



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 4137

Projet de loi portant institution d'un comité luxembourgeois des droits de l'enfant, appelé "Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand" (ORK)

Date de dépôt : 05-03-1996

Date de l'avis du Conseil d'État : 30-04-2002

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
05-03-1996	Déposé	4137/00	<u>3</u>
28-10-1996	Avis signé par neuf associations (28.10.1996)	4137/06	<u>36</u>
06-01-1997	Avis du Conseil supérieur de la famille et de l'enfance sur les projet de loi et de règlement grand-ducal d'application (6.1.1997)	4137/07	<u>40</u>
08-09-1997	Avis de la Chambre d'Agriculture sur les projets de loi et de règlement grand-ducal - Dépêche du Président de la Chambre d'Agriculture au Ministre de la Famille et de la Solidarité (8.9.1997) [...]	4137/08	<u>50</u>
24-11-1997	Amendements gouvernementaux (24.11.1997) 1) Exposé des motifs 2) Texte des amendements 3) Commentaire des articles 4) Texte coordonné du projet de loi	4137/09	<u>53</u>
12-12-1997	Avis de la Chambre des Employés privés sur les amendements gouvernementaux (12.12.1997)	4137/10	<u>67</u>
19-02-1998	Avis de la Chambre de Travail sur les amendements gouvernementaux - Dépêche du Président de la Chambre de Travail au Ministre de la Famille (19.2.1998)	4137/11	<u>70</u>
25-09-1998	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur les amendements gouvernementaux (25.9.1998)	4137/12	<u>72</u>
25-03-1999	Avis complémentaire du Conseil d'Etat (25.3.1999)	4137/13	<u>76</u>
19-02-2001	Amendements gouvernementaux (19.2.2001)	4137/14	<u>88</u>
11-05-2001	Avis de la Chambre de Travail sur les amendements (11.5.2001)	4137/15	<u>97</u>
22-05-2001	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur les amendements (22.5.2001)	4137/16	<u>100</u>
09-10-2001	Avis complémentaire du Conseil d'Etat (9.10.2001)	4137/17	<u>103</u>
07-03-2002	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse	4137/18	<u>108</u>
30-04-2002	Deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat (30.4.2002)	4137/19	<u>111</u>
29-05-2002	Rapport de commission(s) : Commission de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse Rapporteur(s) :	4137/20	<u>114</u>
02-07-2002	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (02-07-2002) Evacué par dispense du second vote (02-07-2002)	4137/21	<u>130</u>
31-12-2002	Publié au Mémorial A n°85 en page 1750	4137,4767	<u>133</u>

4137/00

N° 4137

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 1995-1996

PROJET DE LOI

**portant sur la promotion des droits de l'enfant et
la protection sociale de l'enfance**

* * *

*(Dépôt: le 5.3.1996)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (14.2.1996)	1
2) Exposé des motifs	2
3) Texte du projet de loi	12
4) Commentaire des articles	15
5) Projet de règlement grand-ducal	
a) portant organisation des missions de protection sociale de l'enfance	
b) portant modification du règlement grand-ducal du 3 septem- bre 1995 instituant un institut d'enseignement socio-éducatif auprès des centres socio-éducatifs de l'Etat	
c) autorisant la création et l'exploitation d'une banque de données des enfants placés hors de leur milieu familial	18
1) Exposé des motifs	18
2) Texte du projet de règlement grand-ducal	18
3) Commentaire des articles	23

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous JEAN, par la grâce de Dieu, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau;

Sur le rapport de Notre Ministre de la Famille;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre de la Famille est autorisée à déposer, en Notre nom, à la Chambre des Députés, le projet de loi portant sur la promotion des droits de l'enfant et la protection sociale de l'enfance.

Château de Berg, le 14 février 1996

La Ministre de la Famille,

Marie-Josée JACOBS

JEAN

*

EXPOSE DES MOTIFS

A) CONSIDERATIONS GENERALES

Par la loi du 20 décembre 1993, le Luxembourg a porté approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 20 novembre 1989.

La loi s'inscrit dans un mouvement large de protection vis-à-vis des mineurs; il est renvoyé à la partie B) de l'exposé des motifs (Historique des droits de l'enfant).

Un premier grand axe de la Convention constitue la protection de l'enfant qui, en raison de sa vulnérabilité, a besoin d'une protection et d'une attention particulières.

Dans son avis du 12 janvier 1993 concernant le projet de loi portant approbation de la Convention, le Conseil d'Etat retient que „l'enfant qui est une personne en puissance, doit bénéficier de tous les droits de l'homme en général, mais en raison de son manque de maturité, il doit bénéficier d'une protection particulière et de soins spéciaux“. Les lois de 1939 et de 1971 ont donné un cadre légal aux dispositifs de la protection juridique de l'enfance au Luxembourg.

Un deuxième axe très important de la Convention constitue la „provision“, c'est-à-dire le droit d'accès à des services divers d'enseignement, de formation, de santé, de consultation, d'assistance, d'information, de récréation sportive et culturelle. Ici encore, le législateur luxembourgeois a su créer au cours de ce siècle et au cours notamment des dernières décennies un réseau solide d'institutions diverses. Avec satisfaction, on peut souligner la qualité des prestations garanties dans le cadre de l'enseignement, de la santé ou de la sécurité sociale; l'ensemble des prestations familiales représente un acquis certain au bénéfice des enfants et de leurs familles; un réseau considérable de services éducatifs et sociaux est entretenu surtout par de nombreux gestionnaires privés bénéficiant d'aides publiques substantielles.

Le troisième axe, celui de la participation active constitue certes l'aspect le plus innovateur de la Convention relative aux droits de l'enfant; il détermine le principe de l'autodétermination de l'enfant. Dans son avis, le Conseil d'Etat constate à propos de ce caractère innovateur: „Tel est, entre autres, le cas pour l'affirmation du droit de l'enfant à la libre expression de son opinion et à la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative le concernant.“ Le volet de la participation engage les promoteurs des droits de l'enfant dans une voie „pro-active“, pour citer l'expert belge Eugeen VERHELLEN. A partir d'un concept nouveau de l'enfant, on le considère comme un citoyen à part entière, une personne capable, digne non seulement de l'amour de son entourage, mais surtout ayant droit au respect d'autrui. Le fait d'accentuer la dimension de la participation active représente une voie non de forte permissivité, mais de conscientisation et de responsabilisation.

Dans le domaine de la protection et de la promotion des droits de l'enfant, les acteurs prioritaires sont les parents et les familles des enfants. Ce principe est établi dans le préambule de la Convention; il a été souligné dans les avis de la Commission de la Famille de la Chambre des Députés, du Conseil d'Etat et du Conseil supérieur de l'enfance et de la famille. „Cette protection incombe avant tout à sa famille à laquelle la Convention accorde un rôle prééminent.“ (Avis du Conseil d'Etat du 12 janvier 1993) Dans l'optique de la Convention, les droits de l'enfant et ceux de ses parents constituent un ensemble et nécessitent une approche globale et cohérente. „Cependant les droits de l'enfant ne doivent pas être considérés comme des droits revendicatifs à l'égard des autres membres de la famille, ils sont complémentaires et ont leur place propre dans le droit de la famille ... la Convention est aussi amenée à protéger l'environnement naturel de l'enfant constitué par sa famille et à renforcer indirectement les droits de celle-ci.“ (Avis de la Commission de la Famille de la Chambre des Députés du 11 juin 1993)

Le préambule de la Convention retient pour les responsables politiques et sociaux une mission spécifique: „Convaincus que la famille, unité fondamentale de la société et milieu naturel pour la croissance et le bien-être de tous ses membres, et en particulier des enfants, doit recevoir la protection et l'assistance dont elle a besoin pour pouvoir jouer pleinement son rôle dans la communauté.“

*

Dans le cadre de la ratification de la Convention relative aux droits de l'enfant, la Chambre des Députés avait adopté quatre motions concernant l'institution d'un ombudsman pour les enfants, l'autorité parentale, la pornographie impliquant des enfants et l'accouchement anonyme.

Chargé par le Conseil de Gouvernement de coordonner un plan national d'action pour la mise en oeuvre des propositions élaborées lors du sommet mondial de l'enfance (UNICEF, 29 et 30 septembre 1990), le ministère de la Famille instituait un groupe de travail qui avait pour missions:

- d'examiner l'application des principes retenus par la Convention aux affaires attribuées au département de la Famille,
- d'élaborer des propositions de mesures qui garantissent un meilleur respect des droits de l'enfant,
- de considérer tout particulièrement les motions adoptées par la Chambre des Députés, notamment concernant l'institution d'un ombudsman pour les enfants.

Etaient invités à rejoindre ce groupe de travail:

- deux membres de la Chambre des Députés,
- les représentants des départements ministériels de la Famille, de la Justice, de l'Education nationale, de la Santé et de la Jeunesse,
- des représentants de la magistrature,
- des représentants des associations ATD-Quart Monde, UNICEF, Association nationale des communautés éducatives, Association luxembourgeoise pour la prévention des sévices à enfants (ALUPSE), Scouts et Guides,
- des experts dans les domaines de la psychopédagogie, de la médecine, du droit et du travail social.

Les réflexions de ce groupe qui a siégé dans un cercle élargi de décembre 1993 à mars 1994 et en composition restreinte en décembre 1994 ont alimenté les propositions contenues dans le présent projet de loi.

La déclaration gouvernementale du 22 juillet 1994 énonce „qu'il s'agira également d'utiliser la prochaine législature pour promouvoir les Droits de l'Enfant. Dans ce contexte, la possibilité de mise en place d'une institution de défense des Droits de l'Enfant sera analysée“.

Si de nombreuses réalisations éducatives, politiques et sociales au profit de nos enfants et de leurs familles constituent des acquis certains, la promotion des droits de l'enfant au Luxembourg demande aux autorités luxembourgeoises de rester vigilantes. Bien des situations en relation avec la condition d'enfants ou de jeunes au Luxembourg continuent à nous défier:

- la consommation d'alcool et de drogues,
- l'intégration des enfants étrangers,
- l'augmentation de la violence physique et sexuelle dans nos familles,
- la glorification de la violence dans certains médias,
- le placement d'enfants hors de leur noyau familial,
- l'échec affectif et relationnel psychiquement douloureux d'un nombre grandissant de familles ...

Le présent projet de loi a pour objet la promotion des droits de l'enfant et la protection sociale de l'enfance et souligne les missions spécifiques des pouvoirs publics dans le domaine cité.

a) Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand

L'esprit sous-jacent des dispositions de la Convention initie une mentalité nouvelle dans l'approche des enfants. Ainsi le Conseil supérieur de la famille et de l'enfance retient-il que la Convention „donne une impulsion pour une réflexion nouvelle sur le statut juridique de l'enfant ainsi que sa situation familiale et sociale dans notre pays. Le Conseil tient dès à présent à souligner qu'il existe un certain nombre de domaines où l'enfant doit être mieux considéré et respecté comme personne à part entière qui, certes mérite une protection, mais aussi respect de sa dignité humaine et de droits fondamentaux inhérents à sa personne“.

On pourrait redouter que bien des éléments de la Convention restent lettre morte, si les Etats qui l'ont ratifiée ne s'engageaient pas à assurer une dynamique de vigilance, de suivi et de promotion. Cette préoccupation se lit à travers le préambule et les articles de la Convention et elle a été inscrite tout particulièrement dans les articles 42 à 45 (deuxième partie de la Convention). Ainsi, il est institué au niveau international un comité des droits de l'enfant chargé „d'examiner les progrès accomplis par les Etats parties dans l'exécution des obligations contractées par eux en vertu de la présente Convention“ (art. 43, par. 1).

Dans certains Etats parties, des organes spécifiques ont été créés pour

- analyser les dispositifs institués en vue de protéger et de promouvoir les droits de l'enfant,
- examiner les situations dans lesquelles les droits de l'enfant ne sont pas respectés,
- proposer les mesures de promotion de ces droits,
- émettre des avis sur les lois et règlements concernant les droits de l'enfant,
- établir des rapports sur la situation des droits de l'enfant dans leur pays respectif,
- propager les principes et les stipulations de la Convention,
- promouvoir le développement de la libre expression de l'enfant,
- assurer la coopération de leur pays aux démarches internationales de protection et de promotion des droits de l'enfant.

Dans sa recommandation 1121 relative aux droits de l'enfant (41^e session ordinaire, 1990), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe invite les Etats membres „à envisager, s'ils ne l'ont pas encore fait, de nommer un médiateur spécial pour les enfants, qui pourrait les informer de leurs droits, les conseiller, intervenir et, éventuellement, ester en justice des poursuites en leur nom“.

Cette préoccupation a été partagée par notre Chambre des Députés, lorsqu'elle a adopté la motion concernant l'institution d'un „ombudsman“ pour les enfants.

Il faut souligner que l'institution en 1952 du Conseil supérieur de la famille et de l'enfance au sein duquel sont représentés les associations et services familiaux les plus représentatifs a servi la même cause.

Le groupe de travail institué par le ministre de la Famille a notamment étudié la question de l'institution d'une structure spécifique, destinée à promouvoir de façon continue le respect des droits de l'enfant (structure de type „ombuds“ ou „médiateur“). Les représentants du groupe de travail ont eu des échanges avec des experts qualifiés de divers pays qui ont pu transmettre des expériences précieuses. (Prof. Eugeen VERHELLEN, professeur de psychologie, directeur du Centre des droits de l'enfant de l'Université de Gand, Jean-Pierre ROSENZVEIG, Président du Tribunal pour enfants de Bobigny-Paris, ancien directeur de l'Institut de l'Enfant et de la Famille de Paris, Nigel CANTWELL, Directeur de „Défense des Enfants – International“)

Il est renvoyé à la partie B) 2) de l'exposé des motifs (Promotion des droits de l'enfant dans d'autres pays européens).

Les initiatives de type „Ombuds“ ou „Médiateur“ se caractérisent moins par les formes qu'elles prennent que par la philosophie et l'orientation qui sous-tendent leur action:

- caractère d'autorité et d'indépendance vis-à-vis des institutions, organismes et services, soit publics, soit privés,
- objectif de protéger l'enfant et le jeune contre les abus de pouvoir,
- visée de promouvoir l'attitude de respect vis-à-vis de l'enfant et du jeune,
- approche globale de la problématique (à partir d'exemples concrets).

Les auteurs de ce projet de loi considèrent qu'il serait délicat de confier cette mission à une seule personne ou d'y exposer une personne particulière. Plutôt que de proposer une „ombudsperson“, ils mettent en avant l'idée d'un comité restreint. Afin de souligner l'autorité et l'indépendance de cet organe, ils recommandent une désignation des membres par la Chambre des Députés et une nomination par le Chef d'Etat. L'efficacité de ce comité sera largement tributaire de la compétence, de l'indépendance et la disponibilité des membres, de la multidisciplinarité et du pluralisme caractérisant sa composition.

Si le Comité a le droit et l'obligation d'écouter tout enfant qui en fait la demande, il n'aura pas la mission de traiter personnellement les difficultés, les angoisses, les préoccupations, voire les ambitions de chaque enfant. Il aura l'objectif de mieux comprendre, de mieux analyser les dispositifs qui sont mis en place et leur fonctionnement quotidien. Par rapport aux institutions diverses appelées dans ce pays à protéger et à promouvoir les droits de l'enfant, le comité luxembourgeois des droits de l'enfant constituera une instance morale d'information, d'analyse, de médiation et de conseil. Ses travaux constitueront un instrument précieux au service d'une politique créative et innovatrice au profit de nos enfants.

b) La protection sociale de l'enfance

Dans ce contexte, il y lieu, une fois de plus, de souligner l'apport indispensable de nombreux services publics et privés qui assurent des prestations de formation, de placement, d'information, de conseil, d'orientation et d'assistance.

Au cours des vingt dernières années, ces services ont été l'objet d'un mouvement large de réformes diverses: professionnalisation de l'encadrement, qualification des collaborateurs, décentralisation des grandes institutions, réorientation des concepts thérapeutiques, sociaux et éducatifs en fonction des acquis dans le domaine des sciences humaines, accentuation des missions d'insertion, de normalisation et de participation. Par le biais des conventions signées entre les organismes gestionnaires et des départements ministériels compétents, l'Etat a progressivement pris des engagements financiers de taille et a assumé des responsabilités au niveau de la coordination et de l'orientation des projets. Devant cette multiplicité de projets ou de démarches individuelles, une cohérence, une coordination et une coopération rigoureuse s'imposent. A ce niveau, le projet de loi confie au ministre de la Famille une mission de coordination, de médiation et d'information.

Une sensibilité particulière est de mise dans le problème épineux du placement d'enfants hors de leur milieu familial. Le Ministère de la Famille estime à près de 700 le nombre d'enfants accueillis jour et nuit dans des homes ou des familles (666 enfants au 1er janvier 1995, soit 0,7% des mineurs). Il faut souligner que le mouvement de réforme esquissé plus haut a été particulièrement spectaculaire à ce niveau. Dans les homes, les enfants et les jeunes vivent dans des unités restreintes (8 pensionnaires) où ils sont encadrés par une équipe d'éducateurs qualifiés (cinq agents par groupe). Les infrastructures matérielles tiennent compte des normes usuelles de sécurité et de confort. Le personnel bénéficie de services d'encadrement appropriés (supervision, formation continue, conseil d'experts en sciences humaines ...). Les familles accueillant des enfants dans le cadre de mesures de placement familial sont recrutées et encadrées par des services spécialisés. Ainsi a-t-il été possible de développer un jeu diversifié et efficace de mesures prévenant les abus potentiels liés aux mesures de placement.

Pour les mesures qui sont prises dans le cadre de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, le suivi est assuré par les autorités judiciaires compétentes. Actuellement, les lois et règlements ne précisent point qui décide dans quelle forme des placements d'enfants effectués en dehors du cadre de la loi relative à la protection de la jeunesse. De même, aucune institution n'est formellement désignée pour en assurer le suivi. Une fois de plus, il faut souligner l'esprit d'initiative et de responsabilité des organismes gestionnaires et des services concernés qui souvent, de leur propre initiative, ont institué des mécanismes d'autocontrôle et de suivi. L'intention du projet de loi ne peut pas consister à briser ce mouvement, mais à l'orienter, à l'appuyer, à le renforcer et à l'étendre à l'ensemble des situations existantes.

Cette mission dans le présent projet de loi est confiée formellement au Ministère de la Famille qui pour y répondre se concertera avec les organismes gestionnaires et les institutions concernés.

Le projet de loi confie au Ministère de la Famille la mission de développer, d'encourager, d'appuyer les services de formation, de consultation et d'assistance pour enfants et parents et de contribuer à la coordination de leurs actions. Les services ont pour fonction de stimuler et de coordonner des projets destinés à promouvoir et à protéger les droits de l'enfant et ceux des communautés conjugales et familiales. Ils visent la participation active des enfants, l'autonomie des communautés familiales et l'épanouissement personnel de leurs membres. Dans leurs actions, ils ont pour effet entre autres des résultats précieux de prévention et de consolidation.

Il faut souligner qu'au Luxembourg, de nombreux services privés opèrent avec compétence et créativité dans le domaine visé. A part leurs agents permanents, beaucoup de ces services ont recours à l'engagement généreux de nombreux bénévoles. Le projet de loi entend créer la base d'une réglementation des conditions de fonctionnement de ces services, ceci en vue d'une meilleure reconnaissance des prestations fournies et dans l'intérêt évident de la population cible.

c) Impact financier des structures prévues dans le cadre du projet de loi sur la promotion des droits de l'enfant et de la protection sociale de l'enfance

1) Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand

indemnités des membres

(en tenant compte d'un investissement personnel considérable)

indemnités des membres cooptés et des experts
frais divers (déplacements, documentation, publications)

2) Renforcement du personnel du ministère de la Famille

personnel

- 1 poste d'attaché
- 1 poste d'expéditionnaire

réalisation du programme du sommet mondial de l'enfance

*

B) HISTORIQUE DES DROITS DE L'ENFANT

En 1804, l'introduction du Code civil napoléonien introduisait un nouveau droit de la famille. Citons un des rédacteurs de ce code qui définit la notion d'enfance ainsi: „Nous naissons faibles, assiégés par les maladies et les besoins, la nature veut que, dans ce premier âge, celui de l'enfance, le père et la mère aient sur leurs enfants une puissance entière, qui est toute de défense et de protection.“ (FENET tome V, p. 511) Ce Code utilisait la notion d'incapacité juridique du mineur; celui-ci devait en premier lieu être protégé. Au Grand-Duché de Luxembourg, les dispositions de ce Code ont été appliquées jusque dans les années 60 sans subir de profondes modifications.

Les premières interventions étatiques dans le domaine de l'enfance se situaient au niveau de l'enfance abandonnée, de la bienfaisance publique, de la scolarisation, de la santé, du travail et de la naissance de l'enfant.

Par la suite, les principaux textes sont énumérés.

1) La scolarisation

La loi scolaire de 1881 oblige l'Etat à assurer le droit à l'instruction de chaque enfant. Cette loi n'a pas connu le succès souhaité, le Grand-Duché étant un pays où le secteur primaire (agriculture) dominait, les parents ont voulu garder leurs enfants comme travailleurs à la maison.

En 1912, la loi scolaire introduit l'obligation scolaire dans notre pays et impose une scolarité obligatoire de neuf années consécutives à partir de l'entrée dans l'enseignement primaire.

2) Le travail des enfants et mineurs

En 1810, par décret on interdisait le travail des enfants de moins de 10 ans dans les mines. La loi du 6 décembre 1876 mettait fin au travail dans les usines des enfants de moins de 12 ans et de moins de 16 ans en ce qui concernait le travail de nuit.

Les Conventions de Washington, celle de 1919 sur l'âge minimum (industrie) et celle sur le travail de nuit (industrie) ont été ratifiées par le Grand-Duché de Luxembourg en 1928.

La loi modifiée du 28 octobre 1969 interdisait l'emploi des enfants de moins de 15 ans à des travaux de toute nature. Etait considéré comme travail des enfants, tout travail rémunéré accompli par des enfants ainsi que tout travail non rémunéré accompli de façon répétée ou régulière.

Certains travaux sont interdits aux adolescents jusqu'à l'âge de 18 ans accomplis: des travaux qui ne répondent pas au degré de développement de l'adolescent, ceux qui exigent des efforts disproportionnés et ceux qui risquent de porter atteinte à la santé physique et mentale de l'adolescent. La loi interdit encore aux mineurs le travail à la tâche, le travail suivant un système permettant d'obtenir un rendement plus élevé moyennant l'accélération du rythme ainsi que le travail à la chaîne à effectuer à un rythme prescrit.

La loi du 3 août 1977 interdit le travail clandestin.

3) La santé des enfants

Tout d'abord, il convient de relever la législation du placement en nourrice (loi de 1906 et arrêté de 1907) qui est toujours en vigueur.

Citons les principales lois en la matière:

- loi du 31 juillet 1995 portant modification de la loi modifiée du 20 juin 1977 ayant pour objet d'instituer le contrôle médical des femmes enceintes et des enfants en bas âge

- loi du 15 mars 1984 introduisant des examens médicaux systématiques pour les enfants âgés de 2 à 4 ans
- loi du 2 décembre 1987 portant réglementation de la médecine scolaire
- loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

4) Le droit de la famille

Le législateur détermine progressivement un mouvement de réforme de la législation familiale qui accentue les droits des différents membres de la communauté familiale par rapport à ceux du groupe familial. Ainsi les parents sont-ils mis à égalité à l'égard de leurs enfants; on ne leur accorde que des droits qui sont liés à leurs fonctions et à leurs responsabilités parentales.

Toutes les grandes lois en matière de droit de la famille ont prévu des dispositions spéciales pour les mineurs de moins de 18 ans: législation sur le mariage, sur les régimes matrimoniaux, les successions, la filiation, l'adoption, l'autorité parentale (qui a remplacé la puissance paternelle), la séparation et le divorce des conjoints. En matière de la sécurité sociale, la législation sur les prestations familiales (19 juin 1985) reconnaît le droit de l'enfant aux allocations familiales.

5) La protection de l'enfance et de la jeunesse

Au XIXe siècle, le but premier de toute intervention judiciaire était la protection de la communauté. Ainsi, le Code pénal de 1810 se basait exclusivement sur des moyens répressifs (internement des mineurs délinquants).

Le Code pénal de 1879 introduisait une distinction entre l'adulte et le mineur de moins de 16 ans. Le tribunal devait apprécier si le mineur avait agi „avec ou sans discernement“. En cas de condamnation, les sanctions étaient de caractère pénitentiaire. Le mineur qui avait agi sans discernement était mis à la disposition du gouvernement jusqu'à un âge qui ne pouvait dépasser la majorité (21 ans jusqu'en 1975). L'enfant était soit interné dans une maison dite d'éducation, soit placé dans un établissement spécial de réforme ou de charité, soit mis en apprentissage.

La loi spéciale de 1939 sur la protection de l'enfance reprenait dans ses grandes lignes la législation belge de 1912. Cette loi a été le fruit d'une lente évolution. Elle distinguait les enfants abandonnés par leurs parents et nécessitant une protection sociale et ceux qui étaient entrés en conflit avec la loi pénale. La loi permettait dans certains cas la déchéance partielle ou totale de la puissance paternelle (Chapitre I: De la déchéance paternelle) et introduisait le juge des enfants (Chapitre II: Des mesures à prendre à l'égard des mineurs traduits en justice). Les peines étaient supprimées et remplacées par des mesures de garde, d'éducation et de préservation. A la même occasion, le législateur supprimait le droit de correction paternelle.

La loi de 1971 relative à la protection de la jeunesse se distinguait de la législation antérieure sur les points suivants:

- la réforme de la déchéance de la puissance paternelle
- le remplacement du juge des enfants par un tribunal de la jeunesse
- l'élargissement des pouvoirs conférés au tribunal de la jeunesse notamment en vue d'étendre son action préventive (les pouvoirs de ce tribunal ont été étendus aux mineurs de moins de 21 ans); le tribunal peut intervenir quand des mineurs sont exposés à des dangers à la suite de carences éducatives et du manque de surveillance des parents ou parce que ces derniers négligent de prendre les mesures appropriées à l'égard de leurs enfants déficients présentant des troubles physiques et psychiques
- le renforcement de la protection judiciaire des mineurs
- l'extension de la compétence du tribunal de la jeunesse aux contraventions
- la possibilité pour le tribunal de la jeunesse de se dessaisir d'une affaire dirigée contre un mineur de plus de 16 ans au profit d'une juridiction de droit commun.

La nouvelle loi ne faisait plus de distinction entre crimes et délits d'une part, et contraventions d'autre part. En matière de protection de la jeunesse, la qualification juridique du fait commis par le mineur était moins à prendre en considération que son comportement social. Les affaires même de peu de gravité devaient être soumises au tribunal de la jeunesse afin que ce dernier puisse dépister des cas de mineurs inadaptés pouvant justifier son intervention et prévenir ainsi une possible délinquance.

L'article 2 de la loi du 18 avril 1984 a pour objet de généraliser l'institution de la tutelle aux prestations sociales, afin d'éviter que ces dernières ne soient détournées de leur but naturel et de leur affectation légale. Jusqu'en 1984, cette généralisation n'existait que pour les seules prestations familiales.

La loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse avait pour objectif d'apporter un certain nombre d'améliorations à la loi de 1971. On peut citer les points suivants:

- la possibilité de prolonger les mesures de garde, d'éducation et de préservation jusqu'à l'âge de 21 ans
- la possibilité du tribunal de la jeunesse de placer des mineurs dans des maisons d'éducation à l'étranger
- le droit du mineur de demander lui-même une mesure de garde
- la possibilité du juge de la jeunesse de prendre une mesure de garde provisoire à l'égard d'un mineur
- le transfert de certains attributs de l'autorité parentale en cas de placement du mineur hors du domicile de ses parents, tuteurs ou gardiens
- l'aménagement de la pratique des congés
- le droit des mineurs de choisir ou de se faire désigner un avocat par le juge de la jeunesse, indépendamment du choix ou – le cas échéant – de l'inaction de leurs parents
- l'autorisation d'intervention médicale sur la personne d'un mineur nonobstant l'opposition des parents
- l'abrogation de l'article 372bis du code pénal (article 51 de la loi du 15 novembre 1971) incriminant l'attentat à la pudeur commis sans violence ni menaces par un majeur sur les personnes d'un mineur du même sexe.

Par la loi du 12 juillet 1991 portant organisation des centres socio-éducatifs de l'Etat (CSEE), les anciennes maisons d'éducation passèrent sous la tutelle du département de la famille. Rappelons les orientations principales de cette loi:

- les CSEE sont au service prioritaire des jeunes présentant des troubles graves de comportement; ils accueillent de façon inconditionnelle les mineurs y placés par les autorités judiciaires compétentes;
- au terme d'une longue évolution marquée par une dépenalisation progressive des troubles psychosociaux des adolescents, les CSEE ont pour mission principale d'assurer une prise en charge socio-éducative polyvalente;
- par rapport à d'autres centres d'accueil, les CSEE peuvent offrir des structures plus fermées et un cadre opérationnel plus rigide.

La loi du 10 février 1984 portant organisation des services du Centre du Rham a constitué les Maisons d'Enfants de l'Etat.

La Promotion des droits de l'enfant dans d'autres pays européens

Norvège – Ombudsman pour enfants

Origines

La création d'un Bureau de l'Ombudsman en 1981 a été le fruit de 20 années de réflexion.

En 1975, le „Labour Party Women's Organization“ a adopté un programme s'intitulant „La position de l'enfant dans une société moderne“. Le Bureau de l'Enfant y est décrit comme une mesure pour défendre les intérêts des enfants en donnant des informations sur la situation légale de l'enfant, en promouvant les intérêts et les droits de l'enfant et en renforçant la position de l'enfant vivant en famille et/ou en institution.

Un groupe de travail institué auprès du ministère de la Justice a conclu en 1977 qu'il fallait créer une structure nouvelle et non seulement renforcer les structures existantes. Le débat public qui a suivi cette proposition a divisé les parties intéressées; les mouvements prônant les droits de la femme craignaient qu'une structure autonome allait affaiblir la position des parents.

Malgré ces points de vue divergents, le projet de loi „The Ombudsman for Children“ fut déposé au Parlement norvégien. Le texte a exclu le „domaine privé“, c'est-à-dire qu'il est interdit à l'Ombudsman d'intervenir dans des cas individuels de conflit familial.

La loi fut adoptée en 1977 (vote négatif de l'opposition). Les arguments de l'opposition ont été les suivants:

- * L'Ombudsman peut menacer l'autorité parentale.
- * Son existence pourrait servir d'argument à des groupes de population pour se déresponsabiliser.
- * Les moyens budgétaires y affectés seraient mieux investis dans des structures existantes.

Un pays qui veut créer une structure de type „Ombudsman“ doit remplir certaines conditions:

- * Dans le cas de la Norvège, il s'agit d'un pays de superficie restreinte avec une population faible (4,2 millions d'habitants en 1987). Cette donnée géographique explique l'installation d'une petite structure (staff permanent de 4 personnes).
- * La Norvège est un pays à longue tradition démocratique. Comme dans toute société démocratique, l'image de l'enfant a évolué considérablement.
- * L'institution d'un Ombudsman pour des groupes de population minoritaires est largement acceptée.

Missions et devoirs de l'Ombudsman

La loi instaurant cette structure ne lui confère aucun pouvoir de décision.

- L'ombudsman est d'abord une instance de „Hearing“; avant l'adoption de toute mesure législative touchant les intérêts de l'enfant, elle doit donner son avis.
- Il a un droit d'initiative.
- Il examine si la législation en faveur des enfants est respectée.
- Il doit informer les instances publiques et privées sur les droits de l'enfant et les mesures y relatives.

Public cible

Des demandes et plaintes peuvent être introduites par des individus (enfants et adultes), des institutions (écoles etc.), des autorités locales et nationales et des ONG. Comme dans la Convention relative aux droits de l'enfant, les enfants sont les personnes âgées de moins de 18 ans. Si une demande ou plainte concerne un enfant spécifique, ce dernier doit donner son accord pour que son cas soit traité. Si l'enfant est estimé trop jeune par l'ombudsman, ce dernier peut décider à sa place.

Structure et moyens budgétaires

L'Ombudsman est entouré d'une équipe multidisciplinaire de 4 personnes (Bureau de l'Ombudsman). Un rôle important incombe au panel des „conseillers“ (au nombre de 7) avec une répartition appropriée par appartenance politique, âge, profession et sexe.

Les moyens budgétaires ont connu une progression constante (en 1981, 5 millions de Flux; en 1989, 14,4 millions de Flux), mais sont restés modestes.

Information du public

Après un certain temps, les responsables se sont rendu compte qu'il ne suffit pas de marquer une présence dans les mass media. Ces actions n'ont qu'un effet à court terme sur la population visée, notamment sur les enfants les plus jeunes qui ne peuvent pas se procurer l'information dans la presse écrite. Des brochures et dépliants pour différents groupes d'âge ont été réalisés et distribués dans les écoles, les communes etc. Un autocollant avec le numéro d'appel du Bureau de l'Ombudsman a été conçu.

Dès 1982, un rapport annuel retraçant les principales activités du Bureau est à la disposition du public; une édition abrégée pour enfants est préparée annuellement. Des hearings publics et des conférences pour adultes et enfants (souvent, le thème traité tient compte des demandes introduites) sont organisés périodiquement.

Les demandes et appels

Dès 1990, le numéro d'appel (appel gratuit) du Bureau figure sur une des premières pages de tous les annuaires téléphoniques du Royaume. Au départ, les responsables ont cru que la majorité des plaintes ou demandes provenaient des enfants eux-mêmes. La pratique a cependant montré que seulement 9 à 12% des requêtes proviennent des enfants, pourcentage faible par rapport aux requêtes émanant d'adultes.

Les sujets abordés par les enfants sont les suivants:

- * la situation familiale, notamment pour le groupe d'âge 13-16 (la séparation des parents, familles monoparentales, l'activité professionnelle des mères, la position du père dans la famille)
- * la prise en charge des enfants dans des institutions hors du noyau familial (crèches, journée continue ...)
- * les activités de loisir (plains de jeu, centres d'animation pour jeunes ...)
- * les problèmes scolaires (entre 16 et 25% des plaintes des enfants)
- * les problèmes liés à des situations spécifiques (enfants placés, enfants en prison et à l'hôpital, enfants maltraités, enfants immigrés); le nombre des plaintes entrant dans cette catégorie a doublé entre 1983 et 1988
- * les mass media (les effets de la télévision et de la vidéo sur les enfants, l'enfant comme consommateur, la presse pour enfants)
- * les accidents domestiques
- * l'architecture urbaine et rurale (la sécurité routière etc.).

La création d'un réseau de partenariat

L'Ombudsman pour les enfants ne peut fonctionner seul; la coopération avec d'autres partenaires est essentielle. En Norvège, une collaboration étroite s'est installée entre l'Ombudsman, les Ministères, le Parlement, le Conseil d'Etat, les communes, les instituts de recherche et les ONG.

Inventaire d'autres expériences européennes

Suède

Le gouvernement suédois a nommé en 1993 un ombudsman pour enfants qui dirige un staff de 14 collaborateurs. Cette structure est supervisée par le ministère de la Santé et des Affaires sociales. La tâche principale de l'ombudsman est de surveiller l'application des dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Des experts sont nommés par le gouvernement pour s'associer aux travaux de l'ombudsman; un élément fondamental de ces travaux est en outre la coopération avec des organisations et autorités oeuvrant dans le domaine de l'enfance. L'ombudsman pour enfants présente annuellement un rapport au gouvernement.

Une organisation non gouvernementale „Rädda Barnen, Swedish Save the Children“ a pour objectif de réaliser les dispositions de la convention. Ses activités sont axées sur la recherche dans le domaine de l'enfance et de la défense des droits de l'enfant avec des programmes d'assistance concrets.

A relever encore le „Swedish Network of Parliamentarians for Children Rights“ composé de parlementaires des différents groupes politiques et qui fait des propositions de loi et dépose des motions. En outre, des interpellations sont adressées au gouvernement afin de susciter des débats au Parlement.

Islande

La fonction d'ombudsman a été créée en 1994 sur le modèle norvégien et suédois et la loi tend à améliorer la position des enfants dans la société en donnant à l'ombudsman les moyens de défendre leurs intérêts et leurs droits. La loi donne au Président islandais le pouvoir de nommer un ombudsman pour l'enfance pour un mandat de cinq ans, sur la recommandation du Premier Ministre. L'ombudsman doit être universitaire, et, si ses études ne l'ont pas spécialisé dans le droit, il doit s'adjoindre un juriste parmi les membres de son cabinet.

L'ombudsman a pour tâche d'obtenir des administrations, des individus, des entreprises et des associations qu'ils tiennent pleinement compte des droits, besoins et intérêts des enfants. Dans son travail, il est appelé à faire des recommandations et des propositions de réforme concernant les intérêts des enfants dans tous les domaines de la société.

Il doit en particulier:

- prendre l'initiative d'un débat social sur les questions de l'enfance avant l'adoption d'une politique générale;
- faire des recommandations sur la modification des dispositions légales et des instructions administratives intéressant particulièrement les enfants;

- promouvoir le respect des accords internationaux ratifiés par l'Islande et qui visent les droits et le bien-être des enfants;
- s'il considère qu'une administration, un individu, une entreprise ou une association a agi contrairement aux droits, besoins et intérêts des enfants dans la société, adresser des observations motivées à la partie intéressée, avec éventuellement des recommandations pour corriger la situation;
- user de son influence pour faire connaître les lois et autres dispositions légales concernant les enfants et adolescents, et encourager les études dans ce domaine.

L'ombudsman enquête sur les cas qui sont soumis à son attention, mais peut aussi intervenir ex officio. Il ne s'occupe pas des différends entre particuliers, mais est tenu dans ce cas d'offrir à toute personne qui le lui demande des conseils sur les possibilités d'action, administratives ou judiciaires. Le bureau de l'ombudsman est indépendant de l'exécutif, à cela près que l'ombudsman doit présenter un rapport d'activités annuel au Premier Ministre.

Danemark

L'idée de la mise en place d'un ombudsman pour les enfants a été avancée, mais en lieu et place, le gouvernement a décidé de créer le „Children's Council“. Les objectifs premiers de cet organisme restent néanmoins les mêmes que ceux de l'ombudsman: conseiller le gouvernement, le parlement et les ministres sur les questions touchant au monde de l'enfance.

Finlande

La „Mannerheim League for Children Welfare“ a mis en place un ombudsman pour enfants indépendant. L'ombudsman donne des conseils légaux aux enfants et adolescents, il écoute les enfants et travaille dans leur intérêt en cas de violation de leurs droits.

Cette personne peut être contactée par les enfants, les parents ou les proches qui ont subi des injustices ou par d'autres adultes concernés par les injustices.

L'ombudsman traite en moyenne 300 cas par an, le service peut être contacté par téléphone (en 1994, il y a eu 47.000 appels). Des avocats pour enfants sont formés par l'ombudsman et l'objectif est de créer un réseau national de conseillers légaux pour les enfants.

Cependant, le gouvernement, a l'intention de mettre en place un ombudsman pour les enfants au niveau national.

Belgique

Il existe pour la Communauté française le mandat de Délégué général aux droits de l'enfant, similaire à celui d'ombudsman; quant à la Communauté flamande, elle a doté chacune de ses provinces d'un ombudsman, et ceci dès 1992.

Allemagne

En 1988, une commission parlementaire sur l'enfance s'est mise au travail. Elle se compose de membres du Bundestag représentant chacun l'un des quatre partis politiques. Elle a pour tâche principale d'examiner et d'infléchir les lois fédérales concernant les enfants ainsi que de promouvoir les intérêts de ceux-ci au sein du Bundestag. Quand la commission parvient à un accord, ses recommandations peuvent avoir une grande influence sur la politique de l'Etat et sa législation. Pendant la période législative 1994-95, cette commission a traité 2.000 lettres, parmi lesquelles de nombreuses lettres rédigées par des enfants. Cette commission a suggéré d'instituer des commissions pour enfants dans les grandes villes et les „Länderparlamente“.

Espagne

En juin 1989, l'Espagne a établi une Commission interministérielle pour la jeunesse et l'enfance, qui se compose de représentants des ministères concernés. La commission est un organe collégial attaché au ministère des Affaires sociales et chargé d'étudier les problèmes relatifs à la jeunesse et à l'enfance, de préconiser des mesures et programmes à résoudre ces problèmes, de coordonner les activités des différents services s'occupant des jeunes et des enfants, de même que d'élaborer une politique favorisant l'amélioration des conditions de vie des intéressés.

TEXTE DU PROJET DE LOI

Nous JEAN, par la grâce de Dieu, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau;

Vu la loi du 20 décembre 1993 portant

- 1) approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989
- 2) modification de certaines dispositions du code civil;

Vu la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse;

Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'assentiment de la Chambre des Députés;

Vu ...

*

1. Objet

Art. 1er.– La présente loi a pour objet la promotion des droits de l'enfant et la protection sociale de l'enfance.

Art. 2.– La mission des pouvoirs publics dans le domaine visé est subsidiaire par rapport aux responsabilités et prérogatives des parents et de la famille. Ceux-ci doivent recevoir de la part des pouvoirs publics la protection et l'assistance dont ils ont besoin pour élever leurs enfants et assurer leur développement.

Art. 3.– Les pouvoirs publics ont les missions suivantes:

- instituer des dispositifs qui analysent la situation de l'enfant, surveiller la mise en application des droits de l'enfant, proposer des mesures complémentaires de protection et de promotion des droits de l'enfant
- contribuer à la protection sociale de l'enfance, assurer aux enfants et aux parents l'accès à des services de formation, de consultation et d'assistance
- promouvoir la participation active des enfants à la vie sociale, garantir aux enfants le droit d'exprimer librement leur opinion sur toute question les intéressant, veiller à ce que leur opinion soit dûment prise en considération.

Art. 4.– Les droits de l'enfant visés par la présente loi sont ceux contenus dans la convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 et approuvée par la loi du 20 décembre 1993.

2. „Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“

Art. 5.– Il est créé un comité luxembourgeois des droits de l'enfant, appelé „Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“, désigné par l'abréviation „ORK“ dans la présente loi.

Art. 6.– L'ORK a pour mission

- a) d'analyser les dispositifs institués pour protéger et promouvoir les droits de l'enfant, d'examiner les situations dans lesquelles les droits de l'enfant ne sont pas respectés et de proposer tous remèdes, mesures et solutions y afférents
- b) d'émettre son avis sur les lois et règlements et autres mesures concernant les droits de l'enfant
- c) d'établir un rapport annuel sur la situation des droits de l'enfant et la réalisation des stipulations de la Convention relative aux droits de l'enfant
- d) d'informer les personnes concernées sur la situation de l'enfance au regard de la convention relative aux droits de l'enfant
- e) de promouvoir le développement de la libre expression de l'enfant et de sa participation active aux questions qui le concernent

f) d'entretenir des contacts d'échange et de coopération avec des organismes similaires à l'étranger.

Les missions de l'ORK s'étendent à toutes les questions dans lesquelles sont impliqués les droits de l'enfant.

Par voie de règlement grand-ducal sont définis des éléments de promotion de la participation active des enfants.

Art. 7.– L'ORK se compose de six membres qui sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés, et parmi lesquels un président et un vice-président sont choisis paritairement entre les deux sexes.

Le mandat des membres est de cinq ans. Il est renouvelable.

Les membres de l'ORK sont choisis en raison de leur compétence voire de leur expérience dans un des domaines touchant la protection et la promotion des droits de l'enfant.

Les fonctions de membre de l'ORK sont incompatibles avec les mandats parlementaires, le mandat de membre du Conseil d'Etat, le mandat de ministre ou secrétaire d'Etat, l'affectation comme fonctionnaire ou employé au secrétariat de l'ORK.

Art. 8.– L'ORK désigne en son sein un bureau permanent composé de ses président et vice-président et d'un membre désigné par ses collègues. Le bureau permanent organise et coordonne les activités de l'ORK.

L'ORK peut instituer des groupes de travail au sein desquels il peut coopter des membres externes à l'ORK.

Art. 9.– Les membres de l'ORK exercent leur mission en stricte indépendance et neutralité, dans le respect et l'intérêt des droits de l'enfant. Toutes informations et connaissances accrues aux membres et aux collaborateurs de l'ORK dans l'exercice de leur mission sont soumises au secret professionnel.

L'ORK exerce ses fonctions en exclusion de toute intervention dans les procédures judiciaires de placement et sans préjudice aux dispositions de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

L'ORK, selon des modalités à déterminer par lui, a le droit et l'obligation d'écouter tout enfant qui en fait la demande.

Dans l'exercice de ses missions, l'ORK peut désigner un ou plusieurs membres rapporteurs qui analysent le détail des questions soulevées. En cette qualité les membres rapporteurs ont le droit de demander la délivrance de tout élément d'information susceptible d'éclairer la situation. De même, ils ont le droit de demander l'accès à tout organisme ou structure d'animation, d'assistance, de consultation, d'éducation, de formation, de garde, de médiation, de placement ou de surveillance pour enfants.

Les membres de l'ORK et ceux particulièrement du bureau permanent bénéficient soit de détachements, soit d'indemnités qui tiennent compte de l'engagement requis par les fonctions. Un règlement grand-ducal précise les modalités y relatives.

Art. 10.– Au sein du Gouvernement, le ministre ayant dans ses attributions la famille est chargé des relations avec l'ORK. Le ministère de la Famille assure le secrétariat de l'ORK.

3. Protection sociale de l'enfance

Art. 11.– Dans le cadre de la présente loi, la protection sociale constitue un ensemble d'actions sociales, sociofamiliales ou socio-éducatives au bénéfice des enfants et de leurs familles, orientées en fonction plus particulièrement des droits énoncés dans la Convention relative aux droits de l'enfant.

Ces mesures sont préventives, subsidiaires ou complémentaires par rapport aux dispositions de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse et elles ont pour objet:

- de contribuer à l'épanouissement personnel de l'enfant, au développement de ses capacités psychiques et sociales, à la promotion de ses facultés d'autonomie, de responsabilité et de solidarité
- de promouvoir au sein des familles un climat de communication et de coopération et d'y lutter contre toutes formes d'exclusion et de violence
- d'assurer aux enfants et aux familles l'accès à des services divers d'assistance, de consultation, d'éducation, de formation, de garde, de médiation, de placement ou de surveillance

- de favoriser au bénéfice des enfants et des familles en difficulté et menacés d'exclusion sociale des démarches d'insertion et de participation sociale
- d'organiser des formes spécifiques de protection et d'assistance au profit des familles éclatées ou en rupture avec leur milieu et des enfants placés hors de leur milieu familial.

Art. 12.– Le ministre de la Famille est chargé de programmer et de coordonner la politique de la protection sociale de l'enfance. En dehors des actions prévues par les lois et règlements il a notamment les missions suivantes:

- a) information et coordination
- b) promotion des droits de l'enfant
- c) appui des services de formation, de consultation, de médiation et d'assistance
- d) assistance aux enfants placés hors de leur milieu familial
- e) participation à l'encadrement des personnels des services.

Le ministre de la Famille exerce ses missions de protection sociale de l'enfance sans préjudice aux dispositions ni de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, ni à celle du 27 février 1984 portant création d'un service national de la jeunesse.

Art. 13.– Le ministre de la Famille a pour mission d'appuyer des initiatives privées de formation, de consultation, de médiation et d'assistance et de contribuer à la coordination de leurs actions.

Les services de formation, de consultation, de médiation et d'assistance, selon la nature de leurs missions, doivent répondre à certaines conditions concernant notamment les effectifs, la qualification et l'encadrement de leurs personnels.

Ces conditions sont précisées par voie de règlement grand-ducal.

Art. 14.– Par dérogation à l'article 38 de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse et dans le cadre de sa mission d'assistance aux enfants placés hors de leur milieu familial, le ministre de la Famille est chargé d'établir annuellement, en date des 1er avril et 1er octobre, la liste des enfants placés hors de leur milieu familial.

Les modalités sont précisées par voie de règlement grand-ducal.

Art. 15.– Les missions énumérées sous a), b), d) et e) à l'article 12 ci-dessus sont précisées en vue de leur réalisation par voie de règlement grand-ducal.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

La Ministre de la Famille,
Marie-Josée JACOBS

Le Ministre de la Justice,
Le Ministre aux Relations avec le Parlement,
Marc FISCHBACH

Le Ministre de l'Education Nationale
et de la Formation professionnelle,
Erna HENNICOT-SCHOEPGES

Le Ministre des Finances,
Jean-Claude JUNCKER

COMMENTAIRE DES ARTICLES

1. Objet

Article 1er.–

Il précise les deux axes de la loi, à savoir la promotion des droits de l'enfant et la protection sociale de l'enfance.

Article 2.–

Dans le domaine de la promotion des droits de l'enfant, l'article précise les missions des pouvoirs publics et fait référence au préambule de la convention relative aux droits de l'enfant, souligne les missions prioritaires des parents et des familles. Conformément à l'article 5 de la convention, les parents recevront de la part des pouvoirs publics les aides nécessaires pour répondre à ces missions.

Article 3.–

Cet article définit les missions des pouvoirs publics et souligne l'aspect de la participation active de l'enfant.

Article 4.–

Il est opportun de préciser la signification du terme „enfant“. Faisant référence à l'article 1er de la convention, le terme d'„enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable“.

2. „Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“

Article 5.–

1) Comme dans un pays de la taille du Luxembourg, un particulier (Ombudsperson) serait trop vite exposé à des pressions diverses, les auteurs du projet de loi ont opté pour la création d'un comité.

2) Les travaux du comité s'inscrivent dans une approche pluraliste et multidisciplinaire.

3) Contrairement à des expériences étrangères, où l'Ombudsperson est encadrée par un staff de collaborateurs permanents, les membres du comité coopéreront dans le cadre de leur profession habituelle; ou bien ils bénéficieront de détachements, ou ils seront indemnisés sur vacation. La disponibilité des membres est primordiale.

Article 6.–

Cet article précise les missions de l'ORK. La mission principale de l'ORK n'est ni celle d'un médiateur entre l'enfant et son entourage, ni celle d'un interlocuteur direct, mais plutôt celle d'un garant des droits de l'enfant. Ainsi, à partir de situations particulières d'enfants et notamment de situations où les droits de l'enfant ne sont pas respectés, l'ORK adopte une approche globale. Le comité n'agit pas en lieu et place des structures existantes, mais il veille à leur bon fonctionnement. Néanmoins, le comité ne figure pas comme instance de jugement moral par rapport aux dispositifs implantés. Dans une situation de distance critique, il vérifie dans quelle mesure on peut améliorer les moyens, adapter les procédures, garantir une protection plus efficace, garantir notamment une participation active de l'enfant.

La rédaction d'un rapport annuel sur les droits de l'enfant au Luxembourg constitue un point essentiel des travaux du comité.

L'ORK représente un interlocuteur important pour la Chambre des Députés, le Gouvernement et d'autres responsables sur les plans politique, économique et social.

Depuis un certain temps, les promoteurs luxembourgeois des droits de l'enfant ont établi des relations d'échange et de collaboration avec des organismes des droits de l'enfant à l'étranger que le comité continue à développer.

La participation active de l'enfant n'est pas seulement affirmée par l'ORK sur le plan théorique, mais elle est documentée par des initiatives propres. Trois idées sont avancées:

a) assemblée d'éveil aux droits et obligations civiques (Kanner-Jugendparlament)

- b) publication de périodiques d'information; ici, on peut citer le projet d'un bulletin d'information et de sensibilisation de la Croix-Rouge luxembourgeoise destiné aux jeunes de 10 à 15 ans; ce magazine traitera de sujets philanthropiques, humanistes, humains et sociaux
- c) création d'organismes consultatifs aux niveaux local et communal (par exemple, l'aménagement du quartier ou du village constitue une préoccupation essentielle dans la vie des enfants).

Article 7.-

La création d'une structure de six membres garantit à l'ORK un caractère multidisciplinaire et pluraliste.

Afin de souligner le caractère d'indépendance et d'autorité de cet organe, ses membres seront nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés. Un président et un vice-président sont choisis paritairement entre les deux sexes. Vu la sensibilité propre aux hommes et aux femmes, les auteurs sont d'avis que la répartition paritaire par sexe constitue un aspect important de la promotion des droits de l'enfant. En outre, cette mesure contribue à la promotion d'une politique de l'égalité des chances.

Avec un mandat de cinq ans, les membres ont assez de temps pour se familiariser avec les fonctions du comité; ils ont aussi la possibilité de pouvoir le quitter en temps utile, vu qu'une grande disponibilité est requise. L'article précise les critères de nomination des membres et exclut notamment certains mandats incompatibles avec la qualité de membre de l'ORK.

Les membres du comité seront choisis notamment parmi des hommes et des femmes qui ont acquis une qualification en assurant des fonctions éducatives au niveau de leur propre famille, par leur engagement bénévole au sein d'organismes oeuvrant aux niveaux familial, éducatif et social, des professionnels des domaines du droit, de la médecine, du travail social, de l'enseignement, de l'éducation ou de la communication.

Article 8.-

Un bureau permanent dont la disponibilité des membres est primordiale, coordonne les travaux.

Article 9.-

Cet article précise les droits et devoirs des membres et l'approche de leur engagement. L'ORK n'a pas la possibilité d'imposer son point de vue et d'intervenir directement dans les organes créés sur le terrain. D'un côté, cela empêche que ses membres interviennent de manière immédiate et directe au profit des enfants dont les intérêts et droits seraient lésés. D'un autre côté, cette approche garantit la distance requise pour apprécier avec d'autant plus d'objectivité et sans engagement émotionnel les dispositifs, les structures, les institutions et leur organisation. Ainsi, l'autorité de l'ORK se manifestera au niveau de la qualité de ses analyses, des avis et des propositions élaborés. En ce sens, l'ORK assume d'abord sa mission de façon consultative et dans une approche subsidiaire.

D'un autre côté, il faut souligner une fois de plus que l'autorité et l'indépendance de l'ORK lui donnent la possibilité de choisir comme interlocuteur et d'interpeller dans leurs missions respectives toutes les instances impliquées dans la promotion des droits de l'enfant et de leur offrir leur coopération.

L'article précise que les membres de l'ORK exercent leurs fonctions sans préjudice aux dispositions de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse et qu'ils ne peuvent pas intervenir dans les procédures judiciaires de placement.

Article 10.-

Cet article définit l'interlocuteur de l'ORK au sein du Gouvernement. Le ministère de la Famille est chargé notamment d'assurer les travaux administratifs de l'ORK.

3. Protection sociale de l'enfance

Article 11.-

L'article définit l'objet de la protection sociale de l'enfance et délimite celle-ci par rapport à la protection juridique telle que définie dans la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse. Dans la définition des objets de la protection sociale, les auteurs du présent projet de loi se sont inspirés des législations afférentes en Allemagne, en France et en Belgique.

Il est évident que le présent texte ne traite que d'une partie du champ d'application global de l'action sociale pour l'enfance. D'autres lois et règlements y font référence. On peut citer à titre d'exemples la loi du 27 février 1984 sur le Service national de la jeunesse, la loi du 14 mars 1973 sur l'éducation différenciée, la loi modifiée du 27 juillet 1978 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes, la création des Maisons d'Enfants de l'Etat par la loi du 10 février 1984 portant organisation des services du Centre du Rham, la loi du 1er août 1987 sur les Services de Psychologie et d'Orientation Scolaire.

De même, le ministère de la Famille participe au développement d'initiatives qui ne sont pas visées par la présente loi. C'est le cas notamment pour les domaines suivants: foyers de jour et garderies, internats sociofamiliaux, services médico-sociaux polyvalents de secteur, services sociaux, services d'intégration des familles étrangères ... Une partie des thèmes qui pourraient rentrer dans le cadre du présent projet de loi sont repris dans le projet de loi réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

Article 12.-

Aux termes de cet article, la coordination de la politique de la protection sociale de l'enfance est confiée au ministre de la Famille. Le projet de loi ainsi sanctionne une fonction attribuée de fait au ministère de la Famille depuis plusieurs décennies par le biais notamment de conventions signées avec de nombreux organismes privés. Le département assume des missions de développement, d'appui moral et financier et de coordination dans la plupart des champs d'initiative propres à la protection sociale de l'enfance: placement d'enfants, systèmes de garde d'enfants, adoptions, services de formation, de consultation et d'assistance pour enfants et familles, mesures d'intégration sociale et professionnelle.

L'article relève cinq axes d'intervention en rapport soit avec le champ spécifique des actions de promotion des droits de l'enfant, soit avec des domaines nécessitant une sensibilité particulière (placement d'enfants hors de leur milieu familial), soit avec des lacunes dans la réglementation actuellement en vigueur (services de formation, de consultation, de médiation et d'assistance).

Il est précisé que le ministre exerce ses missions sans préjudice aux attributions confiées par la loi aux autorités judiciaires et au ministre de la Jeunesse.

Article 13.-

Depuis 1989, le département de la Famille participe au développement et à la promotion de services de formation, de consultation, de médiation et d'assistance. En 1996, 18 services bénéficient de participations financières pour un montant global de 157.421.000 Flux.

Article 14.-

Par dérogation à l'article 38 de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, le ministre de la Famille est chargé d'établir annuellement la liste des enfants placés hors de leur milieu familial.

Les auteurs du projet de loi entendent contribuer ainsi à la protection des enfants placés. De telles listes sont établies dans nos pays voisins et constituent un des éléments de la protection de l'enfant. En plus, elle facilite la programmation des places à prévoir au niveau tant des institutions sociofamiliales que des familles d'accueil.

Puisque la liste inclut des indications par rapport aux enfants placés par les instances judiciaires, elle est en contradiction avec l'article 38 de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse qui stipule qu'il

..... est interdit de publier ou de diffuser de quelque manière que ce soit les débats des juridictions de la jeunesse. Il en est de même de la publication ou la diffusion de tous les éléments qui seraient de nature à révéler l'identité ou la personnalité des mineurs qui sont poursuivis ou qui font l'objet d'une mesure prévue par la présente loi ..."

La dérogation à l'article 38 de la loi relative à la protection de la jeunesse se justifie pour les raisons suivantes:

- objectif de la protection des droits de l'enfant;
- diffusion très restreinte de la liste: le projet de règlement grand-ducal prévoit qu'elle n'est accessible qu'au ministre de la Famille (responsable pour l'accueil de la quasi-totalité des enfants placés par les instances judiciaires), aux juges de la jeunesse et au président de l'ORK (soumis avec les membres de l'ORK au secret professionnel);
- définition et délimitation des indications reprises sur la liste (cf. projet de règlement grand-ducal).

PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

- a) portant organisation des missions de protection sociale de l'enfance**
- b) portant modification du règlement grand-ducal du 3 septembre 1995 instituant un institut d'enseignement socio-éducatif auprès des centres socio-éducatifs de l'Etat**
- c) autorisant la création et l'exploitation d'une banque de données des enfants placés hors de leur milieu familial**

EXPOSE DES MOTIFS

Les auteurs du projet de règlement grand-ducal renvoient à l'exposé des motifs et au commentaire des articles du projet de loi sur la promotion des droits de l'enfant et la protection sociale de l'enfance.

Les articles 13, 14 et 15 du projet de loi prévoient que les missions de protection sociale de l'enfance attribuées par la loi au ministre de la Famille seront précisées par voie de règlement grand-ducal.

L'objectif de l'intégration socioprofessionnelle des jeunes accueillis dans les institutions familiales peut être facilité par une adaptation du règlement grand-ducal du 3 septembre 1995 instituant un institut d'enseignement socio-éducatif auprès des centres socio-éducatifs de l'Etat (article 14 du présent projet de règlement grand-ducal).

Les articles 17 à 22 pourvoient à la création et à l'exploitation d'une banque de données informatisée des enfants placés en dehors de leur milieu familial. L'objet de cette banque de données est de faciliter, voire de rationaliser la gestion des données relatives aux enfants placés, notamment dans le but de permettre d'établir annuellement la liste prévue à l'article 14 de la loi du ... sur la promotion des droits de l'enfant et la protection sociale de l'enfance.

*

TEXTE DU PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

Nous JEAN, par la grâce de Dieu, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau;

Vu la loi du 20 décembre 1993 portant

- 1) approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989
- 2) modification de certaines dispositions du code civil;

Vu la loi du ... sur la promotion des droits de l'enfant et la protection sociale de l'enfance;

Vu la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse;

Vu la loi du 10 février 1984 portant organisation des services du Centre du Rham;

Vu la loi du 12 juillet 1991 portant organisation des centres socio-éducatifs de l'Etat;

Vu le règlement grand-ducal du 3 septembre 1995 instituant un institut d'enseignement socio-éducatif auprès des centres socio-éducatifs de l'Etat;

Vu la loi modifiée du 31 mars 1979 réglementant l'utilisation des données nominatives dans les traitements informatiques;

Vu l'avis de la commission consultative instituée par l'article 30 de la loi du 31 mars 1979 précitée;

Vu la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales;
Notre Conseil d'Etat entendu;

Sur le rapport de Notre Ministre de la Famille, de Notre Ministre de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, de Notre Ministre de la Jeunesse, de Notre Ministre des Finances, de Notre Ministre des Communications, de Notre Ministre de la Justice et de Notre ministre ayant dans ses attributions le répertoire national des banques de données, et après délibération du Gouvernement en conseil;

Arrêtons:

Art. 1er.– Le présent règlement grand-ducal porte organisation des missions de protection sociale de l'enfance, attribuées par la loi au Ministère de la Famille:

- A) Information et coordination
- B) Promotion des droits de l'enfant
- C) Appui des services de formation, de consultation, de médiation et d'assistance
- D) Assistance aux enfants placés hors de leur milieu familial et établissement de la liste des enfants placés
- E) Participation à l'encadrement des personnels des services

Il institue, sous son titre F), l'institution d'un bureau de l'enfance et il autorise, sous son titre G), la création et l'exploitation d'une banque de données nominatives des enfants placés hors de leur milieu familial et le recours à l'utilisation du numéro d'identité des personnes physiques et morales.

A. Information et coordination

Art. 2.– Le ministre de la Famille a une mission de renseignement et d'orientation des enfants, de leurs parents ou tuteurs, des enseignants, des travailleurs sociaux, des responsables communaux et d'autres personnes intéressées à propos des services divers d'assistance, de consultation, d'éducation, de formation, de garde, de placement ou de surveillance.

Il veille à la coordination des interventions des divers services au niveau d'un même enfant ou des enfants d'une même famille. A cet effet, il institue des structures et des procédures facultatives de médiation.

B. Promotion des droits de l'enfant

Art. 3.– Le ministre de la Famille développe notamment les actions que voici:

- organisation de campagnes d'information et de sensibilisation à propos des droits de l'enfant
- création de structures assurant l'accueil et l'écoute de tout enfant qui en fait la demande, soit de sa propre initiative, soit par l'intermédiaire de ses parents ou tuteurs ou autres personnes investies du droit de garde, soit d'un agent qualifié des secteurs de l'enseignement, de l'éducation, de la santé ou du travail social, soit d'un agent de la police générale et locale
- création de structures chargées d'organiser des séances de médiation et de conciliation autour de l'enfant
- à la demande de l'„Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“ participation à la réalisation des missions de ce dernier.

C. Appui des services de formation, de consultation, de médiation et d'assistance

Art. 4.– Sont considérés comme services de formation, de consultation, de médiation et d'assistance pour enfants et parents, les institutions qui proposent les initiatives suivantes:

- a) formation affective et relationnelle
- b) formation et consultation parentales
- c) assistance sociofamiliale et socio-éducative en milieu ouvert
- d) animation, vacances et loisirs sociofamiliaux
- e) accueil et écoute téléphoniques
- f) médiation familiale

- g) consultation relationnelle, psychoaffective et psychothérapeutique
- h) assistance psychique et sociale aux enfants négligés ou maltraités ainsi qu'à leurs familles.

Art. 5.– Pour l'organisation des initiatives énumérées à l'article 4 ci-dessus, les services de formation, de consultation, de médiation et d'assistance pour enfants et parents, doivent répondre à des conditions concernant les effectifs, la qualification et l'encadrement de leurs personnels.

Toutefois, en dehors des initiatives énumérées sous e), f), g) et h), cette nécessité n'est donnée que dans les conditions de fonctionnement suivantes:

- un nombre minimal de cinq usagers par prestation ou par journée de travail,
- et un fonctionnement régulier du service proposé pendant une durée minimale soit de trois jours et de vingt heures par semaine, soit de deux mois et de soixante jours par an.

Art. 6.– Le service n'est autorisé à proposer des initiatives de formation, de consultation, de médiation et d'assistance qu'aux conditions suivantes:

- a) le service dispose d'une équipe de collaborateurs qui comprend au moins cinq majeurs intervenant à titre permanent ou sur vacation ou à titre bénévole;
- b) la direction et la coordination du service sont assurées par un agent intervenant à titre permanent pour une tâche d'au moins vingt heures par semaine et faisant valoir une formation professionnelle, reconnue par le ministre compétent, dans les domaines du droit, de l'enseignement, de la médecine, de la pédagogie, de la psychologie, de la sociologie ou du travail éducatif, psychosocial et sociofamilial;
- c) le service dispose d'une équipe consultative multidisciplinaire d'au moins quatre membres qui font valoir diverses formations professionnelles, reconnues par le ministre compétent, dans les domaines du droit, de l'enseignement, de la médecine, de la pédagogie, de la psychologie, de la sociologie ou du travail éducatif, psychosocial et sociofamilial;
- d) le service veille à ce que tous ses collaborateurs puissent bénéficier de séances régulières de formation continue et de supervision;
- e) le service ne peut accueillir plusieurs enfants dans un même groupe d'usagers et pour une même prestation qu'aux conditions de faire diriger de telles initiatives par un collaborateur qui fait valoir une expérience d'encadrement psychosocial, socio-éducatif ou sociofamilial d'au moins deux cents heures, et de faire encadrer le groupe d'usagers par au moins un collaborateur pour six enfants.

Art. 7.– Pour les initiatives énumérées sous e), f), g) et h) à l'article 4 ci-dessus, tout agent assurant une mission d'encadrement psychosocial doit répondre aux conditions suivantes:

- faire valoir soit une formation professionnelle, reconnue par le ministre compétent, dans les domaines du droit, de l'enseignement, de la médecine, de la pédagogie, de la psychologie, de la sociologie ou du travail éducatif, psychosocial et sociofamilial, soit une formation complémentaire à l'encadrement psychosocial d'au moins deux cent cinquante heures dans les domaines de la psychologie, des droits de l'enfant et des techniques de la communication relationnelle, reconnue par le ministre de la Famille selon des critères qui peuvent être précisés par règlement ministériel;
- suivre régulièrement, pendant au moins vingt heures par an, des séances de formation continue et de supervision.

D. Assistance aux enfants placés hors de leur milieu familial et établissement de la liste des enfants placés

Art. 8.– Dans le cadre du présent règlement grand-ducal, on entend par placement de l'enfant hors de son milieu familial toute initiative d'accueil de jour et de nuit, soit dans une institution socio-éducative, soit chez un particulier par l'intermédiaire d'une institution socio-éducative reconnue à cette fin par le ministre de la Famille.

Ne sont visés ni les séjours de vacances, ni l'accueil par des parents jusqu'au quatrième degré, ni le placement à l'internat scolaire ou sociofamilial, ni les mesures de placement familial de jour.

Art. 9.– Les services d'accueil de jour et de nuit tout comme les services de placement chez le particulier doivent répondre à certaines conditions concernant notamment les effectifs, la qualification et l'encadrement de leurs personnels.

Pour autant que ces conditions ne sont pas définies par les lois et règlements, elles peuvent être précisées par règlement ministériel.

Art. 10.– Un enfant ne peut être accueilli chez un particulier pour un placement hors de son milieu familial que si ce particulier accepte des mesures d'encadrement de la part d'une institution socio-éducative reconnue à cette fin par le ministre de la Famille.

Art. 11.– Le ministre de la Famille exerce sa mission d'assistance aux enfants placés hors de leur milieu familial notamment par les initiatives suivantes:

- appui des services privés d'accueil de jour et de nuit et de placement familial
- organisation de l'appréciation obligatoire de toute initiative de placement d'un enfant hors de son milieu familial et de réexamen régulier de cette initiative, selon une procédure à préciser par voie de règlement ministériel, à moins qu'il ne s'agisse de mesures prises dans le cadre de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse
- assistance aux enfants placés et à placer hors de leur milieu familial et suivi de leur évolution, à moins qu'il ne s'agisse de mesures prises dans le cadre de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse
- surveillance de la qualité des prestations d'accueil de jour et de nuit d'après des principes et des modalités à préciser par voie de règlement ministériel
- établissement annuel de la liste des enfants placés hors de leur milieu familial, en coopération avec les instances judiciaires compétentes, conformément à l'article 14 de la loi du ... sur la promotion des droits de l'enfant et la protection sociale de l'enfance
- organisation de formes de concertation et de collaboration avec les instances judiciaires compétentes.

Art. 12.– Le ministre de la Famille veille à ce que l'enfant, placé ou à placer, dès l'âge de six ans, soit entendu pour toute décision qui le concerne, à moins que son état ne le permette pas ou qu'il ne s'agisse de mesures prises dans le cadre de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

De même, le ministre de la Famille veille à ce que tout enfant placé puisse formuler ses plaintes éventuelles devant des personnes externes aux services de placement impliqués.

Lors des audiences prévues aux alinéas ci-dessus, l'enfant peut être accompagné par une personne de son choix.

Art. 13.– Pour autant qu'elles servent l'intérêt supérieur de l'enfant et qu'elles respectent les dispositions des autorités judiciaires compétentes, le ministre de la Famille a pour mission de promouvoir et d'appuyer dans les services de placement les initiatives suivantes:

- a) accueil, information, conseil et assistance des parents et représentants du milieu familial des enfants placés
- b) contacts des enfants placés avec leurs parents et les représentants de leur famille d'origine
- c) mesures d'insertion socioprofessionnelle
- d) guidance des anciens pensionnaires en milieu ouvert.

Art. 14.– Le règlement grand-ducal du 3 septembre 1995 instituant un institut d'enseignement socio-éducatif auprès des centres socio-éducatifs de l'Etat est modifié comme suit:

- L'*alinéa 3 de l'article 12* est complété et se lit comme suit:

„Le programme est axé sur le travail manuel et artisanal, inclut des cours tels la communication socioprofessionnelle, le dessin technique, l'initiation à l'informatique, la pédagogie familiale et la puériculture, et peut comprendre des stages en entreprise.“

- Il est créé un nouvel article 12bis qui a la teneur suivante:

„**Art. 12bis.**– Dans le cadre de l'institut d'enseignement socio-éducatif (IES) il est institué une classe d'initiation socioprofessionnelle externe aux centres socio-éducatifs et dont les élèves, âgés de 25 ans au plus, suivent des mesures d'insertion socioprofessionnelle dans des centres d'accueil et des services ayant conclu une convention avec l'Etat.“

Les mesures d'insertion socioprofessionnelle visées doivent répondre aux critères pédagogiques définis aux articles 2, 12 et 16.

Par dérogation aux stipulations de l'article 3, les décisions d'inscription à la classe externe d'initiation socioprofessionnelle sont prises par le ministre de la Famille sur demande formelle de l'élève et du centre ou service assurant les mesures d'insertion socioprofessionnelle ainsi que sur avis favorable préalable du collège d'inspection de l'IES.

L'article 15 ne s'applique pas aux élèves de la classe d'initiation socioprofessionnelle externe.

Les modalités de la collaboration entre le ministre de la Famille, l'IES et les centres et services concernés sont précisées par règlement ministériel."

– La première phrase de l'article 15 est modifiée et se lit comme suit:

„Dès la fin de l'obligation scolaire, les élèves des classes d'initiation socioprofessionnelle touchent des primes d'encouragement.“

E. Participation à l'encadrement des personnels des services

Art. 15.– Il est institué sous la tutelle du ministre de la Famille une unité de formation à l'encadrement psychosocial à l'intention des personnels employés par les services publics et privés de placement, de formation, de consultation, de médiation et d'assistance.

L'unité a notamment les missions suivantes:

- a) organiser des séances de formation continue et de supervision professionnelle
- b) reconnaître, compléter ou organiser en cours d'emploi des cycles de formation d'initiation à l'encadrement psychosocial à l'intention des agents qui ne font pas valoir des formations professionnelles appropriées
- c) appuyer, compléter et reconnaître les cycles de formation destinés aux collaborateurs intervenant à titre bénévole
- d) examiner, appuyer et compléter les cycles de formation complémentaire à l'encadrement psychosocial dont question à l'article 7 ci-dessus
- e) proposer un centre de documentation
- f) organiser des programmes d'échange et de coopération entre les services concernés luxembourgeois et des organismes similaires à l'étranger.

L'unité exerce ses missions en concertation étroite avec les services compétents du ministre de l'Education nationale. Elle est organisée dans le cadre des maisons d'enfants de l'Etat et des centres socio-éducatifs de l'Etat.

L'organisation et le fonctionnement de l'unité sont définis par voie de règlement ministériel.

F. Bureau de l'enfance

Art. 16.– Il est institué au sein du ministère de la Famille un bureau de l'enfance qui assure des fonctions d'accueil, d'information, d'orientation et de médiation. Le service est organisé en collaboration avec le ministère de la Jeunesse et des représentants d'organismes publics et privés oeuvrant dans le domaine de la promotion des droits de l'enfant. Son fonctionnement est précisé par règlement ministériel.

G. Création et exploitation d'une banque de données nominatives

Art. 17.– Pour les besoins de l'établissement de la liste des enfants placés hors de leur milieu familial, sont autorisées, pour le compte du ministère de la Famille, en tant que propriétaire, la création et l'exploitation d'une banque de données nominatives.

Art. 18.– La banque de données contient les informations suivantes:

- en ce qui concerne les enfants: les noms et prénoms, la date de naissance, le sexe, le numéro d'identité, la nationalité;
- en ce qui concerne les parents, tuteurs ou autres représentants de la famille d'origine: les nom et prénoms, l'adresse.

Par ailleurs, la banque de données renseigne pour chaque enfant placé hors de son milieu familial sur:

- la date et la nature des décisions de placement;
- la durée prévisible du placement;
- les noms et adresses des institutions socio-éducatives compétentes;
- les nom, prénoms et adresses des particuliers assurant le cas échéant une mesure de placement familial.

Art. 19.– A l'exception du numéro d'identité, ces données peuvent être communiquées:

- au président de l'„Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“;
- aux juges de la jeunesse.

Art. 20.– Le Centre Informatique de l'Etat est chargé de la gestion de la banque de données.

Art. 21.– L'autorisation prévue à l'article 18 est valable à partir de l'entrée en vigueur du présent règlement et expire au 31 décembre 2005.

Art. 22.– L'article 1er du règlement grand-ducal du 7 juin 1979 déterminant les actes, documents et fichiers autorisés à utiliser le numéro d'identité des personnes physiques et morales, tel qu'il a été complété par la suite, est complété par le fichier suivant: „– le fichier des enfants placés hors de leur milieu familial.“

H. Exécution

Art. 23.– Notre Ministre de la Famille, Notre Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, Notre Ministre de la Jeunesse, Notre Ministre des Finances, Notre Ministre des Communications, Notre Ministre de la Justice et Notre ministre ayant dans ses attributions le répertoire national des banques de données sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er.–

L'article développe les objets du présent règlement grand-ducal et fait référence aux articles 12 et 14 de la loi du ... sur la promotion des droits de l'enfant et la protection sociale de l'enfance.

Information et coordination

Article 2.–

L'article souligne la mission d'information et de coordination par rapport aux enfants, aux familles et aux divers professionnels. Il faut souligner que très souvent, les personnes concernées ignorent quel organisme peut éventuellement leur proposer quelle prestation. Il sera nécessaire de créer des structures régionales d'information et d'orientation. Le ministère de la Famille pourra entre autres assumer ce rôle par le biais du Bureau de l'Enfance prévu à l'article 16.

De même, il est indispensable de veiller à une meilleure coordination des services divers au niveau d'un même enfant ou des enfants d'une même famille. Dans la pratique quotidienne du travail éducatif, social ou familial, il n'est pas rare de constater que plusieurs services font intervenir des experts divers sans que personne ne soit mandatée pour garantir les liens indispensables de concertation, de coopération et de délimitation. Il est évident que la mission est délicate vu les principes d'un côté du libre choix du service consulté, et d'autre part du secret professionnel liant chaque intervenant. La mission de coordination serait assurée également par le Bureau de l'Enfance.

Article 3.–

Selon les termes de cet article, le ministère de la Famille a une mission importante de promotion des droits de l'enfant. Les auteurs du projet de règlement font référence à la décision du Conseil de Gouvernement du 13 mars 1992 par laquelle le département de la Famille était chargé de développer et

d'exécuter un programme national d'actions pour la mise en oeuvre des propositions élaborées lors du Sommet mondial de l'enfance (UNICEF, 29 et 30 septembre 1990). Selon l'article 44 de la Convention relative aux droits de l'enfant, les Etats parties s'engagent à soumettre au Comité des droits de l'enfant des rapports sur les mesures qu'ils auront adoptées pour donner effet aux droits reconnus dans la Convention et sur les progrès réalisés dans la jouissance de ces droits.

Deux aspects de ce programme méritent d'être relevés tout particulièrement:

a) la création de structures assurant l'accueil et l'écoute de tout enfant qui en fait la demande. Il faut souligner qu'au cours des dernières années, de telles structures ont pu se créer et/ou se développer. A titre d'exemples, il faut citer l'institution du „Kanner-Jugendtelefon“ géré par l'Asbl Caritas Jeunes et Familles en collaboration avec la Fondation „Kannerschlass Suessem“, la Société de la Croix-Rouge luxembourgeoise et la Ligue médico-sociale. Cette initiative offre aux enfants et jeunes la possibilité d'obtenir par voie téléphonique une aide et un soutien pour des problèmes de nature diverse. En 1994, le KAJUTEL a proposé 24 heures de permanence par semaine; 8.281 appels ont été enregistrés; 1.170 appels ont abouti à des entretiens de conseil. Une fois de plus, il s'agit de relever les prestations proposées par les services de guidance de l'enfance, les centres de psychologie et d'orientation scolaires, les services divers proposés dans le cadre de l'éducation différenciée, les centres de rencontre, d'animation et d'information des jeunes, les services d'assistance psychosociale qui se sont développés dans le cadre des centres d'accueil (Kinderheime) et des foyers de jour, les services de formation, d'assistance et de consultation pour enfants et parents.

b) Organisation de séances de médiation, de conciliation et de réconciliation autour de l'enfant

D'innombrables conflits familiaux, scolaires ou sociaux impliquent les enfants de façon directe et indirecte. Dans ces conflits, tantôt l'enfant est partie concernée et active (conflit générationnel), tantôt il doit assumer pleinement l'impact des décisions prises par les adultes (éclatement de la communauté familiale). On constate que bien des familles ont de grandes difficultés à assumer des situations familiales nouvelles et à prendre des décisions de qualité dans une ambiance marquée par les émotions. Ce qui se joue au niveau des familles semble souvent se répercuter au niveau des relations extrafamiliales et socioprofessionnelles (contacts parents-école, relations entre professionnels de l'enfance). Le spécialiste de la médiation n'a pas la fonction d'élaborer des solutions à la place des interlocuteurs; il n'est ni juge, ni arbitre, mais il aide les parties en cause à élaborer elles-mêmes un projet d'entente qui permet de gérer le problème à la satisfaction de tous et qui règle les relations actuelles et futures des personnes ou des institutions en cause. Le médiateur défendra avec une sensibilité particulière le principe de la participation active de l'enfant. Les droits, les besoins et les intérêts des enfants impliqués constituent un élément essentiel de toute initiative de médiation.

Par le biais notamment du Bureau de l'Enfance et de ses antennes régionales, le département de la Famille participera de façon directe à ces missions d'accueil et de médiation.

Article 4.-

Depuis 1989, le département de la Famille participe au développement et à la promotion de services de formation, de consultation et d'assistance. En 1995, 18 services bénéficient de participations financières pour un montant global de 170.846.456 Flux.

L'article énumère les services de formation, de consultation, de médiation et d'assistance pour enfants et parents.

a) Formation affective et relationnelle

Sont concernées les initiatives d'encadrement et de formation visant l'épanouissement personnel des participants, leur développement psychique et affectif, leurs facultés affectives, leur équilibre psychosexuel, leur capacité relationnelle.

Actuellement, de tels projets sont proposés sous forme de cours, de séminaires, de groupes de rencontre ou de week-ends résidentiels par des services divers tels que l'Action familiale et populaire, le Familjencenter CPF, le Mouvement luxembourgeois pour le planning familial et l'éducation sexuelle.

b) Formation et consultation parentales

Il est indispensable que des parents dans leur mission d'éducation bénéficient de services spécifiques d'accueil, d'écoute, de formation, d'orientation et d'assistance. Cette mission souvent est assumée de façon peu formelle au niveau des centres d'accueil, des foyers de jour et des internats. Des organisations

telles le Mouvement luxembourgeois pour le planning familial et l'éducation sexuelle, l'Initiativ Liewensufank, le Familjencenter CPF, l'Action familiale et populaire, développent des initiatives spécifiques dans le domaine visé.

Il est nécessaire d'encourager des projets complémentaires dans des domaines bien spécifiques: accueil et encadrement des bébés, appui aux parents dont les enfants sont touchés par des problèmes particuliers (maladies graves, hyperactivité, comportement déstructuré).

Il est évident que le ministère de la Famille partage la mission de la formation et de la consultation parentales avec d'autres départements tels notamment ceux de l'Education nationale et de la Promotion féminine.

Dans ce contexte, les groupes d'accueil socio-éducatif pour parents et enfants en bas âge constituent une forme particulière de formation et de consultation parentales. Les actions développées dans le cadre de ce programme s'adressent à la fois aux parents et à leurs enfants. Les groupes constitués poursuivent des objectifs ludiques ou sportifs et de rencontre ou de consultation parentales.

Il y a lieu de considérer qu'un nombre grandissant de familles risquent d'être coupées de leurs racines et de vivre très isolées par rapport à leur entourage social. Un taux impressionnant de familles sont constituées par des communautés monoparentales; de même, le nombre moyen d'enfants par famille a été fortement réduit au cours des dernières années. Enfin, il semble difficile d'établir de façon globale des principes éducatifs reconnus et partagés par tous. Dans un tel contexte, beaucoup de parents se sentent isolés, démunis, délaissés. Ces groupes leur offrent la chance d'avoir des activités intéressantes avec leurs enfants, de rencontrer d'autres parents, de pouvoir échanger entre eux et de rencontrer des experts qu'ils peuvent ou non consulter de façon individuelle. Dans le domaine visé, il y a lieu de relever tout particulièrement les initiatives développées par l'asbl „Initiativ Liewensufank“.

Dans ce même ordre d'idées, il y a lieu de souligner l'apport spécifique de la consultation et de la formation sociopédagogiques par rapport aux divers médias. Selon certaines statistiques, les enfants âgés de 6 à 12 ans regardent en moyenne la télévision pendant 30 heures/semaine. Les installations vidéo, les PC installés dans beaucoup de foyers ainsi que les jeux vidéo donnent aux enfants l'accès à des informations, à des films ou à des jeux les plus divers. L'évolution dans le domaine des médias est des plus spectaculaires. La grande majorité des parents, des enseignants et des éducateurs n'ont plus les moyens de suivre cette évolution, d'apprécier la qualité de ce qui est proposé et de définir des principes d'utilisation. Telle est la mission par exemple de l'asbl „Info-Video-Center“.

c) Assistance sociofamiliale et socio-éducative en milieu ouvert

Beaucoup d'experts parlent de familles à risques multiples pour décrire des communautés familiales qui sont confrontées à des difficultés diverses sur les plans tant relationnel que professionnel, financier et social. D'autres familles doivent aborder des difficultés plus ponctuelles dues à des événements imprévus ou à des circonstances exceptionnelles. Encore d'autres communautés familiales doivent assumer des problèmes au niveau de leurs enfants qu'elles n'arrivent plus à gérer toutes seules. L'intervention sociale, sociofamiliale ou socio-éducative en milieu ouvert peut constituer une action qui évite l'éclatement de la communauté, qui encourage un processus de restructuration, qui garantit l'autonomie d'une famille, qui retarde ou qui évite des mesures de placement, qui soulage des adultes dépassés par les événements et leur permet de tenir le coup. Dans ce contexte, il faut citer les prestations des associations „Aide familiale-Aide senior“, OMEGA 90 ou „Kriipskrank Kanner“.

Dans ce même contexte, il y a lieu de relever les initiatives d'encadrement socio-éducatif d'enfants en dehors des heures de classe. Sont visées l'ensemble des initiatives très diverses qui assurent de façon moins formelle et plus ponctuelle l'encadrement en dehors des heures de classe d'enfants vivant dans leur famille: appui scolaire, animation de vacances, après-midi de jeux, cantines de midi Les motifs de participation sont très divers: exercice professionnel des parents, absence momentanée des parents, dépannage des parents, rencontres avec d'autres enfants, intérêt et plaisir de participation, objectif de socialisation. De telles initiatives sont développées par de nombreuses associations aux échelons tant national que local et communal. A titre d'exemples, on peut citer les initiatives du Foyer de la Femme, de l'Action catholique des Femmes du Luxembourg et de „Mammen hëllef Mammen“.

d) Animation, vacances et loisirs sociofamiliaux

Les services concernés prennent des initiatives diverses au niveau des loisirs et des vacances. Ils développent des projets d'animation qui se caractérisent par une ambiance générale de récréation, de créativité et de communication: les traditionnelles cures ou colonies de vacances, les semaines sportives,

les séjours d'„aventure“ ou de „découverte“, les week-ends de rencontre et d'échange. La plupart des services concernés gèrent des maisons de vacances, des lieux de rencontre ainsi que des équipements d'animation qu'ils mettent également à la disposition d'autres services. Par leurs initiatives, ces services s'adressent à une „clientèle“ très diversifiée: enfants, jeunes, familles, personnes handicapées.

A titre d'exemple on peut citer les initiatives des organismes Caritas-Jeunes et Familles, Croix-Rouge luxembourgeoise, Foyer de la Femme, INFOPLA et AFP.

e) Accueil et écoute téléphoniques

Ces services proposent une disponibilité d'écoute téléphonique à des personnes en détresse. Il y a lieu de considérer que des personnes, notamment des enfants, sont dans l'impossibilité de se déplacer pour accéder aux services de consultation directe. Dans d'autres situations, elles se sentent psychologiquement incapables de faire une telle démarche. Il y a lieu de considérer également des situations de détresse psychique urgente pouvant pousser des personnes désespérées au suicide. En réponse à ces situations diverses, SOS-Détresse et le „Kanner-Jugendtelefon“ proposent leurs services d'accueil et d'écoute téléphoniques.

f) Médiation familiale

Elle constitue une forme d'accompagnement psychosocial de familles confrontées à des situations nouvelles, passant par des moments de conflit et de crise ou devant assumer des phases d'éclatement. La forme de la médiation est indiquée à chaque fois que des décisions qui sont prises doivent être assumées par les membres d'une communauté familiale. Dans un contexte marqué par des aspects affectifs et émotionnels, la médiation aide les individus concernés à élaborer des éléments d'un projet d'entente, réglant à l'amiable leurs différends actuels et dans la mesure du possible leurs relations futures. La médiation aboutit à un protocole d'entente fixé par écrit, signé par les parties en cause et contresigné par le médiateur.

La médiation respecte les besoins, les émotions, les jugements, les décisions des partenaires. Elle se différencie de la consultation psychoaffective en ce sens qu'elle ne les „retravaille“ pas. Si tel s'avère nécessaire, il appartient au médiateur d'adresser les parties concernées à un service de consultation relationnelle.

La médiation constitue un instrument précieux de promotion des droits de l'enfant. Elle contribue à mieux protéger les intérêts des enfants dans la mesure où elle aide les adultes à gérer des situations familiales nouvelles de façon plus consciente et plus responsable. Très préoccupés par la dimension de participation active de l'enfant, les auteurs du présent règlement soulignent la chance en médiation d'écouter l'enfant et de lui donner une part plus active, plus consciente et plus responsable dans les processus consistant à évaluer les conséquences des situations familiales nouvelles.

g) Consultation relationnelle

Ces services assurent des démarches de type psychologique. Il s'agit d'une forme d'accompagnement d'individus, de couples ou de familles qui sont confrontés à des crises personnelles ou à des conflits relationnels: clarification d'engagements ou d'expériences affectives, dépressions, angoisses, culpabilité, solitude, difficultés au niveau des contacts sociaux, problèmes d'éducation, conflits générationnels, difficultés professionnelles, désir de suicide ...

Avec leurs „clients“, les conseillers s'engagent dans des démarches d'écoute, d'évaluation, de clarification, de confrontation avec soi-même. Actuellement des services de consultation relationnelle, psychoaffective et psychothérapeutique sont proposés entre autres par le Planning familial, l'AFP, le Familjencenter CPF, l'asbl Liewens-Partner-Familjeberodung et la Ligue luxembourgeoise de prévention et d'action médico-sociales.

Dans ce même contexte, il y a lieu de souligner les groupes d'interaction psychodynamique. Souvent, les groupes en question visent les mêmes objectifs que les consultations relationnelles. Plutôt que de rencontrer ses clients individuellement, en couple ou en famille, le conseiller/thérapeute travaille avec un groupe de 5 à 15 personnes. Les échanges et les relations qui s'établissent entre les membres du groupe constituent un vecteur important de l'intervention psycho- ou sociothérapeutique.

h) Assistance psychique et sociale aux enfants négligés ou maltraités ainsi qu'à leurs familles

On estime que chaque année, le nombre de nouveaux cas d'enfants maltraités ou d'enfants négligés (séviés par omission) se chiffre à 200. En matière de mauvais traitement, on ne peut pas invoquer une

causalité simple, où telle cause impliquerait nécessairement le phénomène du mauvais traitement, mais plutôt une pluralité de facteurs qui, combinés, peuvent entraîner, en situation de conflit, des violences de la part des parents. Des organismes essaient, si un cas de maltraitance est connu, à apprendre aux parents à régler leurs conflits autrement que par la violence. Une aide adéquate pourra limiter les troubles psychiques des enfants. Dans ce domaine, il faut mentionner les activités de l'Association luxembourgeoise pour la prévention des sévices à enfants.

Article 5.-

L'article arrête le principe que pour l'organisation des activités énumérées à l'article 4, les services doivent répondre à des conditions concernant les effectifs, la qualification et l'encadrement de leurs personnels. Par rapport à un champ d'action extrêmement sensible, les auteurs du projet de règlement entendent protéger au maximum les usagers des services. Des normes minimales au niveau tant des effectifs que de la qualification et de l'encadrement des personnels constituent des éléments indispensables de cette préoccupation.

D'autre part, il faut éviter de bloquer les précieuses initiatives développées par d'innombrables associations locales ou régionales dans les domaines surtout de l'accueil socio-éducatif, de l'animation de loisirs, de la rencontre et de la formation parentales, de l'entraide ou de l'assistance familiale. Cette préoccupation explique la formulation de conditions de fonctionnement pour les services énumérés sous a), b), c) et d) à l'article 4, en dehors desquelles l'article 5 ne joue pas.

Evoquons à titre d'illustration les camps des scouts et guides, l'accueil d'enfants les après-midi libres, les activités d'animation en période de vacances scolaires.

Par contre une rigueur sans faille est de mise pour les activités énumérées sous e), f), g) et h), à l'article 4: accueil et écoute téléphoniques, médiation familiale, consultation relationnelle, assistance psychique et sociale aux enfants négligés ou maltraités ainsi qu'à leurs familles.

Les fonctions d'encadrement liées à ces initiatives requièrent de façon très absolue des conditions minimales de qualification et d'encadrement. Si tel n'est pas le cas, les chances d'aboutir à des démarches sensées sont fortement compromises et les initiatives risquent de causer aux usagers des torts psychiques très graves.

Article 6.-

L'article précise cinq conditions de fonctionnement applicables à l'ensemble des initiatives proposées à l'article 4.

- a) La première condition définit la nécessité de disposer d'une équipe d'intervenants. Ceci implique des relations réciproques de rencontre, d'échange, de confrontation et de coopération. Puis, il est précisé que l'équipe comprend au moins cinq collaborateurs majeurs. En effet, les services de vacances notamment font appel à de nombreux collaborateurs bénévoles qui n'ont pas encore atteint l'âge de la majorité.
- b) La deuxième condition définit pour tout service visé une fonction de direction et de coordination qui ne peut être confiée qu'à un agent faisant preuve d'une disponibilité et d'une qualification minimales.
- c) La troisième condition impose au service l'institution d'une équipe consultative multidisciplinaire appelée à assumer des fonctions d'évaluation et d'encadrement.
- d) La quatrième condition arrête la nécessité de la formation continue et de la supervision (évaluation personnelle et collective des initiatives).
- e) La cinquième condition définit des conditions particulières pour les groupes d'usagers auxquelles sont admis des enfants (animation, vacances, loisirs, encadrement en dehors des heures de classe).

Article 7.-

Pour les initiatives énumérées sous e), f), g) et h), le projet de règlement définit pour tout intervenant assurant une mission d'encadrement psychosocial des conditions de formation, de formation continue et de supervision.

L'article fait référence aux formations complémentaires à l'encadrement psychosocial qui sont organisées par de nombreuses institutions spécialisées luxembourgeoises et étrangères. Ces formations initient surtout à l'utilisation appropriée des techniques de la communication relationnelle; elles impliquent des démarches en cours d'emploi, s'étalent sur des périodes de plusieurs années et demandent de

la part des participants des investissements personnels très importants. A titre d'exemple, on peut citer les formations bien spécifiques à l'accueil et à l'écoute téléphoniques, au conseil conjugal ou à la médiation familiale.

Article 8.-

Cet article définit la mesure de placement de l'enfant hors de son milieu familial et la différencie par rapport à d'autres types d'accueil.

Article 9.-

Il prévoit des critères de fonctionnement auxquels les services visés doivent répondre. Sont visés dans le contexte du présent projet de loi les effectifs, la qualification et l'encadrement des personnels.

Il est indiqué de confirmer de façon formelle l'orientation prise au cours des 25 dernières années: création d'unités de vie restreintes (8 à 10 pensionnaires), encadrement de chaque unité par une équipe de 4 à 5 agents éducatifs, recrutement d'agents faisant valoir des formations professionnelles reconnues ou engagement des candidats à se soumettre dans les meilleurs délais à de telles formations, mesures de formation continue, de supervision et d'orientation professionnelle au profit des personnels.

Actuellement, l'application de ces critères est formalisée par la signature annuelle des conventions. Par sa participation financière, l'Etat met les services en mesure de répondre aux normes fixées.

Le placement d'enfants hors de leur milieu familial constitue une mesure délicate et qui, dans la grande majorité des cas, fait souffrir les enfants et les parents.

Le comportement très perturbé de l'enfant ou l'incapacité (momentanée) des parents d'assurer l'éducation des enfants constituent les motifs principaux de telles mesures indépendamment du fait qu'elles se situent ou non dans le cadre de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

La qualité du projet éducatif, la disponibilité d'une équipe pédagogique à assumer des démarches socio-éducatives très difficiles, leur faculté de gérer des échecs fréquents, le respect scrupuleux des droits de l'enfant constituent des éléments indispensables de l'orientation de toute mesure de placement.

Les investissements requis sont importants; l'enjeu – c'est-à-dire les perspectives d'avenir d'enfants malheureux – est de taille. Pour ces raisons, les auteurs du règlement proposent à l'article 11 des initiatives complémentaires dont l'objet est la qualité humaine des mesures de placement.

Article 10.-

L'article 10 précise qu'aucune mesure de placement familial chez un particulier ne pourra s'effectuer sans l'intervention d'encadrement d'une institution socio-éducative reconnue. Cette disposition a pour objet de protéger l'enfant placé, la famille d'accueil tout comme la famille d'origine.

Actuellement trois services privés ont pour mission principale d'organiser les placements familiaux au Luxembourg; ils sont gérés par les organismes „Entente des Gestionnaires des Centres d'Accueil“ (service SPLAFA), „Caritas – Jeunes et Familles“ („Firs ons Kanner“) ainsi que la Croix-Rouge luxembourgeoise.

Article 11.-

Cet article définit la mission du département de la Famille dans le domaine de l'assistance aux enfants placés hors de leur milieu familial. Il est évident que le rôle du ministère de la Famille ne peut être que subsidiaire par rapport aux organismes de placement. Les lois et règlements énoncés ont pour objet d'appuyer et de développer les mesures déployées sur le terrain par les équipes en place et de donner ainsi un cadre formel et obligatoire aux nombreuses initiatives existantes. Dans ce contexte, il faut relever l'appréciation obligatoire des mesures de placement qui ne se situent pas dans le cadre de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

Selon les auteurs du projet de loi, il ne s'agit point d'instituer un organe-arbitre, mais de prévoir des procédures obligatoires de concertation préalable auxquelles participeront des professionnels et auxquelles seront invités l'enfant concerné et ses parents. L'intention n'est pas de créer de nouvelles instances de décision, mais d'institutionnaliser autour du placement de l'enfant des axes de médiation. Ce rôle pourrait être assuré par les Bureaux de l'Enfance (voir article 16).

Un aspect important de l'assistance aux enfants placés constitue la surveillance de la qualité des prestations d'accueil. Une fois de plus, il ne s'agira pas d'instituer des organes d'inspection externes, mais d'élaborer des critères d'appréciation et des moyens d'évaluation qui permettent aux organismes de gestion, aux responsables des services et de leurs personnels, aux experts externes tout comme aux représentants du ministère de la Famille d'apprécier à travers une démarche commune au sein du comité de gérance la qualité des prestations proposées.

Voci des éléments du jeu de critères et de moyens:

- établissement obligatoire pour tout pensionnaire d'un profil médico-social et psychopédagogique;
- élaboration d'un projet socio-éducatif et psychothérapeutique qui oriente la mesure de placement;
- révision régulière de ces projets;
- désignation pour tout pensionnaire d'un tuteur de fait chargé de veiller tout particulièrement sur l'enfant et son évolution;
- confirmation du droit de l'enfant d'être écouté et/ou de se plaindre ceci vis-à-vis de responsables non impliqués dans la démarche éducative directe;
- obligation d'examiner scrupuleusement toute plainte;
- sensibilité particulière aux violations potentielles des droits de l'enfant;
- création d'une ambiance d'écoute, de communication et de respect;
- proposition de démarches d'accueil, d'information, de conseil et d'assistance aux parents et aux représentants du milieu familial des enfants;
- participation à des initiatives de réinsertion sociale et professionnelle;
- promotion des contacts sociaux des enfants placés.

Selon les auteurs du projet de loi, l'établissement annuel de la liste des enfants placés hors de leur milieu familial constitue un apport précieux. En concertation avec les autorités judiciaires compétentes, le département de la Famille établit annuellement la liste des enfants placés hors de leur milieu familial en y précisant le nom et le prénom des enfants, leur date de naissance, leur nationalité, les noms et adresses de leurs parents ou autres représentants de leur milieu familial, la date et la nature des décisions de placement, la durée prévisible du placement, les noms et adresses des institutions socio-éducatives compétentes. Cette liste est communiquée au président de l'ORK et aux juges de la jeunesse. Il est renvoyé aux commentaires de l'article 14 du projet de loi sur la promotion des droits de l'enfant et la protection sociale de l'enfance.

Un dernier aspect mérite d'être souligné; il s'agit du réexamen régulier de toute mesure de placement hors du milieu familial. Selon les auteurs du projet de loi, ce réexamen se fera dans le cadre d'une procédure de médiation. Le médiateur invitera et écoutera l'enfant concerné, ses parents ou autres représentants de son milieu familial, les représentants de l'institution socio-éducative compétente, le tuteur de fait ou le particulier chez qui l'enfant est placé.

Il faut souligner que pour les aspects de l'appréciation préalable, du suivi de la mesure et du réexamen régulier, le ministère de la Famille n'est compétent que pour les enfants placés hors du cadre de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse. Pourtant, la coopération avec les instances judiciaires compétentes est indispensable. Le projet de loi confie au département de la Famille l'organisation de formes de concertation et de collaboration.

Article 12.-

Les auteurs du projet de règlement entendent assurer à l'enfant placé le droit d'être entendu et écouté, soit quand il est l'objet de décisions, soit quand il a des plaintes à formuler. Ceci est d'autant plus nécessaire qu'une majorité des enfants concernés – du moins provisoirement – ne bénéficient pas (plus) de l'assistance de leurs parents.

Article 13.-

Le placement de l'enfant hors de son milieu familial constitue dans la plupart des situations une mesure très douloureuse au chef et de l'enfant, et de ses parents et autres membres de sa famille. D'ailleurs de plus en plus le placement est considéré comme une initiative d'orientation, d'évaluation, de gestion de crise et de stabilisation, ceci en vue du retour de l'enfant dans sa famille. D'où en principe

la nécessité d'impliquer les parents dans les projets socio-éducatifs des services de placement et de leur proposer des prestations de conseil, de guidance et d'assistance.

Les services de placement proposent à leurs pensionnaires qui ont atteint la majorité de continuer à recourir aux prestations proposées pour – le cas échéant – achever leurs démarches d'initiation sociale et professionnelle. Souvent, ils leur proposent des formules d'encadrement ou d'assistance en milieu ouvert afin de faciliter le passage du milieu institutionnel très protecteur à une vie plus autonome d'adulte responsable.

Article 14.–

Il s'agit de donner un cadre réglementaire aux nombreuses initiatives d'insertion socioprofessionnelle développées par la majorité des centres d'accueil et d'autres services sociaux conventionnés. Par un jeu très diversifié de cours, de séminaires, de travaux effectués sous la direction d'éducateurs instructeurs, de stages en entreprise, les services entendent améliorer les chances d'insertion de jeunes peu qualifiés et défavorisés sur le plan psychosocial.

S'il faut souligner le mérite incontestable de telles initiatives, actuellement elles ne confèrent pas de statut réglementaire au bénéficiaire. Cette situation expose, et le service, et le bénéficiaire des mesures.

Les auteurs du projet de règlement proposent la possibilité d'inscrire les bénéficiaires des mesures visées comme élèves du nouvel institut d'enseignement socio-éducatif créé dans le cadre des centres socio-éducatifs de l'Etat.

Il est évident que les mesures visées doivent répondre aux critères pédagogiques de l'IES tels qu'ils sont arrêtés aux articles 2, 12 et 16 du règlement grand-ducal du 3 septembre 1995. Les demandes d'inscription devront être avisées par le Collège d'inspection. Les élèves de la classe externe ne toucheront pas de prime d'encouragement de la part des CSEE (cf. article 15).

Article 15.–

L'unité de formation à l'encadrement psychosocial prévue à l'article 15 s'adresse aux personnels des divers services concernés en assurant des missions spécifiques de formation, de formation continue et de supervision.

Obligés de réagir de façon flexible et créative à des difficultés professionnelles diverses et complexes, les personnels des services qui font valoir des formations appropriées ont besoin de suivre des séances de supervision, de formation continue et/ou de recyclage. En partie, ces initiatives constituent des démarches très spécifiques qui sont organisées au sein ou pour le compte de services particuliers (ex.: accompagnement de personnes en fin de vie); en partie, les agents concernés suivront des sessions organisées par des instituts de formation spécialisés à l'étranger. Pour bon nombre de situations, il est opportun de prévoir des programmes collectifs et communs à l'ensemble des services concernés (ex.: réactions pédagogiques aux actes de violence, difficultés vécues par des familles en phase d'éclatement).

Des services peuvent être amenés à employer des agents permanents qui ne font pas valoir des formations professionnelles à l'encadrement psychosocial:

- personnes employées au niveau de l'aide à domicile
- éducateurs instructeurs
- animateurs de loisirs
- conseillers conjugaux
- médiateurs familiaux.

L'unité aura pour mission de reconnaître, de compléter ou d'organiser en cours d'emploi des cycles de formation d'initiation et/ou de formation.

De nombreux services de formation, de consultation, de médiation ou d'assistance bénéficient du concours précieux de collaborateurs bénévoles (services de vacances, accueil d'enfants en dehors des heures de classe, accueil et écoute téléphoniques, préparation au mariage, accompagnement des personnes en fin de vie ...). Il importe d'appuyer, de structurer, de coordonner, de reconnaître et de compléter les mesures développées par les services concernés (création d'un certificat d'animation sociofamilial).

L'institution d'un centre de documentation et d'un service d'échange et de coopération internationaux complète le programme d'action de l'unité.

Il est proposé d'organiser l'unité dans le cadre des maisons d'enfants de l'Etat et des centres socio-éducatifs de l'Etat qui actuellement disposent déjà d'une unité commune de formation continue à l'intention de leurs propres personnels.

L'unité concourrait également à l'organisation de la formation aux fonctions d'aide à domicile institué par règlement ministériel du 1er juillet 1991. Elle en emprunte le modèle d'une collaboration fructueuse entre les ministères de l'Education nationale et de la Famille d'une part, les associations et services concernés d'autre part.

Article 16

L'article prévoit l'institution sous la tutelle du ministre de la Famille d'un bureau de l'enfance qui participe à la réalisation des missions de protection sociale de l'enfance par des fonctions d'accueil, d'information, d'orientation et de médiation.

Le bureau de l'enfance instituera des structures et des lieux de rencontre, d'écoute, de conciliation, de concertation et y invitera les enfants, leurs parents et tuteurs, les professionnels de l'enseignement et/ou du travail éducatif et social.

Selon les auteurs du projet de règlement il ne s'agit nullement d'instituer un organe-arbitre qui juge, tranche ou décide à la place des personnes impliquées directement dans les démarches visées. L'objectif est de promouvoir à titre facultatif leur échange, leur concertation et leur coopération. Le bureau de l'enfance n'a pas de mission coercitive, il jouera surtout un rôle de médiation autour de l'enfant et en vue de mieux protéger et de mieux promouvoir les droits de l'enfant.

Ainsi les dispositifs institués par la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse continueront-ils à assumer pleinement les missions qui sont les leurs. Des liens d'échange et de coopération avec les instances judiciaires constitueront une base indispensable du fonctionnement approprié du bureau de l'enfance.

Afin d'assurer un fonctionnement efficace du bureau, il faudra le doter d'équipes multidisciplinaires de psychologues, de pédagogues, d'assistants sociaux (d'hygiène sociale), d'éducateurs gradués et/ou d'autres professionnels des domaines du droit, de la médecine, des sciences humaines, du travail éducatif, psychothérapeutique et social.

Le bureau de l'enfance est institué au sein du ministère de la Famille et exerce ses missions en concertation étroite avec les services du département de la Famille, ceux du ministère de la Jeunesse ainsi que des représentants d'organismes publics et privés.

Articles 18 à 22.-

Création et explication d'une banque de données nominatives (établissement annuel de la liste des enfants placés).

4137/06

N° 4137⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 1996-1997

PROJET DE LOI**portant sur la promotion des droits de l'enfant
et la protection sociale de l'enfance**

* * *

AVIS SIGNE PAR NEUF ASSOCIATIONS

(28.10.1996)

Madame la Ministre de la Famille
Marie-Josée JACOBS

L-2919 Luxembourg

Luxembourg, le 28 octobre 1996

Madame la Ministre,

Par la présente, les associations soussignées, ont l'honneur de vous faire part de leurs observations concernant le projet de loi portant sur la promotion des droits de l'enfant et la protection sociale de l'enfance, et le projet de règlement grand-ducal

- a) portant organisation des missions de protection sociale de l'enfance
 - b) portant modification au règlement grand-ducal du 3 septembre 1995 instituant un institut d'enseignement socio-éducatif auprès des centres socio-éducatifs de l'Etat
 - c) autorisant la création d'une banque de données des enfants placés hors de leur milieu familial,
- que vous avez bien voulu leur soumettre pour avis.

Nous avons accueilli avec satisfaction l'initiative de légiférer dans ce secteur très important qui est celui des droits de l'enfant.

Toutefois les textes communiqués n'ont pas trouvé notre accord pour des motifs que nous nous permettrons de développer succinctement.

En premier lieu, quant à l'aspect formel, nous regrettons le caractère sommaire de la loi, qui réserve l'essentiel des mesures à envisager au profit du pouvoir réglementaire.

Notamment, la création d'une banque de données, dans le cadre d'un règlement grand-ducal engendrera d'un point de vue juridique un certain nombre de difficultés, dans la mesure où elle porte atteinte aux droits et libertés des citoyens. Une telle disposition aurait dû être prévue par un texte de loi soumis à la Chambre des Députés.

En outre, nous estimons que cette loi, malgré l'importance du sujet qu'elle traite, ne préserve pas suffisamment l'intérêt des droits subjectifs des enfants.

Il semble intéressant de remarquer sur ce point précis, que le terme même „d'enfant“ n'est utilisé qu'à peu de reprises.

En second lieu, quant au fond, en ce qui concerne la création d'un ombudscomité composé de 6 membres.

L'importance numérique de cet ombudscomité pose problème, alors que la Chambre des Députés avait prévu à l'unanimité l'institution d'une ombudspersonne, clairement identifiable par les enfants, qui rencontre l'assentiment des associations soussignées. Dans l'hypothèse du maintien d'un ombudscomité, des difficultés apparaissent à d'autres niveaux.

En effet, la question de l'indépendance des membres de ce comité face aux autorités publiques peut être soulevée.

L'article 7 du projet de loi n'envisage des incompatibilités qu'à l'égard de certains mandats, mais n'envisage aucunement une incompatibilité avec le statut de fonctionnaire, qui nous semble également indispensable pour toute indépendance face au pouvoir étatique.

En outre, la formation précise de chaque membre de ce comité devrait être clairement précisée dans les textes, leur mandat devrait être limité dans le temps et être non renouvelable.

Quant aux pouvoirs, prérogatives et attributions accordés à l'ombudspersonne ou -comité, ils nous semblent bien en deça de la tâche à entreprendre qui devra comprendre le contact et l'écoute directs des enfants pris individuellement.

En effet, l'ombudspersonne ou -comité doit pouvoir mener à bien sa mission de sauvegarde des intérêts des enfants, par des moyens les plus étendus.

Un autre point fort controversé de ce projet de loi demeure l'institution de la banque de données nominatives qui constitue une atteinte au droit fondamental au respect de la vie privée et à la réglementation relative à la protection de la jeunesse. Il ne peut être accepté en l'état.

L'exposé des motifs étant muet à ce sujet, nous nous interrogeons sur l'utilité d'un tel regroupement d'informations, puisqu'en aucun cas l'intérêt de l'enfant ne peut justifier une telle mesure.

Enfin les projets sous avis prévoient des mécanismes qui interfèrent avec des institutions existantes (notamment CNAP, comités de gérance) qui ont fait leur preuve et qui risquent ainsi de faire double emploi nuisible à la cause. Par ailleurs nous nous interrogeons sur l'incidence des présents projets avec le projet de loi numéro 3571.

Dans l'attente de l'élaboration d'un nouveau projet de loi, il nous semble impératif de constituer dès à présent une commission relative à la protection des droits des enfants dans le cadre de la Chambre des Députés.

Cette dernière aurait pour mission d'examiner de façon obligatoire tout projet ou proposition de texte de loi ayant une incidence dans le domaine de l'enfance et de prendre toute initiative dans celui-ci.

Veillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de notre plus haute considération.

(signatures)

Annexe: Liste des associations signataires.

Promotion des droits de l'enfant et protection sociale de l'enfance

Signatures de l'original du texte

<i>Organisation</i>	<i>Nom</i>	<i>Signature</i>
NEIT LIEWEN	BAULER J.-M.	(signature)
Service de surendettement	.....	.....
ATD Quart-Monde	BOUCHE Jean	(signature)
INFOPLA	.....	.....
Action Familiale et Populaire	ESTGEN Nic	(signature)
Foyer de la Femme	.....	.....
Ligue Luxbg. de Prévention et d'Action Médico-Soc. /Dr Goedert	.....	.....
CARITAS Jeunes et Familles	JAEGER Pierre	(signature)
CARITAS Jeunes et Familles (KAJUTEL)	.....	.....
Liewens-Partner a Familjeberodung	CADE Joseph	(signature)
SOS Détresse	.....	.....
INFO Vidéo Center	.....	.....
Aide familiale Aide senior	.....	.....
Planning Familial et Education Sexuelle	.....	.....
Familjecenter CPF	SCHILTZ Mathias	(signature)
EPI – Centre éducatif de l'Etat	.....	.....
Ligue Luxbg. de Prévention et d'Action Médico-Soc.	.....	.....
OMEGA 90	.....	.....
ABRIGADO CNDS asbl	SCHLECHTER Tom	(signature)
Protection des droits des enfants	.....	.....
UNICEF	.....	.....
Croix-Rouge luxembourgeoise	HANSEN Jacques	(signature)
Fédération CARITAS	.....	.....
Fondation Pro Familia	ANDRICH-DUVAL Sylvie	(signature)

4137/07

N° 4137⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 1996-1997

PROJET DE LOI

**portant sur la promotion des droits de l'enfant
et la protection sociale de l'enfance**

* * *

**AVIS DU CONSEIL SUPERIEUR
DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE SUR LES PROJETS DE LOI
ET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL D'APPLICATION**

(6.1.1997)

Dans ses réunions des 30.9.1996, 11.11.1996 et du 9.12.1996, le Conseil supérieur de la famille et de l'enfance a analysé le projet de loi sous rubrique et le projet de règlement grand-ducal d'application.

Le Conseil rappelle que dans son avis sur le projet de loi portant ratification de la Convention internationale de l'enfance, il avait déjà largement souligné la nécessité d'une meilleure garantie des droits de l'enfant et d'une stratégie visant à assurer son effectivité et son efficacité. Le Conseil avait par ailleurs demandé à pouvoir collaborer à la préparation de tout travail législatif en la matière. Malgré ce, il constate qu'il n'a pas été sollicité à participer dès le départ à ce travail d'élaboration.

*

1. ORIENTATION GENERALE DU PROJET DE LOI

Bien que salué dans son principe, le Conseil est déçu quant à l'orientation générale du projet de loi sous rubrique qui risque d'être antiproductif, dans la mesure où ce projet n'a pas l'adhésion de la majorité «des professionnels de l'enfance». Pour le surplus ceci risque de retarder inutilement une législation qui est pourtant nécessaire en la matière. Le Conseil se permet dès lors de se prononcer d'abord sur les grandes orientations générales qu'un tel projet devrait avoir à son avis avant de commenter brièvement les articles du projet de loi.

Le Conseil estime d'abord que l'ombudsperson ou le médiateur, terme sur lequel le Conseil revient par la suite, est un élément de l'ensemble du dispositif de la protection sociale de l'enfance. Si, en effet les droits de l'enfant sont garantis et leur efficacité assurée, le but primaire et essentiel de la protection sociale de l'enfance est atteint. Aussi, le Conseil suggère-t-il de revoir ces priorités.

1.1. La protection sociale de l'enfance

Le Conseil constate d'abord que cette protection sociale se trouve inscrite pour la première fois dans les compétences du Ministère de la Famille par arrêté grand-ducal du 1er février 1995 portant énumération des ministères et détermination des compétences ministérielles. Par ailleurs, le Conseil constate qu'avant l'élaboration de notre loi de 1971 sur la protection de la jeunesse, la Chambre avait également adopté une motion en 1965 demandant au gouvernement «de préparer un projet de loi générale sur la protection de la jeunesse, qui devrait comporter la création d'un service social d'aide à l'enfance, investi de pouvoirs appropriés ...». A la connaissance du Conseil, plusieurs avant-projets ont été élaborés sous des titres différents comme «l'intégration sociale de l'enfance», etc., mais aucun n'a pu être adopté. Par ailleurs, dans son avis du 2 mai 1996 relatif au projet de loi portant agrément des services d'adoption et définition des obligations leur incombant, le Conseil avait déjà donné des indications sur l'institution d'un service de protection sociale de l'enfance, art. 8bis, de son projet.

Le Conseil est tout à fait étonné que les auteurs ne se soient pas référés à tous ces travaux, ce qui aurait pu donner un autre éclairage. Dans l'exposé des motifs, ils ne font référence qu'à «l'apport indispensable de nombreux services publics et privés (lesquels?) qui assurent des prestations de formation, de placement, d'information, de conseil, d'orientation et d'assistance». Cette énumération est trop vague pour pouvoir être appréciée concrètement par le Conseil, d'autant plus qu'on ignore sur base de quel dispositif ces services se fondent pour légitimer leur intervention et qu'il y a absence de coordination qui peut entraîner double emploi ou conflit négatif. Une orientation et une information générale, voire une guidance des parents et des enfants vers ces soins appropriés, s'avèrent d'une nécessité indéniable.

Au commentaire des articles, les auteurs du projet affirment lapidairement qu'ils «se sont inspirés des législations afférentes en Allemagne, en France et en Belgique». Ils ne précisent cependant pas quel concept ils ont choisi, ni ne justifient le choix qu'ils proposent.

Revenant à l'inspiration de la législation luxembourgeoise sur la protection judiciaire de la jeunesse calquée sur le modèle belge, le Conseil propose d'analyser brièvement l'approche qui, à son avis, devrait également inspirer les auteurs du projet.

Le texte belge s'est inspiré d'abord du texte français relatif à la protection sociale de l'enfance (ord. de 1959) tout en l'adaptant aux conditions particulières (J. Trépanier & F. Tulkens, *Juvenile justice in Belgium and Canada at the beginning of the century: two models or one?* In *Journal of Children's Rights* 1:189-211, 1993).

Le service français de l'aide sociale à l'enfance a pour tâche primaire le dépistage des enfants en danger. Le dispositif prévoit une action sociale préventive auprès des familles dont les conditions d'existence risquent de mettre en danger la santé, la sécurité ou la moralité de leur enfant. Les responsables suscitent, avec l'assentiment des parents ou tuteur, toutes les mesures utiles pour le bien de l'enfant et, le cas échéant, notamment une demande de placement approprié ou une action éducative. La protection administrative et la protection judiciaire sont en fait complémentaires et conjointes (J.C. XUEREB: *La protection sociale et la protection judiciaire*, R.D.S.S., 1980, No 317). La protection sociale de l'enfance a ainsi un rôle de filtre évitant que certaines situations susceptibles d'être réglées sans conflit fassent l'objet d'une procédure judiciaire (D. Duval-Arnould, *Le corps de l'enfant*, p. 176, L.G.D.J., Paris 1994). La collaboration avec les autorités judiciaires est assurée par le fait que toute mesure à prendre par le juge des enfants est notifiée aux responsables du service dès qu'une procédure s'ouvre et, en retour, le service doit fournir au juge tous les éléments en sa possession au sujet de l'enfant et de sa famille. Si l'on adopte cette approche, il convient de revoir notre législation sur la protection de la jeunesse et notamment l'art. 38 de cette loi. Du point de vue financier, les mesures prises par le juge français sont à charge du service de l'aide sociale à l'enfance qui collabore à la réussite de ces mesures. Un conseil départemental est institué pour assurer et faciliter la collaboration entre les différents services spécialisés travaillant dans le domaine de l'enfance.

Le Conseil estime que, par analogie avec la loi belge, il convient de confier les missions des comités de protection de la jeunesse à un organisme spécial soit en revoyant la mission de l'ORK, qui aurait, à côté de sa mission de médiation, également des missions d'actions dans la protection sociale, soit en créant un organisme spécialisé. Cette dernière solution a un soutien plus fort au Conseil. Tous les intervenants sociaux, en la matière, soit en Belgique soit en France, ont deux caractéristiques communes, à savoir la finalité qui est d'aider les jeunes et les familles et l'absence de pouvoirs contraignants (aide sollicitée ou acceptée).

La différence des champs d'actions de la protection de l'enfance aussi bien en France qu'en Belgique peut se résumer comme suit: la protection sociale de l'enfance (par opposition à la protection judiciaire) consiste à agir préventivement, chaque fois qu'il est possible d'éviter l'intervention judiciaire, en agissant sur la famille et sur l'enfance. Au Luxembourg, l'institution d'une telle protection sociale de l'enfance fait cruellement défaut et les enfants resp. leurs responsables ne savent pas à quel service s'adresser, d'autant plus que l'absence d'une approche globale et de coordination en faveur des enfants a conduit e.a. à une grande prolifération de services dans ce domaine.

Le Conseil se pose la question de savoir s'il ne faudrait pas, pour des raisons d'efficacité, de rationalité et dans l'intérêt des enfants, constituer au niveau étatique une cellule de planification et de coordination des différents services, à l'instar de la Commission Nationale d'Arbitrage en matière de Placement, qui s'occupe des placements d'enfants, et qui puisse, le cas échéant, arbitrer entre les différents services dans l'intérêt des enfants.

Dans cette approche le Conseil souligne qu'il convient de partir de l'intérêt de l'enfant, de ses besoins et non pas comme c'est souvent le cas de rechercher la solution des problèmes par une approche organisationnelle et structurelle des services ou des associations oeuvrant dans ces domaines.

Schématiquement, une approche globale conduit à situer les champs d'action au moins à deux niveaux:

- a) à côté d'une *prophylaxie générale*, qui s'applique à toute la population juvénile (prévention primaire) et qui ne relève pas directement du champ de la protection sociale, mais d'autres politiques comme la politique de l'enfance ou de la jeunesse, *la protection sociale de l'enfance ou l'aide sociale à l'enfance*, selon la terminologie française resp. belge, est une *prophylaxie individuelle* qui s'adresse aux enfants et adolescents dont le développement normal est perturbé par différents facteurs (prévention secondaire, voire tertiaire).

Dans ce dernier cadre, la pratique a dégagé trois lignes d'action et de protection qui se superposent:

- une action envers la famille qui trouve appui auprès des services qu'on appelle au Luxembourg, les services socio-familiaux. Dans ce cadre, le Conseil soulève la question de savoir comment coordonner le présent projet de loi avec le projet de loi réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique qui se trouve en voie d'adoption. N'aurait-il pas fallu coordonner ces deux projets de loi?

- la protection de la famille en difficulté ou se trouvant dans des situations particulières. La garantie des droits de l'enfant est en principe inséparable de la protection de la famille.

Ce n'est que lorsque la famille est défaillante resp. qu'il y a des manquements ou carences graves que le service compétent entreprend des actions envers l'enfant seul.

Sur ce point, le Conseil soulève la question de savoir si le projet de loi relatif aux services d'adoption qui vient également d'être déposé par le Ministère de la Famille et qui a déjà été avisé par le Conseil supérieur de la famille et de l'enfance (voir avis du 2.5.1996) n'aurait pas pu trouver sa place dans le présent projet de loi.

- la protection de l'enfant qui nécessite un traitement spécial (toxicomanie, p.ex.) entraîne un travail social avec des services spécialisés selon les causes fondant cette action.

- b) finalement et participant toujours d'une prophylaxie individuelle, la protection judiciaire est nécessaire lorsque des mesures contraignantes s'imposent. C'est seulement ce dernier volet de la protection de la jeunesse qui existe formellement au Luxembourg.

Le Conseil espère une clarification des différents champs d'action de la protection de l'enfance, qui doit partir de la prévention avant de passer au stade curatif, clarification qui s'impose impérativement dans le cadre du projet de loi. Celui-ci doit en conséquence être revu et précisé dans son approche, dans ses fondements et dans sa globalité.

1.2. L'Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand

Pour respecter la motion de la Chambre des Députés votée à l'unanimité et demandant l'institution d'une ombudsperson, le présent projet de loi propose d'instituer un Ombudscomité (ORK) composé de 6 membres nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.

Le Conseil a longuement réfléchi sur l'organisation de cette fonction de l'ombudsman. Etymologiquement, ce terme signifie «celui qui est habilité à agir pour autrui», c'est-à-dire un mandataire spécial reconnu et institutionnalisé. Celui-ci est considéré comme un organe de contrôle externe de l'administration, situé en marge des procédures habituelles de recours et chargé de donner au moins un avis sur les litiges opposant le service public à ses usagers.

Dans l'article «l'Ombudsman, cet inconnu», Michel Le Clainche, ancien délégué du Médiateur de la République française, précise d'une façon générale les fonctions et caractéristiques essentielles d'un ombudsman ou médiateur en France (cf. Revue française d'Administration publique, 1992, No 64, Médiateurs et ombudsman; Doc. fr.). On identifie comme caractéristiques d'un ombudsman sa position qui se situe entre particuliers et puissance publique, et qui est celle d'un tiers indépendant des intérêts en conflit, c.-à-d. une sorte d'arbitre entre parties. Ses fonctions sont exclusivement celles d'instruire une affaire, de proposer ou recommander des solutions et d'en rendre compte publiquement.

Sur le plan des compétences, deux approches sont possibles: soit la défense collective des droits, en l'espèce des droits de l'enfant, soit l'aide apportée aux mineurs en difficulté.

Les rapports avec la justice sont importants, l'ombudsman est proche du juge par sa mission, mais il s'en distingue radicalement par ses pouvoirs et par le fondement de ses interventions. Il ne tranche pas des litiges sur la base du droit, mais recommande des solutions au nom des principes de liberté, de la bonne administration ou de l'équité. Il peut, selon le modèle adopté, intervenir parallèlement avec la justice, mais dans son domaine particulier, voire contrôler le fonctionnement des services judiciaires.

On peut classer l'ombudsman selon deux points de vue:

- L'ombudsman parlementaire est élu et s'appuie sur le Parlement. Il est saisi directement par les citoyens et jouit d'une notoriété et d'une confiance populaire. Il est devenu un élément du dispositif par lequel le pouvoir législatif contrôle le pouvoir exécutif.
- L'ombudsman administratif est nommé et chargé d'améliorer les relations quotidiennes des services publics avec les administrés. Entre ces deux fonctions caractéristiques, il existe toute une gamme de possibilités.

De l'avis du Conseil, il ne convient pas «d'inventer» une telle fonction, mais se fonder sur un exemple étranger qui a fait ses preuves, tout en l'aménageant par rapport à la situation luxembourgeoise et en l'intégrant dans le vaste système de la protection de la jeunesse.

Le Conseil ne partage pas l'avis des auteurs du projet pour qui «il serait délicat de confier cette mission à une seule personne ou d'y exposer une personne particulière». L'exposé des motifs ne dit pas en quoi cela serait «délicat». En analysant les différents exemples dans les autres pays européens, le Conseil constate que la plupart des organes de médiation sont représentés par une seule personne. C'est le cas notamment en Belgique francophone, alors que l'Allemagne ne connaît pas une telle institution, mais une commission parlementaire (cf. W. Schmidt, *The German «Kinderkommission»* in *I.J. Children's Rights*, 1:99-109, 1993).

- En Suède: la personne est assistée d'un staff de 14 personnes dont les structures sont supervisées par le Ministère (cf. Marian Koren, *A children's Ombudsman in Sweden*, *Intern. Journal of Children's Rights*, 3:101-118, 1995);
- Islande: la personne est nommée par le président sur recommandation du premier ministre;
- Danemark: un conseil est nommé par le Gouvernement;
- Finlande: il y a une structure privée;
- Belgique: la communauté flamande possède un ombudsman par province;
- Espagne: une commission interministérielle.

Il est d'ailleurs étonnant que l'exemple français ne soit pas mentionné, ni l'exemple norvégien. Le premier ombudsman des droits de l'enfant fut institué en Norvège, un des pays nordiques desquels nous vient également l'institution de l'ombudsman. Selon les articles de l'ombudsperson norvégien, Maalfred Flekkoy, (*Un ombudsman pour les enfants – L'expérience norvégienne (BICE 3/1989)*, ou «Working for the Rights of Children in Norway», p. 11 in *Children's Rights: monitoring issues*), «l'ombudsman est un corps indépendant face aux pouvoirs publics», mais «le Parlement ne peut exercer de pression sur l'Ombudsman» [p.16, col. du milieu];

- il est destiné à recevoir les plaintes;
- il doit veiller aux intérêts des enfants;
- il est le porte-parole d'un certain groupe de gens – en l'occurrence les enfants;
- il lui est cependant interdit d'une façon «absolue d'intervenir dans des cas individuels de conflit familial», ... «d'avoir des opinions politiques dans le sens de parti politique», etc. L'ombudsman n'a pas «à suggérer les mesures à prendre, car c'est là le travail des politiciens». Cet organe a démarré en 1981 et travaille avec un staff de 4 personnes pour 4 mio d'habitants et un budget de départ réduit à 300.000 USD. Il se définit lui-même comme «a national watchdog».

Au Royaume-Uni, et bien avant le Children's Act de 1989 qui donne de nouvelles impulsions, certaines régions avaient créé un «children's right officer», dirigé par la Fondation Save the Children, qui met à sa disposition un bureau, un téléphone et une adresse et lui accorde ainsi une indépendance vis-à-vis des services gouvernementaux. Cette indépendance accorde de nombreux avantages. Elle garantit d'abord une défense intègre de l'enfance, et les jeunes peuvent voir que l'officier n'est pas «partie du système». En troisième lieu, il y a une meilleure collaboration entre les différents services sociaux. A noter que le financement est assuré de l'ordre de 66% par les services sociaux et le solde

est couvert par la fondation (pp. 90 et 91, Ellis & Franklin: Children's right officers in Children's rights – comparative policy and practice, ed. Th. Hammarberg, Routledge London, 1995).

Aussi le Conseil recommande-t-il d'instituer une seule personne à plein-temps. Pour être indépendante, celle-ci pourra être désignée par le secteur des associations représentatives des familles et des enfants (cf. R. g.-d. du 26.1.1982 modifié par R. g.-d. du 2.2.1994 portant création d'un Conseil Supérieur de la Famille et de l'Enfance et R. min. du 2.2.1994 portant détermination des organismes représentés au Conseil Supérieur de la Famille et de l'Enfance), auquel cas, elle ne possède pas les pouvoirs d'une personne instituée par une loi dans ses fonctions et ayant le support politique voulu pour contribuer à la réalisation des droits de l'enfant. D'un autre côté, en cas de choix du support associatif, la compétence sera plus facilement identifiée et les frais de fonctionnement résulteront d'une participation des associations basée sur des contributions publiques ou privées et il ne sera pas soumis directement aux aléas des finances publiques.

Au stade actuel, le Conseil ne veut pas encore définitivement se fixer, alors qu'à son avis, le présent projet de loi doit être fondamentalement revu et tout dépend des options prises concernant la protection sociale de l'enfance et du rôle que le médiateur en question y devra jouer.

Quant à la mission impartie d'un Comité de médiateurs, les exemples étrangers ne sont pas analysés. Par ailleurs, les contradictions qui existent dans l'institution d'une ombudsperson ainsi que les ambiguïtés des exemples étrangers doivent être soulignées et évitées d'être reproduites au Luxembourg. Le Conseil constate qu'on a essayé d'éviter ces contradictions en restant flou sur les points importants.

*

2. ANALYSE SUCCINCTE DES ARTICLES

Article 1er.

Le Conseil se demande s'il est utile de répéter le titre du projet de loi surtout si par la suite on ne précise pas les différents concepts utilisés.

Article 2.

Cet article précise que la mission est subsidiaire par rapport aux responsabilités des parents. Le Conseil constate que la mission dont il s'agit n'est pas précisée et que cette disposition ne s'applique qu'aux pouvoirs publics. Quid des services privés? Est-ce que l'Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand fait également partie des autorités publiques?

Il est constant que la mission des pouvoirs publics en ce qui concerne la protection de l'enfance est diversifiée selon les législations et les pratiques administratives et n'est pas toujours «subsidiaire». Le terme subsidiaire prête d'ailleurs à confusion puisqu'il peut donner lieu à plusieurs interprétations. D'autre part, par rapport à la mission préventive de la protection de la jeunesse décrite ci-avant, l'intervention ne peut pas se limiter à être subsidiaire ou être au rabais. Ce que les auteurs ont certainement voulu affirmer c'est la garantie étatique du droit naturel de la famille (cf. art. 11 §3 de notre Constitution) ou encore la protection de la vie privée et familiale garantie par l'art. 8 de la Convention européenne des droits de l'homme etc.

A cet égard, le Conseil souligne que toute la législation relative à la protection judiciaire ou sociale de la jeunesse doit être principalement applicable tout en étant supplétive par rapport aux droits des parents qui sont les «protecteurs naturels de l'enfant». Comme l'a rappelé le Congrès mondial de l'enfance déjà en 1958 à Bruxelles: «La protection de la jeunesse, au sens le plus large du terme, doit aujourd'hui éviter deux dangers: celui de ne pas respecter l'intégrité et l'intimité du foyer, et celui d'intervenir trop tard, lorsqu'un grave dommage a été causé à l'enfant et aux relations intrafamiliales.» Aussi appartient-il d'abord et avant tout aux parents ou tuteurs d'engager les mesures à prendre à l'égard d'un enfant dont le développement normal est menacé. Les travaux préparatoires à la loi belge précisent également: «La loi ne vise que les familles qui ne peuvent résoudre les difficultés d'éducation posées par leurs enfants sans aide extérieure et qui, par ignorance, indifférence, incompétence ou obstination, ne font pas appel spontanément aux services médicaux, sociaux ou psychologiques existants ou ne collaborent pas avec ceux-ci.» (rapport de la Commission de la Justice de la Chambre des Représentants p. 11 in L. Slachmuylder, *Législation protectrice de la jeunesse*, 5 éd. PUB) En conséquence, ces

services ne peuvent pas mettre directement voire indirectement sous tutelle les familles et intervenir dans la vie familiale. Il y a lieu de préciser cette façon de faire dans le texte.

Le Conseil souhaite également un dispositif spécifique en ce qui concerne les enfants maltraités ou dont on a sexuellement abusé. De l'avis du Conseil, la loi relative à la protection de la jeunesse dans sa nouvelle version est insuffisante à cet égard et doit être précisée. Les mesures qu'un juge de la jeunesse peut prendre sont beaucoup trop limitatives et une collaboration entre l'approche sociale et l'approche judiciaire n'est pas prévue.

Quant à la deuxième phrase de l'art. 2, le Conseil est à se demander si les auteurs ont voulu faire une déclaration de principe ou créer un véritable droit pour recevoir «protection et assistance dont les parents ont besoin pour élever leurs enfants et assurer leur développement». Le Conseil se déclare tout à fait d'accord avec l'approche retenue et estime nécessaire de développer une politique familiale et sociale qui permette aux parents d'éduquer eux-mêmes normalement leurs enfants. Aussi pour éviter toute ambiguïté cet alinéa mérite-t-il d'être précisée.

Article 3.

Cet article devrait, selon les auteurs, préciser la mission des pouvoirs publics. Le Conseil constate qu'il est difficile d'apprécier cette mission, alors que les pouvoirs publics ne sont pas déterminés dans le projet. Selon le Petit Robert, les pouvoirs publics sont l'ensemble des autorités pouvant imposer des règles aux citoyens donc y compris le pouvoir judiciaire.

Or, tous les pouvoirs publics n'ont pas les mêmes compétences et missions et ne peuvent pas tous surveiller les droits de l'enfant, contribuer à la protection sociale de l'enfance et promouvoir la participation active des enfants à la vie sociale. N'est-ce pas d'ailleurs le groupe d'un service public d'être spécialisé et des compétences délimitées tout en agissant dans son domaine particulier pour l'intérêt général? Ces déclarations plutôt de principe devront être reformulées en des obligations précises à l'égard des organes précis et des compétences claires. Le Conseil doute qu'un seul article permette et une répartition horizontale des compétences et une hiérarchie verticale des interventions entre les différents services. Ne pas préciser ces compétences, reviendra à maintenir des démarches actuelles parfois chaotiques et les missions aussi imprécises qu'avant l'adoption d'un tel texte.

Article 4.

Dans cet article, une définition du champ d'application du présent projet de loi est donnée qui est défini comme «tous les droits de l'enfant (quid des parents?) contenus dans la Convention internationale des droits de l'enfant». Le Conseil ne partage pas cette vision restrictive des choses. D'une part, la Convention internationale susvisée participe d'une affirmation plus concrète et d'une retranscription des droits de l'homme par rapport à l'enfant. D'autre part, beaucoup de ces droits sont expliqués et complétés par les autres instruments internationaux des droits de l'homme et transposés dans le droit interne. Il convient par ailleurs de viser également toutes les autres dispositions législatives de droit interne mettant en oeuvre des droits de l'enfant au Luxembourg. Ne pas le faire, c'est revenir en arrière, alors que la convention en question est un compromis entre les pays de niveau de développement culturel, social ou économique différent.

En conséquence, il ne convient pas de se focaliser sur la CIDE, alors que l'enfant a tout intérêt à invoquer, le cas échéant, d'autres conventions comme la Convention européenne des droits de l'homme qui a une plus grande effectivité puisque ces droits sont directement applicables. Par ailleurs, le Conseil s'étonne que les auteurs du projet n'aient pas fait référence à la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants, élaborée par le Conseil de l'Europe et que le Luxembourg a signée le 25.1.1996 avec 6 autres Etats membres. Par ailleurs, certains droits sont mis en oeuvre par des services et institutions publics autres que ceux visés par le présent projet de loi. Comment assurer dans ce cas une coordination du dispositif de la protection sociale?

De l'avis du Conseil, il faut viser toute la législation de l'enfance. Dans une deuxième étape, il faut, le cas échéant, préciser les compétences respectives que le législateur a données aux différents services dans l'application de la législation en matière de droit de l'enfant et la mission de coordination qu'un organe pourrait voire devrait avoir en la matière.

Articles 5 et suivants.

Ces articles ont pour objet d'instituer un médiateur sous forme d'un comité. Le Conseil qui s'est longuement penché sur la question est venu à la conclusion qu'un tel comité n'est certainement pas

dans l'intérêt de l'enfant. En effet, le médiateur doit être une personne identifiable à laquelle l'enfant peut directement s'adresser et non pas un comité abstrait. Le Conseil pourrait à la rigueur se déclarer d'accord à voir instituer la nomination d'une femme et d'un homme afin que l'enfant puisse choisir en fonction de sa problématique et de ses préférences.

Dans la majorité des cas, il existe une personne identifiable. Aussi si on veut garantir une indépendance, une personne semble-t-elle mieux placée alors qu'au niveau d'un comité, il faut toujours faire des compromis. Rien n'empêche de faire assister le médiateur par un comité qui le conseille dans sa mission. Dans ce sens, le Conseil supérieur de la famille et de l'enfance qui regroupe les associations les plus représentatives dans ce domaine pourrait être un instrument valable de consultation et de proposition.

Quant à la mission du médiateur, celle-ci est à revoir en fonction de ce que le Conseil a proposé sous le point 1) en matière de protection sociale de l'enfance. Le Conseil a l'impression qu'il s'agit plus d'une table de matière que de missions concises et fortes. Le médiateur devra également auditionner les différents rouages de la protection sociale de l'enfance voire de la protection judiciaire et faire des propositions. Il devra donc connaître à la fois la législation, le fonctionnement de la justice des mineurs et les services sociaux.

Par ailleurs, le Conseil se pose des questions relatives aux priorités et au coût qu'une structure de médiation entraîne. Selon le Conseil, il y a certainement des nécessités plus importantes pour mettre en oeuvre les droits de l'enfant qu'il convient de hiérarchiser.

Le Conseil ne revient plus sur l'instance de médiation et renvoie à ses observations générales de la 1ère partie.

L'article 9 pose un certain nombre de problèmes particulièrement graves pour que le Conseil se doive d'insister. D'une part, l'art. 9 al. 1 précise que les membres et collaborateurs (terme mal choisi) sont tenus, dans l'exercice de leur mission, au secret professionnel, d'un autre côté, les membres nommés «rapporteurs» obtiennent sans qu'ils soient devenus officiers de police judiciaire la possibilité d'accès à tout organisme ou structure d'animation etc. pour enfants. Comme cette énumération paraît exemplative et non limitative, on peut se demander si ces membres ont même un accès au sein du foyer familial. Le Conseil ne peut pas approuver une telle approche et il demande qu'on étudie la question de savoir s'il faut créer une inspection spécifique contrôlant toutes les institutions d'accueil de l'enfance resp. visitant les familles d'accueil. Une telle inspection trouverait également sa place dans le projet de loi ASFT.

L'alinéa 3 de l'art. 9 précise que «l'ORK, selon les modalités à déterminer par lui, a le droit et l'obligation d'écouter tout enfant qui en fait la demande». Le Conseil se demande cependant si cet article est conforme au principe énoncé à l'art. 2 ci-avant. En effet, dans notre culture l'enfant à tout âge, doit honneur et respect à ses père et mère (art. 371 c.c.) et ceux-ci doivent le «protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité». Pour ce faire, les parents «ont à son égard droit et devoir de garde, de surveillance et d'éducation» et ils sont civilement responsables de l'enfant aux termes de l'art. 1384 al. 2 «le père et la mère, en tant qu'ils exercent le droit de garde, sont solidairement responsables du dommage causé par leurs enfants mineurs habitant avec eux».

Aussi l'autorité parentale décide-t-elle de l'intérêt de l'enfant, de son éducation, de sa formation, de ses relations allant jusqu'au contrôle de sa correspondance. «C'est d'une manière générale, la vie privée du mineur qui se trouve entre les mains des parents: ceux-ci contrôlent la diffusion de son image ou de faits relatifs à sa vie sentimentale.» Les parents doivent encore autoriser tout traitement médical comme par exemple une interruption volontaire de grossesse sauf urgence médicale constatée (p. 466 §614, A. Bénabent, Droit civil 3e éd., 1988).

Le Conseil constate qu'il y a une contradiction entre les dispositions du droit civil et le présent projet de loi d'autant plus que, selon les auteurs, toute intervention en la matière serait subsidiaire! (cf. les commentaires relatifs à l'art. 2 ci-avant) Le médiateur devra-t-il se conformer au refus justifié ou non opposé par les parents d'avoir des relations avec l'enfant? De l'avis du Conseil il convient d'éclaircir cette question et donner au médiateur des droits analogues à ceux du juge de la jeunesse d'écouter l'enfant nonobstant opposition parentale.

Dans ce même cadre, le Conseil propose que soit instituée une procédure d'audition des enfants en justice notamment lors d'une procédure pénale, poursuivant les auteurs de violence sur enfant. Le

témoignage d'un enfant devrait pouvoir, par exemple, être enregistré sur vidéo et servir de preuve en justice. C'est notamment très important en matière de mauvais traitements ou d'abus sexuel. Ceci évite à l'enfant victime d'être confronté à l'auteur resp. au prévenu au cours du procès et de revivre les cauchemars du passé.

Le Conseil constate que les «rapporteurs» de l'ORK ont le droit de demander la délivrance de tout élément d'information susceptible d'éclairer la situation. De l'avis du Conseil, ce sont là les pouvoirs d'inquisition que seul un juge d'instruction ou un tribunal pourrait mettre en oeuvre. Le Conseil trouve de telles procédures inadmissibles et condamnées par avance par la jurisprudence de la Cour des droits de l'homme de Strasbourg. Par ailleurs, la loi de 1992 sur la protection de la jeunesse condamne cette pratique en ce qui concerne la publicité des débats des juridictions de la jeunesse. En effet, l'art. 38 de la loi relative à la protection de la jeunesse interdit sous peine de sanctions pénales de publier ou de diffuser de quelque manière que ce soit les débats des juridictions de la jeunesse. Il en est de même de la publication ou de la diffusion de tous les éléments qui seraient de nature à révéler l'identité ou la personnalité des mineurs qui sont poursuivis ou qui font l'objet d'une mesure prévue par la présente loi.

Une telle mesure n'est certainement pas dans l'intérêt de l'enfant et ne contribue pas à «promouvoir les droits de l'enfant».

Article 10.

Le Conseil se demande si la désignation du Ministre de la Famille comme étant chargé de la part du Gouvernement des relations avec l'ORK n'entraîne pas une atteinte à l'indépendance du médiateur dans la mesure où ce même ministère est chargé d'assurer le secrétariat. Il y a là confusion de rôle. De l'avis du Conseil, il convient cependant d'impliquer le Ministère de la Famille dans la mise en oeuvre des droits de l'enfant.

Articles 11 et suivants.

Le Conseil renvoie à ses considérations générales de son avis ci-avant. Le Conseil ne peut pas se déclarer d'accord en l'absence de définitions et d'un concept clair avec la rédaction de l'art. 11. En effet, affirmant d'une part à l'art. 4 que les droits visés sont ceux de la Convention des droits de l'enfant mais, en limitant le champ d'action, le Conseil constate une contradiction même dans le projet de loi.

Le Conseil se demande par ailleurs en l'absence d'un dispositif de collaboration entre le juge de la jeunesse et le service ou les services de protection sociale de l'enfance, comment des «mesures subsidiaires ou complémentaires» pourraient être prises par ces services à l'égard de mesures prises par le juge et qui arbitre les conflits.

Le Conseil n'est pas non plus d'accord avec la «catégorisation» des familles mais estime qu'il faut clairement prévoir les mesures que le ou les services peuvent entreprendre dans ce domaine.

Article 12.

Le Conseil estime qu'il convient d'instituer un service spécial au sein du Ministère à l'instar du service des étrangers qui ait les pouvoirs de coordination nécessaire.

Le Conseil se demande à cet égard quel rôle l'organe de médiation aurait à jouer dans le cadre de la protection sociale de l'enfance et s'il est coordonné par le Ministère de la Famille. Un dispositif spécifique doit régler les compétences respectives.

Articles 13 et 14.

Le Conseil ne peut pas se déclarer d'accord avec les modalités prévues au projet de règlement grand-ducal notamment l'établissement d'une liste des enfants placés. Sans pour autant revenir sur ce projet qui devrait être revu ensemble avec la proposition de loi sous rubrique, le Conseil se pose la question de l'utilité et de la nécessité d'une telle liste. Est-ce dans l'intérêt des enfants ou veut-on assurer une plus grande transparence de gestion? Qui peut en prendre connaissance? Quelle est la durée de validité de cette liste et qui surveille sa destruction, au bout de combien de temps?

Le Conseil ne voit pas d'utilité à défaut de précision dans le texte de la loi sur l'usage qui en est fait et sur la nécessité d'une telle liste.

Article 15.

Comme les art. 11 et suivants sont à revoir, le Conseil estime nécessaire d'introduire les précisions des missions dans le texte de loi et de n'inscrire au règlement grand-ducal que ce qui relève du pouvoir exécutif et ce qui est utile et nécessaire à une bonne exécution de la loi.

*

CONCLUSIONS

Bien que le Conseil ait salué l'initiative d'un tel projet et en ait souligné la nécessité, il ne peut pas se départir de ce que le présent projet n'a pas été suffisamment mûri et qu'il risque d'être considéré comme un projet «alibi». De l'avis du Conseil, il convient de revoir fondamentalement le présent projet, de clarifier les concepts, de hiérarchiser les champs d'intervention, de préciser le rôle des différents intervenants, de coordonner le présent projet avec les autres projets du Ministère ainsi qu'avec les lois qui existent déjà en la matière. Bref, le Conseil est venu à la conclusion de suggérer au Gouvernement de revoir globalement le présent projet de loi. Dans cette optique, il n'a pas poussé l'analyse plus en détails sur le projet de règlement grand-ducal.

Luxembourg, le 6 janvier 1997

Le Secrétaire,
Michel NEYENS

Le Président,
Nico BLEY

4137/08

N° 4137^B

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 1996-1997

PROJET DE LOI

**portant sur la promotion des droits de l'enfant
et la protection sociale de l'enfance**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE SUR LES PROJETS DE LOI
ET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL**

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE
AU MINISTRE DE LA FAMILLE ET DE LA SOLIDARITE**

(8.9.1997)

Madame la Ministre,

La Chambre d'Agriculture a analysé le projet de loi repris sous rubrique en séance plénière.

Le projet sous examen a pour objet de définir les missions des pouvoirs publics dans le domaine de la promotion des droits de l'enfance et la protection sociale de l'enfance. Les droits de l'enfance sont ceux retenus dans la convention relative aux droits de l'enfant adaptée par l'assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 et approuvée par la loi du 20 décembre 1993.

En ce qui concerne la promotion des droits de l'enfant, il est créé un „Ombuds Comité fir t'Rechter vum Kand“ dont les missions s'étendent à toutes les questions dans lesquelles sont impliqués les droits de l'enfant.

En ce qui concerne la protection sociale de l'enfance, un grand nombre de projets et de démarches individuelles sont réalisés par de nombreux services publics et privés. Le projet sous examen a également pour objet de confier au Ministère de la Famille la mission de coordination et d'information qui s'impose vu la multiplicité des projets existants.

La Chambre d'Agriculture approuve le projet de loi sous examen.

Veillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de notre plus haute considération.

Le Secrétaire général,
Robert LEY

Le Président,
Marco GAASCH

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE
AU MINISTRE DE LA FAMILLE ET DE LA SOLIDARITE**

(9.9.1997)

Madame la Ministre,

La Chambre d'Agriculture a analysé le projet de règlement grand-ducal sous rubrique en séance plénière.

La Chambre d'Agriculture n'a pas d'observations particulières à formuler.

Veillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de notre plus haute considération.

Le Secrétaire général,
Robert LEY

Le Président,
Marco GAASCH

4137/09

N° 4137⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 1997-1998

PROJET DE LOI**portant sur la promotion des droits de l'enfant
et la protection sociale de l'enfance**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs.....	1
2) Texte des amendements	3
3) Commentaire des articles	6
4) Texte coordonné du projet de loi.....	9

*

EXPOSE DES MOTIFS

Les amendements du projet de loi portant sur la promotion des droits de l'enfant et la protection sociale de l'enfance (document parlementaire No 4137) tiennent compte des amendements du projet de loi réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (document parlementaire No 3571). Ils considèrent également les positions exprimées dans les avis demandés. Les dispositions initiales contenues dans un projet de loi et un projet de règlement grand-ducal ont été reformulées dans un seul projet de loi.

Le projet reformulé maintient son objet double:

- a) la promotion des droits de l'enfant et l'institution d'une structure de type „ombuds“
- b) la protection sociale de l'enfance et la création de dispositifs complémentaires y relatifs.

Conformément à l'orientation formelle de la convention relative aux droits de l'enfant, les auteurs du projet de loi considèrent que la mission des pouvoirs publics dans le domaine visé est subsidiaire par rapport aux responsabilités et prérogatives des parents et de la famille. Ceux-ci doivent recevoir de la part des pouvoirs publics la protection et l'assistance dont ils ont besoin pour élever leurs enfants et assurer leur développement.

Les pouvoirs publics ont les missions suivantes:

- instituer des dispositifs qui analysent la situation de l'enfant, surveiller la mise en application des droits de l'enfant, proposer des mesures complémentaires de protection et de promotion des droits de l'enfant
- contribuer à la protection sociale de l'enfance, assurer aux enfants et aux parents l'accès à des services de formation, de consultation et d'assistance
- promouvoir la participation active des enfants à la vie sociale, garantir aux enfants le droit d'exprimer librement leur opinion sur toute question les intéressant, veiller à ce que leur opinion soit dûment prise en considération.

*

A) STRUCTURE DE TYPE „OMBUDS“

Les auteurs du projet de loi maintiennent le concept d'un comité dont les six membres constituent une équipe collégiale, multidisciplinaire, faisant valoir des expériences professionnelles et familiales

diverses. Le nouvel article 6 prévoit que le président („Ombudspersoun“) travaille à plein-temps au service de l'ORK. Cette disposition constitue le garant tant d'une disponibilité minimale indispensable que d'une identification plus facile par le grand public et les enfants en particulier.

Les auteurs du projet de loi proposent ne pas étendre la liste des fonctions qui sont incompatibles avec le mandat de membre de l'ORK. Le fait, notamment, d'exclure les fonctionnaires réduirait grandement et de façon non justifiée le champ des candidats potentiels (p. ex. enseignants, collaborateurs des instituts d'éducation différenciée).

*

B) ASSISTANCE AUX ENFANTS PLACÉS HORS DE LEUR MILIEU FAMILIAL

Les auteurs du projet de loi maintiennent leur proposition d'établir annuellement la liste des enfants placés hors de leur milieu familial (nouveaux articles 18 et 19). Conformément à la pratique dans les autres pays européens, cette mesure contribue à garantir les droits des enfants concernés. Actuellement, au Grand-Duché de Luxembourg, aucune instance n'est en mesure d'identifier tous les enfants et jeunes placés, ni donc de veiller à la „qualité“ des mesures de placement afférentes, situation qui a grandement étonné les experts étrangers consultés par les auteurs du projet de loi. A noter que l'accès aux données de la liste proposée est limitée et que celles-ci doivent être effacées dès que l'enfant concerné atteint la majorité (disposition non contenue dans le projet initial).

Le nouvel article 17 rend obligatoire l'appréciation formelle et le réexamen régulier des placements initiés en dehors du cadre de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse. Cette mesure qui prévoit la participation obligatoire de l'enfant concerné (cf. nouvel article 20) représente un droit élémentaire de l'enfant à placer, contribuera à réduire le nombre des placements et de ceux en particulier qu'ordonnent les instances judiciaires.

*

C) STRUCTURES D'ACCUEIL

Par rapport à un nombre total de plus de 96.000 mineurs vivant au Luxembourg, il serait illusoire de confier la promotion des droits de l'enfant à une seule instance, si performante fût-elle. Conformément à l'orientation de la Convention relative aux droits de l'enfant, les auteurs du projet de loi considèrent que cette mission doit d'abord être assumée par celles et ceux qui encadrent l'enfant au quotidien. Un rôle éminent revient évidemment aux nombreux services existants d'accueil, d'assistance, d'animation, de consultation, de formation ou de placement. Ces institutions sont appelées à constituer un réseau décentralisé de protection et de participation. Les articles 14 et 15 prévoient la création au sein des institutions oeuvrant au service de l'enfance de structures d'accueil, d'écoute et de médiation.

*

D) SERVICE DE GUIDANCE DE L'ENFANCE

Le projet initial (règlement grand-ducal, article 16) prévoyait l'institution d'un Bureau de l'enfance participant aux missions de protection sociale de l'enfance.

Soucieux de ne pas multiplier les structures en place, les auteurs du projet de loi proposent de confier ces fonctions à un service public existant: le Service de guidance de l'enfance. Ce service a été créé en 1990 dans le cadre de l'Education différenciée (règlements grand-ducaux en date du 19 juin 1990).

Les amendements établissent pour le Service de guidance de l'enfance une tutelle conjointe des ministres ayant dans leurs attributions l'Education différenciée et la Famille.

Impact financier des structures prévues

- rémunération et indemnité de l'„Ombudspersoun“
- indemnités des membres de l'ORK
- frais de fonctionnement de l'ORK
- détachement d'un agent au moins au secrétariat de l'ORK

*

TEXTE DES AMENDEMENTS

Articles 2 et 3

(suppression)

Ancien article 4, nouvel article 2

(texte inchangé)

Ancien article 5, nouvel article 3

(texte inchangé)

Ancien article 6, nouvel article 4

(alinéa 1er, modification de formulations sous b et c)

b) d'émettre son avis sur les lois et règlements concernant les droits de l'enfant

c) d'établir un rapport annuel sur la situation des droits de l'enfant et la réalisation des dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant

(alinéas 2 et 3, suppression)

Ancien article 7, nouvel article 5

(alinéa 2, texte modifié)

Le mandat de cinq ans peut être renouvelé une fois.

(alinéa 3, texte modifié)

Les membres de l'ORK sont choisis en raison soit de leur compétence dans un des domaines touchant la protection et la promotion des droits de l'enfant, soit de leur expérience éducative professionnelle et/ou familiale.

(alinéa 4, modification de la formulation)

Les fonctions de membre de l'ORK sont incompatibles avec les mandats parlementaires, de membre du Conseil d'Etat, de ministre ou de secrétaire d'Etat.

Nouvel article 6

Le président de l'ORK porte le titre de „Ombudspersoun fir d'Rechter vum Kand“. Pendant la durée de son mandat, il travaille à plein-temps au service de l'ORK.

Ancien article 8, nouvel article 7

(texte inchangé)

Ancien article 9, nouvel article 8

(alinéa 4, modification de la formulation au début de la phrase 2)

Les membres rapporteurs ...

(alinéa 5, suppression; cf. nouvel article 9, alinéa 2)

Nouvel article 9

(à noter que le 2e alinéa reprend le 5e alinéa de l'ancien article 9)

Pour la durée de son mandat, le président de l'ORK est nommé employé de l'Etat dans l'administration gouvernementale. Sa rémunération de base est fixée suivant l'article 23 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant les régimes des traitements des fonctionnaires de l'Etat. Si le président de l'ORK est fonctionnaire, il est détaché de son administration d'origine. Le président de l'ORK touche une prime mensuelle non pensionnable de soixante points indiciaires.

Les autres membres de l'ORK bénéficient d'indemnités qui tiennent compte de l'engagement requis par les fonctions. Un règlement grand-ducal précise les modalités y relatives.

Nouvel article 10

Le secrétariat de l'ORK est assuré par des fonctionnaires et employés détachés de l'Etat. Ils ne peuvent être membres de l'ORK.

Nouvel article 11

Au sein du Gouvernement, le ministre ayant dans ses attributions la Famille est chargé des relations avec l'ORK.

Ancien article 11, nouvel article 12

(texte inchangé)

Ancien article 12, nouvel article 13

(modification)

Les ministres de la Famille et de la Jeunesse sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de programmer et de coordonner la politique de la protection sociale de l'enfance et de la jeunesse. Ils exercent cette mission sans préjudice des dispositions de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

Anciens articles 13, 14 et 15

(suppression)

3.1. Structures d'accueil et de médiation

Nouvel article 14

Les ministres de la Famille et de la Jeunesse veillent à la création au sein d'institutions oeuvrant au service de l'enfance et de la jeunesse de structures ayant la mission

- d'assurer l'accueil et l'écoute de tout enfant qui en fait la demande, soit de sa propre initiative, soit par l'intermédiaire de ses parents ou tuteurs ou autres personnes investies du droit de garde, soit d'un agent qualifié des secteurs de l'enseignement, de l'éducation, de la santé ou du travail social, soit d'un agent de la police générale et locale
- d'organiser des séances de médiation et de conciliation autour de l'enfant.

Nouvel article 15

Les ministres ayant dans leurs attributions l'Education nationale, la Famille et la Jeunesse décernent annuellement le titre de „Kanner – Jugend – Treff“ aux services publics et privés qui en font la demande en déclarant leur disponibilité à assumer les missions visées à l'article 14 ci-dessus et qui répondent à des conditions concernant notamment

- la qualification et l'encadrement des collaborateurs, leur formation en matière de droits de l'enfant
- une disponibilité minimale dans le temps
- l'aménagement et l'équipement des locaux.

Les conditions et les modalités d'octroi du titre sont précisées par voie de règlement ministériel.

3.2. Assistance aux enfants placés hors de leur milieu familial et établissement de la liste des enfants placés

Nouvel article 16

Dans le cadre de la présente loi, on entend par placement de l'enfant hors de son milieu familial toute initiative d'accueil de jour et de nuit, soit dans une institution socio-éducative, soit chez un particulier par l'intermédiaire d'une institution socio-éducative reconnue à cette fin par le ministre de la Famille.

Ne sont visés ni les séjours de vacances, ni l'accueil par des parents jusqu'au quatrième degré, ni le placement à l'internat scolaire ou sociofamilial, ni les mesures de placement familial de jour.

Nouvel article 17

Le ministre de la Famille prend les mesures requises pour l'appréciation obligatoire de toute initiative de placement d'un enfant hors de son milieu familial et pour le réexamen régulier de cette mesure, selon une procédure à préciser par voie de règlement grand-ducal, à moins qu'il ne s'agisse de mesures prises dans le cadre de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

Nouvel article 18

Par dérogation à l'article 38 de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse et dans le cadre de sa mission d'assistance aux enfants placés hors de leur milieu familial, le ministre de la Famille établit annuellement la liste des enfants placés hors de leur milieu familial.

Nouvel article 19

Pour les besoins de l'établissement de la liste des enfants placés hors de leur milieu familial, sont autorisées, pour le compte du ministre de la Famille, en tant que propriétaire, la création et l'exploitation d'une banque de données nominatives.

La banque de données contient les informations suivantes:

- en ce qui concerne les enfants: les noms et prénoms, la date de naissance, le sexe, le numéro d'identité, la nationalité;
- en ce qui concerne les parents, tuteurs ou autres représentants de la famille d'origine: les noms et prénoms, l'adresse;
- la date et la nature des décisions de placement;
- la durée prévisible du placement;
- les noms et adresses des institutions socio-éducatives compétentes;
- les noms, prénoms et adresses des particuliers assurant le cas échéant une mesure de placement familial.

Les données sont effacées dès que l'enfant concerné atteint la majorité.

Ces données peuvent uniquement être communiquées:

- au bureau permanent de l'ORK;
- au juge de la jeunesse.

Le Centre Informatique de l'Etat est chargé de la gestion de la banque de données.

L'autorisation est valable à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi et expire au 31 décembre 2005.

L'article 1er du règlement grand-ducal du 7 juin 1979 déterminant les actes, documents et fichiers autorisés à utiliser le numéro d'identité des personnes physiques et morales, tel qu'il a été complété par la suite, est complété par le fichier suivant

„– le fichier des enfants placés hors de leur milieu familial.“

Nouvel article 20

Le ministre de la Famille prend les mesures requises pour que l'enfant placé ou à placer, dès l'âge de six ans, soit entendu pour toute décision qui le concerne, à moins que son état ne le permette pas ou qu'il ne s'agisse de mesures prises dans le cadre de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

De même, le ministre de la Famille prend les mesures requises pour que tout enfant placé puisse formuler ses plaintes éventuelles devant des personnes externes aux services de placement impliqués.

Lors des audiences prévues aux alinéas ci-dessus, l'enfant peut être accompagné par une personne de son choix.

3.3. Participation à l'encadrement des personnels des services

Nouvel article 21

Il est institué sous la tutelle du ministre de la Famille une unité de formation à l'encadrement psychosocial à l'intention des personnels employés par les services publics et privés de placement, de formation, de consultation, de médiation et d'assistance.

L'unité a notamment les missions suivantes:

- a) organiser des séances de formation continue et de supervision professionnelle
- b) reconnaître, compléter ou organiser en cours d'emploi des cycles de formation d'initiation à l'encadrement psychosocial à l'intention des agents qui ne font pas valoir des formations professionnelles appropriées

- c) appuyer, compléter et reconnaître les cycles de formation destinés aux collaborateurs intervenant à titre bénévole
- d) examiner, appuyer et compléter les cycles de formation complémentaire à l'encadrement psychosocial.

L'unité exerce ses missions en concertation étroite avec les services compétents du ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle et sans préjudice des dispositions de la loi du 27 février 1984 portant création d'un Service National de la Jeunesse.

L'organisation et le fonctionnement de l'unité sont définis par voie de règlement grand-ducal.

3.4. Service de guidance de l'enfance

Nouvel article 22

Il est créé auprès des ministres ayant dans leurs attributions l'Education différenciée et la Famille et dans le cadre de l'Education différenciée un service d'assistance éducative appelé Service de guidance de l'enfance, désigné par le terme „service“ dans les articles ci-dessous.

Nouvel article 23

Sans préjudice des missions qui lui sont assignées dans le cadre de la loi du 14 mars 1973 portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée, le service participe aux missions de protection sociale de l'enfance. Il est notamment chargé d'organiser la mise en oeuvre des mesures prévues aux articles 17 et 20 ci-dessus.

Nouvel article 24

Parmi les fonctionnaires affectés ou détachés au service, les ministres ayant dans leurs attributions l'Education différenciée et la Famille désignent conjointement, pour des mandats renouvelables de cinq ans, un directeur.

Le directeur du service touche une prime mensuelle non pensionnable de quarante points indiciaires.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1

Texte inchangé

Anciens articles 2 et 3

Les auteurs du projet de loi ont préféré insérer le texte des anciens articles 2 et 3 dans l'exposé des motifs.

Ancien article 4, nouvel article 2

Texte inchangé

Ancien article 5, nouvel article 3

Texte inchangé

Ancien article 6, nouvel article 4

A l'alinéa 1er, la seule formulation du texte est modifiée.

Les alinéas 2 et 3 sont supprimés. Les auteurs du projet de loi considèrent que les dispositions de l'alinéa 1er les rendent superflus.

Ancien article 7, nouvel article 5

Alinéa 2

La durée du mandat reste inchangée. Contrairement au texte initial, le mandat ne peut être renouvelé qu'une fois.

Alinéa 3

Les auteurs du projet de loi proposent de considérer lors de la désignation des membres de l'ORK non seulement la compétence en matière de droits de l'enfant, mais également l'expérience éducative. Cette nouvelle disposition permet la nomination d'un membre au vu de son expérience parentale et familiale.

Alinéa 4

La formulation du texte a été modifiée. La disposition concernant les fonctionnaires et employés détachés au secrétariat de l'ORK est reprise au nouvel article 10.

Nouvel article 6

L'article est innovateur par rapport au texte initial en prévoyant que le président porte le titre de „Ombudsperson fir d'Rechter vum Kand“ et qu'il travaille à plein-temps au service de l'ORK. Il est renvoyé à l'exposé des motifs.

Ancien article 8, nouvel article 7

Texte inchangé

Ancien article 9, nouvel article 8

La deuxième phrase de l'alinéa 4 est modifiée dans sa formulation.

L'alinéa 5 est repris au nouvel article 9.

Nouvel article 9

Selon les fonctions et le statut occupés par le président de l'ORK avant sa nomination, il pourra bénéficier soit d'un détachement, soit d'une nomination comme employé de l'Etat dans l'Administration gouvernementale avec un contrat à durée déterminée. D'après les dispositions de l'article 23 de la loi modifiée du 22 juin 1963, le gouvernement fixe sa rémunération de base. Les auteurs du projet de loi envisagent de procéder d'après les critères appliqués pour la détermination des employés des services conventionnés en considérant comme ancienneté l'ensemble des années de service prestées au long de la vie professionnelle.

En plus, le texte prévoit l'octroi d'une prime mensuelle non pensionnable de soixante points indiciaires afin de compenser les responsabilités et l'engagement liés à la fonction.

Le dernier alinéa reprend le cinquième alinéa de l'ancien article 9.

Nouveaux articles 10 et 11

Cf. ancien article 10

Ancien article 11, nouvel article 12

Texte inchangé

Ancien article 12, nouvel article 13

Le texte définit et confirme les responsabilités des ministres de la Famille et de la Jeunesse en matière de protection sociale de l'enfance et de la jeunesse. Le nouveau texte supprime les précisions du texte initial.

Ancien article 13

Les dispositions du texte initial sont superflues au vu des amendements au projet de loi réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (document parlementaire No 3571).

Ancien article 14

Cf. nouveaux articles 18 et 19

Ancien article 15

Les auteurs du projet de loi ont préféré regrouper les dispositions essentielles contenues dans le projet de règlement grand-ducal joint au projet de loi initial dans le texte du nouveau projet de loi.

3.1. Structures d'accueil et de médiation

Nouveaux articles 14 et 15

L'application des dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant et en particulier de l'obligation d'écouter l'enfant et de promouvoir sa participation sociale requièrent la mise en place d'un réseau décentralisé de structures d'accueil et de médiation. Or, notre pays est doté de nombreux services qui oeuvrent au profit de l'enfance et qui disposent de personnels qualifiés.

Les dispositions des articles 14 et 15 créent des structures d'accueil plus performantes et mieux orientées en fonction des exigences découlant de la Convention relative aux droits de l'enfant au sein des institutions existantes.

L'article 15 prévoit que les ministres ayant dans leurs attributions l'Education nationale, la Famille et la Jeunesse décernent le titre „Kanner – Jugend Treff“ aux services publics et privés qui assurent des prestations répondant à des critères de qualité préétablis. Les auteurs du projet de loi envisagent la création d'un logo que les services concernés pourront afficher et qui informe les enfants et les jeunes que les institutions en question sont disponibles pour les accueillir et les écouter.

3.2. Assistance aux enfants placés hors de leur milieu familial et établissement de la liste des enfants placés

Nouvel article 16

L'article reprend intégralement le texte de l'article 8 du projet de règlement grand-ducal initial.

Nouvel article 17

L'article reprend une des dispositions prévues à l'article 11 du projet de règlement grand-ducal initial. Il est renvoyé également à l'exposé des motifs.

Nouveaux articles 18 et 19

Les articles 18 et 19 reprennent des dispositions contenues dans l'article 14 du projet de loi initial et les articles 17 à 22 du projet de règlement grand-ducal initial.

Le nouvel article 19 est innovateur par rapport au projet initial dans le sens qu'il prévoit que les données des enfants concernés sont effacées dès qu'ils atteignent l'âge de la majorité, ceci avec la préoccupation d'éviter tout abus potentiel.

Nouvel article 20

Sont reprises les dispositions de l'article 12 du projet de règlement grand-ducal.

33. Participation à l'encadrement des personnels des services

Nouvel article 21

Sont reprises les dispositions de l'article 15 du projet de règlement grand-ducal.

3.4. Service de guidance de l'enfance

Nouveaux articles 22 et 23

De fait le Service de guidance de l'enfance a été institué dans le cadre de l'Education différenciée par deux règlements grand-ducaux en date du 19 juin 1990.

L'article 2 du règlement grand-ducal du 19 juin 1990 portant organisation du Service de guidance de l'enfance définit les missions assignées à l'institution dans le cadre plus particulièrement de l'Education différenciée.

Actuellement, les collaborateurs du service accueillent des enfants, leurs parents et leurs enseignants dans 20 antennes régionales ou locales, instituées dans toutes les régions du pays. Le service dispose de 25 collaborateurs (18 postes) faisant valoir des formations diverses dans les domaines de la psychologie, de la pédagogie, de la thérapie, de l'orthopédagogie et de l'enseignement. En 1996, les collaborateurs du

service ont rencontré 1794 enfants en dehors des services prestés dans le cadre des instituts et centres de l'Education différenciée.

Les articles 22 et 23 définissent que le service est placé sous la tutelle conjointe des ministres ayant dans leurs attributions l'Education différenciée et la Famille et qu'il participe aux missions de protection sociale de l'enfance. Il est notamment chargé des missions prévues aux articles 17 et 20: appréciation obligatoire et réexamen régulier des mesures de placement réalisées en dehors du cadre de la loi relative à la protection de la jeunesse, écoute de l'enfant placé ou à placer et gestion de ses plaintes éventuelles.

Etant donné l'extension prévue des activités du service, il est indispensable de veiller au renforcement de ses effectifs actuels en personnel qualifié.

Nouvel article 24

Actuellement, un des fonctionnaires du service est chargé de la coordination mais sans disposer ni de la disponibilité, ni des moyens requis par cette fonction. Ce fonctionnaire bénéficie déjà actuellement d'une prime mensuelle de quarante points indiciaires.

Le nouveau directeur doit bénéficier du statut requis et de la disponibilité nécessaire pour mieux structurer les activités du service, organiser le surplus de travail et répondre aux nouvelles exigences résultant de la tutelle conjointe de deux départements ministériels.

*

TEXTE COORDONNE DU PROJET DE LOI

Nous Jean, par la grâce de Dieu, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau;

Vu la loi du 20 décembre 1993 portant 1) approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 décembre 1989 2) modification de certaines dispositions du code civil;

Vu la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse;

Vu la loi du 27 février 1984 portant création d'un Service National de la Jeunesse;

Vu la loi du 14 mars 1973 portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée;

Vu la loi modifiée du 31 mars 1979 réglementant l'utilisation des données nominatives dans les traitements informatiques;

Vu la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales;

Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'assentiment de la Chambre des Députés;

Vu ...

1. OBJET

Art. 1er.— La présente loi a pour objet la promotion des droits de l'enfant et la protection sociale de l'enfance.

Art. 2.— Les droits de l'enfant visés par la présente loi sont ceux contenus dans la convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 et approuvée par la loi du 20 décembre 1993.

*

2. „OMBUDS-COMITE FIR D'RECHTER VUM KAND“

Art. 3.– Il est créé un comité luxembourgeois des droits de l'enfant, appelé „Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“, désigné par l'abréviation „ORK“ dans la présente loi.

Art. 4.– L'ORK a pour mission

- a) d'analyser les dispositifs institués pour protéger et promouvoir les droits de l'enfant, d'examiner les situations dans lesquelles les droits de l'enfant ne sont pas respectés et de proposer tous remèdes, mesures et solutions y afférents
- b) d'émettre son avis sur les lois et règlements concernant les droits de l'enfant
- c) d'établir un rapport annuel sur la situation des droits de l'enfant et la réalisation des dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant
- d) d'informer les personnes concernées sur la situation de l'enfance au regard de la convention relative aux droits de l'enfant
- e) de promouvoir le développement de la libre expression de l'enfant et de sa participation active aux questions qui le concernent
- f) d'entretenir des contacts d'échange et de coopération avec des organismes similaires à l'étranger.

Art. 5.– L'ORK se compose de six membres qui sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés, et parmi lesquels un président et un vice-président sont choisis paritairement entre les deux sexes.

Le mandat de cinq ans peut être renouvelé une fois.

Les membres de l'ORK sont choisis en raison soit de leur compétence dans un des domaines touchant la protection et la promotion des droits de l'enfant, soit de leur expérience éducative professionnelle et/ou familiale.

Les fonctions de membre de l'ORK sont incompatibles avec les mandats parlementaires, de membre du Conseil d'Etat, de ministre ou de secrétaire d'Etat.

Art. 6.– Le président de l'ORK porte le titre de „Ombudspersoun fir d'Rechter vum Kand“. Pendant la durée de son mandat, il travaille à plein-temps au service de l'ORK.

Art. 7.– L'ORK désigne en son sein un bureau permanent composé de ses président et vice-président et d'un membre désigné par ses collègues. Le bureau permanent organise et coordonne les activités de l'ORK.

L'ORK peut instituer des groupes de travail au sein desquels il peut coopter des membres externes à l'ORK.

Art. 8.– Les membres de l'ORK exercent leur mission en stricte indépendance et neutralité, dans le respect et l'intérêt des droits de l'enfant. Toutes informations et connaissances accrues aux membres et aux collaborateurs de l'ORK dans l'exercice de leur mission sont soumises au secret professionnel.

L'ORK exerce ses fonctions en exclusion de toute intervention dans les procédures judiciaires de placement et sans préjudice aux dispositions de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

L'ORK, selon des modalités à déterminer par lui, a le droit et l'obligation d'écouter tout enfant qui en fait la demande.

Dans l'exercice de ses missions, l'ORK peut désigner un ou plusieurs membres rapporteurs qui analysent le détail des questions soulevées. Les membres rapporteurs ont le droit de demander la délivrance de tout élément d'information susceptible d'éclairer la situation. De même, ils ont le droit de demander l'accès à tout organisme ou structure d'animation, d'assistance, de consultation, d'éducation, de formation, de garde, de médiation, de placement ou de surveillance pour enfants.

Art. 9.– Pour la durée de son mandat, le président de l'ORK est nommé employé de l'Etat dans l'administration gouvernementale. Sa rémunération de base est fixée suivant l'article 23 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant les régimes des traitements des fonctionnaires de l'Etat. Si le président de l'ORK est fonctionnaire, il est détaché de son administration d'origine. Le président de l'ORK touche une prime mensuelle non pensionnable de soixante points indiciaires.

Les autres membres de l'ORK bénéficient d'indemnités qui tiennent compte de l'engagement requis par les fonctions. Un règlement grand-ducal précise les modalités y relatives.

Art. 10.– Le secrétariat de l'ORK est assuré par des fonctionnaires et employés détachés de l'Etat. Ils ne peuvent être membres de l'ORK.

Art. 11.– Au sein du Gouvernement, le ministre ayant dans ses attributions la Famille est chargé des relations avec l'ORK.

*

3. PROTECTION SOCIALE DE L'ENFANCE

Art. 12.– Dans le cadre de la présente loi, la protection sociale constitue un ensemble d'actions sociales, sociofamiliales ou socio-éducatives au bénéfice des enfants et de leurs familles, orientées en fonction plus particulièrement des droits énoncés dans la Convention relative aux droits de l'enfant.

Ces mesures sont préventives, subsidiaires ou complémentaires par rapport aux dispositions de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse et elles ont pour objet:

- de contribuer à l'épanouissement personnel de l'enfant, au développement de ses capacités psychiques et sociales, à la promotion de ses facultés d'autonomie, de responsabilité et de solidarité
- de promouvoir au sein des familles un climat de communication et de coopération et d'y lutter contre toutes formes d'exclusion et de violence
- d'assurer aux enfants et aux familles l'accès à des services divers d'assistance, de consultation, d'éducation, de formation, de garde, de médiation, de placement ou de surveillance
- de favoriser au bénéfice des enfants et des familles en difficultés et menacés d'exclusion sociale des démarches d'insertion et de participation sociale
- d'organiser des formes spécifiques de protection et d'assistance au profit des familles éclatées ou en rupture avec leur milieu, et des enfants placés hors de leur milieu familial.

Art. 13.– Les ministres de la Famille et de la Jeunesse sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de programmer et de coordonner la politique de la protection sociale de l'enfance et de la jeunesse. Ils exercent cette mission sans préjudice des dispositions de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

3.1. Structures d'accueil et de médiation

Art. 14.– Les ministres de la Famille et de la Jeunesse veillent à la création au sein d'institutions oeuvrant au service de l'enfance et de la jeunesse de structures ayant la mission

- d'assurer l'accueil et l'écoute de tout enfant qui en fait la demande, soit de sa propre initiative, soit par l'intermédiaire de ses parents ou tuteurs ou autres personnes investies du droit de garde, soit d'un agent qualifié des secteurs de l'enseignement, de l'éducation, de la santé ou du travail social, soit d'un agent de la police générale et locale
- d'organiser des séances de médiation et de conciliation autour de l'enfant.

Art. 15.– Les ministres ayant dans leurs attributions l'Education nationale, la Famille et la Jeunesse décernent annuellement le titre de „Kanner – Jugend – Treff“ aux services publics et privés qui en font la demande en déclarant leur disponibilité à assumer les missions visées à l'article 14 ci-dessus et qui répondent à des conditions concernant notamment

- la qualification et l'encadrement des collaborateurs, leur formation en matière de droits de l'enfant
- une disponibilité minimale dans le temps
- l'aménagement et l'équipement des locaux.

Les conditions et les modalités d'octroi du titre sont précisées par voie de règlement ministériel.

3.2. Assistance aux enfants placés hors de leur milieu familial et établissement de la liste des enfants placés

Art. 16.– Dans le cadre de la présente loi, on entend par placement de l'enfant hors de son milieu familial toute initiative d'accueil de jour et de nuit, soit dans une institution socio-éducative, soit chez

un particulier par l'intermédiaire d'une institution socio-éducative reconnue à cette fin par le ministre de la Famille.

Ne sont visés ni les séjours de vacances, ni l'accueil par des parents jusqu'au quatrième degré, ni le placement à l'internat scolaire ou sociofamilial, ni les mesures de placement familial de jour.

Art. 17.– Le ministre de la Famille prend les mesures requises pour l'appréciation obligatoire de toute initiative de placement d'un enfant hors de son milieu familial et pour le réexamen régulier de cette mesure, selon une procédure à préciser par voie de règlement grand-ducal, à moins qu'il ne s'agisse de mesures prises dans le cadre de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

Art. 18.– Par dérogation à l'article 38 de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse et dans le cadre de sa mission d'assistance aux enfants placés hors de leur milieu familial, le ministre de la Famille établit annuellement la liste des enfants placés hors de leur milieu familial.

Art. 19.– Pour les besoins de l'établissement de la liste des enfants placés hors de leur milieu familial, sont autorisées, pour le compte du ministère de la Famille, en tant que propriétaire, la création et l'exploitation d'une banque de données nominatives.

La banque de données contient les informations suivantes:

- en ce qui concerne les enfants: les noms et prénoms, la date de naissance, le sexe, le numéro d'identité, la nationalité;
- en ce qui concerne les parents, tuteurs ou autres représentants de la famille d'origine: les noms et prénoms, l'adresse;
- la date et la nature des décisions de placement;
- la durée prévisible du placement;
- les noms et adresses des institutions socio-éducatives compétentes;
- les noms, prénoms et adresses des particuliers assurant le cas échéant une mesure de placement familial.

Les données sont effacées dès que l'enfant concerné atteint la majorité.

Ces données peuvent uniquement être communiquées:

- au bureau permanent de l'ORK;
- au juge de la jeunesse.

Le Centre Informatique de l'Etat est chargé de la gestion de la banque de données.

L'autorisation est valable à partir de l'entrée en vigueur du présent règlement et expire au 31 décembre 2005.

L'article 1er du règlement grand-ducal du 7 juin 1979 déterminant les actes, documents et fichiers autorisés à utiliser le numéro d'identité des personnes physiques et morales, tel qu'il a été complété par la suite, est complété par le fichier suivant

„– le fichier des enfants placés hors de leur milieu familial“.

Art. 20.– Le ministre de la Famille prend les mesures requises pour que l'enfant placé ou à placer, dès l'âge de six ans, soit entendu pour toute décision qui le concerne, à moins que son état ne le permette pas ou qu'il ne s'agisse de mesures prises dans le cadre de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

De même, le ministre de la Famille prend les mesures requises pour que tout enfant placé puisse formuler ses plaintes éventuelles devant des personnes externes aux services de placement impliqués.

Lors des audiences prévues aux alinéas ci-dessus, l'enfant peut être accompagné par une personne de son choix.

3.3. Participation à l'encadrement des personnels des services

Art. 21.– Il est institué sous la tutelle du ministre de la Famille une unité de formation à l'encadrement psychosocial à l'intention des personnels employés par les services publics et privés de placement, de formation, de consultation, de médiation et d'assistance.

L'unité a notamment les missions suivantes:

- a) organiser des séances de formation continue et de supervision professionnelle
- b) reconnaître, compléter ou organiser en cours d'emploi des cycles de formation d'initiation à l'encadrement psychosocial à l'intention des agents qui ne font pas valoir des formations professionnelles appropriées
- c) appuyer, compléter et reconnaître les cycles de formation destinés aux collaborateurs intervenant à titre bénévole
- d) examiner, appuyer et compléter les cycles de formation complémentaire à l'encadrement psychosocial.

L'unité exerce ses missions en concertation étroite avec les services compétents du ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle et sans préjudice des dispositions de la loi du 27 février 1984 portant création d'un Service National de la Jeunesse.

L'organisation et le fonctionnement de l'unité sont définis par voie de règlement grand-ducal.

3.4. Service de guidance de l'enfance

Art. 22.— Il est créé auprès des ministres ayant dans leurs attributions l'Education différenciée et la Famille et dans le cadre de l'Education différenciée un service d'assistance éducative appelé Service de guidance de l'enfance, désigné par le terme „service” dans les articles ci-dessous.

Art. 23.— Sans préjudice des missions qui lui sont assignées dans le cadre de la loi du 14 mars 1973 portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée, le service participe aux missions de protection sociale de l'enfance. Il est notamment chargé d'organiser la mise en oeuvre des mesures prévues aux articles 17 et 20 ci-dessus.

Art. 24.— Parmi les fonctionnaires affectés ou détachés au service, les ministres ayant dans leurs attributions l'Education différenciée et la Famille désignent conjointement, pour des mandats renouvelables de cinq ans, un directeur.

Le directeur du service touche une prime mensuelle non pensionnable de quarante points indiciaires.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*La Ministre de la Famille,
La Ministre aux Handicapés et
aux Accidentés de la Vie,
Marie-Josée JACOBS*

*Le Ministre de la Justice,
Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,
Marc FISCHBACH*

*Le Ministre de l'Education Nationale
et de la Formation Professionnelle,
Erna HENNICOT-SCHOEPGES*

*Le Ministre de la Jeunesse,
Alex BODRY*

*Le Ministre des Finances,
Jean-Claude JUNCKER*

4137/10

N° 4137¹⁰**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 1997-1998

PROJET DE LOI**portant sur la promotion des droits de l'enfant
et de la protection sociale de l'enfance**

**AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES SUR
LES AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX**

(12.12.1997)

Par lettre du 14 novembre 1997, réf. 6435/Dde/MM/ST, Madame Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Famille, a soumis les amendements gouvernementaux relatifs au projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

1. La modification majeure intervenue au niveau de la forme consiste dans le fait que le projet de loi initial et le projet de règlement grand-ducal y relatif ont été fusionnés en un seul et unique projet.

Au niveau du contenu, certains des changements proposés concernent notamment l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand (ORK), le placement des enfants ainsi que le Bureau de l'Enfance qui n'est plus repris dans la nouvelle version du projet sous avis.

2. Concernant l'ORK, le projet fait de la tâche du président une tâche à plein-temps.

Cette modification trouve l'approbation de la Chambre des Employés Privés et elle s'accorde avec les auteurs du projet pour dire qu'un président disponible de façon permanente rend plus facile une identification par le grand public et par les enfants en particulier.

3. Relativement à la composition du ORK qui reste inchangée, la CEP•L se permet de réintégrer sa position développée dans son avis XVI/19/96 du 7 juin 1996. Si elle salue l'introduction dans le projet d'une notion de partage de postes entre les deux sexes, elle estime que les compétences doivent primer dans le choix des membres du ORK.

4. Des modifications sont également intervenues au niveau des missions et du pouvoir reconnu à l'ORK. La CEP•L constate que la nouvelle version envisage ces pouvoirs et missions de façon moins large que le projet initial. Ainsi, la nouvelle version supprime l'alinéa permettant à l'ORK d'étendre ces missions à toutes les questions dans lesquelles sont impliqués des droits de l'enfant et d'émettre son avis sur les autres mesures concernant les droits de l'enfant.

Notre Chambre estime qu'aucune mesure en matière de droit de l'enfant ne devrait être exclue du champ de compétence de l'ORK. Dans l'intérêt des enfants, il doit pouvoir opérer et surtout connaître aussi largement que possible toutes les actions menées dans le cadre des droits des enfants.

5. En rapport avec l'article 13 du projet sous avis, notre Chambre constate que le projet reprend une initiative par elle proposée dans son avis du 7 juin 1996 précité. Ainsi, le nouvel article prévoit que le Ministre de la Famille et le Ministre de la Jeunesse programment et coordonnent la politique de la protection sociale de l'enfance.

Notre Chambre approuve ce partage de compétences à la lumière de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 qui définit l'enfant comme tout être humain âgé de moins de 18 ans.

6. L'article 20 du projet sous avis stipule que le Ministre de la Famille prendra les mesures nécessaires pour qu'un enfant placé ou à placer soit entendu pour toute décision le concernant et qu'il puisse adresser le cas échéant des plaintes aux personnes externes aux services de placement impliqués.

Le projet ne précise cependant pas sous quelle forme ces mesures seront prises.

Ainsi, afin de ne pas rester aux engagements formels et de conférer un caractère contraignant aux mesures envisagées, notre Chambre estime que ces mesures devraient être fixées par voie de règlement grand-ducal.

7. Notre Chambre réitère enfin son souhait de voir procéder à une analyse des mesures prises pour la promotion des droits de l'enfant et la protection sociale de l'enfance après une période de deux à trois ans, ceci afin de pouvoir les réajuster le cas échéant.

Luxembourg, le 12 décembre 1997

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Théo WILTGEN

Le Président,
Jos KRATOCHWIL

4137/11

N° 4137¹¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 1997-1998

PROJET DE LOI

**portant sur la promotion des droits de l'enfant et
la protection sociale de l'enfance**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL
SUR LES AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX**

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL
AU MINISTRE DE LA FAMILLE**

(19.2.1998)

Madame le Ministre,

Par lettre en date du 14 novembre 1997, no/réf.: 6435/Dde/MM/ST, vous avez fait parvenir à notre Chambre professionnelle les amendements sous rubrique pour avis.

Notre Chambre constate avec satisfaction que sa revendication formulée dans son avis 11/96 relatif au projet de loi sous rubrique, à savoir, la nécessité d'impliquer le Ministère de la Jeunesse dans l'élaboration et la coordination de la politique de la protection sociale de l'enfance et de la jeunesse a été favorablement accueillie.

Sous réserve des autres observations formulées dans son avis A-11/96 du 24 mai 1996 relatif au projet de loi initial, notre Chambre a l'honneur de vous communiquer qu'elle marque son accord au projet de loi amendé.

Veillez agréer, Madame le Ministre, l'expression de notre considération très distinguée.

Pour la Chambre de Travail,

Le Directeur,
Mario CASTEGNARO

Le Président,
Pierrot ADAMY

4137/12

N° 4137¹²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 1997-1998

PROJET DE LOI

**portant sur la promotion des droits de l'enfant
et la protection sociale de l'enfance**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES
FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS SUR LES
AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX**

(25.9.1998)

Par dépêche du 14 novembre 1997, Madame le Ministre de la Famille a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur les amendements gouvernementaux au projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet de loi initial sur la promotion des droits de l'enfant et la protection sociale de l'enfance, transmis à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le 27 mars 1996, avait fait l'objet de l'avis No A-1357 du 18 juillet 1996 de la chambre professionnelle.

Le projet amendé tient compte en partie des objections formulées par les chambres professionnelles. Il reprend dans un seul texte les dispositions initiales du projet de loi et celles d'un projet de règlement grand-ducal qui y était joint.

Toutefois, plusieurs articles, qui avaient fait l'objet de réserves sérieuses de la part de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, n'ont pas été modifiés. Tel est notamment le cas pour les articles 9 et 14 anciens (8 et 18 du texte nouveau). Pour ces articles, la Chambre maintient donc les objections qu'elle avait formulées dans son avis prérappelé et qu'elle reproduit à l'examen des articles qui suit.

*

PREAMBULE

Les auteurs du texte coordonné du projet énumèrent dans le préambule six textes législatifs. Si cette façon de procéder constitue la règle pour les projets de règlements grand-ducaux, pour lesquels il est indispensable d'indiquer leur base légale, il n'en est pas de même en ce qui concerne les projets de loi.

En effet, le préambule d'une loi ne comprend en principe que deux éléments, à savoir, d'une part, la sanction – acte par lequel le Grand-Duc atteste l'existence de la loi en faisant sienne la volonté de la Chambre des Députés – et, d'autre part, les constatations ayant trait à l'accomplissement régulier de la procédure législative.

Il échet partant de supprimer du préambule toutes les références à d'autres textes de lois.

*

EXAMEN DES ARTICLES*Article 1er*

Cet article reste inchangé par rapport au projet initial. Dans son avis du 18 juillet 1996, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait proposé de supprimer cet article alors qu'il ne fait que répéter l'intitulé du projet. En plus, il n'énonce aucune norme juridique. Par ailleurs, ce texte peut prêter

à des malentendus et à des discussions puisque, en affirmant que „la présente loi a pour objet la promotion des droits de l'enfant et la protection sociale de l'enfance“, d'aucuns pourraient en conclure que ladite loi serait la seule loi qui ait ces objectifs à l'exclusion de toute autre, ce qui n'est certainement pas la volonté des auteurs du texte.

Article 2

En délimitant le champ d'application du projet sous avis aux droits de l'enfant contenus dans la convention du 20 novembre 1989, les auteurs du projet définissent d'une manière limitative l'objet de la loi. Cette délimitation est un argument de plus pour supprimer l'article 14 (18 dans la version coordonnée). Dans son avis initial, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait estimé que le présent article pouvait également être supprimé sans amoindrir la portée de la loi elle-même.

Articles 3 à 8

Pour ces articles, la Chambre renvoie aux observations présentées dans son avis du 18 juillet 1996, reproduites ci-après.

„Articles 5 à 10

Ces articles ont trait au comité luxembourgeois des droits de l'enfant, appelé „Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“, désigné en abrégé „ORK“.

D'une façon générale, la Chambre peut marquer son accord avec les dispositions de ces articles.

Elle doit cependant relever que l'article 9 confère à l'ORK le droit et lui impose même l'obligation d'écouter tout enfant qui en fait la demande. Est-ce que cette disposition n'est pas en contradiction avec l'article 2 qui prévoit que la mission des pouvoirs publics – l'ORK en fait partie – est subsidiaire par rapport aux prérogatives des parents? L'ORK peut-il alors entendre un enfant sans l'accord des parents?

L'alinéa 4 du même article 9 prévoit que l'ORK peut désigner un ou plusieurs membres rapporteurs qui analysent le détail des questions soulevées. Par qui ces questions seront-elles soulevées et de quelles questions peut-il s'agir?

Le texte prévoit par ailleurs que ces rapporteurs ont le droit de demander la délivrance de tout élément d'information susceptible d'éclairer la situation.

En outre, ils ont le droit de demander accès à tout organisme ou structure d'animation, d'assistance, de consultation, d'éducation, de formation, de garde, de médiation, de placement ou de surveillance pour enfants.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que ces prérogatives de l'ORK heurtent les principes constitutionnels ayant trait à l'inviolabilité du domicile. Les membres de l'ORK ne sont pas des officiers de police judiciaire. Cette disposition, dans sa forme générale, se heurte également aux dispositions de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui dispose que toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

L'alinéa 2 de l'article 8 précité prévoit qu'il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure agréée et prévue par la loi et qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infrastructures pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. La Chambre doute fort que ces exigences soient remplies en l'espèce. Elle propose partant de supprimer les alinéas 3 et 4 de l'article 9.”

Article 9

L'article 9 prévoit que le président de l'ORK, s'il n'est pas fonctionnaire, devient, pour la durée de son mandat, „employé de l'Etat dans l'administration gouvernementale“.

Cette formulation sommaire laisse ouvertes des questions en relation avec la situation du président de l'ORK. Il faudrait prévoir au moins qu'il est lié par un contrat de louage de service.

Il faudrait encore préciser si l'intéressé peut se prévaloir des dispositions de la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat, notamment en ce qui concerne la nature de son

contrat et de ses droits à pension. La question n'est pas résolue si les dispositions concernant les droits et devoirs des fonctionnaires de l'État lui sont applicables.

Vu l'importance des charges qu'il doit assumer, doit-il être assermenté avant d'entrer en fonction? Doit-il reprendre ses fonctions dans le secteur privé après la cessation de ses fonctions de président de l'ORK? Dispose-t-il de garanties à cet égard?

Voilà un certain nombre de questions – il y en a d'autres – sur lesquelles le texte reste muet. Il est indispensable que les auteurs du projet apportent des réponses et complètent le texte dans le sens voulu.

Articles 10 et 11

Sans observations.

Articles 12 à 15

Ces articles se limitent à énoncer des principes généraux n'ayant aucune force contraignante. Ils laissent au Gouvernement toute latitude pour en tirer des conclusions concrètes. En raison de leur caractère vague, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne saurait approuver ces articles.

Articles 16 à 20

Les articles 16 à 20 ont trait aux mesures que le Ministre de la Famille se propose de prendre dans l'intérêt des enfants placés en dehors de leur milieu familial. Toute mesure qui vise à éviter un tel placement ou à le limiter dans le temps doit être approuvée.

En ce qui concerne la disposition chargeant le Ministre de la Famille d'„*établi(r) annuellement la liste des enfants placés hors de leur milieu familial*“, la Chambre répète ce qu'elle avait déjà écrit en 1996 à ce sujet.

„Cette disposition est présentée comme une mesure qui contribue à la protection des enfants.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut pas partager cette démarche.

(...)

La Chambre s'oppose partant catégoriquement à l'établissement d'une telle liste, qui, au regard des structures particulières de notre pays, risque de tomber entre les mains de personnes qui peuvent divulguer l'identité des enfants qui figurent sur cette liste et leur causer un préjudice irréparable. Cette disposition risque en outre de heurter les dispositions de l'article 16 de la Convention relative aux droits de l'enfant.“

Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics réitère-t-elle son opposition catégorique à l'établissement d'une telle liste.

Article 21

Il faudrait préciser si l'unité de formation comprend des fonctionnaires ou employés déjà en place qui exercent les missions prévues par l'article 21 ou si le Ministère de la Famille se propose de procéder à des engagements nouveaux.

Articles 22 à 24.

Sans observations.

Ainsi délibéré en séance plénière le 25 septembre 1998.

Le Secrétaire,
G. MULLER

Le Président,
J. DALEIDEN

4137/13

N° 4137¹³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 1998-1999

PROJET DE LOI**portant sur la promotion des droits de l'enfant et
la protection sociale de l'enfance**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(25.3.1999)

Par dépêche du 14 mars 1996, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a transmis au Conseil d'Etat pour avis le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Famille. En date du 26 novembre 1997, le Conseil d'Etat a été saisi d'une série d'amendements au projet de loi qui intègrent les dispositions réglementaires initialement prévues.

Il a pu prendre connaissance des avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre de travail, de la Chambre des employés privés et de la Chambre d'agriculture. Il a par ailleurs reçu les avis du Conseil supérieur de la famille et de l'enfance, de l'Association sans but lucratif „Protection des droits de l'enfant“, de la Ligue luxembourgeoise de Prévention et d'Action médico-sociales ainsi qu'un avis séparé signé par neuf associations ayant des activités dans le domaine de la promotion des droits de l'enfant et de la protection sociale de l'enfance.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

L'objet du projet de loi est de donner un contenu concret à l'application des principes contenus dans la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 et qui a été approuvée par la loi du 20 décembre 1993. La principale mesure concrète du projet concerne l'institution d'un Ombuds-Comité pour les enfants. La Chambre des députés, dans une motion adoptée lors de la ratification de la Convention, avait demandé l'institution d'un „ombudsman pour les droits de l'enfant“.

La protection de l'enfant est un impératif absolu. Comme le montrent malheureusement certains événements récents, les enfants sont souvent les victimes d'activités ou de comportements criminels inqualifiables. Ils n'ont par ailleurs souvent aucun moyen de se défendre. Trop souvent notre société reste encore indifférente aux difficultés et aux aspirations spécifiques des enfants et des jeunes.

C'est pourquoi il faut mettre en place de nouveaux mécanismes permettant une meilleure protection des droits de l'enfant. Il est vrai que fondamentalement il appartient aux parents et à la famille d'assurer cette protection. C'est l'optique reflétée par le projet, mais l'Etat a un rôle important à jouer. Le Conseil d'Etat partage la conception du projet selon laquelle ce rôle est nécessairement subsidiaire et doit essentiellement se limiter à quelques grandes missions.

Il faut néanmoins admettre qu'il existe des situations exceptionnelles où la famille ne fournit pas à l'enfant une protection suffisante. Dans ces cas, l'Etat a le devoir d'intervenir et d'assurer à l'enfant toute la protection requise.

Tout en reconnaissant l'utilité de ce projet, le Conseil d'Etat partage largement les vues de ceux qui considèrent qu'il reste trop général et qu'il ne couvre pas certains aspects fondamentaux de la protection de l'enfant, tels que l'action sociale préventive qui permet de mieux dépister les enfants en danger et de leur accorder rapidement l'assistance dont ils ont besoin.

La principale mesure concrète est l'institution d'un „Ombuds-Comité“. Le Conseil d'Etat y reviendra ci-après.

En ce qui concerne la reformulation des diverses dispositions dans un seul projet de loi, le Conseil d'Etat l'approuve *a priori*. Cette approche contribue à rendre le projet de loi plus cohérent. Il regrette néanmoins qu'à l'exception de l'Ombuds-Comité, les autres dispositions soient extrêmement vagues.

Le Conseil d'Etat ne peut pas accepter la longue liste de „visas“ dans le préambule du projet. Si cette pratique constitue la règle pour les règlements pour lesquels il faut indiquer la base légale, elle ne s'applique nullement aux lois. Le Conseil d'Etat demande donc de supprimer cette liste de références à d'autres textes légaux.

Le Conseil d'Etat considère qu'une meilleure protection de l'enfant et une mise en oeuvre des droits de l'enfant nécessitent par ailleurs une série de modifications législatives additionnelles prenant en compte certaines évolutions nouvelles telles que la protection des droits de l'enfant dans les nouveaux médias, une meilleure protection contre les abus sexuels, le droit d'adoption.

Il note que certaines mesures visant à lutter contre ces menaces sont en préparation.

Il y a lieu de rappeler que la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse continue à former le cadre légal de base en vue de la protection juridique de l'enfant. Dans ce contexte, il faudrait notamment réfléchir sur le traitement des délinquants mineurs. Si la punition et la responsabilité individuelle ne doivent pas être remises en cause, les modalités ont toute leur importance dans la mesure où la resocialisation de ces jeunes en difficulté en dépend très largement.

En ce qui concerne l'application de la Convention, le projet de loi reste relativement sommaire, se limitant surtout à une série de déclarations de principes déjà largement énoncés dans la Convention elle-même. La création d'un „Ombuds-Comité“ est la principale mesure novatrice. Ce type d'institution existe depuis des années dans plusieurs pays européens, comme le montre l'exposé des motifs. Dans certains pays, il s'agit d'une personnalité, l'ombudsman ou le médiateur pour enfants, dans d'autres une commission exerce cette mission qui consiste à défendre les intérêts et les droits des enfants. Le projet a opté pour une équipe collégiale formant un comité, dénommé „Ombuds-Comité fir d'Rechter vom Kand (ORK)“. Le Conseil d'Etat note que tout en optant pour une solution de type „commission“, les auteurs du texte ont essayé d'une certaine manière de combiner les deux approches. En fait, le président dudit comité porte le titre „Ombudsperson fir d'Rechter vom Kand“. Il exerce cette fonction à plein temps.

Le Conseil d'Etat se demande si cette option est véritablement la plus efficace. Plutôt que de doter l'Ombudsperson d'une équipe de collaborateurs multidisciplinaires, comme c'est le cas dans la plupart des pays, on a préféré un comité de 6 membres à la tête duquel on a placé l'Ombudsperson. Celle-ci n'est donc pas l'interlocuteur direct des enfants. Elle doit en toute logique se référer à ce comité. Il y a un risque de confusion entre le comité, d'une part, et son président, „l'Ombudsperson fir d'Rechter vom Kand“. Le Conseil d'Etat a ainsi une nette préférence pour l'institution d'une Ombudsperson dont le champ de responsabilité devrait couvrir toutes les questions concernant les enfants et les jeunes. La structure proposée paraît lourde et surtout elle risque de ne pas gagner la confiance des enfants ou des jeunes qui sont susceptibles d'y faire appel. La défense des droits de l'enfant doit avoir un visage dans le public. Il doit donner toute assurance d'indépendance, de neutralité et de discrétion. Un comité, même de six personnes, reste anonyme et risque de se bureaucratiser. Telle que sa fonction est conçue, le président du comité n'a pas de rôle particulier bien qu'il travaille à ce poste à plein temps. L'apparition éventuelle de divergences au sein de ce comité risquerait de lui enlever toute autorité. L'indépendance de l'Ombudsperson est à cet égard un aspect fondamental.

Le Conseil d'Etat accepte de prévoir, à côté de l'Ombudsperson, un comité consultatif composé de personnes qualifiées qui pourra être présidé par lui. Cette solution a été retenue par la Suède, la Norvège tout comme par la Communauté française en Belgique qui a créé un délégué général aux droits de l'enfant et à l'aide à la jeunesse.

Le Conseil d'Etat peut donc faire siens les commentaires du Conseil supérieur de la famille et de l'enfance sur le projet de loi, quand il écrit: „En effet, le médiateur doit être une personne identifiable à laquelle l'enfant peut directement s'adresser et non pas un comité abstrait. (...) Dans la majorité des cas, il existe une personne identifiable. Aussi, si on veut garantir une indépendance, une personne semble-t-elle mieux placée alors qu'au niveau du comité, il faut toujours faire des compromis. Rien n'empêche de faire assister le médiateur par un comité qui le conseille dans sa mission.“

Le Conseil d'Etat peut aussi se rallier à l'idée que le Conseil supérieur de la famille et de l'enfance joue ce rôle consultatif auprès de l'Ombudsperson. Il faut assurer une cohérence dans l'approche et éviter toute sorte de doubles emplois qui compliqueraient et alourdiraient les procédures et nuiraient au bon fonctionnement de cette nouvelle institution que sera l'Ombudsperson. L'objectif prioritaire est de mettre en oeuvre une politique active et cohérente en faveur de la protection des droits de l'enfant. Cela implique une association efficace de toutes les instances, privées et publiques, afin de mettre en oeuvre une telle politique, dans notre pays.

Le titre 3.1. relatif aux structures d'accueil et de médiation reste particulièrement vague. Il s'agit de déclarations d'intention plutôt que de création d'obligations légales. La mise en oeuvre des actions décrites ne nécessitent aucune base légale. Il s'agit d'activités que les ministres de la Famille et de la Jeunesse peuvent mettre en oeuvre s'ils le souhaitent et s'ils disposent des moyens budgétaires nécessaires.

Le titre 3.2 relatif à l'assistance aux enfants placés hors de leur milieu familial et à l'établissement de la liste des enfants placés pose une série de problèmes très importants. S'il existe sûrement un besoin urgent de mieux régler les modalités de placement des enfants, les dispositions proposées ne répondent cependant nullement aux difficultés réelles qui surgissent dans nombre de cas. Le Conseil d'Etat se rallie aux différents avis qui jugent les mesures insuffisantes ou inadaptées. En effet, elles restent d'une part très imprécises, en ce qui concerne l'article 17, et d'autre part, en ce qui concerne l'établissement d'une liste, posent un problème majeur du point de vue de la protection des données. Le Conseil d'Etat devrait s'opposer formellement à une telle disposition établissant une banque de données dont le but et l'utilité ne sont nullement démontrés. Il constate même que cette disposition risque d'être contraire à certains principes de la Convention relative aux droits de l'enfant, notamment à l'article 40.

Les titres 3.3 et 3.4. concernant la participation à l'encadrement des personnels des services ainsi que le service de guidance de l'enfance sont extrêmement imprécis. L'article 3.3. prévoit un règlement grand-ducal définissant l'organisation et le fonctionnement de cette unité de formation. On peut se poser la question si le personnel qui sera affecté à cette unité tout comme au service de guidance de l'enfance existe déjà au sein du ministère. La loi procéderait ainsi à agencer certains services au sein de ministères, ce qui n'est nullement du domaine de la loi.

Compte tenu de l'imprécision de ces articles et du problème majeur que soulève la création d'une banque de données à l'article 19, le Conseil d'Etat se demande s'il ne serait pas plus opportun de limiter ce projet de loi à la seule institution d'un médiateur pour les droits des enfants. Les autres volets de ce projet, dans la mesure où ils s'avèrent vraiment comme une véritable amélioration des droits de l'enfant et de la protection de l'enfance, devraient être préalablement approfondis. Ils pourront alors être intégrés dans un projet qui ne se limiterait pas à quelques vagues déclarations respectivement à des mesures qui s'apparentent plutôt à l'organigramme de ces ministères. Il échet également d'examiner dans quelle mesure ils ne sont d'ores et déjà réglementés dans la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

Dans ce contexte, une réflexion sur la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse s'impose également à brève échéance. Il s'agit de mieux cerner les problèmes auxquels les enfants en difficulté sont confrontés et d'élaborer des solutions adaptées.

Dans cette hypothèse vivement recommandée par le Conseil d'Etat pour les raisons indiquées, l'intitulé du projet pourrait être amendé comme suit:

Projet de loi portant institution d'un médiateur pour les droits de l'enfant appelé „Ombudsperson fir d'Rechter vum Kand“.

Le projet aurait ainsi un objet clair et précis qui, d'une certaine mesure, introduirait dans notre vie sociale une innovation majeure.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Articles 1er et 2 (1er selon le Conseil d'Etat)

L'article 1er répète l'objet de la loi qui est déjà inscrit dans son intitulé. Tout en considérant que cet article pourrait être supprimé purement et simplement, le Conseil d'Etat propose de le fusionner le cas échéant avec l'article 2, étant donné que la version amendée du projet a supprimé les articles 2 et 3 du projet initial.

„Art. 1er.– La présente loi a pour objet la promotion des droits de l'enfant et la protection sociale de l'enfance tels qu'ils sont notamment définis dans la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 et approuvée par la loi du 20 décembre 1993.“

Le Conseil d'Etat considère que si la référence à la Convention est utile dans la mesure où le projet se veut être la mise en oeuvre de celle-ci sur le plan national, il faut pouvoir prendre en considération d'autres textes nationaux ou internationaux qui complètent le cas échéant cette définition des droits, ceux-ci ne pouvant pas être entièrement isolés de certaines évolutions sociales, techniques et autres. Le „notamment“ permet cette approche ouverte et plus large.

Le Conseil d'Etat approuve la suppression des anciens articles 2 et 3. Il ne s'agissait guère de notions juridiques, d'autant plus que les responsabilités respectives de la famille et de l'Etat sont largement définies dans d'autres textes de loi. Le principe de subsidiarité tout à la mode qu'il est ne permet pas de préciser la mise en oeuvre concrète. Il s'agit donc davantage d'un principe d'ordre général ou politique qui, tout en ayant sa valeur, n'a pas sa place dans ce type de projet. Celui-ci ne remet nullement en cause les fondements de notre droit de la famille. Il serait également vain de vouloir établir des critères permettant de mieux définir son application pratique.

Le titre 2 du projet de loi serait à remplacer de la manière suivante: 2. *„Médiateur pour les droits de l'enfant – Ombudspersoun fir d'Rechter vum Kand“*. Toutefois, dans l'hypothèse de la suppression des dispositions autres que celles relatives au médiateur, ce titre serait également à omettre.

Article 3 (2 selon le Conseil d'Etat)

En refusant de suivre les auteurs du texte qui créent un comité, le Conseil d'Etat propose la création d'un médiateur appelé Ombudspersoun pour les raisons qui ont été développées dans les considérations générales.

Le texte proposé se lira comme suit:

„Art. 2.– A cette fin il est institué un médiateur pour les droits de l'enfant appelé „Ombudspersoun fir d'Rechter vum Kand“.

La mission du médiateur est de veiller à la sauvegarde et à la promotion des droits et des intérêts des enfants, c'est-à-dire des personnes âgées de moins de dix-huit ans.“

Pour le cas où la Chambre des députés suivrait le Conseil d'Etat en ce qui concerne la limitation de ce projet à la seule institution d'un médiateur, le Conseil d'Etat propose de faire précéder la première phrase de l'article 2, tel que proposé ci-dessus, par les mots: „A cette fin (...)“. Cette mesure devrait être considérée comme une contribution fondamentale et novatrice en matière de protection des droits de l'enfant dans notre pays.

Article 4 (3 selon le Conseil d'Etat)

L'article 4 énumère les différentes missions du comité. Il s'agit en fait de missions plutôt générales en relation avec la situation des droits de l'enfant et de la législation en question.

Le point a) confère au comité une mission d'examen et d'analyse. Il ne ressort pas clairement du texte si le comité peut se saisir de cas individuels où les droits de l'enfant seraient bafoués. En principe, la fonction même de l'„ombudsman“ est celle d'un médiateur indépendant qui a pour mission de régler des situations administratives ou autres qui pénalisent le citoyen ou l'administré, en l'occurrence les enfants.

C'est ainsi que l'article 138E du Traité sur l'Union européenne prévoit l'institution d'un médiateur nommé par le Parlement européen. Ses missions sont clairement décrites. Selon ledit traité, il est „habilité à recevoir les plaintes émanant de tout citoyen de l'Union ... relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires ... le médiateur procède aux enquêtes qu'il estime justifiées ..., sauf si les faits allégués font ou ont fait l'objet d'une procédure juridictionnelle.“ Cette conception était également à la base du projet de loi portant institution d'un commissaire général au contrôle de la gestion administrative de l'Etat et des communes (Ombudsman) (doc. parl. 2060; sess. ord. 1978-1979).

La mission du comité semble *a priori* très différente, puisque celui-ci s'occupe moins prioritairement de cas individuels que de situations générales contraires à la promotion des droits de l'enfant.

Le comité est donc plutôt un observatoire et un organisme consultatif qu'un véritable médiateur tel qu'il est défini dans les différentes législations nationales ou communautaires. Le projet opte donc en

matière de compétences pour un „Ombuds-Comité“ davantage chargé de la défense collective des droits de l'enfant que de la défense des mineurs en difficulté.

Cette approche est néanmoins quelque peu altérée par une des dispositions inscrites à l'article 8 selon laquelle „l'ORK, d'après les modalités à déterminer par lui, a le droit et l'obligation d'écouter tout enfant qui en fait la demande“.

Les missions du comité ne font pourtant aucune mention des possibilités d'action au cas où un enfant lui fait part de difficultés précises d'ordre plutôt individuel. Le point a) de l'article 4 est extrêmement général à cet égard.

Etant donné que le comité ne peut en aucun cas se substituer aux autorités judiciaires chargées de la défense de la jeunesse, quelle pourrait néanmoins être l'aide fournie directement ou indirectement à des enfants en difficulté qui l'auraient saisi?

Le projet reste imprécis à ce sujet et c'est sûrement un de ses principaux points faibles. *A priori* le comité n'a aucune compétence pour aider à trancher un litige qu'un enfant concerné porterait à sa connaissance. Cet aspect pose évidemment la question délicate des „cas individuels de conflit familial“.

Le Conseil d'Etat est conscient que le droit ouvert aux enfants de saisir dans certains cas le médiateur, et cela le cas échéant sans l'autorisation parentale, peut entrer en conflit avec les dispositions du code civil en matière d'autorité et de responsabilité parentales. S'il ne s'agit sûrement pas de les remettre en question, la Convention elle-même accorde des droits à l'enfant, exercés de façon indépendante et sans référence directe à l'autorité parentale. Il faut également admettre qu'il existe malheureusement des situations où le milieu familial ne protège pas l'enfant, mais peut même l'exposer à des menaces. L'article 12 de la Convention invite les Etats parties à garantir „à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité. A cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative ...“.

Le Conseil avait d'ailleurs soulevé un certain nombre de questions relatives à cet article de la Convention. Il avait proposé des modifications de la législation en vigueur concernant les conditions dans lesquelles l'audition du mineur devrait être acceptée. Ces modifications ont été adoptées dans le cadre de la loi de d'approbation.

Le Conseil d'Etat propose de reformuler les missions du médiateur pour les droits de l'enfant de la manière suivante:

„**Art. 3.**– Dans l'exercice de sa mission, le médiateur peut notamment:

- a) analyser les dispositifs institués pour protéger et promouvoir les droits de l'enfant, afin de recommander, le cas échéant, aux instances compétentes des adaptations nécessaires;
- b) émettre son avis sur les lois et règlements ainsi que sur les projets concernant les droits de l'enfant;
- c) informer sur la situation de l'enfance et veiller à l'application de la convention relative aux droits de l'enfant;
- d) présenter au Gouvernement et à la Chambre des députés un rapport annuel sur la situation des droits de l'enfant et la mise en oeuvre des dispositions de la Convention ainsi que sur ses propres activités;
- e) promouvoir le développement de la libre expression de l'enfant et de sa participation active aux questions qui le concernent;
- f) examiner les situations dans lesquelles les droits de l'enfant ne sont pas respectés et faire des recommandations afin d'y remédier;
- g) recevoir des informations et des réclamations relatives aux atteintes portées aux droits de l'enfant et écouter, à cet effet, selon les modalités à déterminer par lui, tout enfant qui en fait la demande;
- h) émettre à partir d'informations et de réclamations ou au sujet de cas particuliers instruits par lui, des recommandations ou des conseils permettant d'assurer une meilleure protection des droits et des intérêts de l'enfant.“

Article 4 nouveau

Cet article reprend les modalités selon lesquelles le médiateur exerce sa mission. Il s'agit de certaines dispositions de l'ancien article 8 du projet initial. Le Conseil d'Etat est très attaché à la neutralité et à l'indépendance du médiateur. Celles-ci font l'originalité et la force d'une telle institution.

Le médiateur ne peut évidemment ni intervenir dans des procédures judiciaires ni en altérer les décisions.

S'il doit disposer de moyens d'investigation, ils doivent toutefois être conformes aux lois et aux règlements en vigueur. Cela concerne notamment le droit d'accès à ceux-ci. S'il est lui-même couvert par le secret professionnel, qui est un aspect de son indépendance mais aussi un élément indispensable pour gagner la confiance des jeunes qui veulent s'adresser à lui, le secret professionnel, notamment médical, peut également, dans des cas exceptionnels, lui être opposé. Le principe reste évidemment le libre accès aux lieux, mais aussi aux documents et aux informations qui peuvent lui être utiles pour mener à bien sa mission.

„**Art. 4.**– Le médiateur exerce sa mission en toute neutralité et indépendance.

Dans l'exercice de sa mission, des informations touchant à des situations ou des cas individuels sont soumises au secret professionnel. Ce secret professionnel ne s'oppose pas à la communication aux autorités judiciaires au titre de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse de toute information pertinente.

Le médiateur exerce ses fonctions sans pour autant intervenir dans des procédures judiciaires en cours et sans préjudice des dispositions de la loi du 10 août 1992.

Dans les limites fixées par les lois et règlements, le médiateur peut accéder librement à tous les bâtiments d'organismes publics ou privés engagés dans l'animation, l'assistance, la consultation, l'éducation, la formation, la garde, le placement ou la surveillance d'enfants. Dans le cadre d'une enquête, il peut demander à ce que toute information, pièce ou document, à l'exception de ceux couverts par le secret médical ou un autre secret professionnel lui soient communiqués.“

Article 5

Cet article règle la composition et la désignation des membres du comité. Comme le Conseil d'Etat a opté pour une autre formule, il propose une rédaction nouvelle de cet article. Il souhaite assurer l'indépendance du médiateur, ce qui implique une redéfinition de la durée de son mandat ainsi que des incompatibilités.

L'article 5 pourra être libellé comme suit:

„**Art. 5.**– Le médiateur est nommé par le Grand-Duc.

Son mandat est de dix ans et non renouvelable.

Le médiateur est choisi en raison de ses compétences et de son expérience professionnelle dans le domaine de la protection et de la promotion des droits de l'enfant.

La fonction de médiateur est incompatible avec les mandats de député, de membre du Conseil d'Etat, de membre du Gouvernement, de bourgmestre et d'échevin.

Le médiateur exerce sa fonction à plein temps.“

Articles 6, 7 et 8

Les articles 6, 7 et 8 du projet sont à supprimer.

Le Conseil d'Etat propose en revanche d'instituer un organe consultatif avec lequel le médiateur pourra avoir des échanges réguliers sur la situation des droits de l'enfant et les améliorations éventuelles à y apporter. Comme un tel organe existe, le Conseil d'Etat considère qu'il serait inutile, voire contre-productif, d'en créer un autre.

Le Conseil supérieur de la famille et de l'enfance institué par le règlement grand-ducal du 26 janvier 1982, tel que modifié le 2 février 1994, sera ainsi consulté par le médiateur.

Le médiateur a des réunions régulières avec le Conseil supérieur de la famille et de l'enfance qui exerce un rôle consultatif. Ces réunions ont lieu à la demande du médiateur ou du Conseil. Elles sont présidées par le médiateur. Le Conseil peut soumettre au médiateur des informations ou des suggestions concernant la protection des droits des enfants.

L'article 6 nouveau sera libellé comme suit:

„**Art. 6.**– Le Conseil supérieur de la famille et de l'enfance, exerce un rôle consultatif auprès du médiateur avec lequel il a des réunions régulières.

Celles-ci ont lieu à la demande du médiateur ou du Conseil.

Elles sont présidées par le médiateur.

Le Conseil peut soumettre au médiateur des informations ou des suggestions concernant la protection des droits de l'enfant.“

Article 9 (7 selon le Conseil d'Etat)

Cet article entend régler la situation administrative du médiateur. S'il n'est pas fonctionnaire, le médiateur est nommé, durant l'exercice de son mandat, „employé de l'Etat dans l'administration gouvernementale“. Le texte reste muet sur la vraie nature du contrat de travail. Il est entendu que vu la durée de son mandat de cinq ans, selon les auteurs du texte, une fois renouvelable, ce contrat deviendra, selon la législation existante, automatiquement un contrat à durée indéterminée. Le médiateur, après deux ans, aurait acquis le statut d'employé de l'Etat, ce qui pose le problème de son activité au service de l'Etat une fois son ou ses mandats terminés. Toute réinsertion éventuelle après cette période serait contraire à son indépendance. Le statut du médiateur devrait donc s'apparenter davantage à celui de membre de la Chambre des députés. Le Conseil d'Etat considère que compte tenu de la nature spécifique de la fonction, une fonctionnarisation automatique n'est pas à retenir.

Pour le cas où le médiateur serait fonctionnaire, le Conseil d'Etat ne peut pas approuver le détachement qui serait également contraire au principe d'indépendance. Le médiateur devrait être mis en congé par son administration d'origine. Il garderait évidemment tous ses droits.

Compte tenu de la spécificité de sa mission, les droits et devoirs des fonctionnaires de l'Etat ne lui sont pas applicables durant l'exercice de son mandat.

„**Art. 7.**– 1. Le médiateur touche une indemnité correspondant au traitement d'un fonctionnaire classé au dernier échelon du grade 17 suivant la classification résultant de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

2. Pour le cas où le médiateur est issu de la fonction publique, il est mis en congé pendant la durée de son mandat de son administration d'origine. Il continue à relever du régime de sécurité sociale correspondant à son statut.

Pour le cas où le médiateur est issu du secteur privé, il reste affilié au régime de sécurité sociale auquel il était soumis pendant l'exercice de sa dernière occupation.

3. En cas de cessation du mandat, le médiateur issu de la fonction publique est, sur sa demande, réintégré dans son administration d'origine à un emploi correspondant au traitement qu'il a touché précédemment, augmenté des biennales se rapportant aux années de service passées comme médiateur jusqu'à concurrence du dernier échelon du grade.

A défaut de vacance, il peut être créé un emploi hors cadre correspondant à ce traitement; cet emploi est supprimé de plein droit à la première vacance qui se produit dans une fonction appropriée du cadre normal.

4. En cas de cessation du mandat, le médiateur issu du secteur privé touche, pendant la durée maximale d'un an, une indemnité d'attente mensuelle correspondant au salaire ou traitement mensuel moyen du dernier revenu professionnel cotisable annuel mis en compte au titre de sa carrière d'assurance en cours avant le début de sa fonction de médiateur.

Cette indemnité d'attente est réduite dans la mesure où l'intéressé touche un revenu professionnel ou bénéficie d'une pension personnelle.“

Article 10 (8 selon le Conseil d'Etat)

Le texte, en son article 10, prévoit un secrétariat de l'ORK assuré par des fonctionnaires et employés détachés de l'Etat. Le Conseil d'Etat préconise la création d'un service du médiateur qui pourra, au maximum, se composer d'un cadre de 6 personnes ayant le statut de fonctionnaire ou d'employé de l'Etat disposant de qualifications particulières en matière d'éducation, de pédagogie, de psychologie et de droit.

„**Art. 8.**– Le médiateur est assisté d'un service appelé „service du médiateur“. Le médiateur en est le supérieur hiérarchique. Le service du médiateur est composé au maximum de six personnes ayant le statut de fonctionnaire ou d'employé de l'Etat. Ces personnes peuvent être détachées de l'administration gouvernementale.

Le service du médiateur est composé de fonctionnaires ou d'employés de l'Etat de la carrière supérieure jouissant d'une formation de juriste, de psychologue ou d'assistant social ainsi que de fonctionnaires ou d'employés de l'Etat des carrières moyenne et inférieure.”

Article 11

Le Conseil d'Etat propose de supprimer l'article 11. Le médiateur ne peut avoir de ministre de tutelle. Il est évident que le ministre ayant dans ses attributions la Famille sera le destinataire privilégié de certaines recommandations. Il n'est nullement nécessaire de l'inscrire dans la loi. Par exemple, le médiateur des enfants, institué récemment en France suite à la loi du 19 novembre 1998, ne relève d'aucun ministère. Il adresse son rapport annuel au Parlement et au Président de la République.

La logique même de l'indépendance sans laquelle cette institution n'a aucun sens ne permet pas de le rattacher d'une manière ou d'une autre à un ministère.

Articles 12 et 13

Pour ce qui est de la troisième partie du projet, le Conseil d'Etat ne reconnaît pas l'utilité d'inscrire de telles dispositions dans une loi. L'article 12 se limite à de vagues déclarations d'intention n'ayant aucun contenu concret.

L'article 13 entend régler des compétences au sein du Gouvernement. La loi ne s'y prête certainement pas dans la mesure où l'organisation du Gouvernement est réglée par règlement grand-ducal.

Les articles 12 et 13 sont donc à supprimer.

Articles 14 et 15

Pour ce qui est des articles 14 et 15, ils sont également très imprécis. Ils visent à lancer une nouvelle initiative des ministres de la Famille et de la Jeunesse axée sur la „médiation“ et la conciliation autour de l'enfant.

Pour louable qu'il puisse être, ce projet peut être réalisé sans recours à la loi, d'autant plus que le texte exprime tout au plus des intentions assez vagues. Le titre de „Kanner-Jugend-Treff“ n'est nullement défini. Il s'agirait d'une sorte d'agrément de services publics et privés qui déclareraient leur disponibilité à organiser la médiation. Ce type d'activités devrait être couvert, selon le Conseil d'Etat, par les dispositions de la loi modifiée de 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif. Le Conseil d'Etat note par ailleurs que des initiatives en matière de médiation existent d'ores et déjà. Le texte proposé ne fournit guère de précision à ce sujet, d'autant plus que le terme „veillent à la création au sein d'institutions“ est absolument vague.

Le Conseil d'Etat devrait par ailleurs s'opposer formellement à la possibilité de préciser par voie de règlement ministériel les conditions et les modalités d'octroi du titre en question. Des conditions de formation sont de toute manière à établir par la loi.

Articles 16 et 17

Les articles 16 et 17 n'apportent aucune mesure concrète qui devrait être inscrite dans une loi. Le Conseil d'Etat suppose que le ministre de la Famille prend déjà actuellement les mesures requises pour l'appréciation obligatoire de toute initiative de placement d'un enfant hors de son milieu familial. Ces procédures ainsi que le réexamen régulier de cette mesure devraient être la pratique normale qui n'a pas besoin de règlement grand-ducal. Le ministère peut les revoir, les adapter ou les compléter.

Articles 18 et 19

Le Conseil d'Etat, pour les raisons déjà indiquées, s'oppose formellement aux articles 18 et 19. L'utilité d'une telle liste n'est pas démontrée. La confidentialité, élément essentiel de la protection des données, qui s'applique ici à des mineurs, n'est pas assurée. Pourquoi ces données ne sont-elles effacées que dès que l'enfant atteint la majorité? Elles pourraient être utilisées contre ses intérêts. Le Conseil d'Etat se rallie aux nombreux avis négatifs qui ont été formulés à ce sujet, considérant qu'une telle mesure pourrait être contraire à la protection des droits de l'enfant.

Article 20

Cet article mentionne à deux reprises que „le ministre de la Famille prend les mesures requises ...“ sans spécifier de quelle nature ces mesures peuvent être et dans quel cadre elles seront prises. Le Conseil d'Etat ne peut accepter de telles formulations imprécises dans un texte de loi. Il reconnaît par ailleurs l'utilité que tout enfant placé ou à placer soit entendu, à partir d'un certain âge, et qu'il puisse formuler des plaintes éventuelles. Il pourrait de toute manière s'adresser au médiateur créé par le présent projet de loi.

Tel qu'il est actuellement formulé, le volet relatif à l'assistance aux enfants placés hors de leur milieu familial est, pour le Conseil d'Etat, inacceptable.

Articles 21 à 23

En ce qui concerne les articles 21 à 23, ils visent à organiser certains services du ministère de la Famille respectivement du ministère ayant dans ses attributions l'Education différenciée.

Pour ce qui est de l'article 21, la création d'une unité de formation soulève une série de questions qui ne trouvent aucune réponse dans le texte proposé. Quelle est la nature de cette formation? (Est-ce qu'elle sera sanctionnée par un diplôme?) Qui composera cette unité? Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à ce que des aspects essentiels d'un nouveau type de formation soient définis par règlement grand-ducal.

L'article 22 semble être une modification de l'organigramme de deux ministères. Le Conseil d'Etat rappelle que les attributions des ministères sont réglées par arrêté grand-ducal. Le législateur n'a pas à y interférer.

Article 24

L'article 24, en revanche, prévoit la désignation d'un directeur qui bénéficierait d'une prime non pensionnable de quarante points. Son mandat serait limité à cinq ans. Le Conseil d'Etat ne voit pas l'utilité de ces dispositions dans le cadre de ce projet de loi.

Le Conseil d'Etat ne peut donc que réitérer sa proposition de limiter le présent texte à l'institution d'un ombudsman. Les autres dispositions sont soit tout à fait imprécises et n'ont pas leur place dans un projet de loi, soit rencontrent l'opposition de la part du Conseil d'Etat, comme c'est le cas pour la liste des enfants placés.

Suit le texte proposé par le Conseil d'Etat:

*

PROJET DE LOI **portant institution d'un médiateur pour les droits de l'enfant** **appelé „Ombudspersoun fir d'Rechter vum Kand“**

Art. 1er.– La présente loi a pour objet la promotion des droits de l'enfant et la protection sociale de l'enfance tels qu'ils sont notamment définis dans la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 et approuvée par la loi du 20 décembre 1993.

Art. 2.– A cette fin il est institué un médiateur pour les droits de l'enfant appelé „Ombudspersoun fir d'Rechter vum Kand“.

La mission du médiateur est de veiller à la sauvegarde et à la promotion des droits et des intérêts des enfants, c'est-à-dire des personnes âgées de moins de dix-huit ans.

Art. 3.– Dans l'exercice de sa mission, le médiateur peut notamment:

- a) analyser les dispositifs institués pour protéger et promouvoir les droits de l'enfant, afin de recommander, le cas échéant, aux instances compétentes des adaptations nécessaires;
- b) émettre son avis sur les lois et règlements ainsi que sur les projets concernant les droits de l'enfant;
- c) informer sur la situation de l'enfance et veiller à l'application de la convention relative aux droits de l'enfant;

- d) présenter au Gouvernement et à la Chambre des députés un rapport annuel sur la situation des droits de l'enfant et la mise en oeuvre des dispositions de la Convention ainsi que sur ses propres activités;
- e) promouvoir le développement de la libre expression de l'enfant et de sa participation active aux questions qui le concernent;
- f) examiner les situations dans lesquelles les droits de l'enfant ne sont pas respectés et faire des recommandations afin d'y remédier;
- g) recevoir des informations et des réclamations relatives aux atteintes portées aux droits de l'enfant et écouter, à cet effet, selon les modalités à déterminer par lui, tout enfant qui en fait la demande;
- h) émettre à partir d'informations et de réclamations ou au sujet de cas particuliers instruits par lui, des recommandations ou des conseils permettant d'assurer une meilleure protection des droits et des intérêts de l'enfant.

Art. 4.- Le médiateur exerce sa mission en toute neutralité et indépendance.

Dans l'exercice de sa mission, des informations touchant à des situations ou des cas individuels sont soumises au secret professionnel. Ce secret professionnel ne s'oppose pas à la communication aux autorités judiciaires au titre de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse de toute information pertinente.

Le médiateur exerce ses fonctions sans pour autant intervenir dans des procédures judiciaires en cours et sans préjudice des dispositions de la loi du 10 août 1992.

Dans les limites fixées par les lois et règlements, le médiateur peut accéder librement à tous les bâtiments d'organismes publics ou privés engagés dans l'animation, l'assistance, la consultation, l'éducation, la formation, la garde, le placement ou la surveillance d'enfants. Dans le cadre d'une enquête, il peut demander à ce que toute information, pièce ou document, à l'exception de ceux couverts par le secret médical ou un autre secret professionnel lui soient communiqués.

Art. 5.- Le médiateur est nommé par le Grand-Duc.

Son mandat est de dix ans et non renouvelable.

Le médiateur est choisi en raison de ses compétences et de son expérience professionnelle dans le domaine de la protection et de la promotion des droits de l'enfant.

La fonction de médiateur est incompatible avec les mandats de député, de membre du Conseil d'Etat, de membre du Gouvernement, de bourgmestre et d'échevin.

Le médiateur exerce sa fonction à plein temps.

Art. 6.- Le Conseil supérieur de la famille et de l'enfance, exerce un rôle consultatif auprès du médiateur avec lequel il a des réunions régulières.

Celles-ci ont lieu à la demande du médiateur ou du Conseil.

Elles sont présidées par le médiateur.

Le Conseil peut soumettre au médiateur des informations ou des suggestions concernant la protection des droits de l'enfant.

Art. 7.- 1. Le médiateur touche une indemnité correspondant au traitement d'un fonctionnaire classé au dernier échelon du grade 17 suivant la classification résultant de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

2. Pour le cas où le médiateur est issu de la fonction publique, il est mis en congé pendant la durée de son mandat de son administration d'origine. Il continue à relever du régime de sécurité sociale correspondant à son statut.

Pour le cas où le médiateur est issu du secteur privé, il reste affilié au régime de sécurité sociale auquel il était soumis pendant l'exercice de sa dernière occupation.

3. En cas de cessation du mandat, le médiateur issu de la fonction publique est, sur sa demande, réintégré dans son administration d'origine à un emploi correspondant au traitement qu'il a touché précédemment, augmenté des biennales se rapportant aux années de service passées comme médiateur jusqu'à concurrence du dernier échelon du grade.

A défaut de vacance, il peut être créé un emploi hors cadre correspondant à ce traitement; cet emploi est supprimé de plein droit à la première vacance qui se produit dans une fonction appropriée du cadre normal.

4. En cas de cessation du mandat, le médiateur issu du secteur privé touche, pendant la durée maximale d'un an, une indemnité d'attente mensuelle correspondant au salaire ou traitement mensuel moyen du dernier revenu professionnel cotisable annuel mis en compte au titre de sa carrière d'assurance en cours avant le début de sa fonction de médiateur.

Cette indemnité d'attente est réduite dans la mesure où l'intéressé touche un revenu professionnel ou bénéficie d'une pension personnelle.

Art. 8.— Le médiateur est assisté d'un service appelé „service du médiateur“. Le médiateur en est le supérieur hiérarchique. Le service du médiateur est composé au maximum de six personnes ayant le statut de fonctionnaire ou d'employé de l'Etat. Ces personnes peuvent être détachées de l'administration gouvernementale.

Le service du médiateur est composé de fonctionnaires ou d'employés de l'Etat de la carrière supérieure jouissant d'une formation de juriste, de psychologue ou d'assistant social ainsi que de fonctionnaires ou d'employés de l'Etat des carrières moyenne et inférieure.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 25 mars 1999.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Paul BEGHIN

4137/14

N° 4137¹⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

PROJET DE LOIportant sur la promotion des droits de l'enfant et
la protection sociale de l'enfance

* * *

AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX

(19.2.2001)

I. AMENDEMENTS**a. Exposé des motifs**

Les amendements du projet de loi portant sur la promotion des droits de l'enfant et la protection sociale de l'enfance (document parlementaire No 4137) tiennent largement compte des observations qui ont été formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 25 mars 1999.

L'objet du texte amendé se limite ainsi à la seule institution d'une structure de type ombuds, ce qui explique la modification de l'intitulé du projet de loi.

Le texte amendé diverge cependant du texte proposé par le Conseil d'Etat en ce qui concerne la forme de la nouvelle structure, la durée du mandat de ses membres, ainsi que sa relation avec le Conseil supérieur de la famille et de l'enfance.

– Les auteurs du projet de loi maintiennent le concept d'un comité appelé „Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“ (ORK), considérant que la mise en place d'un comité est l'approche la mieux adaptée à la situation de notre pays. Les auteurs du projet de loi sont convaincus qu'une équipe collégiale, multidisciplinaire faisant valoir des qualifications diverses peut effectuer un travail plus efficace qu'une personne seule. Ils rappellent que dans un pays de la taille du Grand-Duché de Luxembourg, une personne particulière risque d'être facilement exposée à des pressions diverses aboutissant à compromettre le bon fonctionnement de l'institution.

Le Comité se compose au maximum de six personnes et le président appelé „Ombudspersoun fir d'Rechter vum Kand“ exerce sa fonction à plein temps. Les auteurs du texte rappellent que cette disposition constitue le garant tant d'une disponibilité minimale que d'une identification plus facile pour le grand public et les enfants en particulier.

– Le texte amendé n'a pas repris l'idée du Conseil d'Etat consistant à attribuer au Conseil supérieur de la famille et de l'enfance une collaboration privilégiée avec l'ORK. Une collaboration imposée avec une structure à caractère consultatif instituée par le Gouvernement risque de mettre en cause l'indépendance de l'ORK qui doit garder le libre choix dans la détermination de ses consultants.

– Les auteurs du texte considèrent qu'un mandat de dix ans, tel que proposé par le Conseil d'Etat est excessivement long. Le texte amendé maintient un mandat limité à cinq ans, renouvelable une seule fois pour la même durée. A titre purement indicatif, il convient d'indiquer que la Belgique, la France, le Portugal, la Suède et le Danemark prévoient des mandats de trois à six ans, en la matière.

Le Comité a la mission de veiller à la promotion et à la sauvegarde des droits et intérêts des enfants. Le comité a le droit d'écouter tout enfant qui en fait la demande, mais n'a pas pour mission de traiter personnellement les affaires de ceux qui s'adressent à lui.

Dans le souci d'apporter un maximum de précisions au texte, les amendements reprennent de nombreuses formulations proposées par le Conseil d'Etat.

b. Texte des amendements

Amendement No 1 (Intitulé)

L'intitulé du projet de loi est modifié comme suit:

„Projet de loi No 4137 portant sur la promotion des droits de l'enfant“

Amendement No 2 (Nouvel article 1, anciens articles 1 et 2)

Les anciens articles 1 et 2 sont remplacés par un nouvel article unique libellé comme suit:

„La présente loi a pour objet la promotion et la protection des droits de l'enfant tels qu'ils sont notamment définis dans la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 et approuvée par la loi du 20 décembre 1993.“

Amendement No 3 (Nouvel article 2, ancien article 3)

L'ancien article 3 devient le nouvel article 2.

En début de phrase il est ajouté la formulation „A cette fin ...“ et le mot „créé“ est remplacé par „institué“.

L'article est complété par un alinéa 2 libellé:

„La mission de l'ORK est de veiller à la sauvegarde et à la promotion des droits et des intérêts des enfants, c'est-à-dire des personnes âgées de moins de dix-huit ans.“

Amendement No 4 (Nouvel article 3, ancien article 4)

L'ancien article 4 devient le nouvel article 3 et les modifications suivantes y sont apportées:

a) L'alinéa 1er est reformulé comme suit:

„Dans l'exercice de sa mission, l'ORK peut notamment:“

b) La formulation du point a) „d'examiner les situations dans lesquelles les droits de l'enfant ne sont pas respectés et de proposer tous remèdes, mesures et solutions y afférents“ a été remplacée par:

„afin de recommander, le cas échéant, aux instances compétentes des adaptations nécessaires;“

c) Le point b) est complété par „ainsi que sur les projets“.

d) Le point c) [ancien article 4 point d)] est libellé de la manière suivante:

„informer sur la situation de l'enfance et veiller à l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant;“

e) Le point d) reformule l'ancien article 4 point c) de la façon suivante:

„présenter au Gouvernement et à la Chambre des députés un rapport annuel sur la situation des droits de l'enfant ainsi que sur ses propres activités;“

f) Le point f) reprend une partie de l'ancien article 4 point a) et se présente comme suit:

„examiner les situations dans lesquelles les droits de l'enfant n'ont pas été respectés et faire des recommandations afin d'y remédier;“

L'ancien article 4 point f) „d'entretenir des contacts d'échange et de coopération avec des organismes similaires à l'étranger“ a été supprimé.

g) Il est ajouté un point g) de la teneur suivante:

„recevoir des informations et des réclamations relatives aux atteintes portées aux droits de l'enfant et écouter, à cet effet, selon les modalités à déterminer par lui, tout enfant qui en fait la demande;“

h) Il est ajouté un point h) de la teneur suivante:

„émettre à partir d'informations et de réclamations ou au sujet de cas particuliers instruits par lui, des recommandations ou des conseils permettant d'assurer une meilleure protection des droits et des intérêts de l'enfant.“

Amendement No 5 (Nouvel article 4, ancien article 8)

L'ancien article 8 devient le nouvel article 4 de la teneur suivante:

„Les membres de l'ORK exercent leur mission en toute neutralité et indépendance.“

Dans l'exercice de leur mission, des informations touchant à des situations ou des cas individuels sont soumises au secret professionnel. Ce secret professionnel ne s'oppose pas à la communication aux autorités judiciaires compétentes de toute information susceptible de léser l'intérêt supérieur de l'enfant.

Les membres de l'ORK exercent leurs fonctions sans pour autant intervenir dans des procédures judiciaires en cours.

Dans l'exercice de leur mission et dans les limites fixées par les lois et règlements, les membres de l'ORK peuvent accéder librement à tous les bâtiments d'organismes publics ou privés engagés dans l'accueil avec ou sans hébergement, la consultation, l'assistance, la guidance, la formation ou l'animation d'enfants.

Les membres de l'ORK ont le droit de s'enquérir de toute information, pièce ou document, à l'exception de ceux couverts par le secret médical ou par un autre secret professionnel.

Amendement No 6 (Article 5)

L'article 5 est modifié comme suit:

- a) L'alinéa 1er est complété par „*au maximum*“ et la partie de la phrase „sur proposition de la Chambre des députés“ est supprimée.
- b) L'alinéa 3 est libellé de la façon suivante:
„*Les membres de l'ORK sont désignés en fonction de leur compétence en la matière.*“
- c) L'alinéa 4, est libellé comme suit:
„*Les fonctions de membre de l'ORK sont incompatibles avec les mandats de député, de membre du Conseil d'Etat, de membre du Gouvernement, de bourgmestre et d'échevin.*“

Amendement No 7 (Article 6)

A l'article 6 la formulation „il travaille à plein temps au service de l'ORK“ est remplacée par „il exerce sa fonction à plein temps“.

Amendement No 8 (Nouvel article 7)

L'ancien article 7 est supprimé et remplacé par un nouvel article de la teneur suivante:

„L'ORK adopte un règlement intérieur qui définit son organisation interne, son fonctionnement et ses procédures de travail.“

Amendement No 9 (Article 8)

Un nouvel article 8 de la teneur suivante remplace l'ancien article 9:

„1. Lorsque le président de l'ORK est issu du secteur public il obtient un congé spécial pour la durée de son mandat avec maintien de tous les avantages et droits découlant de son statut respectif. Il continue notamment à jouir de son traitement, indemnité ou salaire suivant le cas, ainsi que du régime de sécurité sociale correspondant à son statut.

En cas de cessation du mandat, il est réintégré sur sa demande dans son administration d'origine à un emploi correspondant au traitement qu'il a touché précédemment, augmenté des échelons et majorations de l'indice se rapportant aux années de service passées comme président jusqu'à concurrence du dernier échelon du grade.

Toutefois, si l'autorité investie du pouvoir de nomination estime que la nature du travail accompli et l'expérience acquise par l'intéressé au sein de l'ORK justifient sa nomination à une fonction supérieure à celle visée ci-dessus, elle peut procéder à une telle nomination sans que le bénéficiaire ne puisse, de ce fait, accéder à une fonction ou obtenir un rang plus élevé que les fonctionnaires de la même carrière entrés au service de l'Etat en même temps que lui ou avant lui.

A défaut de vacance, il peut être créé un emploi hors cadre correspondant à ce traitement: cet emploi est supprimé de plein droit à la première vacance qui se produit dans une fonction appropriée du cadre normal.

2. Lorsque le président de l'ORK est issu du secteur privé, il touche une rémunération calculée par référence à la réglementation fixant le régime des indemnités des employés occupés dans les

administrations et services de l'Etat qui est applicable en la matière, sur base d'une décision individuelle prise en vertu de l'article 23 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2000 fixant le régime des indemnités des employés occupés dans les administrations et services de l'Etat.

Il reste affilié au régime de sécurité sociale auquel il était soumis pendant l'exercice de sa dernière occupation.

En cas de cessation du mandat, il touche pendant une durée maximale d'un an une indemnité d'attente mensuelle correspondant au salaire ou traitement mensuel moyen du dernier revenu professionnel cotisable annuel mis en compte au titre de sa carrière d'assurance en cours avant le début de sa fonction de président.

Cette indemnité d'attente est réduite dans la mesure où l'intéressé touche un revenu professionnel ou bénéficie d'une pension personnelle.

3. Le président et les autres membres de l'ORK bénéficient d'une indemnité spéciale tenant compte de l'engagement requis par les fonctions, à fixer par le Gouvernement en conseil.

Amendement No 10 (Nouvel article 9, ancien article 10)

L'article 9 reprend la formulation de l'ancien article 10, duquel a été supprimé le mot „détaché“ dans la première phrase et il est complété par la phrase suivante:

„Ces personnes peuvent être détachées de l'administration gouvernementale.“

Amendement No 11 (Nouvel article 10)

Il est ajouté un nouvel article libellé comme suit:

„Les frais de fonctionnement de l'ORK sont à charge du budget de l'Etat.“

Amendement No 12 (Anciens articles 11 à 24)

Les articles 11 à 24 sont supprimés.

c. Commentaire des amendements

Amendement No 1

Le projet de loi amendé se limite à la seule institution d'une structure de type ombuds, ce qui explique la modification de l'intitulé du projet de loi.

Amendement No 2

Le texte est celui qui a été proposé par le Conseil d'Etat, sauf que la formulation „protection sociale de l'enfance“ a été remplacée par celle de „protection des droits de l'enfant“, ce qui englobe l'ensemble des droits généraux et particuliers visés par la Convention relative aux droits de l'enfant. Les auteurs du projet de loi rappellent les considérations du Conseil d'Etat en ce que „la référence à la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 et approuvée par la loi du 20 décembre 1993 est utile dans la mesure que la loi veut être la mise en oeuvre de celle-ci sur le plan national“ et qu' „il faut pouvoir prendre en considération d'autres textes nationaux ou internationaux qui complètent le cas échéant cette définition des droits, ceux-ci ne pouvant pas être entièrement isolés de certaines évolutions sociales, techniques et autres. Le mot „notamment“ permet cette approche ouverte et plus large.

Amendement No 3

En complétant l'article 2 par la formulation „A cette fin“ et en ajoutant un alinéa 2 le nouveau texte tient compte des observations formulées par le Conseil d'Etat.

Les auteurs du projet de loi maintiennent cependant la forme d'un „Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“, considérant que la forme d'un comité est la mieux adaptée à la situation de notre pays.

Amendement No 4

L'article 3 reprend largement la formulation du Conseil d'Etat.

Il est cependant inutile de préciser que le rapport annuel renseignera sur la mise en oeuvre des dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant. Le texte prévoit que le rapport renseigne sur la

situation des droits de l'enfant, ce qui permet à l'ORK de se prononcer sur l'ensemble de la situation des droits de l'enfant, y inclus la mise en oeuvre de la Convention. Dans ce contexte, il convient de rappeler que le point c) prévoit expressément que l'ORK informe sur la situation de l'enfance et veille à l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Amendement No 5

L'article 4 précise les droits et devoirs de l'ORK.

Les auteurs du projet de loi considèrent que la formulation „autorité judiciaire compétente“ est plus précise que celle „d'autorité judiciaire au titre de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse“.

L'ORK assume une mission consultative en émettant des avis et des propositions élaborés.

La nouvelle formulation précise que les membres de l'ORK exercent leur fonction en exclusion de toute intervention dans une procédure judiciaire en cours.

L'intérêt supérieur de l'enfant constitue un des principes de base évoqués dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. L'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions concernant les enfants, qu'elles émanent d'institutions de protection sociale publiques ou privées, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs.

Dans l'exercice de leurs missions et dans les limites fixées par les lois et règlements, les membres de l'ORK peuvent accéder librement à tous les bâtiments d'organismes publics ou privés engagés dans l'accueil avec ou sans hébergement, la consultation, l'assistance, la guidance, la formation ou l'animation d'enfants. Il s'agit d'adaptations apportées au texte dans le but d'être aussi complet et précis que possible. La terminologie est celle que l'on retrouve également dans la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (loi ASFT). Il convient toutefois de préciser que le champ d'intervention est élargi par rapport à celui visé dans la loi ASFT dans la mesure où sont visés tous les bâtiments d'organismes publics ou privés engagés dans l'accueil avec ou sans hébergement, la consultation, l'assistance, la guidance, la formation ou l'animation d'enfants. Sont ainsi également visés des organismes qui exercent de telles activités sans rémunération ou qui font l'objet d'une réglementation spéciale, tels que les établissements hospitaliers ou les établissements d'enseignement.

Amendement No 6

L'article 5 alinéa 1er détermine la composition de l'ORK. Par l'introduction de l'expression „au maximum“, les auteurs du projet de loi entendent préciser que le comité pourra également fonctionner avec un effectif moins important.

Le nouveau texte tient compte du texte proposé par le Conseil d'Etat en ce que la partie de la phrase „sur proposition de la Chambre des députés“ a été supprimée.

Par „compétence en la matière“ (alinéa 2) il faut comprendre que les membres de l'ORK devront avoir une compétence en une matière relative à l'enfant. Cette disposition devra être le garant de la meilleure qualité de travail possible.

L'alinéa 4 prend en considération les observations du Conseil d'Etat.

Amendement No 7

Reformulation du texte pour apporter des précisions supplémentaires.

Amendement No 8

Sans commentaire.

Amendement No 9

Le nouveau texte tient largement compte du texte proposé par le Conseil d'Etat, mais en diverge dans la mesure où il permet de tenir compte de la situation individuelle existante des candidats. Lorsque le président est issu du secteur public, ce dernier continue à jouir de son traitement qu'il a touché précédemment, augmenté des échelons et majorations de l'indice se rapportant aux années de service passées comme président jusqu'à concurrence du dernier échelon du grade. Le texte s'inspire des modalités existantes pour les fonctionnaires bénéficiant d'un congé spécial en vue d'exercer une fonction auprès

d'une institution internationale puisqu'au moment de sa réintégration, le candidat peut bénéficier d'une prise en compte de l'évolution de sa carrière, comme s'il n'avait pas profité d'un congé spécial. Pour disposer d'une plus grande flexibilité en la matière, la rémunération du président issu du secteur privé est fixée par une décision individuelle de classement sur base de la réglementation des employés occupés auprès de l'Etat. Il convient de préciser que ce classement ne pourra pas dépasser le grade 17 du barème des traitements des fonctionnaires de l'Etat de l'Administration générale.

Amendement No 10

La nouvelle formulation considère les propositions du Conseil d'Etat et apporte des précisions au texte.

Amendement No 11

L'ORK ne disposant pas de ressources propres, il s'impose de prévoir que les frais de fonctionnement seront à charge du budget de l'Etat.

Amendement No 12

Cet amendement tient compte de la proposition du Conseil d'Etat de limiter le projet de loi à la seule institution d'une structure de type ombuds.

*

II. TEXTE COORDONNE DU PROJET DE LOI¹

Art. 1er. La présente loi a pour objet la promotion et la protection des droits de l'enfant tels qu'ils sont notamment définis dans la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 et approuvée par la loi du 20 décembre 1993.

Art. 2. A cette fin il est institué un comité luxembourgeois des droits de l'enfant, appelé „Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“, désigné par l'abréviation „ORK“ dans la présente loi.

La mission de l'ORK est de veiller à la sauvegarde et à la promotion des droits et des intérêts des enfants, c'est-à-dire des personnes âgées de moins de dix-huit ans.

Art. 3. Dans l'exercice de sa mission, l'ORK peut notamment:

- a) analyser les dispositifs institués pour protéger et promouvoir les droits de l'enfant, afin de recommander, le cas échéant, aux instances compétentes des adaptations nécessaires;
- b) émettre son avis sur les lois et règlements ainsi que sur les projets concernant les droits de l'enfant;
- c) informer sur la situation de l'enfance et veiller à l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant;
- d) présenter au Gouvernement et à la Chambre des députés un rapport annuel sur la situation des droits de l'enfant ainsi que sur ses propres activités;
- e) promouvoir le développement de la libre expression de l'enfant et de sa participation active aux questions qui le concernent;
- f) examiner les situations dans lesquelles les droits de l'enfant ne sont pas respectés et faire des recommandations afin d'y remédier;
- g) recevoir des informations et des réclamations relatives aux atteintes portées aux droits de l'enfant et écouter, à cet effet, selon les modalités à déterminer par lui, tout enfant qui en fait la demande;
- h) émettre à partir d'informations et de réclamations ou au sujet de cas particuliers instruits par lui, des recommandations ou des conseils permettant d'assurer une meilleure protection des droits et des intérêts de l'enfant.

¹ Les passages soulignés mettent en évidence le texte amendé 2000.

Art. 4. Les membres de l'ORK exercent leur mission en toute neutralité et indépendance.

Dans l'exercice de leur mission, des informations touchant à des situations ou des cas individuels sont soumises au secret professionnel. Ce secret professionnel ne s'oppose pas à la communication aux autorités judiciaires compétentes de toute information susceptible de léser l'intérêt supérieur de l'enfant.

Les membres de l'ORK exercent leurs fonctions sans intervenir dans des procédures judiciaires en cours.

Dans l'exercice de leur mission et dans les limites fixées par les lois et règlements, les membres de l'ORK peuvent accéder librement à tous les bâtiments d'organismes publics ou privés engagés dans l'accueil avec ou sans hébergement, la consultation, l'assistance, la guidance, la formation ou l'animation d'enfants.

Les membres de l'ORK ont le droit de s'enquérir de toute information, pièce ou document, à l'exception de ceux couverts par le secret médical ou par un autre secret professionnel.

Art. 5. L'ORK se compose au maximum de six membres qui sont nommés par le Grand-Duc et parmi lesquels un président et un vice-président sont choisis paritairement entre les deux sexes.

Le mandat de cinq ans peut être renouvelé une fois.

Les membres de l'ORK sont désignés en fonction de leur compétence en la matière.

Les fonctions de membre de l'ORK sont incompatibles avec les mandats de député, de membre du Conseil d'Etat, de membre du Gouvernement, de bourgmestre et d'échevin.

Art. 6. Le président de l'ORK porte le titre de „Ombudsperson fir d'Rechter vum Kand“. Pendant la durée de son mandat, il exerce sa fonction à plein temps.

Art. 7. L'ORK adopte un règlement intérieur qui définit son organisation interne, son fonctionnement et ses procédures de travail.

Art. 8. 1. Lorsque le président de l'ORK est issu du secteur public il obtient un congé spécial pour la durée de son mandat avec maintien de tous les avantages et droits découlant de son statut respectif. Il continue notamment à jouir de son traitement, indemnité ou salaire suivant le cas, ainsi que du régime de sécurité sociale correspondant à son statut.

En cas de cessation du mandat, il est réintégré sur sa demande dans son administration d'origine à un emploi correspondant au traitement qu'il a touché précédemment, augmenté des échelons et majorations de l'indice se rapportant aux années de service passées comme président jusqu'à concurrence du dernier échelon du grade.

Toutefois, si l'autorité investie du pouvoir de nomination estime que la nature du travail accompli et l'expérience acquise par l'intéressé au sein de l'ORK justifient sa nomination à une fonction supérieure à celle visée ci-dessus, elle peut procéder à une telle nomination sans que le bénéficiaire ne puisse, de ce fait, accéder à une fonction ou obtenir un rang plus élevé que les fonctionnaires de la même carrière entrés au service de l'Etat en même temps que lui ou avant lui.

A défaut de vacance, il peut être créé un emploi hors cadre correspondant à ce traitement; cet emploi est supprimé de plein droit à la première vacance qui se produit dans une fonction appropriée du cadre normal.

2. Lorsque le président de l'ORK est issu du secteur privé, il touche une rémunération calculée par référence à la réglementation fixant le régime des indemnités des employés occupés dans les administrations et services de l'Etat qui est applicable en la matière, sur base d'une décision individuelle prise en vertu de l'article 23 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2000 fixant le régime des indemnités des employés occupés dans les administrations et services de l'Etat.

Il reste affilié au régime de sécurité sociale auquel il était soumis pendant l'exercice de sa dernière occupation.

En cas de cessation du mandat, il touche pendant une durée maximale d'un an une indemnité d'attente mensuelle correspondant au salaire ou traitement mensuel moyen du dernier revenu profes-

sionnel cotisable annuel mis en compte au titre de sa carrière d'assurance en cours avant le début de sa fonction de président.

Cette indemnité d'attente est réduite dans la mesure où l'intéressé touche un revenu professionnel ou bénéficie d'une pension personnelle.

3. Le président et les autres membres de l'ORK bénéficient d'une indemnité spéciale tenant compte de l'engagement requis par les fonctions, à fixer par le Gouvernement en conseil.

Art. 9. Le secrétariat de l'ORK est assuré par des fonctionnaires et employés de l'Etat. Ils ne peuvent être membres de l'ORK. Ces personnes peuvent être détachées de l'administration gouvernementale.

Art. 10. Les frais de fonctionnement de l'ORK sont à charge du budget de l'Etat.

4137/15

N° 4137¹⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

PROJET DE LOI

**portant sur la promotion des droits de l'enfant et
la protection sociale de l'enfance**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL SUR LES AMENDEMENTS

(11.5.2001)

Par lettre en date du 15 février 2001, référence 786/PJ/ns, Madame la Ministre de la Famille, de la Solidarité et de la Jeunesse a fait parvenir à notre chambre professionnelle les amendements au projet de loi No 4137 sur la promotion des droits de l'enfant et la protection sociale de l'enfance.

Compte tenu du fait que l'auteur du projet de loi a largement tenu compte des observations formulées par notre chambre dans ses avis 11/96 du 24 mai 1996 et 43/97 du 19 février 1998, notre chambre a l'honneur de vous communiquer qu'elle marque son accord au projet de loi sous rubrique.

Luxembourg, le 11 mai 2001.

Pour la Chambre de travail,

Le Directeur,
Marcel DETAILLE

Le Président,
Henri BOSSI

Service Central des Imprimés de l'Etat

4137/16

N° 4137¹⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

PROJET DE LOIportant sur la promotion des droits de l'enfant et
la protection sociale de l'enfance

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET
EMPLOYES PUBLICS SUR LES AMENDEMENTS**

(22.5.2001)

Par dépêche du 15 février 2001, Madame le Ministre de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur les amendements au projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet de loi en question a déjà fait l'objet de deux avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics respectivement en date du 18 juillet 1996 et du 25 septembre 1998.

La nouvelle série d'amendements a trait à l'intitulé et aux articles 1 à 10 du projet tel qu'il avait fait l'objet du deuxième avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics en date du 25 septembre 1998. Les articles 11 à 24 de l'ancien projet, qui concernaient la protection sociale de l'enfance, sont supprimés. Les auteurs du projet ont dû modifier, de ce fait, également l'intitulé du projet où la référence à la protection sociale de l'enfance est pareillement supprimée.

L'approche ainsi choisie pour simplifier le projet à certains égards et pour en limiter la portée à l'institution d'une structure de défense des intérêts des enfants de type „ombuds ...“ trouve l'accord de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, qui continue toutefois à maintenir certaines critiques quant au texte proposé.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Dans l'examen du texte, la Chambre suit l'agencement des articles tels qu'ils sont proposés à la suite des amendements gouvernementaux.

Remarque préliminaire

Le sommaire du texte soumis à la Chambre fait état de trois chapitres, à savoir les „amendements“, un „texte coordonné du projet de loi“ et un „tableau comparatif“. Or, ces deux derniers volets, pourtant très utiles en l'occurrence, faisaient défaut dans la version transmise à la Chambre, qui se limitait aux amendements proprement dits ainsi qu'à un exposé des motifs et un commentaire.

Les instances consultatives ont en pareille circonstance bien du mal à saisir la portée de l'un ou de l'autre amendement, alors surtout que le projet initial remonte à il y a plus ou moins cinq ans. En l'absence d'un texte coordonné, la Chambre se trouve ainsi dans l'impossibilité de déterminer avec exactitude dans quelle mesure les attributions de l'ORK font double emploi avec celles dévolues à d'autres organes, notamment le tribunal de la jeunesse ou les instances de l'assistance sociale.

Article 1er

Cet article reprend dans un seul corps les articles 1er et 2 de l'ancien texte. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics maintient sa position exprimée dans les avis du 18 juillet 1996 et

25 septembre 1998, à savoir que cet article n'énonce aucune norme juridique. En plus, il donne l'impression erronée que le projet sous avis aurait pour objet la promotion et la protection de „tous“ les droits qui sont définis dans la Convention du 20 novembre 1989 des Nations Unies.

L'article 1er peut donc être supprimé. La référence à la Convention peut être reprise à l'article 2, alinéa 2.

Article 2

Cet article commence par les termes „à cette fin“. Cet ajout n'est pas très heureux alors qu'il n'est pas évident que ces termes se rapportent à l'article 1er. Il semble plus correct de les omettre. Comme les auteurs du projet tiennent à ce que le projet fasse une référence à la Convention des Nations Unies, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose de donner au deuxième alinéa de cet article la rédaction suivante:

„La mission de l'ORK est de veiller à la sauvegarde et à la promotion des droits et des intérêts des enfants, tels qu'ils sont définis notamment dans la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 et approuvée par la loi du 20 décembre 1993.“

Article 3

Sans observations.

Article 4

Cet article prévoit que les membres de l'ORK ont accès à tous les bâtiments d'organismes publics et privés. Dans son avis du 18 juillet 1996, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a exprimé ses réserves à l'égard de cette disposition, qui risque de heurter le principe constitutionnel de l'inviolabilité du domicile. Les membres de l'ORK ne sont pas des officiers de police judiciaire. Cette disposition risque également de violer l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose en conséquence de modifier cet article en prévoyant que l'accès à une propriété privée ne peut avoir lieu qu'en présence d'un officier de police judiciaire.

Le texte prendrait la rédaction suivante: „... les membres de l'ORK peuvent accéder, en présence d'un officier de police judiciaire, à tous les bâtiments ...“

Article 5

Cet article prévoit en son alinéa 1er que les membres de l'ORK sont nommés par le Grand-Duc, qui doit toutefois tenir compte de la „compétence en la matière“ de ces personnes. La loi ne précise cependant pas cette ou ces compétences!

Le dernier alinéa énumère les incompatibilités entre les fonctions des membres de l'ORK et d'autres mandats politiques. Ne faudrait-il pas prévoir que les fonctions des membres de l'ORK sont également incompatibles avec les fonctions de responsables dans des organismes qui s'occupent des enfants? Est-ce que ces personnes ont, au regard de leurs fonctions antérieures, assez d'impartialité pour „analyser les dispositifs institués“ et pour „recommander des adaptations nécessaires“?

Il est en tout cas certain que, dans le choix des membres de l'ORK, le Grand-Duc devra faire preuve de beaucoup de doigté.

Articles 6 à 10

Sans observations.

Ainsi délibéré en séance plénière le 22 mai 2001.

Le Secrétaire,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

4137/17

N° 4137¹⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOIportant sur la promotion des droits de l'enfant et
la protection sociale de l'enfance

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(9.10.2001)

En date du 19 février 2001, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a fait transmettre pour avis au Conseil d'Etat des amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

Etaient joints au texte des amendements un exposé des motifs, un commentaire des amendements ainsi qu'un texte coordonné dudit projet de loi.

Le Conseil d'Etat note qu'un grand nombre d'amendements reprennent ou s'inspirent des propositions qu'il avait formulées dans son avis du 25 mars 1999 (et non „avis complémentaire“, tel qu'indiqué au document parlementaire 4137¹³). Il réitère par ailleurs l'importance de ce projet à la fois dans le contexte de la protection des droits des enfants, mais aussi du fait qu'un grand nombre de pays européens disposent désormais d'un médiateur pour les droits de l'enfant. Le Luxembourg peut ainsi bénéficier des expériences acquises dans ces pays et il s'avère que partout où un tel médiateur a été institué, celles-ci sont très largement positives.

En ce qui concerne l'intitulé, les auteurs des amendements proposent de le modifier comme suit: „*Projet de loi portant sur la promotion des droits de l'enfant*“

Le Conseil d'Etat note que toute une partie du projet initial a été supprimée dans le projet amendé. En fait, ce dernier se limite exclusivement aux dispositions relatives à l'institution et au fonctionnement d'un „Ombuds – Comité fir d'Rechter vum Kand“. Si cette institution est évidemment au service de la promotion des droits de l'enfant, celle-ci dépasse de loin les seules activités de l'„ORK“ ou d'un médiateur. Il faut noter que la Convention relative aux droits de l'enfant à laquelle il est proposé de faire référence dans l'article 1er aborde des sujets beaucoup plus larges que ne le fait finalement ce projet. Le Conseil d'Etat se demande donc pourquoi l'intitulé ne correspond pas au principal objet de la loi. La création d'un médiateur ou d'un comité mériterait de figurer dans l'intitulé, d'abord parce qu'il s'agit d'une innovation importante et, ensuite, parce qu'il y a un besoin évident de faire connaître cette nouvelle institution. Il n'est donc nullement approprié d'occulter par un intitulé trop général, qui ne correspond que très partiellement à l'objet précis de la loi, la création de cette nouvelle institution qu'il faut bien au contraire faire connaître à un large public. C'est pour cette raison que le Conseil d'Etat recommande de retenir l'intitulé qu'il avait proposé dans son avis du 25 mars 1999, à savoir: „*Projet de loi portant institution d'un médiateur pour les droits de l'enfant appelé „Ombudspersoun fir d'Rechter vum Kand*“ “

*

EXAMEN DES ARTICLES*Article 1er*

Le nouvel article 1er reprend très largement la proposition antérieure du Conseil d'Etat. Tout en considérant que cet article pourrait être supprimé, car, à part l'institution de l'ORK, aucun autre aspect de la promotion et de la protection des droits de l'enfant n'est abordé dans le présent projet, le Conseil d'Etat peut néanmoins se rallier à son maintien. Il établit l'objectif et le cadre général dans lequel se

place la création de la nouvelle fonction. Cet article ne justifie pour autant nullement un intitulé aussi général que celui qui est proposé, car celui-ci ne correspond pas à l'objet précis du projet de loi.

Article 2

Les auteurs du projet entendent maintenir un „comité luxembourgeois des droits de l'enfant“ au lieu d'un médiateur tel que proposé par le Conseil d'Etat dans son avis. Dans l'exposé des motifs, ils argumentent que cette approche serait la mieux adaptée à la situation de notre pays. Un tel comité pourrait constituer une équipe collégiale et multidisciplinaire et surtout ne serait pas, contrairement à un seul médiateur, exposé „à des pressions diverses aboutissant à compromettre le bon fonctionnement de l'institution“.

En renvoyant aux arguments développés dans son premier avis, le Conseil d'Etat ne peut pas se rallier à cette conception dans la mesure où les raisons invoquées en faveur d'un comité plutôt que d'un médiateur ne lui paraissent pas très convaincantes.

Il est évident que tout médiateur doit disposer d'une équipe multidisciplinaire pour pouvoir exercer sa mission. C'est d'ailleurs le cas dans tous les pays. Mais cette équipe est formée par les collaborateurs dont le médiateur aura obligatoirement besoin. Le Conseil d'Etat a fait une proposition à cet égard. Il ne s'agit évidemment pas de personnes qui sont membres d'un comité à côté d'une autre affectation ou d'un emploi dans un autre service. Quelle sera alors leur disponibilité et surtout leur propre indépendance par rapport à des fonctions exercées ailleurs? Il est précisé à l'article 7 que l'„ORK adopte son règlement intérieur qui définit son organisation interne, son fonctionnement et ses procédures de travail“. Il est donc très probable que le président de l'ORK ne sera qu'un „primus inter pares“ et que dans certaines situations délicates on procédera à des votes.

D'ailleurs, il est bien précisé que la mission de l'ORK est exercée par tous les membres de l'ORK. Il n'y a donc pas de rôle spécifique pour son président qui est pourtant le seul à exercer ses fonctions à titre permanent. Le projet propose de surcroît de nommer un vice-président.

Une comparaison avec les fonctions de médiateur, de délégué général, d'*Ombudspersoun* ou de défenseur des enfants, qui existent dans d'autres pays, montre que l'organisation proposée n'est en fait qu'une structure administrative composée pour l'essentiel par des personnes exerçant cette fonction de membre de l'ORK à titre accessoire. En préconisant cette approche, les auteurs du projet font un choix qui n'est pas celui d'une vraie „institution“ indépendante, disposant d'une forte visibilité et capable d'acquérir un véritable capital de confiance sans lequel cette mission délicate ne peut être exercée. Le Conseil d'Etat ne partage pas l'analyse selon laquelle une personne particulière serait trop facilement exposée à des pressions diverses.

Les modalités relatives à la nomination et à l'exercice de la mission du médiateur devraient suffisamment le protéger.

Ce qui vaut pour une personne vaut également pour un comité dont les membres, ayant à côté d'autres attributions, peuvent subir les mêmes pressions.

La formule du comité semble privilégier une sorte d'anonymat et de responsabilité diffuse quand la mission même exige précisément d'être dotée d'une visibilité concrète, d'un visage en quelque sorte, et de la capacité de celui qui l'exerce d'assumer pleinement sa responsabilité.

Ce que confie un enfant à une personne dont le statut d'indépendance est incontesté, il ne le confiera pas nécessairement à un comité.

Pour toutes ces raisons et compte tenu de l'expérience acquise dans d'autres pays ou régions, le Conseil d'Etat maintient le texte proposé dans son avis du 25 mars 1999.

Articles 3 et 4

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation autre que celle de préconiser un médiateur au lieu de l'ORK.

Article 5

Le Conseil d'Etat renvoie à sa proposition de texte. Concernant la durée du mandat, il comprend qu'un mandat unique de dix ans, qui est sûrement la meilleure garantie d'indépendance, pourrait être remplacé par un mandat plus court de 5 ou plutôt de 6 ans renouvelable, comme c'est le cas notamment du défenseur des enfants en France et du délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant en Belgique. Il est en effet difficile à comprendre qu'une personne qui aurait accompli sa

mission de manière correcte au bénéfice des enfants ne pourrait plus, après une période de 5 ou de 6 ans, poursuivre cette mission.

Le Conseil d'Etat propose un mandat de 6 ans renouvelable. Il se demande néanmoins si une procédure de révocation ne serait pas appropriée. Une telle procédure ne pourrait être engagée qu'avec l'accord de la Chambre des députés, par exemple.

Article 6

Sans observation compte tenu de la position générale du Conseil d'Etat. Les auteurs du projet ont supprimé l'article 6 proposé par le Conseil d'Etat dans son précédent avis qui visait à conférer un rôle consultatif au Conseil supérieur de la famille et de l'enfance. Tout en acceptant cette suppression, le Conseil d'Etat fait observer que de tels organes consultatifs auprès du médiateur existent dans d'autres pays.

Article 7

Sans observation compte tenu de la position générale.

Article 8

Le Conseil d'Etat juge ce texte imprécis. Est-ce que le secrétariat de l'ORK est exercé par des fonctionnaires détachés à plein temps ou à titre partiel, ce qui constituerait un problème supplémentaire du point de vue de l'indépendance de ce comité. En quoi consiste le travail de secrétariat? S'agit-il de rédiger les procès-verbaux des réunions ou de participer à l'exercice même de la mission de l'ORK? C'est à ce niveau que le médiateur doit pouvoir recourir à la collaboration d'une équipe pluridisciplinaire. Pour éviter toutes ces équivoques, le Conseil d'Etat renvoie à sa proposition de texte dans son avis précité du 25 mars 1999.

Article 9

Sans observation.

Article 10

Le Conseil d'Etat, compte tenu de sa position générale, propose de supprimer cette disposition.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 9 octobre 2001.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER

Service Central des Imprimés de l'Etat

4137/18

N° 4137¹⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI

portant institution d'un comité luxembourgeois des droits de l'enfant,
appelé „Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“ (ORK)

* * *

**AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION DE LA FAMILLE,
DE LA SOLIDARITE SOCIALE ET DE LA JEUNESSE**

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(7.3.2002)

Monsieur le Président,

Me référant à l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, j'ai l'honneur de vous soumettre ci-joint des amendements au projet de loi sous rubrique, que la Commission de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse a adoptés dans sa réunion du 7 mars 2002.

1) Intitulé

La commission se rallie aux vues du Conseil d'Etat, exprimées dans son avis complémentaire du 9 octobre 2001, concernant la nécessité de prévoir un intitulé correspondant à l'objectif du projet de loi. Cet objectif est plus limité que ne le fut celui du projet de loi dans sa version initiale.

Toutefois comme la commission maintient la conception du projet initial visant l'institution d'un organe collégial et non pas d'un médiateur, elle propose de modifier l'intitulé formulé par le Conseil d'Etat comme suit:

„Projet de loi portant institution d'un comité luxembourgeois des droits de l'enfant, appelé „Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“ (ORK)“

2) Article 5

a) Au premier alinéa de l'article 5, la commission propose de supprimer les termes „*au maximum*“, de sorte que cet alinéa se lira comme suit:

„L'ORK se compose de six membres qui sont nommés par le Grand-Duc et parmi lesquels un président et un vice-président sont choisis paritairement entre les deux sexes.“

La commission estime en effet qu'il est préférable que le comité se compose d'un nombre fixe de membres, à savoir du président entouré d'une équipe de cinq collaborateurs.

b) Le quatrième alinéa de l'article 5 prévoit que les fonctions de membre de l'ORK sont „*incompatibles avec les mandats de député, de membre du Conseil d'Etat, de membre du Gouvernement, de bourgmestre et d'échevin*“.

Dans la mesure où le texte inclut dans les fonctions incompatibles avec celles de membre de l'ORK les mandats de bourgmestre et d'échevin, la commission considère qu'il n'y a pas de raison d'en excepter le mandat de conseiller communal. Elle propose donc d'amender cet alinéa en remplaçant les termes „*de bourgmestre et d'échevin*“ par les termes „*de membre du conseil communal*“.

L'alinéa 4 se lira donc comme suit:

„Les fonctions de membre de l'ORK sont incompatibles avec les mandats de député, de membre du Conseil d'Etat, de membre du Gouvernement et de membre d'un conseil communal.“

c) Le Conseil d'Etat se demande si une procédure de révocation ne serait pas appropriée en prévoyant qu'une telle procédure ne pourrait être engagée qu'avec l'accord de la Chambre des Députés.

La commission partage la préoccupation du Conseil d'Etat et se prononce pour le principe d'une procédure de révocation à inscrire dans le texte.

Elle considère toutefois que le pouvoir de révocation doit appartenir à la même autorité que celle investie du pouvoir de nomination, à savoir le Grand-Duc. Dès lors, elle estime qu'il n'est pas opportun de faire intervenir la Chambre des Députés dans la procédure de révocation.

Les hypothèses justifiant une procédure de révocation sont celles d'un membre du comité se trouvant dans une incapacité durable d'exercer ses fonctions ou perdant l'honorabilité requise pour l'exercice de son mandat.

Enfin il y a lieu de prévoir également une procédure réglant le remplacement du membre décédé, démissionnaire ou révoqué.

Voilà pourquoi, la commission propose d'ajouter à l'article 5 les alinéas 5 et 6 nouveaux ainsi libellés:

„Sur proposition du Gouvernement en conseil, l'ORK entendu en son avis, le Grand-Duc peut révoquer tout membre qui se trouve dans une incapacité durable d'exercer son mandat ou qui perd l'honorabilité requise pour l'exercice de son mandat.

En cas de démission, de décès ou de révocation avant terme du mandat d'un membre, il est pourvu à son remplacement dans le délai de deux mois à partir de la vacance de poste par la nomination d'un nouveau membre qui achève le mandat de celui qu'il remplace.“

*

Copie de la présente est transmise pour information à M. François Biltgen, Ministre aux Relations avec le Parlement, et à Mme Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Jean SPAUTZ
Président de la Chambre des Députés

4137/19

N° 4137¹⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI**portant institution d'un comité luxembourgeois des droits de l'enfant,
appelé „Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“ (ORK)**

* * *

DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(30.4.2002)

En date du 7 mars 2002, le Conseil d'Etat a été saisi d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse de la Chambre des députés.

En ce qui concerne l'institution à créer, la Commission n'a pas suivi le Conseil d'Etat qui avait plaidé en faveur d'un médiateur ou „Ombudspersoun“ unique. Elle propose d'instituer, comme l'ont fait les auteurs du projet de loi, un comité luxembourgeois des droits de l'enfant, appelé „Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“ (ORK), composé de six membres, parmi lesquels un président et un vice-président. La Commission n'a pas fourni d'explications à ce sujet, comme elle n'a pas pris position par rapport aux arguments développés par le Conseil d'Etat en faveur d'un médiateur unique, formule retenue par la quasi-totalité des pays ayant mis en place une telle institution. Le Conseil d'Etat note par ailleurs que l'avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme sur le projet de loi en question retient à son tour que

„il paraît indispensable à la CCDH que les enfants puissent s'adresser à une Ombudspersonne: il doit s'agir d'un interlocuteur direct, d'une personne de référence, susceptible de gagner leur confiance. C'est le choix qu'ont d'ailleurs fait la plupart des pays d'Europe.“

Le Conseil d'Etat regrette profondément que sa proposition partagée par l'ensemble des organisations oeuvrant pour la promotion des droits des enfants n'ait pas été retenue, d'autant plus que le projet de loi relatif à l'institution d'un médiateur ne suit pas du tout les mêmes arguments utilisés pour justifier la création d'un comité.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'objection à formuler quant à l'extension de l'incompatibilité, prévue par l'article 5, aux membres d'un Conseil communal.

Concernant la procédure de révocation, le Conseil d'Etat prend bonne note que la Commission ne souhaite pas l'accord de la Chambre des députés. Il se rallie aux propositions formulées par la Commission.

Sous réserve des observations formulées ci-avant, le Conseil d'Etat ne s'oppose pas aux amendements proposés.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 30 avril 2002.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER

Service Central des Imprimés de l'Etat

4137/20

N° 4137²⁰

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI

portant institution d'un comité luxembourgeois des droits de l'enfant,
appelé „Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“ (ORK)

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA FAMILLE, DE LA
SOLIDARITE SOCIALE ET DE LA JEUNESSE**

(29.5.2002)

La Commission se compose de: M. Jean-Marie HALSDORF, Président; Mme Ferny NICKLAUS-FABER, Rapportrice; MM. Xavier BETTEL, Emile CALMES, Mars DI BARTOLOMEO, Camille GIRA, Aly JAERLING, Lucien LUX, Paul-Henri MEYERS, Mmes Marie-Josée MEYERS-FRANK et Maggy NAGEL, Membres.

*

Le rapport de la commission se compose de quatre chapitres:

- I. *Procédure législative*
- II. *Considérations générales*
 - A. Evolution du projet de loi
 - B. Objet du projet de loi
 - 1. Genèse du projet de loi
 - a. Historique des droits de l'enfant
 - b. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant: une plate-forme importante
 - c. Expériences européennes en matière de promotion des droits de l'enfant
 - 2. Concept luxembourgeois
 - C. Prise de position des Chambres professionnelles, des associations et autres organismes saisis et Avis du Conseil de l'Etat
 - D. Travaux et observations parlementaires
 - E. Amendements parlementaires
 - 1. Intitulé du projet de loi
 - 2. Article 5 du projet de loi
- III. *Commentaire des articles*
- IV. *Texte coordonné du projet de loi*

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

En date du 5 mars 1996, Madame la Ministre de la Famille Marie-Josée Jacobs a déposé à la Chambre des Députés le projet de loi sous rubrique, accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Ledit projet de loi a été avisé par:

- la Chambre de Travail le 24 mai 1996,
- la Chambre des Employés Privés le 7 juin 1996,
- la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics le 18 juillet 1996¹,
- l'Association sans but lucratif „Protection des droits de l'enfant“ le 27 septembre 1996,
- la Ligue luxembourgeoise de Prévention et d'Action médico-sociales le 25 septembre 1996,
- neuf Associations (Neit Liewen, ATD Quart-Monde, Action Familiale et Populaire, Caritas Jeunes et Familles, Liewens-Partner a Familljeberodung, Familljecenter CPF, ABRIGADO CNDS a.s.b.l., Croix-Rouge luxembourgeoise, Fondation Pro Familia) qui ont signé un avis commun portant la date du 28 octobre 1996,
- le Conseil Supérieur de la Famille et de l'Enfance le 6 janvier 1997,
- la Chambre d'Agriculture le 8 septembre 1997.

Il a fait l'objet d'une première série d'amendements gouvernementaux qui ont été avisés à leur tour par:

- la Chambre des Employés Privés en date du 12 décembre 1997,
- la Chambre de Travail le 19 février 1998, et
- la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics le 25 septembre 1998.

Le Conseil d'Etat a émis un premier avis le 25 mars 1999.

Une nouvelle version gouvernementale du projet de loi a été introduite dans la procédure législative le 19 février 2001 faisant l'objet de nouveaux avis de la part:

- de la Chambre de Travail le 11 mai 2001
- de la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics le 22 mai 2001, et
- du Conseil d'Etat le 9 octobre 2001.

Dans sa réunion du 3 avril 1996, la Commission de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse a désigné son rapporteur en la personne de Madame Ferny Nicklaus-Faber.

La version originelle du projet de loi sous rubrique a été présentée à la commission parlementaire lors de sa réunion du 13 juin 1996 par le Ministère de la Famille, de la Solidarité Sociale et la Jeunesse.

Les premiers amendements gouvernementaux ont été présentés par Madame la Ministre Marie-Josée Jacobs à la Commission de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse lors de sa réunion en date du 11 juin 1998. Le texte gouvernemental amendé du 19 février 2001 a été, quant à lui, exposé aux membres de la commission parlementaire lors de sa réunion du 28 février 2002. Au cours de cette même réunion, la commission parlementaire procéda à l'examen du projet de loi amendé et de l'avis du Conseil d'Etat du 9 octobre 2001. Plusieurs amendements au texte furent adoptés par la commission parlementaire lors de sa réunion du 7 mars 2002, amendements qui furent avisés par le Conseil d'Etat le 30 avril 2002.

La commission parlementaire s'est encore réunie en date du 7 mai 2002 pour examiner le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat avant d'adopter le présent rapport dans sa réunion du 29 mai 2002.

*

¹ A noter que la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics a rendu deux avis distincts en date du 18 juillet 1996 relatifs d'une part au projet de loi proprement dit et d'autre part au projet de règlement grand-ducal a) portant organisation des missions de protection sociale de l'enfance, b) modification du règlement grand-ducal du 3 septembre 1995 instituant un institut d'enseignement socio-éducatif auprès des centres socio-éducatifs de l'Etat et c) autorisant la création et l'exploitation d'une banque de données des enfants placés hors de leur milieu familial.

II. CONSIDERATIONS GENERALES

A. Evolution du projet de loi

Le présent projet de loi a connu plusieurs remaniements tant au niveau de sa forme qu'au niveau de son contenu depuis son dépôt le 5 mars 1996.

Ainsi, dans sa version initiale le projet était divisé en deux parties et comportait, outre le texte du projet de loi proprement dit, un projet de règlement grand-ducal portant a) organisation des missions de protection sociale de l'enfance, b) modification du règlement grand-ducal du 2 septembre 1995 instituant un institut d'enseignement socio-éducatif auprès des centres socio-éducatifs de l'Etat, et c) autorisant la création et l'exploitation d'une banque de données des enfants placés hors de leur milieu familial.

Cette division s'expliquait par le fait que le document parlementaire 4137 dans sa version originelle ne se limitait pas à la mise en place d'une structure de défense et de promotion des droits de l'enfant, mais comportait des dispositions d'ordre général concernant la protection sociale de l'enfance et la création de dispositifs complémentaires y relatifs parmi lesquels on peut citer un Bureau de l'enfance au sein du Ministère de la Famille assumant des fonctions d'accueil, d'information, d'orientation et de médiation ou encore une Banque de données nominatives relatives aux enfants placés hors de leur milieu familial.

Le gouvernement a reformulé une première fois le document parlementaire sous rubrique en tenant compte, d'une part, des amendements au projet de loi réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (doc. parl. 3571), et, d'autre part, des positions exprimées par les organes consultatifs. La modification majeure a consisté dans la fusion en un seul et unique texte des dispositions initiales contenues dans le projet de loi et dans le projet de règlement grand-ducal. Au-delà de ce changement intervenu au niveau de la forme du texte de loi, plusieurs modifications ont été apportées entre autres au niveau de „l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“ (ORK). La création d'un Bureau de l'enfance fut abandonnée dès ce stade de la procédure législative, alors que les dispositions relatives à l'établissement et l'exploitation d'une liste des enfants placés ne furent qu'aménagées.

Le texte du projet de loi a fait l'objet de nouveaux amendements gouvernementaux déposés en date du 19 février 2001. Ce texte reprend en grande partie les propositions que le Conseil d'Etat a formulé dans son avis du 25 mars 1999. Le projet de loi amendé se limite désormais à la seule institution d'une structure de type „Ombuds“.

La Commission de la Famille, de la Solidarité sociale et la Jeunesse a adopté à son tour des amendements lors de sa réunion du 7 mars 2002. Ils furent avisés par le Conseil d'Etat le 30 avril 2002.

B. Objet du projet de loi

Le projet de loi dans sa version définitive a pour objet la mise en place d'une institution de défense et de promotion des droits de l'enfant, plus particulièrement d'un comité luxembourgeois des droits de l'enfant, appelé „Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“, désigné par l'abréviation „ORK“.

1. Genèse du projet de loi

Le projet de loi sous rubrique s'inscrit dans un large mouvement de protection des droits de l'enfant initié au début du 19^{ème} siècle et donne une suite directe à la loi du 20 décembre 1993 portant approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée des Nations Unies le 20 novembre 1989 qui prévoit en son article 4 que: „*les Etats parties s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits de l'enfant.*“ Il s'inscrit également dans la ligne de politique européenne mise en œuvre dans un certain nombre d'Etats de l'Union européenne.

a. Historique des droits de l'enfant

Le Code civil napoléonien de 1804 qui introduisait un nouveau droit de la famille considérait l'enfant comme un être faible, en danger, et qui nécessitait une protection. En conséquence, il prévoyait comme principe l'incapacité juridique du mineur, estimant que le père et la mère devaient avoir sur leurs enfants une puissance entière afin de pouvoir les défendre et les protéger. Les dispositions de ce Code ont été

appliquées sans modifications majeures au Grand-Duché de Luxembourg jusque dans les années soixante.

Le législateur est intervenu progressivement dans le domaine de l'enfance en agissant prioritairement au niveau de l'enfance abandonnée, de la bienfaisance publique, de la scolarisation, de la santé ou encore du travail des enfants.

Parmi les premiers textes d'importance on peut citer la loi scolaire de 1881 qui oblige l'Etat à assurer le droit à l'instruction de chaque enfant. Il faudra cependant attendre 1912 pour que l'obligation scolaire soit introduite au Luxembourg. La loi du 12 août 1912 concernant l'organisation de l'enseignement primaire a, en effet, imposé une scolarité obligatoire de 9 ans consécutifs à partir de l'entrée dans l'enseignement primaire.

Les interventions législatives dans le domaine du travail datent du début du 19^{ième} siècle. En effet, dès cette époque, le législateur a jugé nécessaire de réglementer le travail des enfants et des mineurs. Ainsi, à partir de 1810, il est interdit d'employer des enfants âgés de moins de 10 ans dans les mines. L'âge minimum en dessous duquel tout travail d'enfant est interdit a été rehaussé au fur et à mesure.

Aux termes de la loi modifiée du 28 octobre 1969 concernant la protection des enfants et des jeunes travailleurs, l'emploi des enfants de moins de 15 ans est interdit quelle que soit la nature des travaux, dès lors qu'il s'agisse d'un travail rémunéré ou accompli sans rémunération, mais de façon répétée ou régulière. Certains travaux restent interdits aux moins de 18 ans. Il s'agit de travaux qui ne répondent pas au degré de développement des adolescents ou qui risquent de nuire à leur santé physique et psychique. Tombent dans la catégorie des travaux proscrits: le travail à la tâche, le travail à la chaîne qui s'effectue selon un rythme de travail déterminé, et de manière général tout travail impliquant des systèmes permettant d'obtenir un rendement plus élevé moyennant une accélération de la cadence de travail.

La loi précitée du 28 octobre 1969 a été abrogée et remplacée par la loi du 23 mars 2001 concernant la protection des jeunes travailleurs qui a encore apporté certaines améliorations par rapport à la législation antérieure.

Dans le domaine de la santé le législateur est également intervenu par diverses lois notamment en introduisant des examens médicaux systématiques pour les enfants (loi du 15 mars 1984), en instituant un contrôle médical des femmes enceintes et des enfants en bas âge (loi du 31 juillet 1995 portant modification de la loi modifiée du 20 juin 1977) ou encore en réglementant la médecine scolaire (loi du 2 décembre 1987).

La législation familiale a été réformée au cours des décennies. La toute-puissance paternelle a été abandonnée au profit de relations parents/enfants plus équilibrées où ces derniers se voient reconnaître comme tout autre membre de la communauté familiale des droits. La législation sur le mariage, sur les régimes matrimoniaux, les successions, la filiation, l'adoption ou encore la séparation et le divorce des parents contient des dispositions spécifiques relatives aux mineurs.

Le domaine de la protection de l'enfance et de la jeunesse a connu une évolution importante. Si le législateur au 19^{ième} siècle se souciait surtout de la protection de la société prévoyant des moyens répressifs à l'égard des mineurs „délinquants“ tels que l'internement, le Code pénal de 1879 réalisa une première évolution en distinguant au niveau pénal entre l'adulte et le mineur de moins de 16 ans. Il appartenait au tribunal de juger si le mineur avait agi avec ou sans discernement. En cas de condamnation, les sanctions restaient des sanctions à caractère pénitentiaire. Si le tribunal devait estimer que le jeune avait agi sans discernement, celui-ci était mis à la disposition du gouvernement jusqu'à un âge qui ne pouvait dépasser sa majorité ce qui en pratique revenait à l'interner dans une maison d'éducation ou un établissement spécial de réforme ou de charité, voire le placer en apprentissage.

La loi spéciale du 2 août 1939 sur la protection de l'enfance marqua un grand pas en matière de protection de l'enfance et de la jeunesse. Cette loi, d'inspiration belge, distinguait entre les enfants abandonnés par leurs parents et nécessitant une protection sociale et ceux qui étaient entrés en conflit avec la loi pénale. Elle introduisait le juge des enfants, prévoyait dans certains cas la déchéance de la puissance paternelle qui pouvait être totale ou partielle, supprimait les peines à caractère pénitentiaire et les remplaçait par des mesures de garde, d'éducation et de préservation. Le droit de correction paternel fut également supprimé à cette occasion.

En date du 12 novembre 1971 fut adoptée la loi relative à la protection de la jeunesse. Elle remplaça le juge des enfants par un tribunal de la jeunesse. Elle élargit les pouvoirs conférés au tribunal de la jeunesse afin de lui permettre de développer son action préventive et renforça la protection des jeunes.

Cette loi ne faisait plus de distinction entre crime, délit et contravention estimant qu'en matière de protection de la jeunesse, la qualification juridique du fait commis par un mineur était moins à prendre en considération que son comportement social.

La loi de 1971 a été remplacée par la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse qui est actuellement en vigueur. Elle a apporté certaines améliorations par rapport à la législation antérieure. A titre d'exemple, on peut citer la création d'un droit pour le mineur de demander lui-même une mesure de garde, le droit pour les mineurs de choisir ou de se faire désigner un avocat par le juge de la jeunesse qui soit distinct de celui de ses parents, l'autorisation d'une intervention médicale sur la personne du mineur nonobstant opposition des parents ou encore la possibilité de prolonger les mesures de garde, d'éducation et de préservation jusqu'à l'âge de 21 ans. Le juge de la jeunesse se voit reconnaître en outre le droit de prendre une mesure de garde provisoire à l'égard d'un mineur.

La loi du 12 juillet 1991 portant organisation des centres socio-éducatifs de l'Etat (CSEE) participe du mouvement de protection des droits de l'enfant. Les CSEE ont pour mission principale d'assurer une prise en charge socio-éducative polyvalente des mineurs présentant de graves troubles du comportement.

Finalement, le législateur luxembourgeois approuva par une loi du 20 décembre 1993 la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989. Il s'agit d'un texte fondamental marquant un pas décisif vers une meilleure protection des droits de l'enfant. Outre à autoriser la ratification de la Convention susmentionnée et partant à l'approuver formellement, la loi de 1993 modifia certaines dispositions du Code civil, et créa notamment un chapitre dans le Code civil intitulé „L'audition de l'enfant en justice et la défense de ses intérêts“. Par l'introduction d'un article 388-1 dans le Code civil fut instauré le droit pour tout mineur d'être entendu par le juge dans toute procédure le concernant, à moins que l'âge ou l'état du mineur ne le permette. Cet article fut modifié par la loi du 27 juillet 1997 modifiant certaines dispositions du Code civil, du Code de procédure civile, du Code d'instruction criminelle et de la loi sur l'organisation judiciaire. Ce texte précisa la procédure à respecter lorsqu'un mineur souhaite être entendu dans le cadre d'une procédure en application de l'article 388-1 précité du Code civil qui fut par la même occasion modifié.

A noter que la liste des interventions législatives qui précède n'est nullement exhaustive. Elle ne fait que reprendre les principaux textes et montrer l'évolution du statut juridique de l'enfant au Luxembourg depuis deux siècles.

*b. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant:
une plate-forme importante*

La Convention internationale des droits de l'enfant de 1989, contrairement à la Déclaration des droits de l'enfant de vingt ans son aînée, est un instrument juridiquement contraignant.

Pour la première fois les différents principes protecteurs des enfants ont été regroupés dans un texte international et élevés en norme juridique de droit international définissant les droits de l'enfant, ainsi que les obligations des Etats et des parents vis-à-vis de leurs enfants.

La Convention constitue une avancée notable en faveur des droits des enfants tant par les garanties qu'elle proclame que par sa vocation de catalyseur à l'égard du législateur. En effet, tout Etat ayant ratifié la Convention a l'obligation d'adapter sa législation nationale afin de l'accorder aux dispositions de la Convention et de se soumettre au contrôle du Comité des droits de l'enfant qui a été établi par les Nations Unies.

Comme l'ont remarqué à juste titre les auteurs du projet de loi on pouvait redouter que bien des éléments de la Convention restent en l'état de simples reconnaissances formelles ou de déclarations d'intentions „(...) si les Etats qui l'ont ratifiée ne s'engageaient pas à assurer une dynamique de vigilance, de suivi et de promotion“. Cette préoccupation se lit d'ailleurs à travers le préambule de la Convention et elle a été inscrite tout particulièrement dans les articles 42 à 45 (deuxième partie de la Convention) qui ont trait à la diffusion de la Convention et au mécanisme de contrôle qu'elle établit afin d'examiner les progrès accomplis par les Etats parties dans l'exécution des obligations contractées dans le cadre de la Convention.

L'institution d'un instrument de contrôle au niveau international ne saurait cependant traduire, dans les réalités nationales, les engagements souscrits.

Certains Etats partis se sont dotés d'un organe spécifique, afin que les droits de l'enfant soient réellement garantis dans leur pays. Ces structures ont le plus souvent pour mission d'analyser les dispositifs institués en vue de protéger et de promouvoir les droits de l'enfant, d'examiner les situations dans lesquelles les droits des enfants n'ont pas été respectés, d'émettre des avis sur les lois et règlements touchant aux enfants, de proposer des mesures de promotion des droits des enfants, d'établir des rapports sur la situation de l'enfance dans leur pays ou encore de propager les principes et stipulations de la Convention.

En 1990, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, invitait, dans sa recommandation 1121 (1990) relative aux droits de l'enfant, les Etats membres „(...) à envisager, (...) de nommer un médiateur spécial pour les enfants (...)“. Elle récidiva et plaïda à nouveau dans sa recommandation 1286 (1996) relative à la stratégie européenne pour les enfants pour la mise en place „d'un médiateur (ombudsman) ou toute autre structure présentant les garanties d'indépendance et les compétences requises pour une réelle promotion de la condition de l'enfant“.

Notre Chambre des Députés partagea cette préoccupation et adopta lors de la ratification de la Convention internationale des droits de l'enfant en 1993 plusieurs motions dont l'une concernait l'institution d'un „Ombudsman“ pour enfants.

Il échet de noter dans ce contexte que le Conseil National de la Famille et de l'Enfance créé en 1952 sert la même cause.

Le Conseil de Gouvernement chargea quant à lui le Ministère de la Famille d'instituer un groupe de travail aux fins de coordonner les propositions élaborées lors du sommet mondial de l'enfance qui s'était tenu sous les auspices de l'UNICEF en septembre 1990.

Ce groupe de travail, qui a siégé entre décembre 1993 et mars 1994, puis à nouveau en décembre 1994, avait entre autres pour mission de considérer les motions adoptées par la Chambre des Députés dans le cadre de la ratification de la Convention internationale précitée et d'étudier plus particulièrement la question de l'institution d'une structure spécifique destinée à promouvoir de façon continue le respect des droits de l'enfant. Les réflexions de ce groupe, auquel avaient été invités des membres de la Chambre des Députés, des représentants des départements ministériels de la Famille, de la Justice, de l'Education nationale, de la Santé et de la Jeunesse, des représentants de la magistrature et de différentes associations œuvrant dans le domaine de l'enfance, des experts en psychopédagogie, en médecine ou encore en travail social, ont inspiré le présent projet de loi. Il échet encore de noter que dans le cadre de ses travaux, ledit groupe a eu des échanges avec des experts qualifiés venant de plusieurs pays et a pu ainsi acquérir des connaissances précieuses sur les expériences étrangères en matière d'initiatives de défense et de promotion des droits de l'enfant.

Le gouvernement a reconfirmé son intention de s'investir dans la promotion des droits de l'enfant et d'analyser la possibilité d'instituer une structure de défense des prérogatives de l'enfant à l'occasion de sa déclaration gouvernementale du 22 juillet 1994.

c. Les expériences européennes en matière de promotion des droits de l'enfant

Le présent projet de loi s'inscrit dans une démarche déjà suivie par plusieurs pays qui selon leurs caractéristiques nationales et leurs modes d'organisation propres ont exprimé leur devoir de protection à l'égard des enfants et de concours à leur épanouissement à travers des politiques et des structures diverses.

Certains pays se sont appuyés sur une institution du type „commission“ soit parlementaire, soit interministérielle. L'Allemagne a choisi ce mode d'initiative au niveau fédéral. La Commission parlementaire allemande sur l'enfance a vu le jour en 1988. Elle se compose de membres du Bundestag appartenant aux principaux partis politiques allemands. Cette commission a pour tâche essentielle d'examiner et d'infléchir, par le biais de recommandations, les lois fédérales concernant les enfants et de promouvoir les intérêts de ceux-ci.

D'autres pays au contraire ont créé une institution spéciale entièrement dédiée aux enfants. La Norvège a été le premier pays à avoir institué une telle structure. Sans attendre la signature et la ratification de la Convention des Nations Unies, elle s'est dotée, dès 1981, d'un médiateur pour les enfants. La principale mission de cet organe qui est entouré d'une équipe multidisciplinaire consiste à aviser des textes législatifs touchant aux intérêts des enfants. Il s'est également vu reconnaître un droit d'initiative propre.

Il examine en outre si la législation favorable aux enfants trouve application concrète et informe les instances tant publiques que privées sur les droits des enfants et les mesures y relatives.

La Suède doit également être rangée parmi la catégorie d'Etats dotés d'un organe spécifique à l'instar de la Norvège. En 1993, le gouvernement suédois a nommé un médiateur pour enfants qui dirige un staff de plusieurs personnes.

Il est chargé de surveiller que les dispositions de la Convention internationale sur les droits de l'enfant soient appliquées. A côté du médiateur, il existe une autre structure impliquée dans la défense et la promotion des droits des enfants. Il s'agit du „Swedish Network of Parliamentarians for Children Rights“ qui est un organe composé de parlementaires suédois d'affinités politiques diverses et qui fait des propositions de lois et dépose des motions.

S'inspirant tant du modèle norvégien que suédois, l'Islande a créée en 1995 le „Médiateur des enfants“ dont la tâche essentielle consiste à initier avant l'adoption d'une politique générale des débats sociaux sur des questions intéressant les enfants, à préconiser d'éventuelles modifications au niveau législatif ou réglementaire ou encore à adresser en cas de non-respect des droits et besoins de l'enfant des recommandations. Il enquête sur les cas qui lui sont soumis, mais peut également intervenir ex officio. Il ne peut cependant s'occuper des différends particuliers, mais doit au contraire offrir des conseils sur les possibilités d'actions tant administratives que judiciaires.

Ces initiatives ne sont pas l'apanage des seuls pays scandinaves. En Belgique „le Délégué général aux droits de l'enfant de la Communauté française de Belgique“ existe depuis 1991. Son homologue pour la Communauté flamande est „le Commissaire des droits de l'enfant“ dont la fonction a été créée en 1997. Par une loi du 6 mars 2000, la France s'est dotée, à son tour, d'un médiateur en la personne du „Défenseur des enfants“.

2. Concept luxembourgeois

Le Luxembourg a choisi de concrétiser la Convention des Nations Unies de 1989 et d'intervenir dans le domaine de la défense et de la promotion des droits des enfants par le biais d'une structure spécifique de type „Ombuds“ tout en l'aménageant par rapport à sa situation particulière. En raison de l'exiguïté du territoire luxembourgeois, il a été décidé de confier les missions de médiateur à un organe collégial et multidisciplinaire prenant la forme d'un comité, dénommé „Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand (ORK)“ plutôt qu'à un particulier qui risque d'être trop facilement exposé aux pressions diverses aboutissant à compromettre le bon fonctionnement de l'institution.

La forme collégiale proposée a été, à maintes reprises, jugée inadéquate, notamment par le Conseil d'Etat dans ses avis datés du 25 mars 1999 et 19 février 2002, et fut un aspect central et controversé des discussions au sein de la Commission de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse. Ce point sera approfondi ultérieurement dans le rapport.

Il échet cependant de noter dès l'ingrès que le concept luxembourgeois de médiateur n'est pas unique en ce sens que les pays qui se sont dotés de structures spécifiques n'ont pas tous chargé un particulier de la défense des droits et intérêts des enfants. Il en est ainsi du Danemark, qui après avoir avancé l'idée d'un „Ombudsman pour les enfants“ a opté également pour une forme „collégiale“ et a préféré créer en 1994 un „Conseil national pour les enfants“. Les objectifs principaux de cet organisme sont les mêmes que ceux d'un „Ombudsman“, à savoir conseiller le gouvernement et le parlement sur les questions intéressant les enfants. A noter que le Conseil danois fait partie du réseau européen des médiateurs pour enfants créé en 1997. Il en est même l'un des cofondateurs.

Or, ne peuvent adhérer au réseau que les pays, régions ou villes qui bénéficient d'un médiateur indépendant. Il s'ensuit que les initiatives de type „médiateur“ ne se caractérisent pas tant par la forme qu'elles prennent que par „la philosophie et l'orientation qui sous-entendent leurs actions“ comme le font à juste titre remarquer les auteurs du projet de loi. L'idée sous-jacente à ce type d'institution nécessairement indépendante est qu'elle doit servir à protéger l'enfant contre les abus de pouvoir, à promouvoir les attitudes de respect vis-à-vis de l'enfant et à élaborer une approche globale de la problématique.

Pour être tout à fait complet, il échet de noter encore que la Communauté flamande de Belgique et récemment la France sont les deux seuls pays à avoir institué une „Ombudspersoun“ proprement dite. Les pays nordiques qui sont souvent présentés comme précurseurs et peuvent se prévaloir d'une large expérience dans le domaine préconisent en revanche une structure qui ne se focalise pas sur une personne.

L'ORK luxembourgeois répond parfaitement aux critères susmentionnés et relatifs aux initiatives „Ombuds“. En effet, la mission de l'ORK consiste à veiller à la sauvegarde et la promotion des droits et des intérêts de l'enfant. A ce titre, le Comité se voit conférer diverses fonctions qui sont en relation avec la situation des droits de l'enfant et de la législation y afférente. Il se voit entre autres attribuer une mission d'examen et d'analyse des dispositifs institués en vue de protéger les enfants. Il lui est loisible dans ce contexte de faire des recommandations aux instances compétentes aux fins d'adapter le cadre juridique. L'ORK assume également une mission consultative en émettant des avis sur les lois et les règlements, ainsi que sur les projets touchant au monde des enfants. Il peut se prononcer sur la situation de l'enfance et veiller à l'application de la Convention. Rentrent aussi dans ses fonctions le fait de recevoir des informations et des réclamations relatives aux atteintes portées aux droits des enfants. A cet effet, il peut écouter tout enfant qui en fait la demande. Il n'appartient cependant pas au Comité de se charger personnellement des affaires de ceux qui s'adressent à lui et de les résoudre, mais d'amener les autres institutions et services professionnels à agir afin que les droits des enfants soient respectés.

L'ORK est également une structure indépendante vis-à-vis des institutions, organismes et services tant publics que privés. Le secret professionnel dont sont couverts ses membres constitue un aspect de l'indépendance du Comité. En même temps, il s'agit d'un élément indispensable pour gagner la confiance des jeunes.

L'indépendance des membres de l'ORK est encore garantie à travers leur mode de nomination et les incompatibilités prévues entre certaines activités et charges, et les fonctions de membre du Comité.

C. Prise de position des Chambres professionnelles, des associations et autres organismes saisis et Avis du Conseil d'Etat

La plupart des avis des chambres professionnelles, associations et autres ont été rendus avant que le texte n'ait été reformulé de fond en comble par les auteurs du projet de loi, de sorte qu'ils ne présentent qu'un intérêt fort limité.

Il échet de relever toutefois que dans l'ensemble les premiers avis, comme par ailleurs certains avis subséquents, se montrent critiques par rapport à la structure projetée.

Si le principe même de l'institution d'une structure de défense des droits de l'enfant est saluée, il en va autrement de la forme retenue. Ce sont essentiellement les associations et autres organismes œuvrant dans le domaine de l'enfance, tels que l'a.s.b.l. „Protection des droits de l'enfant“, la Ligue luxembourgeoise de Prévention et d'Action médico-sociales ou encore le Conseil supérieur de la Famille et de l'Enfance, qui se sont prononcés contre la mise en place d'une formation collégiale. Elles jugent une telle formation inappropriée au vu de la nécessité pour les enfants de pouvoir personnaliser la structure de défense en l'assimilant à une personne déterminée et du risque de dilution de responsabilités qu'une telle structure peut comporter. Les Chambres professionnelles se sont contentées de formuler des observations relatives notamment au mode de fonctionnement et aux compétences de l'ORK et auxquelles il a été fait largement droit lors des amendements successifs.

Le Conseil d'Etat rejoint et reflète la position du secteur associatif et du Conseil Supérieur de la Famille et de l'Enfance. Pour lui „*La formule du Comité semble privilégier une sorte d'anonymat et de responsabilité diffuse quand la mission même exige précisément d'être dotée d'une visibilité concrète, d'un visage en quelque sorte, et de la capacité de celui qui l'exerce d'assumer pleinement sa responsabilité.*“ Aux yeux du Conseil d'Etat, le Comité n'est qu'une organisation administrative et son président, qui ne se voit reconnaître aucun rôle particulier par rapport aux autres membres du Comité, risque de ne devenir qu'un „*primus inter pares*“. Le danger est grand de voir le Comité procéder par vote et essayer de trouver un compromis dans les situations délicates.

Le Conseil d'Etat donne à considérer qu'un Comité peut être soumis aux mêmes pressions qu'un particulier et ce d'autant plus lorsque ses membres ont à côté de leurs fonctions au sein du Comité d'autres missions ou emplois. La structure „Comité“ ne constituerait donc pas un gage d'indépendance. Au-delà même de la liberté et de la neutralité des membres du Comité, leur affectation „accessoire“ aux tâches de médiateur pose pour le Conseil d'Etat un autre problème, celui de leur disponibilité. Partant de l'idée qu'un médiateur doit disposer d'une équipe multidisciplinaire formée de collaborateurs disponibles pour exercer sa mission, le Conseil d'Etat préconise tant dans son avis du 25 mars 1999 que dans son avis complémentaire du 9 octobre 2001 la création d'un „service du médiateur“ composé de six personnes ayant le statut de fonctionnaire ou d'employé de l'Etat et disposant de qualifications dans le domaine envisagé.

Concernant la durée du mandat des membres de l'ORK, le Conseil d'Etat se prononce pour un mandat renouvelable de six ans, contre cinq ans prévus par les auteurs du projet de loi dans leur version amendée, et s'interroge sur l'opportunité de prévoir une procédure de révocation. Le texte relatif au secrétariat de l'ORK est jugé trop imprécis et le Conseil d'Etat renvoie sur ce point à sa proposition de création d'un service de médiateur.

D. Travaux et observations parlementaires

La version gouvernementale amendée introduite dans la procédure législative le 19 février 2001 et avisée par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 9 octobre 2001 a été présentée par Madame la Ministre Marie-Josée JACOBS à la Commission de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse lors de sa réunion en date du 28 février 2002.

La commission a procédé à un large échange de vues d'ordre général sur le point central du projet à savoir l'institution d'un organe collégial. Deux positions, plus ou moins antagonistes, se sont dégagées des discussions au sein de la commission parlementaire qui peuvent se résumer comme suit:

- La première position rejoint dans les grandes lignes les vues du Conseil d'Etat suivant lesquelles l'institution d'un Ombuds-Comité risque, en pratique, de se voir dénaturer en simple structure administrative, composée pour l'essentiel de personnes n'exerçant cette fonction qu'à titre accessoire. On peut s'interroger sur la disponibilité de ces personnes et sur leur indépendance par rapport aux fonctions exercées ailleurs. Selon ce premier point de vue, le Comité risquerait donc de n'avoir ni l'indépendance, ni l'autorité morale pour exercer sa mission qui est délicate. En fait, cet organe collégial s'apparenterait plutôt à un simple comité interministériel qui ne serait guère doté d'une visibilité concrète et qui risque ainsi de ne pas parvenir à gagner la confiance des principaux intéressés, à savoir les enfants. Ce premier courant d'idées plaide pour une extension des incompatibilités prévues à l'article 5 du projet de loi afin de renforcer l'indépendance du comité.

En effet, dans la mesure où l'Ombuds-Comité est censé prendre une position indépendante entre les particuliers et la puissance publique, il serait tout à fait contre-indiqué de désigner une majorité de fonctionnaires dans ce comité. Ces derniers risqueraient de manquer d'esprit critique et pourraient ainsi se retrouver dans des conflits d'intérêts ou autres situations difficiles à gérer.

- A ce premier point de vue s'oppose un deuxième qui lui plaide pour le maintien d'un organe collégial tel que prévu au projet gouvernemental amendé. Ce maintien s'explique non pas par des raisons dogmatiques, mais par la nécessité de trouver une solution pratique adaptée à la situation du Luxembourg. Pour ce faire, il peut être utile de se référer aux riches expériences des pays nordiques. Concernant le prétendu manque de visibilité d'un organe collégial, il n'y aurait pas lieu de surestimer cet argument, alors que la faculté d'un tel organe de se faire entendre et de s'imposer comme autorité morale pour la protection de l'enfance dépend très largement du dynamisme et de l'engagement personnel de son président. Si ce dernier s'investit pleinement dans sa tâche, il sera identifiable à un Ombudsman. Dans la mesure où l'article 6 du projet de loi confère au président le titre de „Ombudsperson fir d'Rechter vum Kand“, celui-ci se trouve de toute façon valorisé dans sa fonction dirigeante et représentative du comité. Eu égard à la complexité des problèmes auxquels il peut être confronté, il est important que le président puisse s'appuyer sur une équipe pluridisciplinaire ce qui plaide pour le maintien d'une formule au pluriel.

A l'issue des discussions, la commission parlementaire a fini par se rallier majoritairement à la solution préconisée par les auteurs du projet de loi. Elle considère qu'il y a lieu de donner à cette conception la possibilité de faire ses preuves. Si l'expérience ne devait cependant pas s'avérer concluante, il serait toujours possible d'apporter à la loi les adaptations nécessaires.

La commission parlementaire donne à considérer que la composition du comité est un élément important, qui mérite partant une attention particulière. Le choix des membres du Comité devra se faire en sorte que l'ORK ne s'apparente pas à un comité interministériel.

Les autres points du projet de loi n'ont, à l'exception notable de l'article 5, pas donné lieu à observations particulières.

E. Amendements parlementaires

Lors des débats du 28 février 2002, la Commission de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse décida d'amender le texte gouvernemental au niveau de son intitulé et de modifier sur certains points l'article 5 du projet de loi notamment par l'ajout de deux nouveaux alinéas. Les amendements ont

été adoptés par la commission parlementaire dans sa réunion du 7 mars 2002 et avisés par le Conseil d'Etat le 30 avril 2002.

1. Intitulé du projet de loi

La commission parlementaire s'est ralliée aux vues du Conseil d'Etat exprimées dans son avis complémentaire du 9 octobre 2001 et concernant la nécessité de prévoir un intitulé correspondant à l'objectif du projet de loi. Dans la mesure où toute une partie du projet initial a été supprimée et que le projet amendé se limite exclusivement à la mise en place d'une structure de défense des droits de l'enfant, il paraît plus logique et cohérent d'adapter l'intitulé en fonction de cet objectif.

Or, étant donné que la commission maintient la conception du projet initial visant l'institution d'un organe collégial et non pas d'un médiateur, l'intitulé proposé par le Conseil d'Etat dans son avis précité du 9 octobre 2001, a été modifié, afin de tenir compte de la structure collégiale adoptée en définitive.

Cette modification n'a fait l'objet d'aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat qui s'est contenté, dans son dernier avis daté du 30 avril 2002, de regretter de manière générale l'institution d'un comité plutôt que celle d'un médiateur.

2. Article 5 du projet de loi

a. L'alinéa 1er de l'article 5 du projet de loi à trait à la composition du Comité. Après un large échange de vue la commission, estimant qu'il était préférable que le Comité soit composé d'un nombre fixe de membres, à savoir de son président entouré de 5 collaborateurs, a décidé d'amender le texte en conséquence. Elle a supprimé les termes „*au maximum*“ qui sous-entendent la possibilité d'une composition variable du Comité.

b. La commission parlementaire est également parvenue à la conclusion qu'il y avait lieu d'étendre les incompatibilités prévues à l'alinéa 4 de l'article 5 du projet de loi. Dans la mesure où le texte inclut dans les fonctions incompatibles avec celles de membre de l'ORK les mandats de bourgmestre et d'échevin, la commission donne à considérer qu'il n'y a pas de raisons d'en excepter le mandat de conseiller communal. A cette fin, elle a décidé d'amender le texte de loi en remplaçant les termes „*de bourgmestre et d'échevin*“ par les termes „*de membre du conseil communal*“.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'objection à formuler quant à cette extension.

c. Dans son avis du 9 octobre 2001, le Conseil d'Etat avait soulevé la question de la révocation des membres du Comité et s'était demandé s'il n'était pas approprié de prévoir une telle procédure.

La commission parlementaire partage la préoccupation du Conseil d'Etat et s'est prononcée pour le principe d'une procédure de révocation à insérer dans le projet de loi. Elle considère toutefois que le pouvoir de révocation doit appartenir à la même autorité que celle investie du pouvoir de nomination, en l'occurrence le Grand-Duc.

Dès lors, elle estime qu'il n'est pas opportun de faire intervenir la Chambre des Députés dans cette procédure comme l'a suggéré le Conseil d'Etat dans son avis précité.

L'amendement parlementaire relatif à la problématique de la révocation consiste en l'ajout de deux nouveaux alinéas qui, outre à inscrire le principe même d'une telle révocation, précise les cas d'ouverture d'une telle procédure.

Le Conseil d'Etat se rallie dans son avis du 30 avril 2002 aux propositions formulées et adoptées par la commission parlementaire.

*

III. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Cet article définit l'objet du projet de loi comme étant la promotion et la protection des droits de l'enfant et se réfère à la Convention relative aux droits de l'enfant de l'ONU. La référence à cet instrument juridique international est nécessaire dans la mesure où le projet se veut être la mise en œuvre de celui-ci au plan national.

Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas au maintien de cet article qui établit l'objectif et le cadre général dans lequel se place la création de la nouvelle fonction. Quant à la commission, elle s'est prononcée pour le texte gouvernemental amendé.

Article 2

Cet article propose de maintenir un „comité luxembourgeois des droits de l'enfant“ au lieu d'un médiateur tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Cet article concrétise ainsi l'option de base du projet de loi consistant à proposer un organe collégial plutôt qu'une „ombudsperson“ seule. Cette question a été discutée de façon controversée dans le cadre du débat général. Pour plus de détails, il est renvoyé au point D du présent rapport.

Articles 3 et 4

L'article 3 énumère les missions du Comité. Il s'agit de missions plutôt générales en relation avec la situation des droits de l'enfant et de la législation en question.

Quant à l'article 4, il définit les modalités selon lesquelles les membres du comité exercent leurs missions.

Les dispositions sont censées garantir la neutralité et l'indépendance des membres de l'ORK, qualités indispensables qui font l'originalité et la force de la nouvelle institution. Le secret professionnel qui couvre les membres du Comité constitue une garantie d'indépendance de celui-ci.

Le texte précise que les membres de l'ORK ne peuvent intervenir dans les procédures judiciaires ni en altérer les décisions.

Les moyens d'investigation reconnues aux membres de l'ORK doivent être conformes aux lois et règlements en vigueur. Le secret médical peut être opposé exceptionnellement aux membres de l'ORK.

Article 5

Cet article règle la composition et la désignation des membres du Comité. Il a fait l'objet de plusieurs amendements parlementaires. (voir point E du présent rapport)

L'ORK se compose d'un nombre fixe de six membres, dont un président, qui sont nommés par le Grand-Duc.

L'alinéa 2 de l'article 5 a trait à la durée du mandat des membres du Comité. Le Conseil d'Etat avait proposé un mandat de 6 ans renouvelable. Or, la commission s'est prononcée pour le maintien d'un mandat de 5 ans renouvelable une fois.

Certaines fonctions sont incompatibles avec celles de membre de l'ORK. Il en est ainsi des mandats de députés, de membre du Conseil d'Etat, de membre de Gouvernement, ainsi que de membre du conseil communal.

La commission parlementaire précise que les hauts fonctionnaires ayant la qualité de conseillers de Gouvernement appartiennent au Gouvernement et que partant ils sont inclus dans le champ d'application des incompatibilités.

Les alinéas 5 et 6 ont été ajoutés par la commission parlementaire. Ils sont relatifs à la procédure de révocation des membres du Comité qui ne peuvent être révoqués que s'ils se trouvent dans une incapacité durable d'exercer leurs mandats ou qui perdent l'honorabilité requise pour l'exercice de leurs fonctions. Le remplacement du membre décédé, démissionnaire ou révoqué est précisé.

Article 6

Cet article confère au président de l'ORK le titre de „Ombudsperson fir d'Rechter vum Kand“ et précise qu'il exerce sa fonction à temps plein.

Article 7

Cet article prévoit l'adoption d'un règlement intérieur de l'ORK.

Article 8

Cet article définit le statut et la rémunération du président de l'ORK en différenciant suivant qu'il est issu du secteur public ou privé.

Article 9

Le secrétariat de l'ORK est assuré par des fonctionnaires et des employés de l'Etat pouvant être détachés de l'administration gouvernementale.

Article 10

Il est prévu que les frais de fonctionnement de l'ORK sont à charge du budget de l'Etat.

*

Sous le bénéfice des réflexions qui précèdent, la Commission de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit:

*

IV. TEXTE COORDONNE DU PROJET DE LOI

PROJET DE LOI

portant institution d'un comité luxembourgeois des droits de l'enfant, appelé „Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“ (ORK)

Art. 1er. La présente loi a pour objet la promotion et la protection des droits de l'enfant tels qu'ils sont notamment définis dans la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 et approuvée par la loi du 20 décembre 1993.

Art. 2. A cette fin il est institué un comité luxembourgeois des droits de l'enfant, appelé „Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“, désigné par l'abréviation „ORK“ dans la présente loi.

La mission de l'ORK est de veiller à la sauvegarde et à la promotion des droits et des intérêts des enfants, c'est-à-dire des personnes âgées de moins de dix-huit ans.

Art. 3. Dans l'exercice de sa mission, l'ORK peut notamment:

- a) analyser les dispositifs institués pour protéger et promouvoir les droits de l'enfant, afin de recommander, le cas échéant, aux instances compétentes des adaptations nécessaires;
- b) émettre son avis sur les lois et règlements ainsi que sur les projets concernant les droits de l'enfant;
- c) informer sur la situation de l'enfance et veiller à l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant;
- d) présenter au Gouvernement et à la Chambre des députés un rapport annuel sur la situation des droits de l'enfant ainsi que sur ses propres activités;
- e) promouvoir le développement de la libre expression de l'enfant et de sa participation active aux questions qui le concernent;
- f) examiner les situations dans lesquelles les droits de l'enfant ne sont pas respectés et faire des recommandations afin d'y remédier;
- g) recevoir des informations et des réclamations relatives aux atteintes portées aux droits de l'enfant et écouter, à cet effet, selon les modalités à déterminer par lui, tout enfant qui en fait la demande;
- h) émettre à partir d'informations et de réclamations ou au sujet de cas particuliers instruits par lui, des recommandations ou des conseils permettant d'assurer une meilleure protection des droits et des intérêts de l'enfant.

Art. 4. Les membres de l'ORK exercent leur mission en toute neutralité et indépendance.

Dans l'exercice de leur mission, des informations touchant à des situations ou des cas individuels sont soumises au secret professionnel. Ce secret professionnel ne s'oppose pas à la communication aux autorités judiciaires compétentes de toute information susceptible de léser l'intérêt supérieur de l'enfant.

Les membres de l'ORK exercent leurs fonctions sans intervenir dans des procédures judiciaires en cours.

Dans l'exercice de leur mission et dans les limites fixées par les lois et règlements, les membres de l'ORK peuvent accéder librement à tous les bâtiments d'organismes publics ou privés engagés dans l'accueil avec ou sans hébergement, la consultation, l'assistance, la guidance, la formation ou l'animation d'enfants.

Les membres de l'ORK ont le droit de s'enquérir de toute information, pièce ou document, à l'exception de ceux couverts par le secret médical ou par un autre secret professionnel.

Art. 5. L'ORK se compose de six membres qui sont nommés par le Grand-Duc et parmi lesquels un président et un vice-président sont choisis paritairement entre les deux sexes.

Le mandat de cinq ans peut être renouvelé une fois.

Les membres de l'ORK sont désignés en fonction de leur compétence en la matière.

Les fonctions de membre de l'ORK sont incompatibles avec les mandats de député, de membre du Conseil d'Etat, de membre du Gouvernement et de membre d'un conseil communal.

Sur proposition du Gouvernement en conseil, l'ORK entendu en son avis, le Grand-Duc peut révoquer tout membre qui se trouve dans une incapacité durable d'exercer son mandat ou qui perd l'honorabilité requise pour l'exercice de son mandat.

En cas de démission, de décès ou de révocation avant terme du mandat d'un membre, il est pourvu à son remplacement dans le délai de deux mois à partir de la vacance de poste par la nomination d'un nouveau membre qui achève le mandat de celui qu'il remplace.

Art. 6. Le président de l'ORK porte le titre de „Ombudspersoun fir d'Rechter vum Kand“. Pendant la durée de son mandat, il exerce sa fonction à plein temps.

Art. 7. L'ORK adopte un règlement intérieur qui définit son organisation interne, son fonctionnement et ses procédures de travail.

Art. 8. 1. Lorsque le président de l'ORK est issu du secteur public il obtient un congé spécial pour la durée de son mandat avec maintien de tous les avantages et droits découlant de son statut respectif. Il continue notamment à jouir de son traitement, indemnité ou salaire suivant le cas, ainsi que du régime de sécurité sociale correspondant à son statut.

En cas de cessation du mandat, il est réintégré sur sa demande dans son administration d'origine à un emploi correspondant au traitement qu'il a touché précédemment, augmenté des échelons et majorations de l'indice se rapportant aux années de service passées comme président jusqu'à concurrence du dernier échelon du grade.

Toutefois, si l'autorité investie du pouvoir de nomination estime que la nature du travail accompli et l'expérience acquise par l'intéressé au sein de l'ORK justifient sa nomination à une fonction supérieure à celle visée ci-dessus, elle peut procéder à une telle nomination sans que le bénéficiaire ne puisse, de ce fait, accéder à une fonction ou obtenir un rang plus élevé que les fonctionnaires de la même carrière entrés au service de l'Etat en même temps que lui ou avant lui.

A défaut de vacance, il peut être créé un emploi hors cadre correspondant à ce traitement: cet emploi est supprimé de plein droit à la première vacance qui se produit dans une fonction appropriée du cadre normal.

2. Lorsque le président de l'ORK est issu du secteur privé, il touche une rémunération calculée par référence à la réglementation fixant le régime des indemnités des employés occupés dans les administrations et services de l'Etat qui est applicable en la matière, sur base d'une décision individuelle prise en vertu de l'article 23 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2000 fixant le régime des indemnités des employés occupés dans les administrations et services de l'Etat.

Il reste affilié au régime de sécurité sociale auquel il était soumis pendant l'exercice de sa dernière occupation.

En cas de cessation du mandat, il touche pendant une durée maximale d'un an une indemnité d'attente mensuelle correspondant au salaire ou traitement mensuel moyen du dernier revenu professionnel cotisable annuel mis en compte au titre de sa carrière d'assurance en cours avant le début de sa fonction de président.

Cette indemnité d'attente est réduite dans la mesure où l'intéressé touche un revenu professionnel ou bénéficie d'une pension personnelle.

3. Le président et les autres membres de l'ORK bénéficient d'une indemnité spéciale tenant compte de l'engagement requis par les fonctions, à fixer par le Gouvernement en conseil.

Art. 9. Le secrétariat de l'ORK est assuré par des fonctionnaires et employés de l'Etat. Ils ne peuvent être membres de l'ORK. Ces personnes peuvent être détachées de l'administration gouvernementale.

Art. 10. Les frais de fonctionnement de l'ORK sont à charge du budget de l'Etat.

Luxembourg, le 29 mai 2002

La Rapportrice,
Ferny NICKLAUS-FABER

Le Président,
Jean-Marie HALSDORF

Service Central des Imprimés de l'Etat

4137/21

N° 4137²¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI

portant institution d'un comité luxembourgeois des droits de l'enfant,
appelé „Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“ (ORK)

* * *

DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL
PAR LE CONSEIL D'ETAT

(2.7.2002)

Le Conseil d'Etat,

appelé par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 11 juin 2002 à délibérer sur la question de
dispense du second vote constitutionnel du

PROJET DE LOI

**portant institution d'un comité luxembourgeois des droits de l'enfant,
appelé „Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“ (ORK)**

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 11 juin 2002 et dispensé du second vote
constitutionnel;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'Etat en ses séances des 25 mars 1999 et
9 octobre 2001 et 30 avril 2002;

se déclare d'accord

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par
l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique du 2 juillet 2002.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER

Service Central des Imprimés de l'Etat

4137,4767

MEMORIAL

**Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg**

**MEMORIAL**

**Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxembourg**

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 85

9 août 2002

Sommaire

Loi du 25 juillet 2002 portant institution d'un comité luxembourgeois des droits de l'enfant, appelé «Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand» (ORK)	page 1750
Règlement grand-ducal du 25 juillet 2002 portant application de la directive 2000/69/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2000 concernant les valeurs limites pour le benzène et le monoxyde de carbone dans l'air ambiant	1751
Arrêté grand-ducal du 25 juillet 2002 portant publication des décisions prises par la Commission de la Moselle au cours de sa session ordinaire du 12 juin 2002 en matière de péages sur la Moselle	1757
Loi du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare	1758
Convention (n° 111) concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession, adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail à Genève, le 25 juin 1958;	
Convention (n° 142) concernant le rôle de l'orientation et de la formation professionnelles dans la mise en valeur des ressources humaines, adoptée par la Conférence générale de la mise en valeur des ressources humaines, adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail à Genève, le 23 juin 1975;	
Convention (n° 150) concernant l'administration du travail: rôle, fonctions et organisation, adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail à Genève, le 26 juin 1978;	
Convention (n° 151) concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique, adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail à Genève, le 27 juin 1978;	
Convention (n° 155) concernant la sécurité, la santé des travailleurs et le milieu de travail, adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail à Genève, le 22 juin 1981;	
Convention (n° 158) concernant la cessation de la relation de travail à l'initiative de l'employeur, adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail à Genève, le 22 juin 1982;	
Convention (n° 159) concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail à Genève, le 20 juin 1983;	
Convention (n° 175) concernant le travail à temps partiel, adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail à Genève, le 24 juin 1994;	
Convention (n° 182) concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination, adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail à Genève, le 17 juin 1999;	
Ratification et entrée en vigueur pour le Luxembourg; liste des Etats liés par les différents Actes	1761

Loi du 25 juillet 2002 portant institution d'un comité luxembourgeois des droits de l'enfant, appelé «Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand» (ORK).

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau;

Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'assentiment de la Chambre des Députés;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 11 juin 2002 et celle du Conseil d'Etat du 2 juillet 2002 portant qu'il n'a pas lieu à second vote;

Avons ordonné et ordonnons :

Art. 1^{er}. La présente loi a pour objet la promotion et la protection des droits de l'enfant tels qu'ils sont notamment définis dans la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 et approuvée par la loi du 20 décembre 1993.

Art. 2. A cette fin il est institué un comité luxembourgeois des droits de l'enfant, appelé "Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand", désigné par l'abréviation "ORK" dans la présente loi.

La mission de l'ORK est de veiller à la sauvegarde et à la promotion des droits et des intérêts des enfants, c'est-à-dire des personnes âgées de moins de dix-huit ans.

Art. 3. Dans l'exercice de sa mission, l'ORK peut notamment :

- a) analyser les dispositifs institués pour protéger et promouvoir les droits de l'enfant, afin de recommander, le cas échéant, aux instances compétentes des adaptations nécessaires;
- b) émettre son avis sur les lois et règlements ainsi que sur les projets concernant les droits de l'enfant;
- c) informer sur la situation de l'enfance et veiller à l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant;
- d) présenter au Gouvernement et à la Chambre des Députés un rapport annuel sur la situation des droits de l'enfant ainsi que sur ses propres activités;
- e) promouvoir le développement de la libre expression de l'enfant et de sa participation active aux questions qui le concernent;
- f) examiner les situations dans lesquelles les droits de l'enfant ne sont pas respectés et faire des recommandations afin d'y remédier;
- g) recevoir des informations et des réclamations relatives aux atteintes portées aux droits de l'enfant et écouter, à cet effet, selon les modalités à déterminer par lui, tout enfant qui en fait la demande;
- h) émettre à partir d'informations et de réclamations ou au sujet de cas particuliers instruits par lui, des recommandations ou des conseils permettant d'assurer une meilleure protection des droits et des intérêts de l'enfant.

Art. 4. Les membres de l'ORK exercent leur mission en toute neutralité et indépendance.

Dans l'exercice de leur mission, des informations touchant à des situations ou des cas individuels sont soumises au secret professionnel. Ce secret professionnel ne s'oppose pas à la communication aux autorités judiciaires compétentes de toute information susceptible de léser l'intérêt supérieur de l'enfant.

Les membres de l'ORK exercent leurs fonctions sans intervenir dans des procédures judiciaires en cours.

Dans l'exercice de leur mission et dans les limites fixées par les lois et règlements, les membres de l'ORK peuvent accéder librement à tous les bâtiments d'organismes publics ou privés engagés dans l'accueil avec ou sans hébergement, la consultation, l'assistance, la guidance, la formation ou l'animation d'enfants.

Les membres de l'ORK ont le droit de s'enquérir de toute information, pièce ou document, à l'exception de ceux couverts par le secret médical ou par un autre secret professionnel.

Art. 5. L'ORK se compose de six membres qui sont nommés par le Grand-Duc et parmi lesquels un président et un vice-président sont choisis paritairement entre les deux sexes.

Le mandat de cinq ans peut être renouvelé une fois.

Les membres de l'ORK sont désignés en fonction de leur compétence en la matière.

Les fonctions de membre de l'ORK sont incompatibles avec les mandats de député, de membre du Conseil d'Etat, de membre du Gouvernement et de membre du conseil communal.

Sur proposition du Gouvernement en conseil, l'ORK entendu en son avis, le Grand-Duc peut révoquer tout membre qui se trouve dans une incapacité durable d'exercer son mandat ou qui perd l'honorabilité requise pour l'exercice de son mandat.

En cas de démission, de décès ou de révocation avant terme du mandat d'un membre, il est pourvu à son remplacement dans le délai de deux mois à partir de la vacance de poste par la nomination d'un nouveau membre qui achève le mandat de celui qu'il remplace.

Art. 6. Le président de l'ORK porte le titre de "Ombudsperson fir d'Rechter vum Kand". Pendant la durée de son mandat, il exerce sa fonction à plein temps.

Art. 7. L'ORK adopte un règlement intérieur qui définit son organisation interne, son fonctionnement et ses procédures de travail.

Art. 8. 1. Lorsque le président de l'ORK est issu du secteur public il obtient un congé spécial pour la durée de son mandat avec maintien de tous les avantages et droits découlant de son statut respectif. Il continue notamment à jouir de son traitement, indemnité ou salaire suivant le cas, ainsi que du régime de sécurité sociale correspondant à son statut.

En cas de cessation du mandat, il est réintégré sur sa demande dans son administration d'origine à un emploi correspondant au traitement qu'il a touché précédemment, augmenté des échelons et majorations de l'indice se rapportant aux années de service passées comme président jusqu'à concurrence du dernier échelon du grade.

Toutefois, si l'autorité investie du pouvoir de nomination estime que la nature du travail accompli et l'expérience acquise par l'intéressé au sein de l'ORK justifient sa nomination à une fonction supérieure à celle visée ci-dessus, elle peut procéder à une telle nomination sans que le bénéficiaire ne puisse, de ce fait, accéder à une fonction ou obtenir un rang plus élevé que les fonctionnaires de la même carrière entrés au service de l'Etat en même temps que lui ou avant lui.

A défaut de vacance, il peut être créé un emploi hors cadre correspondant à ce traitement: cet emploi est supprimé de plein droit à la première vacance qui se produit dans une fonction appropriée du cadre normal.

2. Lorsque le président de l'ORK est issu du secteur privé, il touche une rémunération calculée par référence à la réglementation fixant le régime des indemnités des employés occupés dans les administrations et services de l'Etat qui est applicable en la matière, sur base d'une décision individuelle prise en vertu de l'article 23 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2000 fixant le régime des indemnités des employés occupés dans les administrations et services de l'Etat.

Il reste affilié au régime de sécurité sociale auquel il était soumis pendant l'exercice de sa dernière occupation.

En cas de cessation du mandat, il touche pendant une durée maximale d'un an une indemnité d'attente mensuelle correspondant au salaire ou traitement mensuel moyen du dernier revenu professionnel cotisable annuel mis en compte au titre de sa carrière d'assurance en cours avant le début de sa fonction de président.

Cette indemnité d'attente est réduite dans la mesure où l'intéressé touche un revenu professionnel ou bénéficie d'une pension personnelle.

3. Le président et les autres membres de l'ORK bénéficient d'une indemnité spéciale tenant compte de l'engagement requis par les fonctions, à fixer par le Gouvernement en conseil.

Art. 9. Le secrétariat de l'ORK est assuré par des fonctionnaires et employés de l'Etat. Ils ne peuvent être membres de l'ORK. Ces personnes peuvent être détachées de l'administration gouvernementale.

Art. 10. Les frais de fonctionnement de l'ORK sont à charge du budget de l'Etat.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*La Ministre de la Famille, de la Solidarité
sociale et de la Jeunesse,
Marie-Josée Jacobs*

Cabasson, le 25 juillet 2002.
Henri

Doc. parl. 4137; sess. ord. 1996-1997, 1997-1998, 1998-1999, 1999-2000, 2000-2001, 2001-2002.

Règlement grand-ducal du 25 juillet 2002 portant application de la directive 2000/69/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2000 concernant les valeurs limites pour le benzène et le monoxyde de carbone dans l'air ambiant.

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Vu la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère;

Vu la directive 2000/69/CE du Parlement Européen et du Conseil du 16 novembre 2000 concernant les valeurs limites pour le benzène et le monoxyde de carbone dans l'air ambiant;

Vu l'avis de la Chambre de Commerce;

Vu l'avis de la Chambre des Métiers;

Notre Conseil d'Etat entendu;

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Environnement et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Art. 1^{er}. - Champ d'application et objectifs

Le présent règlement a pour objectifs :

- a) d'établir des valeurs limites pour les concentrations de benzène et de monoxyde de carbone dans l'air ambiant;
- b) d'évaluer les concentrations desdits polluants dans l'air ambiant sur base de méthodes et de critères communs;
- c) d'acquérir des informations appropriées sur les concentrations desdits polluants dans l'air ambiant et d'assurer que les informations sont communiquées au public;
- d) de préserver la qualité de l'air ambiant, là où elle est bonne, et de l'améliorer dans les autres cas eu égard à la présence desdits polluants.

Art. 2. - Définitions

Au sens du présent règlement, on entend par :

1. "air ambiant" : l'air extérieur de la troposphère, à l'exclusion des lieux de travail;
2. "polluant" : toute substance introduite directement ou indirectement par l'homme dans l'air ambiant et susceptible d'avoir des effets sur la santé humaine et/ou l'environnement;