



18 octobre 2010

AVIS I/62/2010

relatif aux projets de règlements grand-ducaux en vue de la mise en œuvre de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille

- relatif au projet de règlement grand-ducal réglant l'organisation et le fonctionnement de l'**Office national de l'enfance**
- relatif au projet de règlement grand-ducal concernant :
 - l'**agrément gouvernemental** à accorder conformément à la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique et
 - la reconnaissance comme « **service d'aide sociale à l'enfance** » à accorder conformément à la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille

aux **services de « coordination de projets d'intervention » (CPI)** de l'aide à l'enfance et à la famille

- relatif au projet de règlement grand-ducal concernant l'**agrément à accorder aux gestionnaires d'activités pour enfants, jeunes adultes et familles en détresse**
- relatif au projet de règlement grand-ducal précisant le **financement des mesures d'aide** sociale à l'enfance et à la famille
- relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 10 novembre 2006 pour ce qui concerne l'agrément à accorder aux personnes physiques ou aux personnes morales entreprenant ou exerçant une **activité de consultation**, de formation, de conseil, de médiation, d'accueil et d'animation pour familles
- relatif au projet de règlement grand-ducal relatif à la **formation aux fonctions d'accueil socio-éducatif en famille**
- relatif au projet de règlement grand-ducal portant organisation et fonctionnement du **Conseil supérieur de l'aide à l'enfance et à la famille** en exécution de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille

..... AVIS

Par lettre du 15 juillet 2010, Madame Marie-Josée Jacobs, ministre de la Famille et de l'Intégration, a soumis le présent paquet de projets de règlements grand-ducaux à l'avis de la Chambre des salariés.

1. Objet

1. Tout en créant un cadre légal à un secteur qui s'est fortement développé au cours des vingt dernières années, la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille met l'accent sur la prévention, la prise en charge précoce et diversifiée des situations de détresse dans lesquelles peuvent se trouver des enfants, jeunes et leurs familles. Elle cible prioritairement l'aide individuelle aux enfants, aux jeunes adultes et familles en détresse. En effet, en l'absence d'un dispositif institutionnel clairement défini en matière de prévention, l'aide à l'enfance et à la famille a été fortement judiciairisée au cours des dernières décennies.

La nouvelle loi mise sur la coopération de l'entourage de l'enfant, sur les ressources des parents ou responsables légaux pour diminuer le danger pour l'enfant ou le jeune, pour le protéger contre la négligence ou la maltraitance. Les instances judiciaires seront évidemment saisies à des fins de protection de l'enfant dans les situations où l'état de danger ne peut être réduit de façon suffisante dans un contexte de coopération.

2. Selon le champ d'application de la loi, tout enfant ou jeune adulte qui risque un retard de développement, l'exclusion socioprofessionnelle ou qui court un danger physique ou moral peut obtenir les aides prévues par la loi. Dans le souci de préciser le champ d'application de la loi et de valoriser les responsabilités parentales, principe-clé entériné par la loi, est considéré comme éligible tout enfant, dont le développement physique, mental et/ou psychique est compromis, ou dont l'environnement familial a un besoin reconnu pour une aide adaptée en vue de garantir son développement, son bien-être et son éducation.

3. D'autres indicateurs pour une intervention de l'ONE pourront être par exemple les suspicions de violences psychiques, de déficiences en matière d'éducation, de conflits en rapport avec le « devenir adulte » ou conflits d'autonomie, de protection insuffisante mettant en péril les chances de développement harmonieux.

4. Selon une estimation sommaire, quelques 2000 à 2500 enfants et leurs familles pourraient avoir recours à des services d'aide dans le contexte d'une aide « dé judiciairisée ».

5. Un des principaux objectifs visés par la loi est un saut qualitatif dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la famille. Celui-ci devra se traduire par un renforcement de la coordination, de la cohérence et de la continuité des mesures d'aide ainsi que par une implication directe des jeunes et des familles dans les décisions qui les concernent. L'évaluation continue du processus d'aide permettra de témoigner de l'efficacité des mesures engagées.

6. Dans ces buts, la loi entérine différentes missions et procédures concernant le processus d'aide. Celles-ci se réalisent à différents moments du processus et constituent les articulations principales de ce que l'on peut dénommer « le dispositif ONE ».

7. Il s'agit des missions et procédures suivantes :

- élaboration d'un projet d'intervention socio-éducative et psycho-sociale (PI) pour tout enfant en détresse et sa famille et ceci sur base d'un diagnostic multidisciplinaire des ressources et des difficultés des enfants et du système familial dans lequel il vit,

- participation des usagers à l'élaboration des PIs, organisation de séances de concertation entre les jeunes, les familles et les anciens et nouveaux prestataires,
- validation des PIs après examen de la cohérence entre le diagnostic établi et le projet d'intervention proposé,
- financement des PIs,
- désignation d'un prestataire chargé de la coordination et de l'évaluation du PI, dénommé coordinateur du projet d'intervention (CPI),
- financement des mesures par l'ONE comme garant de la mise en œuvre des projets d'aide élaborés en faveur des enfants et des jeunes adultes en détresse.

8. Les missions et procédures susmentionnées lient les principaux acteurs du dispositif ONE qui sont :

- l'Office national de l'enfance en tant qu'administration publique,
- les coordinateurs des projets d'intervention sur le terrain,
- les prestataires et
- le jeune et sa famille.

9. En effet,

- vu la nécessité de mettre à profit la diversité des ressources et compétences disponibles au sein des services œuvrant sur le terrain,
- vu la nécessité d'une certaine proximité entre l'enfant, sa famille et le coordinateur du projet d'intervention (CPI),
- vu la finalité de l'Etat de jouer un rôle subsidiaire par rapport à la société civile, de restreindre son périmètre et de soutenir l'autonomie du secteur associatif,

il est opté pour une séparation claire et nette des missions d'orientation, de coordination et d'évaluation d'une part et de la mission de validation et de financement des prestations d'autre part. Ainsi, il est prévu d'attribuer la fonction de coordinateur du projet d'intervention à des acteurs du terrain et de concevoir l'ONE comme instance étatique avec des missions ponctuelles et spécifiques, qui seront entre autres celles de la définition de critères et de procédures de qualité, de la validation des démarches d'aide voire des PIs et de leur financement. L'ONE veillera bien entendu dans le cadre de ses missions légales à ce qu'un diagnostic de la situation de l'enfant et de sa famille soit établi, veillera à ce que la coordination des mesures mises en place soit assurée et à ce que les mesures d'aide soit délivrées aux enfants et jeunes qui en ont besoin.

10. En principe, le processus d'aide se déroule en fonction des moments-clés énoncés ci-après. Les droits et obligations respectives, de même que les procédures régissant les interactions entre les partenaires (CPI, ONE, prestataires, enfant, jeune et sa famille) sont précisées dans un ensemble de règlements grand-ducaux, ainsi que dans un contrat entre service CPI et ONE.

11. Les principaux moments du processus d'aide sont les suivants :

1. Détection et dépistage de la situation de détresse
2. Désignation d'un CPI (étape facultative en fonction de la complexité de la situation de détresse)
3. Bilan de la situation sur base d'un diagnostic multidisciplinaire global
4. Elaboration d'un Projet d'intervention (PI)
5. Analyse du PI par l'ONE
6. Validation et financement du PI par l'ONE
7. Répartition des mandats parmi les prestataires

8. Mise en œuvre du PI
9. Evaluation du PI et des prestations prévues par le PI
10. Ajustement du PI avec le cas échéant nouvelle analyse de ce dernier par l'ONE.

12. Le présent ensemble de 7 projets de règlement grand-ducal poursuit l'objectif de préciser les modalités d'exécution de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille et de remplacer différents règlements grand-ducaux existants afin d'adapter les dispositions réglementaires à l'esprit et aux conditions de la nouvelle loi.

13. Les projets de règlement grand-ducal concernent les différents acteurs du dispositif ONE :

- l'Office National de l'Enfance : le premier projet de règlement grand-ducal précise les modalités de son organisation et fonctionnement,
- le Service de coordination du projet d'intervention : le projet de règlement grand-ducal suivant régit les conditions liées à l'agrément gouvernemental d'un tel service conformément à la loi dite ASFT du 8 septembre 1998 et la reconnaissance du service comme service d'aide sociale telle que prévue par l'article 13 de la nouvelle loi,
- les prestataires des mesures d'aide sociale : le projet de règlement grand-ducal qui est présenté par la suite régit, conformément à la loi dite ASFT du 8 septembre 1998, les conditions liées à l'agrément des différentes mesures d'aide et ceci en tenant compte de la visée de la nouvelle loi qui est axée essentiellement sur l'activité et non plus sur la structure.

14. Il en est de même du projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 10 novembre 2006 pour ce qui concerne l'agrément à accorder aux personnes physiques ou aux personnes morales entreprenant ou exerçant une activité de consultation, de formation, de conseil, de médiation, d'accueil et d'animation pour familles afin de l'adapter surtout au niveau des conditions d'agrément pour consultations thérapeutiques, dont le financement est prévu par la nouvelle loi.

15. L'avant dernier projet de règlement grand-ducal précise les modalités de formation pour les fonctions d'accueil socio-éducatif en famille, formation retenue comme condition d'agrément au projet de règlement grand-ducal afférent.

16. Par ailleurs, le quatrième projet de règlement grand-ducal définit les modalités de financement des prestations d'aide et du Service de coordination du projet d'intervention. Le dernier projet de règlement grand-ducal prévoit l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de l'aide à l'enfance et à la famille prévu par la nouvelle loi.

17. La Chambre des salariés se doit de formuler des remarques générales ayant trait à tous les projets de règlement grand-ducal ainsi que des objections qui sont propres à chacun des sept projets de règlement grand-ducal.

2. Remarques générales

18. A titre liminaire, la CSL critique la façon de légiférer du gouvernement sans avoir impliqué au préalable les organisations professionnelles œuvrant dans le domaine des mesures d'aide à l'enfant et à la famille ainsi que les organisations syndicales représentatives dans ce secteur. Une telle implication préalable dans l'élaboration des textes aurait évité un certain nombre d'incohérences, de malentendus d'incompréhensions et d'erreurs plus ou moins ostensibles.

19. A titre principal, notre chambre se doit de constater qu'aucune base légale expresse n'est prévue dans la loi du 16 décembre 2008 habilitant le recours à des projets de règlement grand-ducal en vue d'exécuter certaines dispositions de la loi.

20. Ainsi force est de constater qu'aucun article de la loi ne permet de régler l'organisation et le fonctionnement de l'Office national de l'enfance. Il en va de même pour les autres projets de règlement grand-ducal sauf pour celui concernant l'agrément gouvernemental à accorder conformément à la loi du 8 septembre 1998 dite loi ASFT aux services de « coordination de projets d'intervention » (CPI) de l'aide à l'enfance et à la famille ainsi que pour celui concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires d'activités pour enfants, jeunes adultes et familles en détresse, les deux projets trouvant leur base légale aux articles 1 et 2 de la loi de 1998 précitée ci-avant.

21. Il ne suffit pas de renvoyer dans le visa des autres projets de règlement grand-ducal de façon générale à la loi du 16 décembre 2008 alors que celle-ci ne prévoit pas de dispositions permettant de renvoyer *expressis verbis* à des règlements d'exécution.

22. Les projets de règlement grand-ducal qui renvoient à la loi de 2008 sont par conséquent illégaux faute de base légale.

Il faudrait par conséquent modifier la loi du 16 décembre 2008 et prévoir soit une disposition générale qui permet le renvoi à un ou plusieurs règlements grand-ducaux en ce qui concerne l'exécution de certaines de ses dispositions, soit prévoir de façon précise dans chacun des articles de la loi une telle disposition de renvoi.

23. Subsidiairement, notre chambre est d'avis que certaines dispositions prévues dans les règlements grand-ducaux devraient figurer dans le texte même de la loi. Il en va ainsi par exemple de l'organisation et du fonctionnement de l'Office national de l'enfance ainsi que du Conseil supérieur de l'aide à l'enfance et à la famille. Il en est de même du régime applicable au « coordinateur des projets d'intervention ». Selon la CSL, il est malsain au regard de la lisibilité et de la transparence des textes de loi d'avoir systématiquement recours à des règlements grand-ducaux qui échappent au contrôle du Parlement et permettent ainsi au gouvernement de les modifier à tout moment à sa convenance.

24. De façon plus subsidiaire, la CSL critique la procédure très lourde du processus d'aide à l'enfance, le degré de complexité des textes laissant intervenir une multitude d'acteurs tels que l'ONE, les coordinateurs des projets d'intervention sur le terrain, les équipes multidisciplinaires, les prestataires des mesures d'aide sociale, le jeune et sa famille ainsi que surtout le manque de coordination entre les différents acteurs.

Dans cet ordre d'idées, la CSL tient à rappeler les remarques formulées par les deux chambres salariales, la CEP-L et la Chambre de travail¹ dans leurs avis respectifs du 11 décembre 2007²

¹ Extrait de l'avis de la Chambre de travail : « ...Dans quelle mesure l'ONE coopérera-t-il avec le comité

et du 25 janvier 2008 au projet de loi relatif à l'aide à l'enfance dans lesquels elles ont critiqué l'absence de coordination entre l'ONE, l'ORK et le SCAS, problème qui, jusqu'à ce jour, n'a pas trouvé de solution par une quelconque consécration textuelle.

C'est surtout le rôle attribué par les présents projets de règlement grand-ducal au coordinateur de projets d'intervention qui suscite de nombreuses interrogations et hésitations de la Chambre des salariés. Notre chambre professionnelle se pose notamment la question de savoir s'il est conforme à l'esprit de la loi de 2008 d'ériger ce coordinateur en institution supplémentaire. Le texte de loi n'est pas très explicite à ce sujet pour ne prévoir à son article 6 que la désignation (par l'ONE) dans le cadre de tout projet d'intervention socio-éducative et psychosociale d'un prestataire chargé, au bénéfice de l'enfant, du jeune adulte et de leur famille, d'une mission d'orientation, de coordination et d'évaluation des mesures. L'exposé des motifs général du présent paquet réglementaire énonce que pour concrétiser la séparation claire et nette des missions d'orientation, de coordination et d'évaluation d'une part et de la mission de validation et de financement des prestations d'autre part, il est prévu d'attribuer la fonction de coordinateur du projet d'intervention à des acteurs du terrain et de concevoir l'ONE comme instance étatique avec des missions ponctuelles et spécifiques, qui seront entre autres celles de la définition de critères et de procédures de qualité, de la validation des démarches d'aide voire des Pls et de leur financement.

Le service de coordination des projets d'intervention se voit attribuer en vertu des présents projets de règlement grand-ducal un rôle clé et devra occuper une place particulièrement importante, institutionnalisée en tant que relais entre les prestataires d'aides et l'ONE, dans le processus de protection de l'enfance. Est-ce que ce genre de décision, d'une telle envergure, dépassant la simple mise en œuvre du cadre légal, peut appartenir au seul pouvoir réglementaire ? De l'avis de la Chambre des salariés, la délimitation des compétences ainsi que les grandes lignes relatives aux droits et obligations respectifs des acteurs, de même que les interactions entre ces partenaires devraient plutôt relever du domaine réservé à la loi, les précisions supplémentaires pouvant tout au plus faire l'objet de mesures d'exécution via règlement grand-ducal.

25. En dernier ordre de subsidiarité, la CSL se permet de faire quelques remarques ponctuelles concernant chacun des projets de règlement grand-ducal.

luxembourgeois des droits de l'enfant, appelé „Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“ (ORK)? Les missions de l'ORK sont définies à l'article 3 de la loi du 25 juillet 2002 portant institution de l'ORK. Elles consistent principalement dans l'analyse de la situation des droits de l'enfant au Luxembourg, l'élaboration de recommandations et des conseils permettant d'assurer une meilleure protection des droits et intérêts de l'enfant et la formulation d'avis sur les lois et règlements concernant les droits de l'enfant.

Les missions de l'ONE sont définies à l'article 4 et aux articles 19 et 20 du projet sous avis. Surtout les missions plus générales de l'ONE, définies à l'article 4 (prévention des situations mettant en danger les enfants et les familles, sensibilisation aux droits de l'enfant, rapports sur la situation de l'aide aux enfants en détresse etc. ...), risquent d'empiéter sur celles de l'ORK. Dès lors, il serait recommandé de prévoir une coopération entre ces deux institutions, afin d'obtenir un travail cohérent et une vue globale, unique sur la situation des enfants au Luxembourg... Par conséquent, nous nous demandons quel sera à l'avenir le rôle du Service central d'assistance social (SCAS) qui jusqu'à présent menait les enquêtes sociales sur demande des tribunaux de jeunesse? Quels critères seront appliqués par les cours et tribunaux pour choisir plutôt l'ONE que le SCAS, ou vice-versa, pour mener les enquêtes sociales? Une clarification s'impose... ».

² Extrait de l'avis de la CEP-L : « ...Au vu du nombre important de missions de l'ONE, se pose toutefois la question de la coordination de l'ONE avec les structures préexistantes? Il est dès lors souhaitable que le projet de loi précise clairement comment les différentes institutions œuvrant en faveur de la protection de l'enfance interagiront... ».

3. Remarques ponctuelles

3.1. Projet de règlement grand-ducal réglant l'organisation et le fonctionnement de l'Office national de l'enfance

25.1. Sous réserve du défaut de base légale du projet de règlement grand-ducal, le texte ne précise pas le nombre d'emplois et de fonctions tels que prévus par la loi du 16 décembre 2008 pour les différentes unités qui sont décrites à l'article 1 du projet de règlement grand-ducal. Quel est par exemple le nombre de pédagogues, d'infirmiers gradués ou d'ergothérapeutes pour les quatre unités que sont l'unité « affaires générales », l'unité « évaluation et suivi des projets d'intervention », l'unité « gestion des droits aux mesures d'aide » et l'unité « informatique » ? Notre chambre est d'avis que l'objet du règlement grand-ducal consiste non seulement à élaborer les unités de l'ONE, mais également de faire le lien concret avec l'article 9 de la loi en précisant pour chacune des unités le nombre d'emplois qualifiés. Le défaut de préciser le nombre d'emplois qualifiés pour chacune des unités ne permet pas au législateur de prévoir le besoin en financement annuel qui est à charge de l'Etat. En d'autres mots, dans la mouture actuelle du règlement, le ministère de la Famille est libre de disposer du nombre d'emplois qualifiés selon sa convenance, ce qui, aux yeux de notre chambre, est inacceptable.

Par ailleurs, il reste quelques imprécisions dans le texte que notre chambre se doit de soulever :

Le présent projet de règlement grand-ducal instaure une procédure de « reconnaissance comme service d'aide sociale », qui peut prêter à confusion.

Cette procédure de reconnaissance ne semble s'appliquer qu'aux prestataires de mesures d'aide et ne pas concerner le service de coordination, pour lequel est prévu un autre règlement grand-ducal détaillant les conditions spéciales relatives à sa reconnaissance comme service d'aide sociale.

Or, le texte légal ne différencie pas entre la reconnaissance comme service d'aide sociale selon qu'il s'agit du coordinateur ou des autres prestataires d'aides.

En effet, l'article 13 de la loi du 16 décembre 2008 prévoit, sans différenciation entre le type de service ou le prestataire concerné, que pour être reconnu comme service d'aide sociale à l'enfance, le gestionnaire des mesures d'aide énumérées dans le texte légal doit respecter les conditions ayant trait à :

- l'agrément ministériel,
- la définition d'un projet d'orientation des activités,
- la promotion de la participation des enfants et des parents bénéficiaires,
- l'association à la lutte contre la violence, la toxicomanie et à la prévention du suicide,
- l'établissement d'un règlement d'ordre interne,
- la documentation des mesures d'aide prestées,
- l'organisation de séances de supervision ou de formation,
- la coopération avec organisations apparentées,
- l'évaluation externe régulière de la qualité des mesures d'aide.

Par ailleurs, la formulation de l'article 3 du présent projet de règlement grand-ducal selon laquelle « *le prestataire enverra au directeur de l'ONE une documentation prouvant qu'il garantit dans son travail une qualité des mesures d'aides conforme aux éléments énoncés à l'article 13 de la loi, en joignant les documents nécessaires et les déclarations d'intention indispensables pour chacun des points précisé par la loi, et ce pour autant que le point le concerne* » est extrêmement vague et imprécise et ne permet nullement à un prestataire déterminé de connaître l'étendue exacte de ses droits et obligations. Reléguer par règlement grand-ducal la détermination du contenu exact des obligations, droits et devoirs des parties à d'autres niveaux (celui des lignes directrices et standards de référence à élaborer et publier par l'ONE et celui des conventions-cadres à négocier entre les services d'aide sociale à

l'enfance et l'ONE et celui des conventions-cadres entre l'Etat et les regroupements représentatifs du domaine) ne fait que compliquer inutilement le dispositif qui se veut réactif et performant pour pallier aux situations urgentes d'enfants en détresse.

Se pose encore la question de savoir si cette reconnaissance comme service d'aide sociale à l'enfance est automatique dès le dépôt de la demande y relative, accompagnée de la documentation requise, ou, si au contraire, le directeur de l'ONE dispose d'un certain pouvoir d'appréciation en vue d'accorder ou de refuser une telle reconnaissance au prestataire requérant. Le projet de règlement grand-ducal ne fait qu'évoquer une procédure de « retrait » de la reconnaissance en cas de non-respect du délai de mise en conformité. Le texte du projet de règlement grand-ducal omet encore de prévoir explicitement des voies de recours relatives à cette procédure de reconnaissance, le dispositif prévu à l'article 9 du projet de règlement grand-ducal ne prévoyant que d'autres cas de recours. Dans un souci de clarté et de prévisibilité de la règle de droit, la Chambre des salariés demande un rajout textuel, tant en ce qui concerne les motifs de refus pouvant le cas échéant être opposés au demandeur de la reconnaissance qu'en ce qui concerne les possibilités de recours (voies de recours administratif et juridictionnel) contre les décisions refusant à un prestataire la reconnaissance comme service d'aide sociale.

L'article 3 dispose encore que l'obligation de documentation inclut une documentation en continu des processus de mise en œuvre des mesures d'aide conformes aux lignes directrices et aux standards de référence publiés par l'ONE. Encore faut-il savoir quelles sont ces lignes directrices et les standards de référence ? Sont-ils publiés tous les deux par l'ONE (force est de constater que le participe passé « publiés » se réfère uniquement aux lignes directrices) et peuvent-ils être modifiés ?

Le même article parle d'un délai de mise en conformité. Cette mise en conformité s'applique-t-elle de manière générale aux conditions requises au titre de l'article 13 de la loi de 2008 ou au contraire seulement à l'obligation de documentation ? Cette mise en conformité sous délai est par ailleurs prévue sans indication d'un tel délai. Cette précision est néanmoins importante alors que le directeur de l'ONE peut retirer la reconnaissance au gestionnaire du service si « ce » délai de mise en conformité est passé.

L'article 5 dispose que l'ONE peut accorder une participation financière sous forme de forfaits en application de l'article 15 de la loi, de subventions extraordinaires ou de toute autre subvention admissible au regard de la législation applicable. Si la base légale des forfaits est consacrée à l'article 15 de la loi, notre chambre se doit néanmoins de poser la question dans quelles hypothèses des subventions extraordinaires peuvent être accordées et quelle est la législation applicable pour accorder toute autre subvention.

En ce qui concerne les procédures de recours prévues à l'article 9, force est de constater que les voies de recours extrajudiciaires sont dépourvues de tout délai tant en ce qui concerne la saisine de l'ONE et du ministre que la réponse de l'ONE et du ministre à l'égard de l'intéressé. Encore faudra-t-il savoir quelles sont les parties intéressées dans un litige qui oppose l'ONE, ses collaborateurs, les gestionnaires de services d'aide sociale, le jeune et sa famille. Vu la dépendance financière et fonctionnelle de l'ONE à l'égard du ministère de la Famille, notre chambre doute de l'efficacité de telles voies de recours.

3.2. Projet de règlement grand-ducal concernant 1. l'agrément gouvernemental à accorder conformément à la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique et 2. la reconnaissance comme « service d'aide sociale à l'enfance » à accorder conformément à la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille aux services de « coordination de projets d'intervention » (CPI) de l'aide à l'enfance et à la famille

25.2. Ce projet de règlement grand-ducal a pour but de prévoir les règles applicables aux services œuvrant en tant que intervenant désigné pour la coordination des mesures engagées en faveur du demandeur d'aide dans le cadre d'un projet d'intervention socio-pédagogique.

D'après l'exposé des motifs du présent projet de règlement grand-ducal, ces services de coordination de projets d'intervention nouvellement créés par la loi du 16 décembre 2008 sont gérés par des prestataires privés ou par des organismes publics qui opéreront sous la responsabilité de l'ONE et qui ont pour principales missions l'orientation, la coordination et l'évaluation des mesures d'aide aux enfants ou jeunes en détresse.

Le coordinateur de projet d'intervention (CPI) n'interviendra pas à un niveau socio-pédagogique éducatif ou thérapeutique auprès de l'enfant ou sa famille, il ne sera pas prestataire de mesures d'aide sociale. Le CPI a surtout une fonction de gestionnaire du processus d'aide.

Les services de coordination du projet d'intervention seront à agréer par le Ministère de la Famille et de l'Intégration. Les conditions d'agrément ont trait aux conditions de qualification professionnelle, de formation spécifique en matière de coordination de services, d'expérience professionnelle.

Afin d'éviter des incompatibilités et en vue de garantir l'indépendance de ce service, le CPI ne peut pas être affecté partiellement ni à un service de prestation d'aides, ni à un service judiciaire. Aucun lien de parenté jusqu'au 2^e degré avec la famille ne doit exister avec le personnel du service CPI.

Les CPI sont sélectionnés en vertu de différents critères, liés notamment à la proximité relationnelle, géographique ou autre entre les usagers et un service de coordination déterminé. Les gestionnaires de CPI seront financés via forfait mensuel.

Des conventions de collaboration peuvent être conclues entre les services CPI et l'ONE.

La loi du 16 décembre 2008 prévoit dans son article 6 la désignation, dans le cadre de tout projet d'intervention socio-éducative et psychosociale, d'un prestataire chargé au bénéfice de l'enfant, du jeune adulte et de leur famille, d'une mission d'orientation, de coordination d'évaluation des mesures.

Une telle formulation du texte légal ne fait pas nécessairement appel à une fonction institutionnelle distincte à créer (par règlement grand-ducal), mais devrait permettre, de l'avis de la Chambre des salariés, de recourir aux services de l'ONE, voire d'agir tout au plus par délégation ponctuelle, sous le contrôle de l'ONE, en ayant recours à des prestataires intervenant dans le processus d'aide à l'enfance en détresse. En effet, la mission de supervision englobant l'orientation, la coordination et l'évaluation des mesures d'aides devra pouvoir être assurée par l'ONE et ne pas être diluée par l'intervention davantage de personnes interposées. Le texte légal prévoit d'ailleurs d'assortir le nouvel organisme public (ONE) des ressources humaines compétentes nécessaires en vue d'assurer les fonctions et mission imparties par le nouveau dispositif. Il s'agit notamment du personnel spécialisé affecté de manière permanent à l'ONE ainsi que du personnel des équipes multidisciplinaires dont les agents peuvent être temporairement affectés à l'ONE.

La Chambre des salariés préconiserait en effet le choix politique de la centralisation de la coordination des projets d'intervention au bénéfice des enfants et familles en détresse entre les mains de l'établissement public nouvellement créé, l'ONE. L'intervention d'autres organismes de droit privé ou de droit public devrait se limiter à la mise en œuvre du dispositif de protection sur le terrain.

En effet, une multiplication démesurée d'intervenants risque de s'opérer au détriment de la performance et de l'efficacité du dispositif visé.

Pour le cas où l'organigramme institutionnel préconisé devra néanmoins être maintenu, notre Chambre exige que ce soit le législateur lui-même, qui procède à l'identification des missions et compétences du coordinateur de projets d'intervention et à la délimitation des relations entre le service de coordination de projets d'intervention de l'aide à l'enfance et à la famille, le personnel des unités de l'ONE et les équipes multidisciplinaires.

L'agrément ministériel dans le chef du coordinateur de projets d'intervention

En vertu du présent projet de règlement grand-ducal, un agrément ministériel est requis dans le chef des organismes de droit public ou de droit privé œuvrant dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la famille en proposant plus particulièrement l'activité de « service de coordination de projets d'intervention d'aide à l'enfance et à la famille ».

Le requérant (gestionnaire du service) et son personnel (pluridisciplinaire) sont tenus de remplir les conditions d'honorabilité, de qualification professionnelle, de formation continue et d'assurer au profit des enfants et jeunes ainsi qu'à leurs familles une accessibilité continue de coordination des mesures d'aide sur plusieurs années. Par ailleurs, ils sont tenus d'offrir leur service dans la langue choisie par le bénéficiaire parmi les trois langues officielles du pays.

Les infrastructures et les équipements sont soumis à des exigences précises de sécurité et de salubrité.

L'agrément est délivré sur requête du gestionnaire sur base d'un dossier englobant les documents et renseignements dont le détail est prévu par le projet de règlement grand-ducal.

Outre l'affichage obligatoire de l'agrément à l'entrée du lieu où se déroule l'activité pour enfants, jeunes adultes et familles en détresse, le projet de règlement grand-ducal prévoit encore les modalités de contrôle sur base de visites périodiques des lieux et à travers la communication annuelle par le gestionnaire de toute donnée et pièce requise au ministre compétent.

La reconnaissance du CPI comme « service d'aide sociale à l'enfance »

Le présent projet de règlement grand-ducal se limite à l'instauration de la procédure de reconnaissance de « service d'aide sociale à l'enfance » qu'au profit du seul service de coordination des projets d'intervention, tandis que la procédure de reconnaissance au profit des prestataires de mesures d'aide est prévue par le projet de règlement grand-ducal relatif à l'organisation et le fonctionnement de l'ONE.

De prime abord, la CSL ne voit pas pourquoi le projet de règlement grand-ducal introduit à côté d'un agrément prévu par l'article 13 de la loi de 2008 ainsi que par l'article 2 de la loi ASFT une procédure spéciale de reconnaissance comme « service d'aide sociale à l'enfance ». Une telle procédure supplémentaire de reconnaissance qui est, répétons-le, dépourvue de base légale – l'article 13 de la loi de 2008 ne permet pas une telle consécration par règlement grand-ducal – n'apporte par ailleurs aucune réelle plus-value par rapport à l'agrément.

Le système risque de se compliquer davantage, alors qu'il y a lieu de solliciter lesdites « autorisations » à des instances différentes : l'agrément, qualifié de garantie « structurelle », est délivré par le ministre, alors que la reconnaissance, qualifiée de garantie « procédurale », est décernée par le directeur de l'ONE.

Qu'advient-il en cas de décisions contraires (p.ex. agrément accordé, reconnaissance refusée) ? La Chambre des salariés réitère sa revendication consistant à confier au pouvoir législatif le soin de définir les grandes lignes relatives au régime applicable au service de coordination des

projets d'intervention (cf supra). Il s'agit plus particulièrement des principes ayant trait aux critères qualitatifs de la coordination des mesures d'aide (p.ex la liste des interlocuteurs destinataires de l'obligation de coopération du CPI (art 15 projet de règlement grand-ducal) ou les interdictions et incompatibilités (art 17 du projet)).

La CSL se demande encore si l'article 19 du présent projet de règlement grand-ducal, relatif à la surveillance par l'Etat ne devrait pas plutôt figurer dans le projet de règlement grand-ducal relatif à l'organisation et le fonctionnement de l'ONE pour s'appliquer à la procédure de reconnaissance comme service d'aide sociale en général et donc aussi bien aux prestataires d'aides qu'au coordinateur de projets d'intervention.

3.3. Projet de règlement grand-ducal concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires d'activités pour enfants, jeunes adultes et familles en détresse

25.3. En ce qui concerne les effectifs du personnel d'encadrement pour les différents types d'activités, notre chambre ne peut pas suivre le bien-fondé des valeurs-clés attribuées aux différents types d'activité.

Pourquoi nécessite-t-on cinq fois moins de postes à temps plein par usager en régime nuit dormante qu'entre 6.00 et 22.00 heures et à quoi correspond un poste à temps plein par usager par rapport au nombre d'enfants à encadrer ?

Notre chambre tient à signaler qu'un régime nuit dormante ne peut, selon la convention collective SAS, être instauré qu'à la demande de la délégation du personnel ou bien à la demande de l'employeur, mais uniquement avec l'accord de la délégation du personnel. Force est néanmoins de constater que certains employeurs du secteur imposent unilatéralement un tel régime sans avoir demandé ou obtenu l'accord des représentants des salariés.

Concernant les conditions de qualification professionnelle des personnes assurant l'accueil de base telles que prévues à l'article 17, alinéa 3, il est exigé que 33% au moins des heures d'encadrement de base prestées par du personnel qualifié doivent être assurées par des personnes faisant valoir des qualifications professionnelles de type postsecondaire. La CSL se demande pourquoi il est précisément fait référence à tel type de qualification professionnelle pour un accueil de base alors que pour l'accueil socio-éducatif en institution d'enfants ou de jeunes adultes en détresse ou d'activités d'insertion professionnelle, il est permis de recourir à des détenteurs d'un certificat d'auxiliaire économe et d'auxiliaire de vie ou à un détenteur d'un CATP.

Nul ne peut suivre le bien-fondé du choix des qualifications professionnelles pour les différents types d'activités.

De manière générale, notre Chambre doute de la suffisance et de la performance du choix quantitatif et qualitatif en ce qui concerne tant les effectifs que les qualifications professionnelles du personnel encadrant pour ce type d'activités.

3.4. Projet de règlement grand-ducal précisant le financement des mesures d'aide sociale à l'enfance et à la famille

25.4. A titre principal, la CSL, en se référant aux avis des deux chambres professionnelles salariales, la Chambre de travail et la Chambre des employés privés, concernant leurs avis du 25 janvier 2008 et du 11 décembre 2007 relatifs au projet de loi relatif à l'aide à l'enfance, tient à réitérer son opposition au financement forfaitaire de l'Etat pour l'encadrement de l'enfant, ceci pour les raisons suivantes :

Contrairement au système de financement en vigueur jusqu'à présent, il ne sera plus tenu compte de l'évolution effective des carrières du personnel, des conventions collectives

applicables et de l'évolution effective des autres frais de fonctionnement (loyers, charges,...), ce qui risque d'avoir des répercussions au niveau de la qualité des services offerts. La disposition de l'article 17 de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille selon laquelle « le gouvernement peut contribuer aux prestations visées par des subventions extraordinaires accordées temporairement à des prestataires dont les bilans financiers accusent des déficits résultant de l'ancienneté de leur personnel, de la mise en œuvre de projets innovateurs, de la réorganisation de leurs services ou du développement d'activités répondant à une demande formelle du ministre » n'engage l'Etat strictement à rien et ne vise en plus que des subventions temporaires.

Ainsi, le recrutement de personnes qualifiées et/ou présentant de l'expérience professionnelle sera rendu quasi impossible: le gestionnaire du centre d'accueil ou de placement recevra la même participation financière forfaitaire de l'Etat s'il emploie du personnel qualifié que s'il emploie du personnel non qualifié. De surcroît, les organismes d'accueil seront forcés de réduire à un strict minimum les autres charges de fonctionnement, ce qui ne contribuera pas à un accueil de qualité.

En outre, la CSL doute qu'il soit possible et judicieux de classer les enfants en détresse en trois catégories de taux d'accueil. Les besoins d'un enfant en détresse évoluent au fil du temps, s'accroissent ou s'atténuent et nous sommes convaincus qu'il faut laisser aux prestataires une certaine autonomie d'action dans l'exécution de leur travail pour pouvoir adapter rapidement leurs prestations à ces changements. Dans l'intérêt de l'enfant, il ne suffira pas de réexaminer au moins tous les 6 mois le projet d'intervention socioéducative et psychosociale, tel qu'il est prévu à l'article 24 du projet, mais il faut donner aux prestataires des services d'aide sociale les moyens de réagir dans l'immédiat à des changements au niveau des besoins de l'enfant.

En conclusion, la CSL craint que le nouveau mode de financement des prestataires d'aide sociale à l'enfance ne crée plus de problèmes qu'il n'en résolve et elle réitère, en conséquence, sa demande de voir un système de financement des frais réels maintenu.

Ce n'est qu'à titre subsidiaire que la CSL est disposée à analyser le projet de règlement grand-ducal précisant le financement des mesures d'aide sociale à l'enfance et à la famille.

La CSL a du mal à suivre le raisonnement de l'auteur du projet qui préfère recourir tantôt aux forfaits concernant certains frais (frais de personnel, frais d'entretien, frais d'encadrement et de matériel etc.) et tantôt à la conclusion d'une convention entre le ministère et l'organisme gestionnaire agréé pour certains autres frais (loyer immobilier, équipements et infrastructures, formation continue, contrats d'entretien de techniques spéciales du bâtiment).

Etant donné que la conclusion d'une telle convention ne constitue qu'une faculté pour le ministère (article 5), notre chambre se demande ce qu'il advient de la prise en charge de ces frais si une telle convention n'est pas conclue ou si une telle faculté n'est pas prévue par le texte (article 6)? Une telle faculté laissée à la discrétion du ministère respectivement l'absence textuelle d'une telle faculté ne vont-elles pas créer des inégalités parmi les organismes gestionnaires agréés et, à plus forte raison, parmi les bénéficiaires des mesures socio-éducatives ?

Pour les frais de formation continue et de supervision (article 4), par contre, le règlement prévoit qu'une demande de subvention préalable doit être formulée et adressée au ministère. Aucune précision n'est fournie en ce qui concerne le délai endéans lequel une telle demande doit être formulée et l'auteur d'une telle demande ? Est-ce le bénéficiaire de la formation, son représentant légal, ou bien l'institution qui a dispensé la formation ? Aussi la CSL a-t-elle du mal à savoir quelles sont les conditions pour qu'une telle subvention soit accordée, le texte ne parlant que « des dispositions légales et réglementaires afférentes ».

La CSL ne peut que répéter ce qu'elle a dit en guise de remarque générale : le dédale des mesures de financement (forfaits, prise en charge par convention, demandes individuelles à formuler) prévu par le présent projet de règlement grand-ducal complique davantage les choses et risque de violer le principe de l'égalité de traitement tant pour les organismes

gestionnaires eux-mêmes que pour les bénéficiaires de telles mesures.

En ce qui concerne la création d'une commission de concertation ayant pour mission d'analyser et d'avisier les modalités de détermination des forfaits (article 8), la CSL se doit de réitérer la même remarque que celle que les chambres professionnelles salariales avaient formulée dans leurs avis sur le projet de loi sur l'aide à l'enfance concernant l'Office national de l'enfance au sujet duquel elles ont mis en question l'indépendance et l'impartialité de celui-ci³. Force est de constater par ailleurs que cette commission n'a aucun pouvoir de décision et qu'elle est composée à 3/5 de fonctionnaires engagés soit auprès du ministère de la Famille et de l'Intégration soit auprès du ministère des finances sinon du moins soumis à la tutelle de ces derniers.

3.5. Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 10 novembre 2006 pour ce qui concerne l'agrément à accorder aux personnes physiques ou aux personnes morales entreprenant ou exerçant une activité de consultation, de formation, de conseil, de médiation, d'accueil et d'animation pour familles

25.5. A l'article 1^{er}, 9) modifiant l'article 16, point 4 du règlement grand-ducal du 10 novembre 2006 portant exécution des articles 1^{er} et 2 de la loi ASFT, notre chambre se doit d'ajouter au bout de la dernière phrase « pour une personne physique requérante, les documents relatifs à sa qualification » ainsi que ceux prévus à l'article 4, relatifs aux conditions d'honorabilité.

En effet, notre chambre ne voit pas très bien pourquoi les mêmes conditions qui valent pour une personne morale ne vaudraient pas pour une personne physique.

A l'article 1^{er}, 10) modifiant l'article 16, point 4 du règlement grand-ducal du 10 novembre 2006 précité, il est uniquement fait référence à la personne morale alors que les données requises concernent également les personnes physiques. Il faudra donc compléter en écrivant « pour une personne morale ou physique requérante ».

3.6. Projet de règlement grand-ducal relatif à la formation aux fonctions d'accueil socio-éducatif en famille

25.6. A l'instar de ce qu'elle a soulevé à titre de remarque générale, la CSL se doit de constater que le présent projet de règlement grand-ducal est dépourvu de base légale. En effet, il n'existe aucune référence à un règlement grand-ducal dans le texte de la loi afin de déterminer la formation pour l'activité d'accueil socio-éducatif en famille d'accueil. Afin de donner une base légale au présent projet de règlement grand-ducal, notre chambre propose d'insérer un tiret après le premier tiret de l'article 13 de la loi de 2008 et qui est de la teneur suivante :

³ Dans son avis du 25 janvier 2008, la Chambre de travail a notamment retenu ce qui suit : « D'après le texte du projet de loi, l'ONE est responsable de l'évaluation de la situation des enfants en détresse et de l'élaboration des projets d'intervention. Nous supposons qu'il décide quelles prestations sont prises en charge pour quel enfant et qu'il choisit également, en accord avec les parents et l'enfant, le prestataire approprié. Etant donné que le projet de loi n'est pas très clair au sujet des compétences et des modalités concrètes d'organisation et de fonctionnement de l'ONE, nous estimons qu'il faut prévoir un règlement grand-ducal qui précise celles-ci.

Par ailleurs, il est indiqué à l'article 4 que l'ONE sera placé sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions la famille. Nous nous demandons cependant si l'indépendance de l'ONE pourra dès lors être garantie, sachant que toute décision d'intervention de l'ONE devra être financée à travers le budget du ministère de la Famille et de l'Intégration? L'ORK revendique justement pour des raisons d'indépendance le changement de son statut. Ainsi, il demande de ne plus dépendre du ministère de la Famille, mais de dépendre directement de la Chambre des députés. »

« - de remplir les conditions d'accès, les modalités de formation, la validation des acquis et la certification de cette formation pour ce qui concerne les personnes exerçant l'activité d'accueil socio-éducatif en famille d'accueil telles que prévues par règlement grand-ducal ».

Il échet par conséquent, suite à la modification de la loi, d'intégrer la base légale susvisée dans le visa du projet de règlement grand-ducal.

3.7. Projet de règlement grand-ducal portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de l'aide à l'enfance et à la famille en exécution de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille

25.7. A l'instar du point 24.6., la CSL se doit de constater que le présent projet de règlement grand-ducal est dépourvu de base légale. En effet, à l'article 19 de la loi du 16 décembre 2008 concernant les missions et la composition du Conseil supérieur de l'aide à l'enfance et à la famille, il est uniquement renvoyé à un règlement grand-ducal en ce qui concerne l'indemnité à allouer aux membres du Conseil et aux collaborateurs de son secrétariat, mais non pas en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de l'aide à l'enfance et à la famille.

Voilà pourquoi notre chambre propose d'insérer un alinéa avant le dernier alinéa de l'article 19 de la loi dont la teneur est la suivante :

« L'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de l'aide à l'enfance et à la famille sont réglés par règlement grand-ducal. »

Il échet par conséquent, suite à la modification de la loi, d'intégrer la base légale susvisée dans le visa du projet de règlement grand-ducal.

Pour ce qui est du contenu du projet de règlement grand-ducal, notre chambre se doit de constater qu'avec la création du Conseil supérieur de l'aide à l'enfance et à la famille, il y a un organe de plus dans la chaîne des acteurs ayant trait de près ou de loin avec les mesures d'aide à l'enfance et à la famille. La CSL ne voit pas très bien en quoi consiste la plus value d'un tel organe composé quasi exclusivement de fonctionnaires dont chacun se contrôle, en quelque sorte, lui-même ce qui va à l'encontre du principe que « nul ne peut être juge et partie à la fois ».

Notre Chambre professionnelle déplore l'absence d'implication dans le cadre du travail du Conseil supérieur de l'aide à l'enfance et à la famille des organisations professionnelles œuvrant dans le domaine des mesures d'aide à l'enfant et à la famille ainsi que les organisations syndicales représentatives dans ce secteur.

Force est également de constater que les missions du Conseil supérieur de l'aide à l'enfance et à la famille telles que décrites dans l'exposé des motifs (conseiller le gouvernement, évaluer les besoins en matière d'aide à l'enfance et à la famille, suivre l'évolution de l'ONE et des prestataires, promouvoir des relations d'échanges et de coordination entre les prestataires) ne correspondent pas du tout avec celles prévues à l'article 9 du texte (émettre un avis sur d'éventuelles dérogations à la qualification professionnelle des agents d'un service CPI, émettre un avis quant aux priorités d'accès à la formation CPI, formuler sur base du rapport annuel des différents services CPI la mise en œuvre de la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille).

26. En raison des observations formulées ci-avant, notre Chambre est au regret de vous informer qu'elle désapprouve les présents projets de règlements grand-ducaux cités sous rubrique.

Luxembourg, le 18 octobre 2010

Pour la Chambre des salariés,

La direction



René PIZZAFERRI



Norbert TREMUTH

Le président



Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.