



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/09/2023

9 février 2023

Mesures d'aide de soutien et de protection aux mineurs

Financement des mesures d'aide, de soutien et de protection aux mineurs

Familles d'accueil

relatif aux

Projet de règlement grand-ducal concernant les mesures d'aide de soutien et de protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles, l'agrément à accorder aux prestataires des mesures et le dispositif de l'assurance de la qualité des services.

Projet de règlement grand-ducal précisant le financement des mesures d'aide, de soutien et de protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles.

Projet de règlement grand-ducal concernant les familles d'accueil

1. La Chambre des salariés a été saisie des trois projets référencés ayant trait au bien-être et à la protection des mineurs.

Projet de règlement grand-ducal concernant les mesures d'aide de soutien et de protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles, l'agrément à accorder aux prestataires des mesures et le dispositif de l'assurance de la qualité des services

2. Ce projet de règlement grand-ducal poursuit l'objectif de préciser les modalités d'exécution de la loi portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles et de remplacer le règlement grand-ducal existant afin d'adapter les dispositions réglementaires à l'esprit et aux conditions de la nouvelle loi. Il s'agit de mesures préventives, de mesures ambulatoires, de mesures d'accueil de jour, et de mesures d'accueil stationnaires. La majeure partie de ces mesures sont offertes par des prestataires privés conventionnés par l'État.

Selon les dispositions de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, les activités en question sont soumises à un agrément.

Le présent règlement a pour objet de préciser les objectifs des mesures et les conditions de fonctionnement minimales des mesures de la loi portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles. Les différentes mesures sont précisées par rapport aux besoins de leur population cible et par rapport à leurs principaux objectifs.

Le présent projet de règlement grand-ducal précise également les conditions relatives à l'agrément qui sont adaptées aux standards de prise en charge et aux besoins actuels des bénéficiaires au niveau des normes d'encadrement et de qualification du personnel.

Le présent projet de règlement définit aussi les modalités de la reconnaissance de la qualité des services.

Finalement il remplace le règlement grand-ducal modifié du 17 août 2011 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires d'activités pour enfants, jeunes adultes et familles.

Projet de règlement grand-ducal précisant le financement des mesures d'aide, de soutien et de protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles

3. Depuis la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et le règlement grand-ducal modifié du 17 août 2011 précisant le financement des mesures d'aide sociale à l'enfance et à la famille prévoyant la définition et les montants des forfaits, plusieurs constats en rapport avec le financement par forfaits peuvent être formulés :

- trop de travail administratif entourent la mise en œuvre des conventions-cadre aussi bien à charge des prestataires que des services de l'État chargés de la supervision financière ;
- des prestations de plus en plus spécifiques ont été mises en place, sans être incluses dans les forfaits existants. Il aurait dès lors fallu élargir la liste des forfaits pour répondre au nombre croissant de mesures ;
- les tarifs sont calculés sur la base des moyennes sectorielles et ne tiennent pas compte des spécificités des prestataires (principalement l'ancienneté du personnel) ; de ce fait, certains prestataires réalisent des bénéfices conséquents, alors que d'autres, pour une prestation comparable, réalisent des pertes.

4. Cette situation complexe est à la base de la mise en place d'une approche différenciée par centres de coûts :

- les dépenses de personnel directement liées à l'encadrement sont prises en charge par l'État en considérant :
 - a. la mesure ;
 - b. la capacité de prise en charge maximale ;
 - c. le taux d'utilisation de la capacité ;
 - d. les clés d'encadrement ;

- e. les qualifications du personnel ;
- f. l'ancienneté du personnel ;
- les frais courants de gestion et d'entretien liés à la prise en charge sont financés de façon proportionnelle au taux d'utilisation ;
- les frais courants de gestion et d'entretien non liés à la prise en charge sont financés de manière proportionnelle à la capacité de prise en charge maximale ;
- les frais liés au louage, à l'entretien et à la réparation des bâtiments sont pris en charge par convention spécifique pour chaque prestataire.

Projet de règlement grand-ducal concernant les familles d'accueil

5. L'accueil en famille d'accueil de mineurs ou de jeunes adultes, dont les parents ne sont temporairement pas en mesure d'assurer la santé, la sécurité ou le développement physique, affectif, sentimental, intellectuel et social, est une mesure importante du dispositif de l'aide, du soutien et de la protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles.

6. La famille d'accueil doit être en mesure :

- de procurer au bénéficiaire un milieu de vie stable ;
- de construire un lien d'attachement sécurisant ;
- d'assurer le suivi médical du bénéficiaire ;
- d'être à l'écoute du bénéficiaire et attentive à son évolution ;
- de favoriser le lien du bénéficiaire avec sa famille d'origine ;
- d'éduquer le bénéficiaire dans le respect de son histoire.

Le présent projet de règlement grand-ducal vise à déterminer l'objectif de la mesure d'accueil en famille d'accueil, à détailler les missions de la maison de l'accueil et à préciser les dispositions relatives à l'agrément et à la reconnaissance de la qualité des services des accueillants des mesures d'accueil en famille d'accueil.

7. Le présent projet de règlement grand-ducal vise en particulier à réformer et à préciser quatre volets de l'accueil en famille d'accueil :

- la procédure de sélection des accueillants

Avant la réforme législative, les familles d'accueils étaient sélectionnées par des services de prestataires privés dits services d'accompagnement.

Le présent projet de règlement prévoit que cette charge sera dorénavant accomplie par l'ONE et plus précisément par la maison de l'accueil en famille, afin de pouvoir instaurer une procédure de sélection des familles d'accueil qui est uniforme et harmonisée.

En effet, par le passé des incohérences entre la procédure de sélection et la procédure d'agrément ont mené à des difficultés et des délais rallongés.

- la formation des accueillants

Les familles d'accueil devront à l'avenir suivre des formations adaptées aux nouveaux critères. Les modules de formation concernent principalement le développement de mineurs ainsi que les particularités de parentage en tant que famille d'accueil.

- les conditions d'agrément

Jusqu'à maintenant seule l'honorabilité des personnes majeurs faisant partie du ménage accueillant un mineur ou un jeune adulte a été vérifiée. Au vu de l'introduction d'un droit pénal pour mineurs fixant l'âge minimal de responsabilité pénal à 14 ans, l'honorabilité des mineurs de plus de 14 ans et faisant partie du ménage accueillant un mineur ou un jeune adulte sera également vérifié par le biais d'un extrait du registre spécial pour mineurs.

Les critères à respecter en matière d'infrastructures sont adaptés et mis à jour.

Les critères relatifs au profil de l'accueillant sont adaptés. Il sera à l'avenir possible d'être une famille d'accueil composé de 2 personnes qui ne sont pas forcément lié par une relation de couple. Il peut par exemple également s'agir d'une fratrie.

- le dispositif de l'assurance de la qualité des services

Le présent projet de règlement définit, à côté des précisions quant aux conditions relatives à l'agrément, les modalités de la reconnaissance de la qualité des services pour les familles d'accueil.

8. La CSL se doit de relever la situation des familles d'accueil frontalières qui pour les enfants placés chez eux ne peuvent pas bénéficier des allocations familiales au Luxembourg depuis la réforme de 2016¹.

Les enfants non-résidents placés dans un autre ménage que celui de leurs parents, que ce soit un autre membre de famille ou une famille d'accueil sont en effet exclus des allocations familiales.

Alors qu'une récente loi du 23 décembre 2022² vient modifier l'article 270³ du Code de la sécurité sociale pour adapter la situation des familles frontalières en termes d'allocations familiales, le législateur n'a pourtant pas remédié à tous les problèmes et notamment il a

¹ Art. 270 dans sa teneur avant 2016

« Le montant de l'allocation prévue à l'article 272, alinéa 1 est déterminé en fonction du groupe familial auquel appartient l'enfant bénéficiaire.

Sont considérés comme appartenant à un même groupe familial, pour autant qu'ils remplissent les conditions d'octroi des allocations familiales, tous les enfants légitimes ou légitimés issus des mêmes conjoints, ainsi que tous les enfants adoptés par les mêmes conjoints en vertu d'une adoption plénière.

Sont assimilés aux enfants légitimes d'une personne, aussi longtemps qu'ils sont légalement déclarés et élevés dans son ménage et qu'ils remplissent les conditions visées à l'alinéa précédent

a) les enfants adoptés en vertu d'une adoption simple;

b) ses enfants naturels qu'elle a reconnus;

c) les enfants du conjoint ou du partenaire au sens de l'article 2 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats;

d) ses petits-enfants, lorsqu'ils sont orphelins ou que les parents ou celui d'entre eux qui en a la garde effective sont incapables au sens de la loi.

Lorsqu'un des enfants énumérés à l'alinéa 3 ci-dessus cesse d'être élevé dans le ménage y visé, le montant des allocations familiales dû en sa faveur est refixé par rapport à son groupe d'origine. A défaut de groupe d'origine ou dans le cas où la situation actuelle est plus favorable, il est fixé par rapport à la situation actuelle de l'enfant. Le groupe des enfants continuant à être élevés dans le ménage visé à l'alinéa 3 est réduit en conséquence.

La Caisse nationale des prestations familiales peut étendre le groupe familial du tuteur ou du gardien effectif aux enfants recueillis par une personne qui exerce la tutelle ou le droit de garde en vertu d'une décision judiciaire coulée en force de chose jugée ou de toute autre mesure légale de garde, dûment certifiée par l'autorité compétente, à condition que le placement soit durable et que cette solution soit plus favorable pour le bénéficiaire. Est considéré comme durable tout placement ordonné pour la durée d'une année au moins. »

² Loi du 23 décembre 2022 portant modification :

1° du Code de la sécurité sociale ;

2° du Code du travail ;

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

4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux (Mémorial A 668)

³ Nouvel article 270 tel que modifié par la loi du 23 décembre 2022 :

« Pour l'application de l'article 269, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre b), sont considérés comme membres de famille d'une personne et donnent droit à l'allocation familiale, les enfants nés dans le mariage, les enfants nés hors mariage et les enfants adoptifs de cette personne.

Sont encore considérés comme membres de famille, les enfants du conjoint ou du partenaire au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats pour lesquels la personne visée à l'article 269, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre b), pourvoit à l'entretien et avec lesquels cette personne partage, avec son conjoint ou partenaire, légalement un domicile commun et une résidence effective et continue. La preuve de ces conditions peut être rapportée par tous moyens. »

oublié de s'assurer que les familles d'accueil frontalières puissent aussi bénéficier du mécanisme des allocations familiales nationales pour les enfants placés chez eux.

La CSL demande aux autorités de remédier à cette lacune et inégalité de traitement.

*** * ***

9. En dehors de la remarque formulée sous le point 8, la CSL marque son accord aux projets de règlements grand-ducaux.

Luxembourg, le 9 février 2023

Pour la Chambre des salariés,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hoffmann', with a long horizontal stroke extending to the left.

Sylvain HOFFMANN
Directeur

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Back', with a circular loop at the bottom.

Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.