifs projetés.

Le projet de loi accorde une place importante aux bénéficiaires des mesures d'aide dans le processus les concernant. La FEDAS Luxembourg s'inquiète, cependant, des compétences très étendues qui sont octroyées à l'ONE et déplore qu'en contrepartie les prestataires de mesures d'aide semblent réduits à un rôle de simples exécutants. De plus, ledit projet de loi fait référence, à de très nombreuses reprises, à des règlements grand-ducaux d'application non publiés. Dans cette acceptation, le texte souffre d'un manque de détails nécessaires à sa pleine compréhension.

1 Loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille.

2 Bilan de trois années de mise en application de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille, juin 2014.

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.

*

La FEDAS Luxembourg porte trois grandes réflexions fondamentales sur les droits des bénéficiaires, le système de prévention, d'aide, de soutien et de protection ainsi que sur la mise en œuvre des mesures d'aide.

*

1. LES DROITS DES BENEFICIAIRES

a) Le droit à l'aide, au soutien et à la protection

Le droit à la demande d'assistance ne devrait pas être un substitut du droit à l'aide. Le projet de loi défend, dans son objectif premier, « la promotion de l'intérêt supérieur du mineur, du jeune adulte et de la famille » (cf. article 2). Il ne peut y avoir promotion de l'intérêt supérieur des populations visées dès lors que l'accès à l'aide n'est pas facilité à tous. Le seul droit de recours ne garantit pas un droit à l'aide (cf. article 54) – peu voire aucun des protagonistes cités n'engagera de telle démarche dans un contexte de vulnérabilité. S'ajoute que la disposition telle que prévue 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'enfance 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 ».

Il est ainsi contradictoire de soutenir, d'un côté, la défense des droits de l'enfant ainsi que ceux de la famille et, d'un autre, de soutenir une conception du « droit de demander [...] l'assistance de l'ONE », comme le dispose l'article 46 du présent projet de loi. Prévenir, aider, soutenir et protéger ne peuvent se mettre en œuvre de manière optimale pour répondre aux besoins d'aide exprimés, si l'accès aux mesures s'inscrit dans une lourdeur bureaucratique.

b) L'égalité de traitement

La FEDAS Luxembourg attire l'attention sur une disposition qui semble discriminante à l'égard des mineurs et des jeunes adultes en situation de handicap. En effet, à l'article 23, 3°, dans le cadre de l'accueil en famille, les dispositions suivantes sont énoncées : « on entend par accueil en famille pédagogique intensif, un accueil de mineurs ou de jeunes adultes présentant des troubles du comportement ou de troubles psychopathologiques ou d'importants retards du développement [...]. L'accueillant est au moins détenteur d'un diplôme dans le domaine psycho-social pédagogique, socio-éducatif ou en possession d'une formation dans le domaine des professions de santé au moins égale au diplôme de fin d'études post primaires. » Bien qu'il soit louable de garantir certaines compétences professionnelles de la famille d'accueil visée dans ce cas, il importe d'offrir au mineur ou au jeune adulte présentant un handicap les mêmes chances qu'un autre mineur d'être accueilli en famille. D'imposer des qualifications comme prérequis à l'accueil en famille risque de faire encourir à ces mineurs et ces jeunes adultes une institutionnalisation plus importante que pour d'autres mineurs ou jeunes adultes ne présentant pas de handicap. Il y a, dans la formulation, de ce présent article une différence de traitement qui pose la question de l'égalité des droits entre les mineurs et les jeunes adultes dans le cadre de l'aide, du soutien et de la protection.

c) Le droit à une véritable participation

Il conviendrait de soutenir davantage, par des dispositions complémentaires, une véritable participation des bénéficiaires. Pour exemple, il serait utile de penser, à l'article 31, une participation pleine et active des bénéficiaires telle que soutenue dans l'exposé des motifs. En effet, il serait essentiel que

des réunions de concertations systématiques soient organisées par l'ONE en présence des bénéficiaires et des prestataires. Ce dispositif permettrait d'octroyer un rôle actif au bénéficiaire dès l'élaboration du projet d'intervention (PI) jusqu'à sa fin, en passant par sa réévaluation et d'éventuels ajustements (cf. article 32). Ainsi, il serait dommageable de réduire la participation des bénéficiaires à leur seule signature d'un PI (cf. 4e alinéas de l'article 31).

Il importe, ainsi, que tout bénéficiaire d'une aide, d'un soutien et d'une protection soit pleinement acteur des mesures mises en place en leur faveur. Il est légitime qu'il puisse participer activement à tout le processus d'aide, qu'il soit continuellement informé de toute décision, qu'il s'inscrive dans une véritable dynamique d'échanges et de concertation impliquant l'ONE et le prestataire de mesures d'aide. En ce sens, la mise en œuvre des mesures devrait s'appréhender à travers la notion de partenariat – comme co-construction d'une aide, d'un soutien et d'une protection entre ces différents acteurs. C'est sous cet angle, que l'aide sociale et éducative pourra tirer tous ses effets dans l'intérêt des mineurs, des jeunes adultes et des familles.

*

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

La qualité du système est un élément crucial pour l'avenir des mesures de prévention, d'aide, de soutien et de protection. La FEDAS Luxembourg, à travers ses membres œuvrant dans ce domaine, appelle à clarifier différentes composantes.

a) La prévention

Se basant sur les dispositions de l'article 5 du présent projet de loi – article dédié aux mesures préventives – et considérant les rapports de l'UNESCO de ces dernières années pointant le risque de pauvreté toujours plus grandissant chez les enfants du Grand-Duché de Luxembourg, il est fondamental que l'approche préventive retenue dans ledit projet de loi explicite une lutte contre la pauvreté des enfants ainsi qu'une véritable promotion de la santé. Il ne pourra y avoir d'aide, de soutien et de protection efficace si les besoins fondamentaux des enfants, mais également des jeunes adultes et des familles, ne trouvent pas de réponse au sein du système projeté.

b) L'absence de notions essentielles

Bien que l'article 40 dispose d'un ensemble de compétences allouées au Conseil Supérieur de l'aide, du soutien et de la protection des mineurs, des jeunes adultes et des familles, il n'est nullement mentionné la notion d'innovation soutenant l'adaptation des mesures selon les analyses du secteur qui seront réalisées. En ce sens, le prestataire d'une ou de plusieurs mesures est réduit à un organe d'exécution de la mesure (cf. article 39, (1), 1°). Son expertise ainsi que compétences en matière de connaissance des populations visées par le présent projet de loi, de mise en place effective de mesure, de développement de projets pour répondre à l'évolution des besoins exprimés, de force de conseil et de concertation auprès de différentes instances étatiques dont l'ONE est ainsi réduite à une fonction d'exécution et non à une véritable fonction d'appui aux pouvoirs publics. De plus, l'article 39, 5° à 7°, dispose que les prestataires ont une mission de communication et de collaboration avec les instances gouvernementales et d'autres intervenants sans préciser dans le présent projet de loi le cadre de cette coopération.

c) Des lacunes au niveau de la définition des rôles et des missions des acteurs

Ledit projet de loi souffre d'un certain nombre de lacunes qui ne participent pas à une compréhension pleine et entière du périmètre des rôles et des missions de chaque acteur ni à leur articulation au décours du processus d'aide. Pour exemple, lorsqu'on considère les dispositions relatives aux missions générales de l'ONE (cf. article 35), il est fait mention que l'ONE met en place les mesures dans le cadre de procédure judiciaire (cf. article 35, 5°) ou encore met en place l'assistance éducative (cf. article 35, 9°). Or, la mise en place, ou la mise en œuvre, ou encore l'exécution d'une mesure relève du périmètre des missions confiées aux prestataires (cf. article 39, 1°). L'ONE, en tant qu'organe de l'Etat, devrait

davantage veiller à la mise en place des mesures, quel que soient les contextes (cf. contexte volontaire ou sur injonction judiciaire) qu'à la mise en place effective en tant que telle. Il n'a pas vocation à réaliser une prestation en tant que prestataire. Dans cette acception, la FEDAS Luxembourg s'interroge également sur sa mission d'enquête sociale (cf. article 35, 4°) – mission également dévouée à l'un des services du Service Central d'Assistance Sociale (SCAS) d'après les dispositions de l'article 14 du projet de loi n°7991 portant introduction d'un droit pénal pour mineurs. Ainsi, le lecteur se perd pour comprendre la délimitation des compétences de chaque acteur, des rôles entre ces derniers et, *in extenso*, la délimitation des cadres volontaires et judiciaires.

Clarifier le périmètre des rôles, des missions et des fonctions de l'ensemble des intervenants dans un processus d'aide est la clé de voute d'un système de qualité.

d) La multiplication des juridictions et les incohérences

Les compétences des différentes juridictions sont peu lisibles, dans les dispositions dudit projet de loi. Un exemple tient aux décisions prises concernant l'exercice de l'autorité parentale. Comme le dispose l'article 76, (3), le tribunal de la jeunesse est compétent pour « fixer ou modifier les modalités de l'exercice de l'autorité parentale [...] » dans le cadre du placement d'un mineur. Ces dispositions sont contredites dans le commentaire des articles à travers les explications formulées à Ad Article 76, 4e alinéas, puisqu'il est fait mention que « les titulaires de l'autorité parentale devront saisir le juge aux affaires familiales pour voir les modalités de l'exercice de l'autorité parentale [...] ». Elles le sont également en comparaison avec les dispositions de la Loi du 27 juin 2018 instituant le juge aux affaires familiales, portant réforme du divorce et de l'autorité parentale. S'ajoute que, selon les dispositions du code civil, le retrait de l'autorité parentale relève de la compétence du tribunal d'arrondissement, siégeant en matière civile (cf. Article 387-9bis du Code Civil). Ainsi, pas moins de trois juridictions seraient potentiellement impliquées en matière d'autorité parentale ? N'y-a-t-il pas lieu de prendre l'occasion des évolutions législatives projetées pour simplifier les compétences juridictionnelles, et donc les procédures y afférentes dans ce cas ? 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 judiciaire qu'une même juridiction soit compétente en matière civile et en matière pénale ? De ces relevés et réflexions, le texte du présent projet de loi introduit des confusions au niveau des différentes compétences juridictionnelles et ébranle certains principes de la Justice.

Dans cette même veine, il serait également judicieux de préciser davantage les compétences de chaque juridiction, leurs potentielles intrications avec les mesures d'aides, de soutien et de protection ainsi que les relations avec l'ONE et avec l'Etat. En effet, diverses dispositions du sous-titre 3 – la procédure judiciaire (cf. article 55 à 90) demandent des clarifications en termes de compétences du tribunal, voire du juge, de la Jeunesse et de l'ONE ainsi que la délimitation de leurs compétences. En effet, le juge de la jeunesse est-il compétent pour décider d'une mesure d'aide, de soutien et de protection ? Connait-il la constellation des aides présentes sur le territoire ? L'ONE en tant qu'organe central et de coordination du système d'aides, n'est-il pas l'expert en la matière ? De plus, il serait également appréciable d'apporter un éclairage supplémentaire dès que l'Etat est engagé dans la procédure judiciaire (pour exemple, nous nous référerons à l'article 71) : qu'entend-on par Etat ? S'agit-il du Ministère ayant dans ses attributions l'aide, le soutien et la protection des mineurs, des jeunes adultes et des familles ? S'agit-il d'un autre organe étatique ? etc. Par ces détails d'importance, la procédure judiciaire semble opaque à bien des égards.

e) Une assurance qualité restreinte

Concernant les dispositions des articles 93 à 95 relatifs à l'assurance qualité des services, le bénéficiaire d'une mesure pourra tirer ses effets de l'implémentation d'une assurance qualité si et seulement si des standards de qualité sont définis pour chaque acteur et pour les collaborations entre chaque acteur du système d'aide projeté. L'assurance qualité ne peut se réduire aux seules obligations des services ; c'est-à-dire aux seules obligations de « personne physique ou morale de droit privé ou public offrant des mesures au sens de la présente loi », tel que le dispose l'article 93. Elle s'inscrit nécessairement dans le jeu des collaborations et des coopérations entre acteurs – Etat et juridictions compris ; en ce sens elle devrait être pensée de manière holistique et systémique.

f) Le pilotage du système

Pour soutenir les politiques publiques en matière de conseil, d'évaluation, de surveillance, etc. dans ce champ de l'éducation et de l'action sociale, il est institué dans le présent projet de loi un Conseil Supérieur de l'aide, du soutien et de la protection des mineurs, des jeunes adultes et des familles tel que le dispose l'article 40. En outre, l'articulation, voire la coordination avec l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de la Qualité scolaire, tel que décrit dans la loi du 16 mars 2022 et précisé à travers le texte coordonné de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, présent dans ledit projet de loi, reste peu explicite. Il en va de même lorsqu'il est fait mention, à l'article 38, (2), de la mission de la CRIP de « rassembler les statistiques en relation avec le recueil des informations préoccupantes, les suites données, les prises en charge et les difficultés rencontrées ». Il conviendrait de préciser, sans nul doute, dans un règlement grand-ducal d'application, comment ces trois organes (cf. Conseil Supérieur, Observatoire, CRIP) participent au pilotage des mesures de prévention, d'aide, de soutien et de protection et, *in fine*, à l'avenir de l'ensemble des dispositifs.

*

3. LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES

a) De la détection vers la mise en œuvre d'une mesure

Concernant le traitement de l'information préoccupante (cf. article 38, (3)), pour garantir au mineur une protection, la FEDAS appelle à ce que les procédures ainsi que les délais soient clairement formulés dans un règlement grand-ducal d'application car il y a l'enjeu de la détection de situations de maltraitance pour le mineur et le devoir de répondre à sa protection de manière efficace, coordonnée et cohérente.

La FEDAS Luxembourg rappelle qu'en 2014, dans son bilan de mise en œuvre de la loi dite AEF, elle avait mis en exergue la complexité du système d'aide et la multiplication des interlocuteurs auprès de l'enfant et de sa famille – rendant par là-même difficile pour eux l'identification et la compréhension du rôle de chaque intervenant. En ce sens, la FEDAS appelle à la vigilance dans le cadre du présent projet de loi. En effet, le périmètre des rôles et des missions de l'ONE, de la CRIP et des différentes juridictions compétentes selon le contexte doit être davantage explicite pour que les bénéficiaires de mesure ainsi que les professionnels de terrain aient une connaissance éclairée et accessible des dispositifs projetés. Cet aspect est essentiel pour servir un fonctionnement optimal des mesures de prévention, d'aide, de soutien et de protection projetés.

b) Le projet d'intervention (PI)

Dans la même veine des éléments soulignés précédemment, la FEDAS Luxembourg demande à ce que soit précisée l'articulation des missions des prestataires et de l'ONE dans la cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre du PI tels que le disposent les articles 27 à 32 y relatifs. Avant tout développement à ce sujet, la FEDAS Luxembourg attire l'attention sur le fait que, pour servir une aide et un accompagnement de qualité, il importe que le PI regroupe l'ensemble des mesures à mettre en place et non une mesure telle que le dispose l'article 27 – cet élément de définition étant en contradiction avec ceux présents à l'article 29 relatif au contenu du PI. En outre, La FEDAS Luxembourg revendique que les missions du prestataire et de l'ONE soient revues pour servir leur clarté dans le système d'aide projeté. Plus précisément, dans le contexte du projet d'intervention tel que le disposent les articles 27 à 32, des remarques essentielles s'imposent, à savoir :

- Il conviendrait de délimiter les missions du prestataire de celles de l'ONE en apportant davantage de clarté au texte. Pour exemple, il est explicitement précisé que l'ONE « élabore, évalue et valide les PI » (cf. article 35, 7°), alors que précédemment dans le texte dudit projet, il est fait mention que l'ONE met « en place les mesures dans le cadre d'une procédure judiciaire » (cf. article 35, °). Par souci de cohérence, l'ONE ne peut pas être à la fois un organe de décision et un prestataire de service, et ce quel que soit les contextes. Dans ce sens, il conviendrait de préciser que la mission de mise en œuvre du PI reviendrait à l'ONE et celle de mise en œuvre ou de mise en place d'une mesure reviendrait au prestataire – une clarification évidente en ce sens devrait être apportée à l'article 35, 5° ;

- Il conviendrait que le PI élaboré par l'ONE prenne racine sur des entretiens entre futurs bénéficiaires de mesure et ONE, avec le concours, le cas échéant, d'une ou plusieurs expertises réalisées pour le compte du bénéficiaire (par exemple, on pensera à l'expertise ou à l'évaluation réalisée par un orthophoniste, un médecin, un neuropsychologue, etc.) – cette démarche permettrait de garantir une aide adaptée. L'ensemble de ces éléments devraient être des constituants de la définition du projet d'intervention en son article 27 ;
- Il reviendrait au prestataire de décrire, pour le compte du PI, les besoins du bénéficiaire, les moyens projetés à mettre en œuvre ainsi que les actions envisagées avec le bénéficiaire en capacité de s'exprimer ou, le cas échéant, avec le ou les personnes détentrices de l'autorité parentale ou, encore, avec un membre de sa famille. Ces précisions devraient éclairer le contenu de l'article 29 qui comporte des incohérences, notamment, à travers l'emploi de la terminologie « PI » (cf. tantôt le PI renvoie à un projet regroupant un ensemble de mesures à mettre en place (cf. article 29), tantôt il renvoie à une mesure mise en place (cf. article 27)). Dans cette acception, il serait judicieux, pour servir la cohérence du texte et, *in extenso*, la cohérence de l'aide apportée, qu'un PI soit élaboré pour un bénéficiaire ou plusieurs bénéficiaires appartenant à une même constellation familiale et définisse l'ensemble des mesures à mettre en place. Il servirait ainsi d'outil de coordination à l'ONE concernant l'ensemble des mesures définies pour venir en aide, soutenir et protéger ;
- Il conviendrait de revoir le délai de rédaction du PI tel que le dispose l'article 30 de sorte à soutenir la qualité de rédaction d'un PI et une réactivité quant aux mesures à mettre en place pour répondre aux besoins du (des) bénéficiaire(s).

En outre, il pourrait être judicieux de développer les caractéristiques du projet d'intervention dans un règlement grand-ducal d'application pour servir l'équilibre des différentes parties développées dans le présent projet de loi, d'autant que d'autres éléments relatifs au PI mériteraient d'être clarifiés.

c) Les mesures

Considérant les dispositions des articles 5 à 26, d'une manière générale, il conviendrait de trouver un équilibre dans le descriptif de chaque mesure et de leurs modalités : certaines étant décrites de manière trop sommaire, d'autres l'étant de manière excessive ; certaines modalités relatives à la capacité d'accueil maximale pourraient faire l'objet d'un élément constitutif d'un règlement grand-ducal d'application ; etc.

Plus particulièrement, considérant les dispositions des articles 6 à 15 relatifs aux mesures ambulatoires, il y aurait lieu de revoir la terminologie car certaines mesures (comme, par exemple, la prise en charge psychologique (cf. article 12)) se déroulent généralement dans un lieu de consultation différencié du domicile des bénéficiaires. Toutes ces mesures ne sont ainsi pas des mesures ambulatoires. Il importe ainsi de distinguer les mesures offertes de façon mobiles des mesures se déroulant dans les locaux d'un prestataire.

En dernier lieu, la FEDAS Luxembourg déplore que des dimensions de l'aide apportée aux bénéficiaires ne soient pas relevées dans la description de certaines mesures d'accueil de jour (cf. article 16) ou encore dans certaines mesures dites stationnaires (cf. article 19), comme les dimensions psychologiques et thérapeutiques. Le mineur, accueilli dans ces contextes, présente très souvent une souffrance psychique voir de multiples traumatismes dont les causes peuvent être multiples. Dans ce contexte, une aide basée sur une approche seulement socio-éducative ne peut suffire à répondre à ses multiples besoins.

d) De la qualité des mesures

Il est fondamental de se prémunir de toute forme d'ingérence lorsque des dispositions de la future loi prévoient de déroger aux règles d'agrément en concédant, par exemple, un accueil stationnaire en surnombre de mineurs sur décision unilatérale de l'ONE (cf. article 39 (3)). Cette disposition est intolérable et va à l'encontre aussi bien d'un accueil de qualité pour le mineur placé en institution que des principes de protection et de sécurité en institution. De même, il n'est pas acceptable, pour la FEDAS Luxembourg, que les seuls critères de l'âge et du sexe décident de l'assignation d'un mineur par l'ONE à un groupe d'accueil. D'autres critères socio-pédagogiques relevant de la situation du mineur aussi bien que du groupe d'accueil devraient trouver considération. L'accueil en institution devrait, dans tous les cas, être le résultat d'un processus d'échanges et de concertation (cf. *Hilfeplangespräch*) entre le bénéficiaire, le prestataire et de l'ONE.

Bien que l'ensemble des organismes gestionnaires, membres de la FEDAS Luxembourg, salue la mise en place d'une assurance qualité dans ce secteur, les dispositions de l'article 94, 3), 2° appellent à rationaliser la charge administrative qui se dessine pour le prestataire. Ainsi, il sera essentiel d'allouer des ressources nécessaires pour soutenir le processus qualité au sein de toute structure portant aide, soutien et protection.

e) Le partage et l'échange d'informations entre professionnels

La FEDAS Luxembourg salue la volonté de légiférer sur le partage d'informations entre professionnels (cf. article 49). En outre, elle appelle à en préciser davantage le cadre comme le font certains pays voisins au sein de leur cadre légal en matière de protection de l'enfance.

f) Les dispositions en matière de conservation des données

Dans le respect des dispositions réglementaires en matière de protection des données, la FEDAS Luxembourg attire l'attention sur les délais à partir desquels les données devront être pseudonymisées et anonymisées (cf. article 112). En effet, il n'est pas rare, par exemple, qu'une famille s'étant engagée dans un processus d'aide à un moment donné, fasse une nouvelle demande d'aide quelques années plus tard, et ce, au-delà de cinq ans. Il en va possiblement de même pour un enfant devenu adulte et ayant à nouveau besoin d'aide. A partir de ces exemples, il apparaît que la conservation des données à caractère personnel est essentielle pour servir la qualité de l'aide à redéployer car cette conservation de données permettra de resituer le bénéficiaire dans son parcours d'aide au regard de l'histoire familiale dans ce contexte, des évolutions accomplies et également des contingences qu'il a pu vivre et le conduire à une nouvelle demande d'aide. En somme, la conservation des données à caractère personnel peut servir la qualité du processus d'aide d'une famille, d'un enfant, etc. Cependant, il conviendrait de développer des dispositions adaptées en la matière.

g) Le financement des mesures

À la lumière des dispositions de l'article 97, concernant les paramètres relevés pour le financement des mesures, il n'existe aucun lien permettant de soutenir le développement de la qualité des services. Dans cette acception, comment soutenir une assurance qualité, une conception de protection ainsi que l'adaptation des mesures selon les besoins qu'expriment les populations visées par le présent projet de loi ? Ce dernier, à travers ces dispositions, soutient-il une approche administrative plutôt qu'une approche centrée sur les bénéficiaires et sur la qualité des services ? Ainsi, la FEDAS Luxembourg invite le législateur à ce que le modèle de financement projeté, dans ses modalités d'application, intègre les différents paramètres relatifs aux idéologies soutenues par le présent projet de loi et, plus particulièrement, relatifs à l'implémentation de l'assurance qualité.

h) Le dialogue structuré

Dans le cadre des dispositions réglementaires et conventionnelles existantes³, il est institué un dialogue structuré défini à travers les instances suivantes : le comité de pilotage, une commission de concertation (dédiée au financement des mesures) et la commission qualité. Ces instances ont des objectifs distincts qui soutiennent la collaboration et la coopération entre parties 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 de différents montants

³ 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 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.

« avec les groupements professionnels possédant la qualité et ayant un caractère suffisamment représentatif » (cf. article 106, (2)). 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. Il en est de même pour l'AEF Social Lab, organe appelé à jouer un rôle essentiel dans le développement de la qualité de mesures d'aide, de soutien et de protection.

*

CONCLUSIONS

En conclusion, la FEDAS Luxembourg salue la volonté de réformer en profondeur les lois dite AEF et celle dédiée à la protection de la jeunesse. Elle mesure l'envergure et la complexité qu'engendre une telle démarche législative. Cependant, elle regrette que ledit projet de loi omette une fois de plus le principe du droit à l'aide et qu'il souffre de nombreuses lacunes, desservant sa clarté et faisant craindre de nombreuses lourdeurs procédurales et administratives. Dans cette acceptation, La FEDAS Luxembourg appelle le législateur à considérer l'expérience accumulée depuis plus d'une décennie de sorte à répondre de manière pertinente aux enjeux sociaux et sociétaux qui se posent aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles. La FEDAS Luxembourg donne un avis favorable au projet de loi n°7994 sous conditions que des ajustements soient réalisés et trouvent un écho au sein d'éventuels amendements voire de futurs règlements grand-ducaux d'application.

*Le coordinateur de la Plateforme
Aide à l'Enfance et à la Famille,*
Jacques SCHLOESSER

Le Vice-Président,
Gérard ALBERS

