



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 5754

Projet de loi relatif à l'aide à l'enfance et à la famille

Date de dépôt : 22-08-2007

Date de l'avis du Conseil d'État : 21-10-2008

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
09-01-2009	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
22-08-2007	Déposé	5754/00	<u>5</u>
31-10-2007	Avis de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand (31.10.2007)	5754/01	<u>41</u>
07-11-2007	Avis de la Chambre des Métiers (7.11.2007)	5754/02	<u>46</u>
08-11-2007	Avis des autorités judiciaires 1) Dépêche du Ministre de la Justice à la Ministre de la Famille et de l'Intégration (8.11.2007) 2) Dépêche du Procureur Général d'Etat au Ministre de la Justice [...]	5754/03	<u>49</u>
11-12-2007	Avis de la Chambre des Employés Privés (11.12.2007)	5754/04	<u>58</u>
14-12-2007	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (14.12.2007)	5754/05	<u>78</u>
21-01-2008	Avis de la Chambre de Commerce (21.1.2008)	5754/06	<u>87</u>
25-01-2008	Avis de la Chambre de Travail (25.1.2008)	5754/07	<u>90</u>
06-06-2008	1) Avis de la Fédération des Associations des Parents d'Elèves du Luxembourg (FAPEL) (6.6.2008) 2) Proposition d'un cadre structurel pour les procédures disciplinaires dans les lycées et lycées te [...]	5754/08	<u>95</u>
17-06-2008	Avis du Conseil d'Etat (17.6.2008)	5754/09	<u>108</u>
17-09-2008	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse	5754/10	<u>123</u>
21-10-2008	Avis complémentaire du Conseil d'Etat (21.10.2008)	5754/11	<u>138</u>
13-11-2008	Rapport de commission(s) : Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse Rapporteur(s) : Monsieur Jean-Paul Schaaf	5754/12	<u>143</u>
09-12-2008	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (09-12-2008) Evacué par dispense du second vote (09-12-2008)	5754/13	<u>168</u>
20-11-2008	Proposition aux parties concernées de la médiation en cas de désaccord sur le projet d'intervention socio-éducatif et psychosocial	Document écrit de dépôt	<u>171</u>
31-12-2008	Publié au Mémorial A n°192 en page 2584	5754	<u>173</u>

Résumé

Projet de loi relatif à l'aide à l'enfance et à la famille

Le projet de loi sou rubrique entend doter l'aide sociale à l'enfance et à la famille d'un cadre juridique nécessaire à une prise en charge précoce et diversifiée des situations de détresse dont peuvent être concernés tant les enfants que leurs familles. Ce cadre juridique complétera, du moins en ce qui concerne le volet de l'aide à l'enfance, celui mis en place par la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, alors que la finalité de cette loi est différente de celle du cadre projeté dans la mesure où la loi de 1992 précitée est destinée à régir principalement des situations de détresse.

La nécessité d'un cadre juridique propre à l'aide à l'enfance et à la famille se fait sentir dans la pratique. En effet, l'absence d'un dispositif clairement institué a pour fâcheuse conséquence de « judiciariser » excessivement l'aide sociale à l'enfance.

La future loi met ainsi l'accent sur la prévention. Ce faisant, elle favorise la mise en place d'un système d'aide sociale « déjudiciarisé » qui accorde une place prépondérante à la participation des personnes concernées. Elle précise, par ailleurs, les principes qui doivent gouverner l'aide sociale à l'enfance et à la famille. L'Office national de l'enfance (ONE), que le projet de loi 5754 entend également créer, est, par ailleurs, chargé de la mise en œuvre de ces principes.

Le projet de loi relatif à l'aide à l'enfance et à la famille spécifie également les missions de l'Etat et des communes et adapte le mode de financement de l'aide sociale dans le but de rendre cette dernière plus performante.

5754/00

N° 5754

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI

relatif à l'aide à l'enfance

* * *

(Dépôt: le 22.8.2007)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (24.7.2007)	1
2) Exposé des motifs	2
3) Commentaire des articles	16
4) Texte du projet de loi	26

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de la Famille et de l'Intégration et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre de la Famille et de l'Intégration est autorisée à déposer, en Notre nom, à la Chambre des Députés, le projet de loi relatif à l'aide à l'enfance.

Cabasson, le 24 juillet 2007

*La Ministre de la Famille
et de l'Intégration,*
Marie-Josée JACOBS

HENRI

*

EXPOSE DES MOTIFS

1. OBJECTIFS

L'aide à l'enfance constitue au Luxembourg un ensemble riche de services très divers impliquant de nombreux interlocuteurs publics et privés. Le présent projet de loi vise en premier lieu les prestations éducatives, sociofamiliales, psychosociales et thérapeutiques développées au bénéfice des enfants et de leurs familles voire de jeunes adultes en voie d'insertion sociale.

Les auteurs du projet de loi se réfèrent explicitement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi qu'à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant pour définir les objets suivants (cf. art. 1er):

- la promotion des droits fondamentaux de l'enfant: sa protection, l'organisation et la prestation des services requis par son développement et son bien-être, la prévention de toutes formes de discrimination ou de violence, la participation sociale et culturelle de l'enfant;
- l'aide sociale des enfants en détresse;
- la précision des missions de l'Etat et des communes;
- la création d'un organisme nouveau: l'office national de l'enfance; l'institution légale du conseil supérieur de la famille et de l'enfance; l'élargissement des missions du centre d'études de populations, de pauvreté et de politiques socio-économiques.

Les auteurs du projet de loi se réfèrent à des documents de référence complémentaires en rapport avec l'engagement des Etats à œuvrer en faveur de l'égalité des femmes et des hommes et de l'égalité des chances pour tous:

- la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, faite à New York, le 18 décembre 1979, approuvée par la loi du 15 décembre 1988, telle qu'elle a été modifiée;
- la Plate-forme d'action de Pékin (1995) et notamment le chapitre L avec ses objectifs stratégiques en rapport avec la lutte contre toute forme de discrimination à l'égard des filles.

Partant du principe directeur de l'*„intérêt supérieur de l'enfant“* (cf. article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant), les auteurs du projet considèrent que la nouvelle loi contribuera à des progrès importants en matière d'aide à l'enfance:

- l'*assistance des parents* qui sont les acteurs principaux et privilégiés du développement harmonieux de leurs enfants (cf. Préambule de la Convention),
- le bannissement formel de toute forme de *violence familiale*,
- le *droit* de l'enfant en détresse de bénéficier des aides requises par sa situation,
- la *participation* active de l'enfant et de ses parents à l'organisation des mesures d'aide,
- la revalorisation de la *prévention*, la promotion des initiatives d'appui en milieu ouvert et la prévention conséquente de mesures „lourdes“ (p. ex. le placement institutionnel),
- la *„déjudiciarisation“ de l'aide sociale* au bénéfice des enfants en détresse; l'institution d'un dispositif public d'aide à l'enfance, complémentaire par rapport aux structures de protection juridique,
- la collecte scientifique de *données fiables* sur l'enfance en détresse,
- une meilleure *coordination* des initiatives d'aide développées par les prestataires divers.

La nouvelle loi prend en considération les recommandations récentes du Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies (document CRC/C/15/Add.250 de janvier 2005; observations suite à l'examen du dernier rapport périodique du Luxembourg) tout comme le débat d'orientation sur l'actuel système d'aide et de protection de la jeunesse au Luxembourg de la commission spéciale „Jeunesse en détresse“ de la Chambre des Députés (session 2003-2004, rapport du 27.10.2003).

Le présent projet de loi ne modifie en aucun point les dispositions de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse et ne conteste nullement la compétence spécifique des instances judiciaires. Dans l'article 19 du projet de loi, les auteurs soulignent formellement „le principe de la priorité de la justice sur l'administration“.

Conscients de la portée sociale de leur initiative, les auteurs du projet ont demandé conseil à un expert de renommée internationale: Jean ZERMATTEN, ancien juge des mineurs du Valais (Suisse),

directeur de l'Institut International des Droits de l'Enfant et membre du Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies (rapport remis à la ministre de la Famille et de l'Intégration le 30.1.2006; document disponible au Ministère de la Famille et de l'Intégration).

*

2. REVALORISATION DE LA PREVENTION

Trop souvent, les services d'aide à l'enfance n'interviennent qu'en situation de crise aiguë. Souvent, les difficultés vécues par l'enfant et son entourage se sont „développées“ pour prendre progressivement une tournure inquiétante voire même dramatique. Selon beaucoup d'experts, au moins 20% des enfants entre 6 et 10 ans sont concernés.

Parmi les nombreux „symptômes“ qui signalent des problèmes physiques, mentaux, affectifs ou sociaux, citons à titre d'exemple des retards au niveau du développement psychomoteur, le manque de concentration, des troubles légers du comportement, un manque de persévérance, l'humeur instable, l'irritabilité, des angoisses, l'énurésie, des tics, des bégaiements ou les difficultés d'apprentissage.

Trop souvent les parents et les membres de l'entourage sociofamilial ont tendance à banaliser voire à ignorer de tels troubles, considérés comme „anodins“, alors que des interventions précoces contribueraient à „redresser“ l'évolution et à garantir à l'enfant un développement plus harmonieux.

Au moment critique de la puberté et de l'adolescence, pour bien des jeunes concernés – apparemment à la grande surprise de leur entourage – on observe une escalade des difficultés: transgression des codes normatifs familiaux, scolaires et sociaux, indiscipline, retrait total, fugues, consommation abusive d'alcool et/ou de drogues, boulimie ou anorexie, comportement sexuel irresponsable, prostitution, vandalisme, vols, violence sur les personnes, automutilations, tentatives de suicide ...

Dans de nombreuses situations, à ce moment, il ne reste que l'intervention en urgence ainsi que le recours aux „grands moyens“: le placement institutionnel, l'accueil dans des institutions spécialisées au Luxembourg et à l'étranger ou l'admission au centre socio-éducatif de l'Etat.

La prévention constitue l'ensemble diversifié des mesures à proposer „en aval“:

- l'aide familiale,
- la formation et la consultation parentales,
- l'intervention orthopédagogique précoce,
- la promotion du développement psychomoteur,
- l'animation socioculturelle, les jeux éducatifs, les initiatives sportives, les engagements bénévoles,
- l'intégration sociale des familles non luxembourgeoises,
- l'accompagnement des parents en situation de rupture ou de divorce,
- la médiation familiale,
- l'accueil socio-éducatif de l'enfant pendant les heures de travail des parents,
- la prise en charge thérapeutique de parents dépressifs, traumatisés, confrontés à des deuils douloureux, alcooliques ou toxicomanes,
- la sensibilisation des parents et des enseignants contre toutes formes de discrimination et de violence,
- la protection efficace de l'enfant contre toute forme de violence subie dans son entourage familial et social ...

En Allemagne par exemple, les frais de telles interventions peuvent être pris en charge par les prestations de la sécurité sociale. Tel n'est pas le cas au Luxembourg. Pour garantir un encadrement de qualité accessible à tous les enfants concernés, le dispositif prévu par le présent projet de loi – intervention de l'office national de l'enfance, subvention publique – constituerait un instrument précieux d'intervention précoce et de prévention.

En dehors des mesures d'*appui psychosocial*, il y a lieu de rappeler les initiatives aux niveaux des transferts sociaux, de l'enseignement et de la formation professionnelle, des soins, des aides au logement ou du transport en commun.

S'il était abusif de „dénoncer“ à chaque fois la famille quand l'enfant ou le jeune manifestent des troubles, il reste vrai que beaucoup de parents se sentent insécurisés voire démunis face à la mission difficile de „réussir“ l'éducation de leurs enfants.

Pour un nombre grandissant de familles, les parents doivent organiser leur parentalité dans des contextes insolites: rupture du lien parental, ménage monoconjugal, famille recomposée, expérience de violences subies soi-même, deuil d'enfants défunts ...

Le bien-être de l'enfant et son développement harmonieux sont fonction de la qualité du lien que les parents cultivent:

- instituer un cadre chaleureux et sûr,
- communiquer des repères fiables (respect des statuts et des rôles en fonction des générations et des sexes, transmission de valeurs, mise en place d'un code normatif, partage de rituels ...),
- renoncer à toutes formes de discrimination et de violence psychique, physique et sexuelle,
- s'abstenir d'instrumentaliser l'enfant (le charger de réaliser ses propres rêves, le recruter comme allié dans les disputes conjugales),
- responsabiliser l'enfant sans le „parentifier“ (de fait, inverser les rôles; p. ex. l'enfant doit consoler ou motiver ses parents; l'enfant doit ramener le père du bistrot) ...

Citons à ce propos le 5e paragraphe du préambule de la Convention relative aux droits de l'enfant:

„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 son rapport, la commission spéciale „Jeunesse en détresse“ de la Chambre des Députés (session 2003-2004, rapport du 27.10.2003) définit la prévention comme un axe prioritaire de l'aide à l'enfance:

„La prévention doit être envisagée comme un instrument essentiel de politique à l'égard des enfants et des adolescents et ce à tous les stades, afin d'éviter dans la mesure du possible, l'apparition de problèmes chez le jeune et/ou sa famille. Elle relève tant de l'aide sociale que de l'aide aux familles ou encore de l'enseignement, de la santé, des loisirs, etc.“

Les difficultés citées que rencontrent les enfants méritent une attention particulière au regard du genre. Il y a lieu de prévoir des mesures ciblées spécifiques pour l'un ou l'autre sexe et surtout des formations en genre au bénéfice des intervenants – femmes et hommes – à tous les niveaux.

*

3. PARTICIPATION DE L'ENFANT

D'après les experts, les principes de la Convention des droits de l'enfant pourraient se regrouper par les trois fameux „P“:

- la protection de l'enfant
- la prestation de services divers
- la participation active de l'enfant.

Les deux premiers „P“ – la protection et la prestation – sont bien ancrés dans les traditions philosophiques et pédagogiques de notre pays. Ils paraissent très évidents. Ils n'interpellent que par rapport aux limites soit des investissements financiers, soit du savoir-faire.

Par contre, le troisième „P“ – la participation – défie les parents, les enseignants tout comme les responsables politiques et sociaux au niveau de leurs visions et de leurs concepts. En effet, il leur demande de relever et de promouvoir la citoyenneté de l'enfant: sa dignité propre, ses compétences, ses ressources, sa liberté, son indépendance et sa responsabilité.

Le défi est de taille. Il impose aux adultes un autre respect face aux enfants: leur demander leur avis, les écouter, considérer leur point de vue, leur confier des décisions et des missions, coopérer avec eux ... L'engagement de promouvoir la participation implique l'abandon de concepts éducatifs paternalistes et autoritaires. Pour tout enfant, ce sera un long cheminement, mais qui porte des fruits bien riches. La citoyenneté, la liberté, la tolérance, le respect, la responsabilité, l'engagement: ce ne sont

point les cadeaux magiques de la majorité, ce sont des trésors qui s’acquièrent patiemment dès la naissance.

Sur ce chemin l’enfant a besoin de guides respectueux, chaleureux et conséquents: parents, éducateurs, enseignants, animateurs, travailleurs sociaux, magistrats, journalistes, décideurs locaux et régionaux.

On peut consacrer des principes humanitaires à travers des documents formels. Mais il s’agit surtout de les transcrire patiemment dans la réalité vécue des familles, des salles de classe, des clubs pour jeunes, des bureaux de police, des consultations des médecins ou psychologues, des salles des tribunaux, des assemblées consultatives des communes et de l’office national de l’enfance.

Dans le document précité, le Comité des Droits de l’Enfant (ONU) recommande au paragraphe 27:

„Le Comité recommande à l’Etat partie de poursuivre ses efforts visant à promouvoir et à œuvrer, au sein de la famille, dans les établissements scolaires et autres institutions, ainsi que dans le cadre des procédures judiciaires et administratives, au respect des opinions de l’enfant et à sa participation dans tous les domaines qui ont un effet sur lui, conformément aux dispositions de l’article 12 de la Convention. Il encourage également l’Etat partie à donner des informations d’ordre éducatif aux parents, enseignants et directeurs d’établissement scolaire, ainsi qu’aux agents administratifs de l’Etat, aux autorités judiciaires, aux enfants eux-mêmes et à la société en général, afin de créer un environnement stimulant dans le cadre duquel l’enfant peut exprimer librement ses opinions.“

C’est au niveau de la participation de l’enfant que certaines mesures de la Plateforme d’action de Pékin doivent d’être intégrés (Chapitre L: La petite fille – Objectifs stratégiques):

- Eliminer toutes les formes de discrimination à l’égard de la petite fille.
- Eliminer les comportements et pratiques culturelles préjudiciables aux filles.
- Promouvoir et protéger les droits de la petite fille et faire mieux connaître ses besoins et son potentiel.
- Eliminer la discrimination à l’égard des filles dans l’enseignement, l’acquisition de capacités et la formation.
- Eliminer la discrimination à l’égard des filles dans les domaines de la santé et de la nutrition.
- Eliminer l’exploitation économique du travail des enfants et protéger les jeunes filles qui travaillent.
- Eliminer la violence contre la petite fille.
- Sensibiliser les petites filles et favoriser leur participation à la vie sociale, économique et politique.
- Renforcer le rôle de la famille dans l’amélioration de la condition de la petite fille.

*

4. INTERDICTION DE TOUTE VIOLENCE FAMILIALE

Le projet de loi rappelle un principe inhérent à la philosophie de la législation luxembourgeoise: l’interdiction de la violence physique et sexuelle, des transgressions intergénérationnelles, des traitements inhumains et dégradants (art. 2).

D’aucuns considèrent que la législation en vigueur apporte des réponses à ce problème. En effet, à l’occasion de la loi du 2 août 1939 relative à la protection de l’enfance, le législateur a supprimé le droit de correction paternelle tel qu’il était réglé par les articles 375 à 383 du code civil. Des textes de portée générale du code pénal interdisent non seulement les coups et blessures volontaires sous toutes leurs formes et conséquences de façon générale, mais également les voies de fait et violences légères (article 563 point 3 du code pénal).

Pourtant, à maintes reprises, le Comité des Droits de l’Enfant (ONU) tout comme les représentants du Conseil de l’Europe ont invité le Luxembourg à prohiber formellement les „châtiments corporels“ au sein des familles.

Citons une fois de plus le Comité des Droits de l’Enfant dans son document de conclusion suite au 2e rapport périodique du Luxembourg (paragraphe 39 et 41):

„Le Comité, réitérant ses recommandations antérieures, prie instamment l'Etat partie d'introduire dans sa législation une disposition interdisant expressément les châtimens corporels au sein de la famille et de renforcer ses actions visant à sensibiliser les parents et les personnes qui subviennent aux besoins des enfants à d'autres formes de discipline non violentes.“ (39)

„(...) Le Comité recommande également à l'Etat partie de renforcer les mesures visant à s'attaquer au problème de la maltraitance des enfants au sein de la famille et de veiller à la prévention et à la dénonciation en temps utile des cas de violence à l'égard des enfants, et à ce que leurs auteurs soient poursuivis.“ (41)

Les auteurs du projet de loi proposent une formulation qui inclut toutes formes de violence physique, psychique et sexuelle et qui identifie l'enfant à la fois comme victime et comme auteur potentiels de violence (cf. article 3).

*

5. CADRE LEGAL DE L'AIDE A L'ENFANCE

Au cours des 30 dernières années, notre pays s'est doté d'un réseau riche et diversifié de services œuvrant dans le champ large de l'aide sociale à l'enfance: placement institutionnel et familial, accueil de jour, aide sociofamiliale, assistance psychosociale, guidance en milieu ouvert, animation, consultation, médiation ...

Dès les années 70, les gouvernements successifs ont investi des moyens de plus en plus généreux afin d'encourager surtout des gestionnaires privés à étendre les prestations existantes, à diversifier leurs projets et à investir au niveau de la qualité professionnelle.

Ce mouvement a été initié au sein des structures d'accueil avec hébergement ouvertes soit aux enfants et aux jeunes en détresse psychosociale, soit à des personnes affectées de handicaps mentaux. Au sein du ministère de la famille, les ministres successifs ont développé des programmes politiques nouveaux au bénéfice des enfants, des adultes, des handicapés ou des seniors en détresse.

Au fil des années, le législateur est intervenu dans ce secteur bien large de l'aide sociale aux enfants par le vote de lois diverses. Citons à titre d'exemple:

- l'organisation du travail social au Luxembourg (loi du 19 mars 1910, conférant la personnalité civile à la Ligue luxembourgeoise contre la tuberculose; loi du 16 août 1923 conférant la personnalité civile à la Société de la Croix Rouge Luxembourgeoise; loi du 25 avril 1983 portant modification de la loi du 19 mars 1910 conférant la personnalité civile à la Ligue luxembourgeoise contre la tuberculose et approbation du changement de dénomination de ladite Ligue en Ligue luxembourgeoise de prévention et d'action médico-sociales);
- l'éducation sexuelle et la prévention de l'avortement clandestin (loi du 15 novembre 1978 relative à l'information sexuelle, à la prévention de l'avortement clandestin et à la réglementation de l'interruption de la grossesse);
- l'organisation des maisons d'enfants de l'Etat (loi du 10 février 1984 portant organisation des services du Centre du Rham; loi du 18 avril 2004 portant organisation des Maisons d'Enfants de l'Etat);
- l'institution du service national de la jeunesse (loi du 27 février 1984 portant création d'un Service National de la Jeunesse);
- la création du revenu minimum garanti (loi du 26 juillet 1986 portant a) création du droit à un revenu minimum garanti, b) création d'un service national d'action sociale, c) modification de la loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité, telle qu'elle a été modifiée par la suite);
- l'institution et la réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat (loi du 12 juillet 1991 portant organisation des Centres socio-éducatifs de l'Etat; loi du 16 juin 2004 portant réorganisation du Centre socio-éducatif de l'Etat);
- l'approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 (loi du 20 décembre 1993);
- l'agrément des services d'adoption et la définition des obligations leur incombant (loi du 31 janvier 1998);

- les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (loi dite ASFT du 8 septembre 1998);
- la lutte contre le surendettement (loi du 8 décembre 2000 a) concernant la prévention du surendettement et portant introduction d'une procédure de règlement collectif des dettes en cas de surendettement; b) portant modification du Livre 1er, Titre 1er, article 4 du Nouveau Code de procédure civile);
- l'adoption internationale et la ratification de la Convention de la Haye (loi du 14 avril 2002 portant approbation de la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale);
- l'institution d'un „Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“ (loi du 25 juillet 2002 portant institution d'un comité luxembourgeois des droits de l'enfant).

Un rôle important revient aujourd'hui aux règlements d'application de la loi dite ASFT qui pour chaque catégorie de prestation définissent des normes minimales en ce qui concerne le personnel – honorabilité, effectifs, formation – et les infrastructures – surfaces, sécurité, hygiène, emplacement, alentours, équipements.

Néanmoins, le Luxembourg manque d'une loi-cadre de l'aide sociale à l'enfance qui règle notamment les questions suivantes:

- évaluation indépendante de la situation, des compétences et des difficultés des enfants en détresse et de leurs familles,
- établissement formel de projets d'intervention et définition de mandats formels d'intervention,
- engagement financier de l'Etat à participer aux frais de la prise en charge,
- droit de l'enfant d'accéder à courte échéance aux prestations socio-éducatives ou psychosociales proposées pour lui,
- concertation et coopération entre les prestataires divers,
- coopération du secteur socio-éducatif et psychosocial avec les instances judiciaires,
- collecte de données et examen scientifique de la situation des enfants au Luxembourg.

L'absence d'un dispositif institué formellement pour assurer ces missions risque d'avoir des conséquences fâcheuses dont la „judiciarisation“ abusive des problèmes vécus par les enfants. Ainsi, en 2003, presque 9 placements sur 10 sont des placements judiciaires (cf. données statistiques en annexe). Ne disposant pas d'un interlocuteur extrajudiciaire mandaté pour gérer adéquatement les situations des enfants et des familles en détresse, de nombreux parents et acteurs professionnels s'adressent immédiatement (ou du moins rapidement) aux instances judiciaires. En plus, certains acteurs ont tendance à présenter aux instances judiciaires des situations „urgentes“ requérant des interventions „immédiates“ sans que des mesures alternatives n'aient réellement pu être envisagées.

La commission spéciale „Jeunesse en détresse“ de la Chambre des Députés (session 2003-2004) examine dans son rapport du 27.10.2003 le problème de la coordination du réseau social (chapitre 4.1.):

„La coordination entre le réseau social et la justice, voire entre les différents services sociaux est lacunaire. Or, la coopération est la condition sine qua non de l'efficacité de l'aide et de la protection des jeunes.

Il serait envisageable de prévoir la mise en place d'un ou de plusieurs organes centralisateurs. Ils stimuleraient et favoriseraient la coordination du réseau social en supervisant les dossiers de jeunesse. Ils serviraient également d'intermédiaire entre les différents services, institutions et organismes sollicités. La mise en place de tels organes permettrait d'éviter qu'une même famille ou un même jeune soient suivis par plusieurs services sociaux différents et ce dans la plus parfaite ignorance mutuelle. Outre à éviter les conséquences parfois négatives d'interventions „multilatérales“ de tels organes éviteraient aussi la mobilisation inutile de plusieurs assistants sociaux sur un même et seul dossier.

Une telle coordination faciliterait, en plus de la coopération entre les différents acteurs sociaux, celle entre les services sociaux conventionnés et la justice.

Il est également possible d'inscrire le principe même d'une telle coopération dans les conventions à signer entre le Ministère de la Famille et le secteur social conventionné.

La Commission encourage en tout état de cause le Ministère de la Famille à intervenir sous une forme ou une autre auprès du secteur social afin d'assurer une réelle coopération en la matière. Il appartiendra au Ministère de la Justice d'en faire de même auprès du SCAS.

*

6. „DEJUDICIARISATION“ DE L'AIDE A L'ENFANCE

Dans l'organisation de la protection et de l'aide sociale à l'enfance, la plupart des pays différencient

- les mesures judiciaires (protection juridique)
- les initiatives socio-éducatives (aide sociale).

Les mesures judiciaires sont ordonnées par les autorités judiciaires compétentes (juge de la jeunesse, procureur d'Etat). En principe, elles sont contraignantes pour l'ensemble des partenaires impliqués: le mineur, ses parents, l'école que fréquente le mineur, l'institution chargée d'exécuter les décisions qui sont prises.

Les initiatives socio-éducatives résultent de décisions consensuelles basées sur l'adhésion des partenaires impliqués.

Il est entendu que chacun des deux „régimes“ présente des avantages et des désavantages. Si le régime judiciaire table sur l'urgence et la protection réciproque des partenaires, s'il permet d'imposer des solutions en cas de nécessité, le régime socio-éducatif arrive mieux à susciter la motivation et la coopération de tous les partenaires.

Dans nos pays voisins, le législateur a mis en place des cadres légaux distincts pour réglementer, différencier, coordonner ces deux dispositifs complémentaires de protection et d'aide.

Le Luxembourg dispose bien d'une loi-cadre sur la protection juridique de la jeunesse (loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse), mais n'a jamais pris l'initiative d'instituer un cadre légal sur le volet de l'aide sociale à l'enfance.

La déjudiciarisation de l'aide à l'enfance constitue un aspect important du présent projet. Les dispositifs proposés promeuvent la participation et l'adhésion de tous les partenaires impliqués. Ceci est particulièrement vrai dans le cas d'un placement. Les parents continuent à exercer l'autorité parentale et sont d'autant plus motivés pour coopérer de façon responsable. Dans ce contexte, le Comité des Droits de l'Enfant de l'ONU rappelle au Luxembourg (document précité, paragraphe 35):

„Le Comité recommande à l'Etat partie de prendre toutes les mesures possibles, y compris revoir sa législation actuelle, pour protéger comme il se doit les droits des parents et les relations parents-enfant et pour que le transfert de l'autorité parentale n'ait lieu que dans des circonstances exceptionnelles et dans l'intérêt supérieur de l'enfant.“

Dans son avis, l'expert Jean ZERMATTEN commente largement l'objectif de la déjudiciarisation (rapport remis le 31 janvier 2006, pp. 13-14).

„Il semble évident, à la lecture de l'avant-projet que le mot déjudiciarisation doit être pris dans sa deuxième acception, c'est-à-dire d'éviter l'intervention judiciaire, en proposant des alternatives de prise en charge en amont du 3e pouvoir. C'est ce qui est compris aussi au plan international. (...)

*Il s'agit ici non d'un choix technique, mais d'un **choix politique**. D'une manière générale, les Etats font une différence de traitement importante entre les mineurs délinquants, qui ont commis un acte répondant aux conditions objectives et subjectives constitutives d'une infraction, d'une part et les mineurs en danger, c'est-à-dire ceux qui éprouvent des problèmes personnels, familiaux, sociaux, qui ne s'expriment pas par des infractions, mais plutôt par des troubles du comportement, d'autre part.*

De très nombreux Etats ont deux systèmes parallèles pour répondre à ces problématiques différentes: une instance pénale qui s'occupe des mineurs délinquants et une ou des instances civiles, tutélaires ou administratives pour répondre aux problèmes posés par les mineurs en danger. Ceci n'est pas une exception, mais plutôt la règle. Quelques pays, comme le Luxembourg, connaissent encore de l'instance unique (par exemple la France), mais bien des pays ont changé leur système pour éviter de nombreuses critiques faites au système unique du Juge des enfants omnipotent; ainsi,

pour prendre des exemples proches, les changements intervenus en 1989 dans le système belge et le dernier en date, l'Espagne, en 2000.

L'idée émise par l'avant-projet d'opérer cette distinction pour permettre la déjudiciarisation paraît conforme aux intérêts des enfants et des familles et aller aussi dans le sens de la Convention des droits de l'enfant. (...). Il y a donc, de la part de la Communauté internationale, une volonté manifeste de déjudiciarisation.

Les auteurs du projet de loi partagent la conviction que la structuration des prestations d'aide à l'enfance contribuera à relever les compétences propres des instances judiciaires et à promouvoir la coopération indispensable entre celles-ci et les services du „secteur psychosocial“.

*

7. REORGANISATION DU PLACEMENT INSTITUTIONNEL

Le secteur du placement institutionnel a été à l'avant-garde du mouvement de réforme initié dès les années 70. Grâce à l'engagement financier de l'Etat les institutions traditionnelles ont évolué de façon spectaculaire:

- o décentralisation des „homes“ traditionnels et institution de communautés de vie,
- o augmentation des effectifs du personnel d'encadrement,
- o laïcisation et professionnalisation du personnel,
- o fermeture des écoles institutionnelles,
- o intégration sociale et culturelle.

Au cours des dernières décennies, le secteur du placement institutionnel a été confronté à des défis nouveaux:

- l'alcoolisme et surtout la toxicomanie d'un nombre grandissant de pensionnaires;
- le recours rapide de certains jeunes à des formes inquiétantes de violence „gratuite“ et dangereuse (violence physique, automutilations);
- des comportements difficiles à gérer et résultant de désordres psychiques graves; l'évolution au cours des 40 dernières années peut être résumée par la citation suivante: „Des orphelins vers les cas sociaux, des cas sociaux vers les prépsychotiques!“;
- la réduction de la durée des mesures de placement; le développement de mesures de guidance en milieu ouvert; la coopération indispensable avec les parents et/ou d'autres membres du ou des réseaux familiaux;
- la nécessité de recourir à des experts externes dans les domaines notamment de la psychiatrie, de la psychothérapie et de la lutte contre la toxicomanie;
- le problème des mineurs migrants non accompagnés; un nombre considérable de ces jeunes arrivent au Luxembourg sans documents d'identité et font de fausses déclarations quant à leur âge et leur pays de provenance; des contrôles médicaux systématiques révèlent que, dans la majorité des cas, le jeune est plus âgé que l'âge déclaré.

Les réformateurs des années 70 ont conçu une forme originale de coopération entre l'organisme gestionnaire, le service prestataire et le ministère de tutelle. La participation financière annuelle de l'Etat est évaluée en fonction d'un budget prévisionnel qui considère

- un nombre défini de places disponibles et un taux d'occupation moyen de ces places,
- un nombre précis de postes, une qualification maximale pour chaque poste, l'évolution actuelle et future de la carrière du détenteur de tout poste,
- des frais d'entretien selon des forfaits par rubriques fixes, en fonction de la capacité et du taux d'occupation (administration, frais d'énergie, déplacements, alimentation, frais médicaux, loisirs ...),
- certaines recettes propres telles les prestations sociales, la participation parentale et communale (les dons ne sont pas considérés).

Le déficit est pris en charge par l'Etat qui verse des avances trimestrielles ou mensuelles. Ce système est appelé en allemand „Fehlbedarfsfinanzierung“.

Le modèle décrit ci-dessus a eu le mérite incontestable de promouvoir le mouvement de réforme à partir des années 1970 et d'en garantir le succès. Néanmoins, il est lié à certains risques:

- Il n'encourage point la flexibilité au niveau des admissions. Les subventions considèrent surtout une capacité d'accueil théorique. L'aide financière de l'Etat n'est réduite que très faiblement si des places restent libres: elle n'augmente que très légèrement quand l'institution dépasse sa capacité effective. Les frais de personnel considérés ne tiennent pas compte du taux d'occupation des places disponibles. D'un point de vue financier, l'institution n'est pas pénalisée quand elle s'oppose à des admissions supplémentaires; elle n'est pas encouragée quand elle fait preuve de flexibilité et admet au-delà de sa capacité théorique.
- De même, la convention actuelle n'opère pas de distinction au niveau de la gravité des troubles dont sont affectés les pensionnaires. Le montant de la subvention ne varie pas en fonction ni de l'intensité ni de la spécificité de l'encadrement requis. Il n'y a pas d'incitation financière à accueillir des pensionnaires „difficiles“.

Les auteurs du projet de loi proposent d'adopter un mode nouveau de participation financière. Celui-ci s'inspire des voies adaptées

- tant dans nos pays voisins,
- que pour les prestations de l'assurance dépendance.

*

8. PARTICIPATION FINANCIERE DE L'ETAT

D'après les dispositions du projet de loi, l'Etat participera aux frais de certaines prestations (cf. article 26), dont le placement institutionnel, par des forfaits mensuels, journaliers ou horaires dus en fonction de services rendus pour autant qu'ils soient proposés par l'office national de l'enfance ou ordonnés dans le cadre de la loi relative à la protection de la jeunesse.

Pour le placement institutionnel, le projet de loi prévoit trois barèmes journaliers différents:

- accueil socio-éducatif
profil du mineur: difficultés sociales et familiales, problèmes scolaires, en danger physique ou moral, éventuellement comportement inapproprié
- accueil orthopédagogique
profil du mineur: troubles graves du comportement, difficultés scolaires majeures, problèmes psychiques attestés comme tels, éventuellement toxicomanie
- accueil psychothérapeutique
profil du mineur: troubles psychiques graves et attestés comme tels, nécessité d'interventions psychiatriques externes ciblées.

Pour l'exercice 2005, les fonctionnaires des services compétents du Ministère de la Famille et de l'Intégration ont évalué les montants des barèmes en prenant en considération:

- la subvention publique par journée d'accueil effectif de 121,48 EURO en 2003 (au vu du décompte), soit de 126,06 EURO en 2005 (adaptation à l'évolution indiciaire: 611,92 en 2003; 634,97 pour le budget de l'exercice 2005);
- que cette subvention ne représentait en 2003 que 82% du prix de pension global dont 18% étaient couverts par des recettes propres (dont les allocations familiales);
- places en accueil socio-éducatif:
participation journalière de 100 EURO (soit un prix de pension global de 130 EURO)
- places en accueil orthopédagogique:
participation journalière de 130 EURO (soit un prix global de 160 EURO)
- places en accueil psychothérapeutique:
participation journalière de 180 EURO (soit un prix de pension global de 210 EURO).

Pour être autorisée à accueillir en régime socio-éducatif, l'institution doit répondre aux normes fixées par le règlement grand-ducal du 16 avril 1999 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de

centres d'accueil avec hébergement pour enfants et jeunes adultes (Mémorial A No 43 du 23 avril 1999).

En régime orthopédagogique l'institution doit en plus assurer les prestations suivantes:

- au moins 1 heure par jour et par usager d'encadrement particulier assuré par des agents faisant valoir une des qualifications suivantes: éducateur gradué, ergothérapeute, kinésithérapeute, pédagogue curatif, psychomotricien, pédagogue, psychologue, psychothérapeute;
- au moins 1 heure par semaine et par usager d'une prise en charge particulière assurée par des agents faisant valoir une des qualifications suivantes: psychologue, pédagogue, psychothérapeute, médecin psychiatre ou médecin pédiatre;
- des prestations de guidance au bénéfice des membres de l'entourage familial évaluées en moyenne à 1 heure par semaine et par usager; ces prestations sont à assurer par des agents faisant valoir une des qualifications énumérées au 1er tiret ci-dessus.

En régime psychothérapeutique, l'institution à part les normes réglementaires, doit assurer les prestations suivantes:

- au moins 1 heure par jour et par usager d'activités à caractère scolaire;
- au moins 1 heure par jour et par usager d'un encadrement particulier assuré par des agents faisant valoir une des qualifications suivantes: éducateur gradué, ergothérapeute, kinésithérapeute, pédagogue curatif, psychomotricien, pédagogue, psychologue, psychothérapeute;
- au moins 2 heures par semaine et par usager d'une prise en charge particulière assurée par des agents faisant valoir une des qualifications suivantes: psychologue, pédagogue, psychothérapeute, médecin psychiatre ou médecin pédiatre;
- au moins 1 heure par semaine et par usager de prestations assurées par un médecin psychiatre au bénéfice de l'équipe d'encadrement, des usagers et de leurs familles;
- des prestations de guidance au bénéfice des membres de l'entourage familial évaluées en moyenne à 1 heure par semaine et par usager; ces prestations sont à assurer par des agents faisant valoir une des qualifications énumérées au 1er tiret ci-dessus.

Ce mode de financement resterait limité aux seules prestations énumérées à l'article 26 du projet de loi. Il ne s'appliquerait point aux services suivants:

- internats sociofamiliaux,
- foyers de jour classiques et crèches,
- maisons relais pour enfants ou foyers scolaires,
- formation affective, conjugale ou familiale,
- animation, activités de vacances.

L'Etat participe par différents types de convention et de participation au financement de ces prestations. Ainsi, pour les maisons relais, les communes assurent 50% du déficit résultant de la différence entre les frais effectifs et la contribution parentale. Pour d'autres services, la majorité des prestations sont effectuées à la seule initiative des usagers voire de leurs familles. Les auteurs du projet de loi proposent – après une phase de démarrage et d'évaluation des expériences effectives – de revoir la liste des prestations considérées à l'article 26.

Le nouveau mode de financement présente des avantages évidents:

- flexibiliser l'accueil,
- garantir un accès plus rapide de l'usager aux prestations dont il a besoin,
- promouvoir la spécialisation des prestations en fonction des besoins effectifs des usagers,
- clarifier les relations entre les instances judiciaires et les prestataires,
- canaliser les interventions en fonction de mandats formels – ceci surtout pour les interventions en milieu ouvert,
- donner une transparence nouvelle aux relations entre les prestataires privés et les pouvoirs publics.

Cf. chapitre 12 ci-après sur l'impact financier.

*

9. OFFICE NATIONAL DE L'ENFANCE

Par la proposition de mettre en place un office national de l'enfance (chapitre 2.1.), les auteurs du projet de loi souhaitent créer un relais indispensable pour l'organisation de l'aide sociale à l'enfance au Luxembourg.

L'office national de l'enfance (ONE) répond à ses missions par la mise en place surtout d'équipes multidisciplinaires régionales (Centre, Sud, Nord). L'ONE, par rapport aux prestataires, constitue un organe indépendant. Il est entendu que les collaborateurs de l'ONE doivent se distinguer par leur compétence, leur expérience et leur discrétion.

La commission spéciale „Jeunesse en détresse“ de la Chambre des Députés propose dans son rapport du 27.10.2003 l'institution d'une „instance de médiation“ (chapitre 1.1.):

„Il est proposé de recourir à une instance de médiation ayant vocation à régler des situations de crise familiale ne nécessitant pas un recours judiciaire, du moins dans l'immédiat, ainsi qu'à assurer une médiation pénale.

Dans la limite du possible, les situations problématiques et délictuelles des jeunes devraient être traitées par une telle instance. Il serait dès lors envisageable d'inscrire dans le cadre de la loi du 10 août 1992 l'obligation pour les juridictions de la jeunesse d'inviter préalablement les parties concernées à tenter une médiation, de sorte qu'elles ne pourraient intervenir qu'en ordre subsidiaire en cas d'échec de la procédure de médiation.

Il est évident que le recours à une médiation implique comme tout procédé de médiation l'accord de toutes les parties concernées. Cette instance pourrait être saisie tant par les autorités judiciaires compétentes que par les différents services sociaux.

La question s'est posée de savoir s'il y avait lieu de créer une nouvelle structure ou d'avoir recours à des organes déjà existants.“

Citons, à ce propos, également l'avis de Jean ZERMATTEN (p. 14):

„Une fois encore, il s'agit d'un choix politique. Aller dans le sens de l'avant-projet semble raisonnable pour éviter de systématiquement avoir recours au judiciaire (même si ce dernier a aussi la faculté de classer des affaires ou de trouver des modes d'intervention extrajudiciaires). Dans le genre de difficultés que vivent à l'heure actuelle les familles et les enfants, très souvent ceux-ci sont à la recherche d'un renseignement, d'un conseil éducatif, d'une adresse d'un spécialiste, d'une requête d'un soutien éducatif léger ou font des appels à l'aide. (...) Cette situation n'est pas satisfaisante et il est inopportun que le public doive s'adresser au judiciaire pour de telles démarches.

Selon les auteurs de l'avant-projet, la plupart des placements sont le fait du judiciaire, sans que l'on ait vraiment examiné les alternatives à de telles décisions.

Il n'est pas choquant du point de vue de l'intervention face à des mineurs en danger de donner des compétences à un organisme qualifié d'aide sociale à l'enfance. On pourrait ici faire référence à une expérience récente de déjudiciarisation menée au Liechtenstein depuis 2000, qui va dans le même sens que ce qui est proposé au Luxembourg. La taille de la Principauté (35.000 habitants) favorise évidemment ce type d'essai, mais le Luxembourg pourrait s'en inspirer, d'autant plus que l'évaluation faite semble positive et la décriminalisation (terminologie utilisée dans le rapport) devrait être systématisée. Le Comité (des Droits de l'Enfant des Nations Unies), dans ses observations finales salue cette initiative et exprime la recommandation que cette „décriminalisation“ se poursuive.“

*

10. COLLECTE SCIENTIFIQUE DE DONNEES FIABLES

Les politiques développées dans l'intérêt de l'enfant doivent considérer les réalités complexes auxquelles sont confrontés les enfants et leurs familles dans une société en évolution rapide. Pour évaluer correctement les besoins effectifs, pour mesurer l'impact des dispositifs en place, pour envisager et initier des mesures nouvelles, les décideurs sociaux doivent pouvoir recourir aux contributions scientifiques d'instituts de recherche, mandatés pour collecter et analyser les données disponibles.

Dans ses conclusions et recommandations suite au 2e rapport périodique, présenté par le Luxembourg à Genève le 13 janvier 2005, le Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies souligne au para-

graphe 17 du document „Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention. Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child. Luxembourg“ (CRC/C/15/Add. 250):

„Le Comité recommande à l'Etat partie de poursuivre et de renforcer ses actions visant à mettre en place un système global de collecte de données comparatives et ventilées sur la Convention. Ces données devraient concerner tous les enfants âgés de moins de 18 ans et être ventilées par groupes d'enfants nécessitant une protection particulière. L'Etat partie devrait en outre mettre en place des indicateurs pour suivre et évaluer efficacement les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Convention et pour évaluer les effets des politiques touchant les enfants.“

Au paragraphe 41, le Comité recommande:

„A la lumière de l'article 19 de la Convention, le Comité recommande à l'Etat partie de mener une étude sur la violence, plus particulièrement sur les sévices et la violence sexuels, afin d'évaluer l'étendue, les causes, la portée et la nature de ces pratiques. (...)“

Dans le projet de loi, la collecte et l'analyse des données concernant l'enfance en détresse sont confiées au Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques.

*

11. ANNEXE 1: DONNEES STATISTIQUES

11.1. Population des enfants au 1.1.2005

Age	Garçons	Filles	Total	Taux/Population
0	2.822	2.629	5.451	
1	2.810	2.469	5.279	
2	2.823	2.643	5.466	
3	2.882	2.754	5.636	
4	3.012	2.837	5.849	
0-4	14.349	13.332	27.681	6,1%
5	2.956	2.826	5.782	
6	2.859	2.691	5.550	
7	2.929	2.842	5.771	
8	3.107	2.875	5.982	
9	2.993	2.843	5.836	
5-9	14.844	14.077	28.921	6,4%
10	2.942	2.938	5.880	
11	2.977	2.769	5.746	
12	2.880	2.807	5.687	
13	2.866	2.667	5.533	
14	2.957	2.719	5.676	
10-14	14.622	13.900	28.522	6,3%
15	2.769	2.673	5.442	
16	2.704	2.704	5.408	
17	2.633	2.559	5.192	
15-17	8.106	7.936	16.042	3,5%
cohorte de 3 ans				
Total enfants	51.921	49.245	101.166	22,2%
Total popul.	224.740	230.260	455.000	100,0%

11.2. Population totale, luxembourgeoise et étrangère au 1.1.2005

<i>Population totale</i>				<i>Population étrangère</i>			
<i>Age</i>	<i>Hommes</i>	<i>Femmes</i>	<i>Total</i>	<i>Hommes</i>	<i>Femmes</i>	<i>Total</i>	<i>Taux/ Cohorte</i>
0-4	14.349	13.332	27.681	7.510	6.891	14.401	52,0%
5-9	14.844	14.077	28.921	6.507	6.238	12.745	44,1%
10-14	14.622	13.900	28.522	5.898	5.697	11.595	40,7%
15-19	13.347	12.965	26.312	5.184	4.960	10.144	38,6%

11.3. Divorces et enfants concernés

<i>Année</i>	<i>Mariages N</i>	<i>Divorces N</i>	<i>Divorces % / Mariages</i>	<i>Enf. mineurs concernés (N)</i>
1980	2.149	582	27%	523
1990	2.312	759	33%	581
2000	2.148	1.030	43%	1.006
2004	1.999	1.055	53%	1.048

11.4. Nombre d'enfants placés

<i>Type de placement</i>	<i>2001 (31.12.)</i>	<i>2002 (31.12.)</i>	<i>2003 (31.12.)</i>	<i>2004 (31.12.)</i>	<i>2005 (31.12.)</i>	<i>2005 taux enfants placés</i>
Centres d'accueil (privés)	305	309	318	321	320	37%
Foyers d'accueil et de dépannage (privés)	47	47	36	39	38	4%
Maisons d'Enfants (Etat)	60	64	60	60	60	7%
Centre socio-éducatif	64	73	79	68	82	9%
Placement à l'étranger	78	83	103	114	123	14%
Placement familial	227	224	227	233	249	29%
Total	781	800	823	835	872	100%
Taux/Population 0-17	0,77%	0,79%	0,81%	0,83%	0,86%	

11.5. Taux des placements judiciaires

<i>Année</i>	<i>Taux</i>
1999	71%
2000	60%
2001	72%
2002	79%
2003	87%
2005	78%

11.6. Adoptions nationales et internationales

<i>Année</i>	<i>Adoptions nationales</i>	<i>Adoptions internation.</i>	<i>Total</i>
2001	5	61	66
2002	2	49	51
2003	3	54	57
2004	7	64	70
2005	3	41	44

11.7. Internats sociofamiliaux – nombre d'enfants

<i>a) Accueil de jour et de nuit</i>			
<i>Gestionnaire</i>	<i>2003/2004</i>	<i>2004/2005</i>	<i>2005/2006</i>
J. Brocquart	237	248	239
AGEDOC	172	178	175
Anne Asbl	40	39	40
TOTAL	449	465	454
<i>b) Accueil de jour (semi-internat)</i>			
<i>Gestionnaire</i>	<i>2003/2004</i>	<i>2004/2005</i>	<i>2005/2006</i>
J. Brocquart	32	44	49
AGEDOC	1	1	0
Anne Asbl	30	28	30
TOTAL	63	73	79

11.8. Maisons-Relais pour Enfants et autres foyers d'accueil de jour

Places disponibles en juillet 2006:

– Maisons-Relais pour Enfants:	8.711
– Crèches et foyers de jour classiques:	2.014
– Semi-internats pour enfants de 6-12 ans:	40
– Total:	10.765 (21% des enfants de 0 à 11 ans)

Répartition: 81 communes

Projets en voie de planification:	9.640 places supplémentaires
Capacité visée:	30.000 places

*

ANNEXE 2: IMPACT FINANCIER

12.1. *Office National de l'Enfance*

- Frais de personnel (6 postes dans une phase de démarrage): **550.000** EUR
- Indemnités d'experts externes (proposition): **75.000** EUR
- Autres frais de fonctionnement: **125.000** EUR

12.2. *Dotation supplémentaire du Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-économiques*

Proposition d'une dotation annuelle supplémentaire de **50.000** EUR

12.3. *Dotation du Ministère de la Famille et de l'Intégration (art. 26)*

- Transferts des crédits inscrits aux articles budgétaires
 - o 12.1.33.002: Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de centres d'accueil conventionnés pour jeunes
 - o 12.1.33.005: Participation de l'Etat aux frais des services de placement familial conventionnés
 - o 12.1.33.010: Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de l'aide socio-éducative en milieu ouvert (centres d'accompagnement en milieu ouvert)
 - o 12.1.33.016: Accueil socio-éducatif, orthopédagogique et psychothérapeutique de mineurs en détresse (crédit non limitatif)
 - o 12.1.33.020: Participation de l'Etat aux frais de l'aide familiale en milieu ouvert
 - o 12.1.34.010: Placement familial: secours aux familles d'accueil et à des associations sans but lucratif œuvrant dans ce domaine
 - o 12.2.34.013: Participation de l'Etat aux frais de placement à l'étranger (crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)
- Dotation complémentaire (estimation): **1.000.000** EUR

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er.

L'article 1er définit les objectifs et le champ d'application de la loi.

Le 1er alinéa définit la structuration du projet de loi, relève les organes à créer et l'extension des activités d'autres organisations.

Le 2e alinéa précise la population visée par le projet de loi.

La loi du 18 mars 2000 – portant création d'un régime de protection temporaire; – portant modification de la loi modifiée du 3 avril 1996 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile vise

- les enfants qui séjournent au Luxembourg à titre temporaire,
- les enfants réfugiés en cours de procédure.

A noter que, en dehors des mineurs en difficulté, la loi s'applique également aux jeunes adultes en détresse qui en font la demande. Sont visés tout particulièrement des pensionnaires des foyers d'accueil de 18 ans et plus qui, en vue de leur insertion sociale et professionnelle, continuent à bénéficier d'aides diverses. L'expérience montre que, dans la très grande majorité des cas, les mesures sont définitivement arrêtées avant l'âge de 21 ans.

Article 2.

L'article 2 relève les principes inhérents à toute initiative dans le domaine visé.

Le premier alinéa se réfère au préambule et à l'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Le Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies, suite à l'examen du rapport périodique du Luxembourg en janvier 2005, émet deux recommandations à ce propos (document CRC/C/15/Add.250 du 28 janvier 2005, paragraphes 20 et 21):

„Le Comité recommande à l'Etat partie de redoubler d'efforts pour veiller à l'application des lois existantes qui garantissent le principe de non-discrimination et le strict respect de l'article 2 de la Convention, et d'adopter une stratégie volontariste et globale pour éradiquer la discrimination pour quelque motif que ce soit à l'égard de tous les groupes vulnérables.“ (Paragraphe 20)

„Le Comité demande en outre que dans le prochain rapport périodique figurent des renseignements précis sur les mesures et programmes en relation avec la Convention mis en chantier par l'Etat partie pour donner effet à la Déclaration et au Programme d'action adoptés en 2001 par la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, compte tenu également de l'Observation générale No 1 (2001) du Comité sur les buts de l'éducation.“ (Paragraphe 21).

*

Le 2e alinéa reprend un des principes directeurs de la Convention: l'intérêt supérieur de l'enfant.

„Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.“ (Article 3, alinéa 1er)

En janvier 2005, le Comité des Droits de l'Enfant note à ce propos:

„Le Comité recommande à l'Etat partie de renforcer ses actions visant à faire en sorte que le principe général de l'intérêt supérieur de l'enfant soit compris et intégré comme il se doit dans toutes les dispositions légales, dans les décisions judiciaires et administratives, ainsi que dans les projets, programmes et services touchant les enfants.“ (Paragraphe 25)

*

Au sein des foyers familiaux tout comme des communautés socio-éducatives, le recours à la violence physique, psychique ou sexuelle est prohibé (alinéa 3). Les auteurs ne visent pas seulement les châtements corporels, mais également les punitions „psychiques“ comme l'humiliation, le chantage affectif, la menace d'exclusion de la communauté. D'après la formulation du texte, tous les membres de la communauté familiale ou éducative – enfants, parents, grands-parents, éducateurs – peuvent être considérés à la fois comme victimes ou auteurs potentiels de violence. L'expérience judiciaire ou socio-éducative confirme que de plus en plus fréquemment, des parents sont menacés voire battus par leurs enfants adolescents.

Dans sa recommandation 1666 (2004), „Interdire le châtement corporel des enfants en Europe“, l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe note:

„L'Assemblée estime que tous les châtements corporels infligés aux enfants violent leur droit fondamental au respect de leur dignité humaine et de leur intégrité physique. (...) Dans nos sociétés européennes, frapper un être humain est prohibé et l'enfant est un être humain. Il faut casser l'acceptation sociale et juridique du châtement corporel des enfants. (5)

L'Assemblée est inquiète de constater que, jusqu'à présent, seule une minorité d'Etats sur les quarante-cinq Etats membres a interdit officiellement les châtements corporels au sein de la famille et dans tous les autres contextes. (...) (6)

L'Assemblée invite donc le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à lancer, dans l'ensemble des Etats membres, une campagne coordonnée et concertée pour l'abolition de tous les châtements corporels infligés aux enfants. L'Assemblée note les succès du Conseil de l'Europe quant à l'abolition de la peine de mort et elle demande à l'Organisation de s'atteler de la même façon à faire de l'Europe, sans tarder, une zone exempte de châtement corporel pour les enfants. (7)“

L'Assemblée invite enfin le Comité des Ministres à recommander aux Etats membres:

„i. de se doter d'une législation appropriée qui prohibe les châtimens corporels aux enfans, notamment au sein de la famille; (...) (9)“

Article 3.

L'article définit certaines notions.

Pour le terme „enfant“ la présente loi reprend la définition de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 (article 1er). Sont précisées les notions de „jeune adulte“, de „détresse“ et de „placement“.

Article 4.

A l'heure actuelle, le Luxembourg ne dispose pas d'un organe central chargé d'organiser et de coordonner les mesures d'aide sociale à l'enfance. En Allemagne, ce rôle incombe au „Jugendamt“, en Communauté française de Belgique à la Direction générale de l'aide à la jeunesse, en France aux Conseils généraux des différents départements.

Le projet propose d'instituer un tel organe, appelé „Office national de l'enfance“ (ONE). De par son statut d'organisme public, placé sous la tutelle directe du ministre compétent, l'ONE bénéficie de l'autorité et de l'indépendance requises pour assumer les missions qui lui sont confiées.

Ces missions sont précisées à l'alinéa 1er.

Article 5.

L'article 5 définit l'orientation déontologique du fonctionnement de l'ONE.

Article 6.

Le texte prévoit l'institution d'une commission consultative auprès du directeur de l'ONE, chargée d'apporter ses contributions aux niveaux tant de la conception que de la réalisation des missions confiées à l'ONE.

Vu le caractère innovateur de l'ONE, vu l'importance éminente de ses fonctions, il est souhaitable d'associer de près les partenaires impliqués. Au niveau des organismes publics, ce sont les ministères de la famille, de l'éducation nationale, de la justice et de la santé tout comme les instances judiciaires. A l'échelle privée, ce sont les responsables des services offrant des prestations dans le champ large de l'aide à l'enfance.

D'un côté, l'ONE devra considérer les expériences, les préoccupations, les ambitions et les sensibilités des partenaires impliqués. D'autre part, la motivation de partenaires à coopérer aux missions de l'ONE sera fonction e. a. de leurs chances d'adhésion et de participation active.

Articles 7.-9.

L'article 7 traite de la direction de l'ONE. Les auteurs du projet de loi proposent des mandats renouvelables limités dans le temps.

Le personnel de l'ONE comprend

- des collaborateurs bénéficiant du statut de fonctionnaire ou d'employé de l'Etat, chargés surtout d'assurer l'organisation et la direction dans un esprit d'indépendance et de continuité;
- des collaborateurs affectés temporairement, faisant bénéficier l'organisme de leur expérience de terrain, lui garantissant un apport d'innovation, de multi- et d'interdisciplinarité.

Pour ce qu'il est du cadre du personnel de l'ONE (article 8), le texte proposé s'inspire des lois récentes portant réorganisation des maisons d'enfants de l'Etat (loi du 18 avril 2004) et du centre socio-éducatif de l'Etat (loi du 16 juin 2004). Il est entendu que les fonctionnaires de l'ONE participent aux missions d'évaluation, d'élaboration de projets et de concertation et qu'ils sont appelés à coordonner les travaux des équipes multidisciplinaires.

L'affectation temporaire (article 9) permet d'associer le „secteur“ des divers services d'aide sociale à l'enfance aux travaux de l'ONE. Il assure à l'ONE l'apport indispensable de personnes qui se qualifient tant par leur formation que par leur expérience de terrain. Il canalise, au sein des équipes, le risque du „burn-out“.

L'article 9 souligne la préoccupation de la qualification des collaborateurs détachés. Il est entendu que, pour la durée de leur affectation à l'ONE, ils respectent les principes définis à l'article 5 et qu'ils exercent leur mission sous la responsabilité du directeur de l'ONE. Au niveau de la formation continue, une place de choix revient aux droits humanitaires, à l'application du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, au respect du principe de la non-discrimination et à la compétence en genre. Cf. article 2.

Article 10.

Le projet de loi entend confier une base légale au Conseil supérieur de la famille et de l'enfance.

C'est à l'initiative du premier ministre ayant formellement dans ses attributions la famille, M. Pierre FRIEDEN, qu'a été créé par arrêté grand-ducal du 19 janvier 1952 un „Conseil Supérieur de la Famille et de l'Enfance“. L'article 2 précise que le nouvel organe a un caractère consultatif sur „toutes les questions se rapportant à la Famille et à l'Enfance. Il donne son avis notamment sur les questions qui lui sont soumises par le Ministère de l'Education Nationale, de la Famille et de la Population. Il propose, en outre, au Ministère de l'Education Nationale, de la Famille et de la Population les réformes et innovations législatives qu'il juge indispensables au bien-être des Familles“.

Le règlement grand-ducal du 29 mars 1975 portant création d'un Conseil Supérieur de la Famille, pris à l'initiative du Ministre de la Famille, du Logement Social et de la Solidarité, M. Bernard BERG, modifie légèrement les objectifs et la composition du Conseil.

Le règlement grand-ducal du 2 février 1994, à l'initiative du Ministre de la Famille et de la Solidarité, M. Fernand BODEN, apporte de nouvelles modifications concernant le titre et les attributions – Conseil Supérieur de la Famille et de l'Enfance – tout comme la composition. 15 organismes privés et publics sont représentés au Conseil.

Article 11.

Au niveau international, les représentants des pouvoirs publics luxembourgeois sont souvent interpellés par rapport au manque de données fiables concernant la situation d'enfants ou de jeunes en détresse. Ainsi, la délégation luxembourgeoise, chargée de présenter et de défendre en janvier 2005 le 2e rapport périodique devant le Comité des Droits de l'Enfant à Genève (ONU, Convention relative aux droits de l'enfant) n'était pas en mesure de fournir les données requises en ce qui concernait entre autres

- les réfugiés mineurs non accompagnés,
- les enfants victimes de traite humaine,
- les victimes mineures de violence sexuelle,
- les victimes mineures d'exploitation sexuelle à des fins commerciales,
- les auteurs et les victimes mineurs de violence physique et psychique,
- l'extension de la violence intrafamiliale,
- les causes des troubles et des difficultés que vivent les jeunes (violence, toxicomanie, suicides, vandalisme, troubles alimentaires ...),
- les besoins et les attentes des citoyens par rapport aux services d'aide sociale à l'enfance ...

Le Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies, suite à l'examen du rapport périodique du Luxembourg en janvier 2005, consacre deux observations au thème de la collecte des données (document CRC/C/15/Add.250 du 28 janvier 2005, paragraphes 16 et 17; cf. exposé des motifs).

Par le passé, le ministère de la famille a eu des contacts de coopération ponctuels avec le CEPS (loi du 10 novembre 1989 portant création d'un Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-économiques auprès du Ministère d'Etat).

Les auteurs du projet de loi proposent d'étendre et d'institutionnaliser ces liens de coopération afin de procurer aux décideurs politiques des données fiables qui puissent mieux orienter les initiatives développées.

De plus en plus, aux niveaux régional et communautaire, des politiques concertées se mettent en place. La collecte de données comparables constitue une contribution indispensable. Ainsi, depuis quelques années, le CEPS représente le Luxembourg au sein d'un réseau européen d'observatoires nationaux de l'enfance, „ChildONEurope“, institué par le groupe de travail intergouvernemental permanent „Europe de l'Enfance“.

Le projet de loi élargit les missions du CEPS en lui confiant la mission d'effectuer et/ou de faire effectuer des études de l'enfance. L'orientation des activités est définie par quatre experts nommés par le Gouvernement.

La collecte scientifique de données fiables sur l'enfance en détresse doit être ventilée – entre autres – par sexe.

Article 12.

Pour un certain nombre d'écoliers ou d'élèves, confrontés à des difficultés psychosociales majeures, l'accueil temporaire et/ou partiel dans une école particulière – ayant la vocation d'assurer un encadrement scolaire particulier – pourrait favoriser les démarches socio-éducatives ou psychothérapeutiques et, de ce fait, promouvoir une meilleure intégration scolaire. Les auteurs du projet de loi proposent de profiter des cadres institutionnels disponibles. Ils envisagent notamment une scolarisation temporaire dans les écoles internes du Centre socio-éducatif de l'Etat et des Maisons d'Enfants de l'Etat.

L'ancienne école interne des maisons d'éducation de l'Etat (Dreiborn et Schrassig) a été reconstituée comme institut d'enseignement socio-éducatif par le règlement grand-ducal du 3 septembre 1995 et par la loi du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat. L'article 2 du règlement précité définit les objectifs de l'institut:

- enseignement fortement individualisé, orienté prioritairement en fonction des intérêts, des difficultés et des besoins personnels de chaque élève,
- orientation des programmes en fonction des connaissances effectives et des lacunes scolaires éventuellement cumulées par les élèves,
- participation aux missions de préservation et de garde,
- application d'une pédagogie de la réussite et de la motivation personnelle: fragmentation des contenus en modules réduits; choix soigneux des méthodes pédagogiques et des outils didactiques en fonction de l'âge, du niveau intellectuel et des expériences humaines des élèves; évaluation axée sur les acquis; introduction dans les programmes de nombreux cours d'expression corporelle et artistique,
- accentuation de la mission d'initiation à la vie autonome en milieu ouvert par l'introduction de cours d'économie domestique, de travail artisanal et de communication sociale et professionnelle.

Le règlement grand-ducal, en son article 7, institue un collège d'inspection de 5 membres, qui sont nommés par le ministre de l'Education nationale.

Des enfants de 6 à 12 ans notamment, pourraient être scolarisés dans le cadre de la classe orthopédagogique des Maisons d'Enfants de l'Etat (loi du 18 avril 2004 portant organisation des Maisons d'Enfants de l'Etat).

Article 13.

Le texte souligne la responsabilité de l'Etat et des communes dans le domaine visé de l'aide sociale à l'enfance. Les interventions publiques sont subsidiaires par rapport à la responsabilité première des parents.

L'action publique se situe à 4 niveaux:

- l'environnement socioculturel favorable,
- le soutien aux parents au niveau de la conciliation de la vie familiale et des obligations professionnelles,
- l'institution et l'appui de services d'assistance,
- la promotion de la participation active des enfants et des parents.

La responsabilité principale des communes consiste à créer, avec l'appui de l'Etat, des structures d'accueil flexibles pour enfants. Sont visées en premier lieu les maisons relais pour enfants.

Dans ce contexte, il y a lieu de renvoyer aux recommandations réitérées du Conseil de l'Europe. Citons la Recommandation No R (96) 5 du Comité des Ministres aux Etats Membres sur la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale (principes 17 et suivants de l'annexe):

„Il devrait exister dans les secteurs public et privé (...), une large diversité de services de haute qualité chargés d'aider les femmes et les hommes à mieux concilier leurs responsabilités profes-

sionnelles et familiales. Ces services devraient fonctionner à l'échelon local et couvrir l'accueil des enfants, les soins aux enfants et l'éducation des enfants à charge (...).“ (17)

„(...) Les gouvernements devraient s'assurer que l'accès aux services est offert à tous les enfants, et que ceux-ci ne peuvent être exclus à cause de la situation – notamment financière – des parents.“ (21)

Article 14.

L'article 14 précise la mission de l'Etat dans les domaines de la promotion, de la prévention et de la participation.

- *Prévention*: il faut penser ici aux activités générales de prévention, qui existent déjà ou qui pourraient être développées: l'harmonisation et la coordination de ces activités, la sensibilisation des enfants et de leurs parents, l'organisation de campagnes destinées à éliminer la violence et les diverses formes de dépendances (alcool, tabac, drogue ...).
- *Promotion* de la jeunesse: une identification des besoins, l'encouragement de la participation aux activités extrascolaires, sportives, sociales et culturelles, l'organisation d'activités de jeunesse favorisant la participation, la socialisation et l'autonomie.
- *Promotion des droits de l'enfant*: travail d'information sur la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et de formation sur son contenu (enseignants et élèves).
- *Coordination* entre les différents acteurs du domaine de l'enfance, notamment entre les autorités scolaires, sanitaires, les instances judiciaires et les instances administratives publiques.

Pour répondre à cette mission, l'Etat coopère avec les organismes publics et privés qui poursuivent des objectifs similaires. Citons à titre d'exemples le Service National de la Jeunesse ou les associations nationales des scouts et guides.

Le dernier alinéa répond aux recommandations du Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies (document CRC/C/15/Add.250 du 28 janvier 2005):

„Le Comité recommande à l'Etat partie d'élaborer et de mettre en œuvre un plan d'action national global en faveur des enfants visant à l'application des principes et des dispositions de la Convention et prenant en compte, en particulier, le document final de la session extraordinaire de l'Assemblée générale de mai 2002 consacrée aux enfants, intitulé „Un monde digne des enfants“.“ (Paragraphe 11)

„Le Comité recommande à l'Etat partie de créer un organisme interministériel ou de mandater un organe administratif existant, qui aurait pour mission précise de coordonner toutes les activités liées à la mise en œuvre de la Convention, et de le doter des ressources humaines et financières nécessaires.“ (Paragraphe 13)

Article 15.

Sont définies les prestations socio-éducatives et psychosociales proposées dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance:

- le placement institutionnel de jour et de nuit au Luxembourg (foyers et centres d'accueil pour enfants, adolescents et jeunes adultes; foyers d'accueil et de dépannage; pensions de jeunesse; Maisons d'Enfants de l'Etat; Centre socio-éducatif de l'Etat);
- le placement institutionnel de jour et de nuit dans des institutions étrangères;
- le placement familial de jour et de nuit;
- le placement de jour dans un foyer orthopédagogique ou psychothérapeutique (p. ex. un des foyers thérapeutiques rattachés au „Kannerschlass Suessem“);
- l'accueil en internat sociofamilial (gestion privée de services qui, sur le plan institutionnel, sont indépendants des écoles de leurs pensionnaires);
- l'accueil institutionnel de jour (crèches, foyers de jour, garderies, portes ouvertes, maisons relais pour enfants);
- l'accueil familial de jour; l'accueil au domicile d'assistantes maternelles/parentales;
- l'intervention au domicile des usagers (aide sociofamiliale, concernant prioritairement les aspects en rapport avec l'économie domestique; assistance psychosociale et éducative);

- l'intervention orthopédagogique précoce;
- l'aide et l'assistance psychosociale en milieu ouvert („street work“);
- la formation affective et l'éducation sexuelle extrascolaires; la préparation au mariage; la formation familiale et parentale;
- le conseil familial, social, éducatif;
- la consultation psycho-affective; la consultation psychothérapeutique;
- la médiation familiale et sociale;
- le soutien psychosocial (mesures diverses de promotion et de revalidation à travers la musique, la danse, l'art, l'équitation, les exercices de psychomotricité, l'élevage et l'entretien d'animaux domestiques);
- l'assistance médicale, psychothérapeutique et juridique des prestataires pour autant que la situation de l'enfant l'exige.

Par rapport au dernier tiret, il y a lieu de souligner que la situation de l'enfant peut requérir une assistance ciblée des prestataires par des spécialistes faisant valoir des compétences particulières. Citons à titre d'exemple:

- la prise en charge de nouveaux-nés affectés par la toxicomanie de leurs parents,
- l'encadrement de jeunes ayant subi des formes exécrables de violence,
- l'accueil de mineurs ayant fugué de leur famille ou de leur foyer.

A noter que certains intervenants qui se qualifient pour les prestations énumérées à l'article 15 exercent leurs activités sous l'autorité notamment du ministre de la santé. Cf. article 18.

En ce qui concerne le financement des prestations et la participation de l'Etat en particulier, il est renvoyé à l'article 26.

Article 16.

L'article 16 définit des obligations auxquelles sont soumis les services d'aide sociale à l'enfance.

1. Le service doit être agréé.
2. Le service développe ses initiatives en fonction d'un projet d'orientation („Leitbild“, „Betriebsphilosophie“). Ce document fait référence à la Convention relative aux droits de l'enfant. Il témoigne de la préoccupation particulière pour les enfants affectés au niveau de leurs ressources et compétences.
3. Une place large revient au droit de participation des enfants et de leurs parents.
4. Le service fait preuve d'ouverture et de transparence en précisant les conditions d'accès et en définissant formellement les droits et les obligations réciproques.
5. Le service est tenu de documenter ses prestations.
6. Il veille à la supervision et à la formation de ses collaborateurs.
7. Il coopère avec l'ensemble des partenaires impliqués.
8. Il institue des formes d'évaluation de la qualité de ses prestations.

Ces obligations ont une triple finalité:

- la promotion des droits des usagers,
- la contribution à la qualité des prestations,
- la mise en réseau des prestataires.

Article 17.

L'article prévoit l'établissement d'un code socio-éducatif précisant l'attitude du personnel des services d'aide sociale à l'enfance. Partant des principes fondamentaux de la Convention relative aux droits de l'enfant, le code soulignera les valeurs de base qui doivent orienter l'éducation de l'enfant:

- respect et reconnaissance,
- sécurité matérielle et psychique,
- tolérance et non-discrimination,
- coopération et participation,

- transmission de valeurs et de repères,
- intégration sociale et culturelle.

Dans ce contexte, l'aspect de la participation active de l'enfant constitue le volet le plus innovateur. Il vise le droit de l'enfant à exprimer son point de vue en toute matière qui le concerne, à prendre une part active dans le processus de décision et de réalisation, à assumer sa part de responsabilité, à être initié progressivement à la citoyenneté active.

Article 18.

Etant donné que les prestations d'aide à l'enfance sont assurées par des institutions placées sous la tutelle de plusieurs ministres, il est indiqué d'instituer un comité interministériel ayant, dans le domaine visé, des missions d'évaluation et de coordination. La création d'une telle structure est formellement souhaitée par les Ministres de la Santé et de l'Education nationale et de la Formation professionnelle.

Article 19.

L'article précise et délimite la compétence d'intervention de l'ONE en matière d'aide des enfants en détresse.

Les mesures prononcées à titre provisoire ou définitif par les instances judiciaires priment sur toutes les mesures proposées par l'ONE. De même, il est entendu que les jeunes en conflit avec la loi relèvent de la compétence exclusive des instances judiciaires.

Article 20.

L'article 20 précise les initiatives de l'ONE en matière d'aide sociale des enfants en détresse.

L'évaluation individuelle d'enfants en difficulté tout comme l'établissement de projets d'intervention (tirets 1, 2, 3 et 4) rappellent les fonctions assumées, dans le secteur de la dépendance, par la Cellule d'Evaluation et d'Orientation, rattachée à l'Inspection Générale de la Sécurité sociale. Il est difficilement concevable que les prestataires arrêtent eux-mêmes les projets d'intervention. D'un autre côté, il est tout aussi indispensable de les associer à l'élaboration et à la réévaluation de ceux-ci.

Partant des principes inscrits dans la Convention relative aux droits de l'enfant, les auteurs du projet de loi soulignent que

- a) les parents sont les premiers et principaux responsables et acteurs de l'éducation familiale en général et de l'aide sociale aux enfants en particulier;
- b) les enfants ont le droit d'être associés dans la mesure du possible aux décisions qui les concernent.

L'ONE a donc l'obligation de faire participer les enfants et leurs parents à l'élaboration de solutions appropriées (tiret 2).

Les auteurs du projet de loi relèvent que l'ONE ne dispose d'aucun pouvoir coercitif. Ceci ne dispense point ses collaborateurs d'effectuer vis-à-vis des enfants et des parents un travail d'explication, de motivation voire de conviction (tiret 3). L'expérience quotidienne de nombreux acteurs de terrain établit que la demande spontanée de parents face aux difficultés vécues par leur enfant ou leur famille peut différer largement des réponses que peuvent proposer des „experts“ externes. Dans ce „conflit“, c'est l'intérêt supérieur de l'enfant qui doit motiver les éléments du projet élaboré par l'ONE. En cas de désaccord définitif, l'article 23 entre en vigueur.

De même, les chances de réussite de l'ONE seront partiellement fonction de la coopération des prestataires impliqués (collecte d'information) et de leur adhésion aux projets élaborés (motivation d'accueillir, coopération étroite entre prestataires divers).

Pour les mesures extrajudiciaires de placement de jour et de nuit, il semble indispensable d'inscrire par voie légale l'obligation d'un suivi externe et d'une réévaluation régulière (tiret 6). Toute décision de placement est envisagée à priori comme une mesure limitée dans le temps. Pour autant que possible, la réinsertion familiale constitue un objectif important – ceci tout particulièrement dans un contexte „facultatif“, basé sur l'adhésion et la coopération des parents.

Enfin, les responsables politiques et les acteurs en matière d'aide sociale à l'enfance ont bien l'obligation de collecter un minimum d'informations sur le nombre d'enfants placés, les causes, les modalités et la durée de ces mesures (tiret 7). Rappelons à ce propos les recommandations du Comité des Droits

de l'Enfant (ONU, document précité). Pour que cette mission soit exécutée dans une approche déontologique correcte (cf. article 5), il est opportun de la confier à un organisme public, compétent et bénéficiant sur ce point de l'indépendance requise. Il est entendu que la liste ne reprend que les enfants „placés“, accueillis en principe 7 jours sur 7, de jour *et* de nuit, pour une durée minimale allant au-delà d'un mois. Ne sont pas visés les enfants ou jeunes accueillis par exemple par des assistants parentaux („Tageseltern“) ou en internat.

Article 21.

L'article définit les modalités de la gestion des données personnelles recueillies par l'ONE.

Article 22.

L'article 22 définit le droit d'initiative par rapport à l'action de l'ONE.

L'ONE n'est *obligé* d'intervenir qu'à la demande des responsables politiques, des instances judiciaires compétentes, du président du „Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand“ et du directeur de la Santé. Par contre, il a *la faculté* d'intervenir de sa propre initiative ou à la demande de l'enfant concerné, de ses parents ou représentants légaux, des enseignants de l'enfant, des médecins traitants, des travailleurs sociaux connaissant sa situation ou des responsables des services d'aide à l'enfance.

Article 23.

Le droit de participation des parents et de l'enfant est souligné par l'obligation de l'adhésion formelle des parents au projet d'intervention pour que celui prenne ses effets (alinéa 1).

En cas de refus, l'ONE a le droit et l'obligation de transmettre le dossier au juge de la jeunesse quand il considère que l'enfant est en danger physique et moral (alinéa 3). L'ONE n'a pas de pouvoir coercitif.

L'ONE exerce ses missions dans un esprit de concertation et de „médiation“. A aucun moment de ses démarches, il n'est en droit d'imposer ses propositions ni aux usagers ni aux prestataires. Les auteurs du projet de loi sont convaincus que tout pouvoir de coercition risquerait de pervertir et d'annuler le pouvoir propre de l'ONE: indépendance, compétence technique, concertation, coordination, médiation.

Article 24.

Vu le principe fondamental de l'adhésion nécessaire des enfants et des parents, vu le caractère non coercitif des initiatives de l'ONE, la question du „recours“ ne se pose pas. D'ailleurs faut-il rappeler que chacune des parties concernées, d'après l'article 7 de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, a la faculté d'„informer“ et donc de „saisir“ le Tribunal de la Jeunesse ou le Procureur d'Etat.

Par contre, l'article 24 stipule deux „droits“ qui soulignent les principes énoncés à l'article 23:

- le réexamen périodique du projet d'intervention,
- la révocation de l'accord de l'enfant et/ou de ses parents.

Rappelons dans ce contexte une des recommandations du Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies (document CRC/C/15/Add.250 du 28 janvier 2005):

„Le Comité recommande à l'Etat partie d'adopter une règle selon laquelle le placement des enfants en famille ou en foyer d'accueil ne peut être décidé que pour une période déterminée, par exemple pour un an, avec possibilité de prolongation pour une autre période déterminée, et qui prévoirait un examen périodique des conditions de placement et de sa nécessité.“
(Paragraphe 37)

Article 25.

L'Etat prend en charge les frais de fonctionnement de l'ONE.

Article 26.

Afin de garantir aux enfants et aux familles en détresse un accès immédiat à des services spécialisés d'aide et d'assistance, le projet de loi prévoit une forme nouvelle de participation financière publique. Parallèlement au système mis en place dans le cadre de l'assurance dépendance, la convention actuelle,

basée sur un nombre limité de postes et de places, est remplacée par des forfaits journaliers ou horaires.

A noter que par le forfait mensuel d'orientation, de coordination et d'évaluation des mesures, un des prestataires est chargé de la mission de constituer pour l'enfant et sa famille un interlocuteur privilégié, chargé de les orienter, les conseiller, les aider à expliquer leur point de vue, les accompagner à évaluer les mesures dont ils sont les bénéficiaires. Cf. article 20, tiret 5.

Par le biais du financement par forfaits, l'Etat sera mieux en mesure de

- promouvoir la flexibilité de l'accueil,
- encourager la diversification des prestations,
- inciter la spécialisation des services,
- répondre efficacement à la demande effective et garantir ainsi un droit fondamental de l'enfant en difficultés.

Articles 27.-30.

Les montants des forfaits (article 27) doivent considérer notamment les facteurs suivants:

- les frais de personnel en rapport avec les dispositions tant de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique que de ses règlements d'application,
- les frais d'encadrement, de documentation, d'évaluation, de formation continue et de supervision découlant de la nature des prestations,
- les frais administratifs et de gestion,
- les autres frais de fonctionnement et d'entretien découlant de la nature des prestations,
- l'évolution du coût indiciaire.

Les stipulations de l'article 29 prennent en considération les craintes que peuvent notamment avoir les gestionnaires et les collaborateurs de services disposant de capacités d'accueil réduites. Il y a lieu de préciser les préoccupations justifiées:

- Le mode de participation financière de l'Etat ne doit pas motiver le gestionnaire à renoncer aux services de collaborateurs faisant valoir une grande ancienneté et dont les rémunérations sont plus élevées.
- Certains projets risquent d'être „déficitaires“ dans une phase de démarrage.
- D'autres services très spécialisés peuvent accuser des déficits parce que, dans le contexte luxembourgeois, ils n'accueillent qu'un nombre très limité de bénéficiaires.

D'après l'article 30, les allocations familiales, en cas de placement familial ou institutionnel, sont versées au prestataire. Telle est d'ailleurs la pratique usuelle.

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'assentiment de la Chambre des Députés;

Avons ordonné et ordonnons:

TITRE 1er

Dispositions générales – Objectifs, champ d'application, principes et définition

Objectifs et champ d'application

Art. 1er.– La présente loi a pour objet:

- l'application de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 29 août 1953, telle qu'elle a été modifiée, ainsi que de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989, approuvée par la loi du 20 décembre 1993; des dispositions générales de promotion, de prévention et de participation;
- l'application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, faite à New York, le 18 décembre 1979, approuvée par la loi du 15 décembre 1988, telle qu'elle a été modifiée;
- la définition des tâches d'aide sociale des enfants en détresse;
- la précision des missions de l'Etat et des communes;
- la création d'un office national de l'enfance et d'un conseil supérieur de la famille et de l'enfance;
- l'élargissement des missions du centre d'études de populations, de pauvreté et de politiques socio-économiques.

La présente loi s'applique

- aux enfants qui sont domiciliés au Luxembourg,
- aux enfants en situation réglée par la loi du 18 mars 2000: – portant création d'un régime de protection temporaire; – portant modification de la loi modifiée du 3 avril 1996 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile,
- aux jeunes adultes en détresse qui en font la demande.

Principes

Art. 2.– L'Etat, les communes ainsi que les gestionnaires des services impliqués au niveau de l'aide à l'enfance sont tenus de faire respecter les principes de la dignité et de la valeur de la personne humaine, de la non-discrimination et de l'égalité des droits, notamment en ce qui concerne le sexe, la race, les ressources physiques, psychiques et mentales, l'origine nationale ou ethnique, la langue, la situation familiale, l'appartenance sociale, la situation de fortune, les convictions philosophiques et religieuses.

Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

Au sein notamment des familles et des communautés éducatives, la violence physique et sexuelle, les transgressions intergénérationnelles, les traitements inhumains et dégradants ainsi que les mutilations génitales sont prohibés.

Définitions

Art. 3.– On entend dans la présente loi:

- 1) par „enfants“, en reprenant la définition de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989, les mineurs de moins de dix-huit ans;

- 2) par „jeunes adultes“, les personnes âgées au moins de dix-huit ans accomplis et de moins de vingt-sept ans;
- 3) par personnes „en détresse“, des enfants ou des jeunes adultes des deux sexes qui soit sont menacés dans leur développement physique, mental, psychique ou social, soit courent un danger physique ou moral, soit risquent l'exclusion sociale et professionnelle;
- 4) par „placement“, l'accueil socio-éducatif d'enfants ou de jeunes adultes en détresse, en principe de jour et de nuit, sept jours sur sept, pour une durée d'au moins un mois et pour des motifs de protection ou d'aide sociale.

TITRE 2

Structures institutionnelles

Chapitre 2.1.: *Office national de l'enfance*

Art. 4.– Il est créé un Office national de l'Enfance (ONE) qui a pour mission:

- d'assurer les tâches de prévention générale des situations mettant en danger les enfants, filles et garçons, et les familles,
- de contribuer à la promotion de conditions favorisant un développement harmonieux des enfants et des jeunes,
- de participer à la sensibilisation aux droits de l'enfant,
- de veiller à la coordination et à la mise en oeuvre de l'aide sociale des enfants en détresse, conformément aux dispositions du chapitre 4.2. ci-après,
- d'informer sur les prestations diverses de l'aide à l'enfance,
- de contribuer à l'évaluation des besoins actuels et futurs dans le domaine de l'aide à l'enfance,
- de publier régulièrement des rapports sur la situation de l'aide aux enfants en détresse.

L'ONE est placé sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions la famille, appelé „ministre“ ci-après.

Art. 5.– L'ONE effectue ses missions en fonction des principes suivants:

- secret professionnel et confidentialité des données recueillies
- neutralité et objectivité
- travail multi- et interdisciplinaire et recours à des experts externes
- concertation avec les services d'aide œuvrant sous la compétence des ministres concernés par la situation des enfants
- coopération avec les services concernés de la Direction de la Santé
- respect de l'autonomie des prestataires d'aides sociales à l'enfance aux niveaux tant de la définition du projet d'orientation de leurs activités que de la mise en oeuvre des projets d'intervention socio-éducative et psychosociale
- promotion de la participation active des enfants et des parents.

Art. 6.– Il est institué une commission consultative de l'ONE, chargée de conseiller la direction dans la conception et la réalisation des missions confiées à l'ONE.

La commission comprend douze membres qui sont nommés par le gouvernement pour des mandats renouvelables de cinq ans et qui sont désignés d'après les critères suivants:

- un membre représentant le ministre ayant dans ses attributions la famille,
- un membre représentant le ministre ayant dans ses attributions l'éducation nationale,
- un membre représentant le ministre ayant dans ses attributions la justice,
- un membre représentant le ministre ayant dans ses attributions la santé,
- quatre membres représentant les instances judiciaires,
- quatre membres représentant les services offrant des prestations d'aide sociale à l'enfance.

La commission est présidée par le représentant du ministre ayant dans ses attributions la famille. Les travaux de secrétariat sont effectués par un fonctionnaire ou employé du ministère de la Famille.

L'organisation et le fonctionnement sont précisés par voie de règlement grand-ducal.

Art. 7.– La direction de l'ONE est confiée à une personne chargée de la direction qui est désignée par le ministre et qui est nommée pour des mandats renouvelables de sept ans, parmi les fonctionnaires de la carrière supérieure de l'Etat. Elle exerce ses missions sous l'autorité du ministre. Elle bénéficie d'une indemnité mensuelle non pensionnable de trente points indiciaires.

Art. 8.– Le cadre du personnel de l'ONE comprend les emplois et les fonctions ci-après:

1) dans la carrière supérieure de l'administration:

- des attachés de Gouvernement,
- des psychologues,
- des pédagogues;

2) dans la carrière moyenne de l'administration:

- des assistants sociaux ou assistants d'hygiène sociale,
- des ergothérapeutes,
- des infirmiers gradués,
- des pédagogues curatifs,
- des éducateurs gradués,
- des rédacteurs;

3) dans la carrière inférieure de l'administration:

- des éducateurs,
- des expéditionnaires.

Le cadre prévu ci-dessus peut être complété par des employés, des stagiaires et des ouvriers de l'Etat suivant les besoins de service et dans la limite des crédits budgétaires.

Des fonctionnaires ou employés d'autres administrations peuvent être détachés à l'ONE. Des enseignants des différents ordres d'enseignement peuvent être détachés à l'ONE, pour des tâches complètes et partielles et à durée déterminée.

Les fonctionnaires de l'ONE, détachés à titre définitif à d'autres administrations ou services, sont placés hors cadre et libèrent l'emploi qu'ils occupaient; ils peuvent avancer parallèlement à leurs collègues de rang égal ou immédiatement inférieur au moment où ces derniers bénéficient d'une promotion.

Art. 9.– Les missions d'évaluation, d'élaboration de projets d'intervention ou de concertation énumérées à l'article 20 ci-après peuvent être confiées à des équipes multidisciplinaires composées en tout ou en partie d'agents affectés temporairement à l'ONE tout en étant maintenus dans leurs statut, carrière et grade.

L'Etat prend en charge les traitements et salaires de ces agents.

Les collaborateurs des équipes multidisciplinaires se qualifient par

- leur formation professionnelle dans les domaines de la santé et des soins, du droit, de la pédagogie, de la psychologie, de la psychothérapie, de la médiation ou du travail social
- leur expérience professionnelle d'au moins cinq ans
- leur formation continue dans les domaines de l'évaluation psychosociale, de la médiation et des droits humanitaires.

Chapitre 2.2.: Conseil supérieur de l'Enfance et de la Famille

Art. 10.– Il est institué un conseil supérieur de la famille et de l'enfance.

Le conseil est un organe consultatif chargé d'étudier, soit de sa propre initiative, soit à la demande du gouvernement, tous les problèmes se rapportant à la famille et à l'enfance. Il donne son avis, à la

demande du gouvernement et dans les délais fixés par celui-ci, sur toutes les mesures qu'il est envisagé de prendre par voie législative ou réglementaire dans le domaine de la famille et de l'enfance et il conseille le gouvernement sur toutes les réformes ou innovations qu'il juge indiquées au bien-être de la famille et de l'enfance. Il présente, de son propre mouvement, soit au gouvernement, soit au ministre ayant dans ses attributions la Famille, toute proposition qu'il juge utile à la promotion sociale, juridique, économique et culturelle de la Famille et de l'Enfance.

Le conseil comprend au plus trente membres qui sont nommés par le ministre pour des mandats renouvelables de cinq ans. Les membres du conseil et les collaborateurs de son secrétariat bénéficient par séance de travail d'indemnités dont les montants sont fixés par le gouvernement.

La composition et le fonctionnement du conseil sont précisés par voie de règlement grand-ducal.

Chapitre 2.3.: Centre d'études de populations, de pauvreté et de politiques socio-économiques

Art. 11.– Le centre d'études de populations, de pauvreté et de politiques socio-économiques est chargé d'effectuer des études de l'enfance. Cette mission comporte

- la collecte et l'examen des données sur la situation des enfants au Luxembourg
- l'examen de la mise en œuvre de la convention internationale relative aux droits de l'enfant et la participation à la rédaction des rapports périodiques adressés à l'Organisation des Nations Unies
- la contribution à la mise en place d'actions concertées d'aide sociale à l'enfance aux niveaux régional et communautaire.

Le suivi de cette mission est confié à deux experts qui sont nommés par le gouvernement.

Le centre d'études de populations, de pauvreté et de politiques socio-économiques peut confier une partie de ses missions à d'autres organismes publics et privés poursuivant des objets similaires.

Chapitre 2.4.: Accueil scolaire particulier

Art. 12.– Sur proposition des instances judiciaires ou de l'ONE et en accord avec le ministre ayant dans ses attributions l'éducation nationale, des enfants et des jeunes adultes en détresse peuvent être accueillis temporairement dans les établissements scolaires institués par les lois et règlements dans le cadre d'organismes médico-sociaux, socio-éducatifs ou psychosociaux.

TITRE 3

Promotion, prévention et participation

Art. 13.– Les parents ont la responsabilité, le droit et le devoir de pourvoir aux soins, à l'entretien et à l'éducation des enfants.

L'Etat et les communes interviennent de manière subsidiaire pour assister les familles. Ils ont notamment la mission

- de créer un environnement social et culturel accessible et favorable aux enfants et aux familles,
- de soutenir les parents au niveau de la conciliation de la vie familiale et professionnelle,
- de proposer des services d'assistance éducative,
- d'instituer des formes de participation citoyenne active au bénéfice des enfants, des parents et des familles.

Sur les plans local, communal ou intercommunal, les communes promeuvent, avec le soutien de l'Etat, la création de structures d'accueil flexibles pour enfants.

Art. 14.– En matière de promotion, de prévention et de participation, l'Etat a les missions suivantes:

- sensibilisation du grand public pour le respect des droits de l'enfant
- formation en matière des droits de l'enfant des acteurs professionnels des organismes œuvrant dans le domaine de l'aide à l'enfance

- information des enfants et des familles en matière des droits de l'enfant
- promotion de la participation familiale, sociale, culturelle et politique des enfants
- information des enfants, des familles et des intervenants divers œuvrant au service des enfants sur les services et les prestations en matière d'aide à l'enfance
- orientation des enfants et des familles vers des services compétents susceptibles de leur assurer les prestations dont ils peuvent avoir besoin
- coordination des prestataires divers intervenant au service d'un même enfant et/ou de sa famille
- promotion d'activités d'animation et de loisir
- promotion de l'intégration sociale et culturelle d'enfants exposés plus particulièrement à des risques d'exclusion
- participation à la lutte contre la violence dont les enfants sont les victimes et/ou les auteurs.

Pour répondre à cette mission, l'Etat coopère avec les organismes publics et privés qui poursuivent des objectifs similaires.

En concertation avec les communes et les organismes publics et privés qui promeuvent les droits de l'enfant, le gouvernement définit des programmes d'action pluriannuels. Le ministre est chargé de coordonner les initiatives du gouvernement en matière des droits de l'enfant.

TITRE 4

Aide sociale des enfants en détresse

Chapitre 4.1.: *Nature et qualité des prestations*

Art. 15.– Sur proposition des instances judiciaires ou de l'ONE, l'aide sociale des enfants et des jeunes adultes en détresse peut comprendre les prestations suivantes pour autant qu'elles sont assurées par des services œuvrant sous la tutelle du ministre:

- a) le placement institutionnel de jour et de nuit d'enfants ou de jeunes adultes d'après quatre formules: accueil socio-éducatif, accueil orthopédagogique, accueil psychothérapeutique ou accueil urgent en situation de crise psychosociale aiguë,
- b) le placement de jour et de nuit d'enfants ou de jeunes adultes dans une institution spécialisée à l'étranger,
- c) le placement familial de jour et de nuit d'enfants ou de jeunes adultes,
- d) l'accueil de jour d'enfants ou de jeunes adultes dans un foyer orthopédagogique ou psychothérapeutique,
- e) l'accueil socio-éducatif de jour et de nuit d'enfants ou de jeunes adultes dans un internat sociofamilial,
- f) l'accueil socio-éducatif de jour ou de nuit dans une structure d'accueil pour enfants et/ou jeunes,
- g) l'accueil socio-éducatif par des assistants parentaux,
- h) l'aide sociofamiliale en famille,
- i) l'assistance psychique, sociale ou éducative en famille,
- j) l'intervention orthopédagogique précoce,
- k) le soutien psychosocial d'enfants ou de jeunes adultes par la psychomotricité,
- l) le soutien psychosocial d'enfants ou de jeunes adultes par la logopédie ou l'orthophonie,
- m) le soutien psychosocial d'enfants ou de jeunes adultes par l'expression corporelle, artistique et artisanale,
- n) le soutien psychosocial d'enfants ou de jeunes adultes par le contact dirigé avec des animaux ou l'environnement,
- o) la médiation familiale et sociale,
- p) la formation parentale et familiale de jeunes et de parents,
- q) la formation affective et relationnelle d'enfants et de jeunes adultes,

- r) accueil d'enfants, de jeunes adultes et de familles pour des activités socio-éducatives ou socio-familiales d'animation, de loisir et de vacances,
- s) l'assistance psychosociale de familles et d'enfants avant, pendant et après l'adoption,
- t) le conseil juridique d'enfants et de jeunes adultes ou de familles avant, pendant et après l'adoption,
- u) la consultation psychologique, psycho-affective ou psychothérapeutique d'enfants, de jeunes adultes, de parents et de familles,
- v) l'assistance médicale, pédiatrique, gynécologique ou psychiatrique des prestataires,
- w) l'assistance psychothérapeutique des prestataires,
- x) l'assistance juridique des prestataires.

Art. 16.– Pour être reconnu comme service d'aide sociale à l'enfance, le gestionnaire des prestations énumérées sous a), c), d), e), f), g), h), i), o), p), q), r), s) et u) au 1er alinéa de l'article 15 ci-dessus est obligé

- de disposer d'un agrément délivré par le ministre compétent, conformément à la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique ou à toute autre disposition légale ou réglementaire,
- de définir un projet d'orientation de ses activités, conformément aux droits de l'enfant et témoignant de sa sensibilité particulière pour les enfants affectés au niveau de leurs capacités physiques, mentales, psychiques, sociales ou culturelles,
- de promouvoir la participation des enfants et des parents bénéficiaires de ses prestations,
- d'établir un règlement d'ordre interne précisant les conditions d'accès aux prestations et définissant les droits et les obligations des membres du personnel et des usagers,
- de documenter de façon appropriée les prestations fournies,
- d'organiser régulièrement des séances de supervision ou de formation continue au bénéfice de son personnel,
- de coopérer avec les ministres concernés par la situation des enfants, le procureur d'Etat et le tribunal de la jeunesse, l'„Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand“, l'ONE et le centre d'études de populations, de pauvreté et de politiques socio-économiques,
- de veiller régulièrement à une évaluation externe de la qualité de ses prestations.

Art. 17.– En concertation avec les représentants des prestataires, du personnel employé au sein des services et des usagers des prestations, l'Etat veille à l'établissement d'un code de bonne conduite qui contribue au respect des principes de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989, et qui précise l'application du principe du secret professionnel.

Art. 18.– Il est institué un comité interministériel d'aide à l'enfance, composé des représentants des ministres ayant dans leurs attributions l'éducation nationale, l'égalité des chances, la famille, la jeunesse, la justice, la santé et le travail, ayant pour mission d'évaluer les besoins en matière d'aide sociale à l'enfance, de suivre l'évolution des services publics et privés œuvrant dans le domaine visé et de promouvoir des relations d'échange et de coordination entre ces services.

Chapitre 4.2.: Missions spécifiques de l'ONE

Art. 19.– En matière d'aide sociale des enfants en détresse, l'ONE intervient, lorsque l'enfant semble menacé dans son développement physique, mental, psychique ou social.

Les situations des enfants et jeunes ayant commis ou soupçonnés d'avoir commis des infractions sont de la compétence exclusive du pouvoir judiciaire, en application de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

Dans tous les cas, l'intervention des cours et tribunaux prime sur celle de l'ONE. En cas de procédures pendantes devant les cours et tribunaux, l'ONE ne peut intervenir qu'à la demande expresse des instances judiciaires.

Art. 20.– L'intervention de l'ONE s'effectue par les initiatives suivantes:

- évaluer individuellement les ressources et les difficultés d'enfants, de jeunes adultes et de familles dont la situation est considérée comme critique par des acteurs des domaines psychosocial, scolaire ou judiciaire;
- organiser des séances de concertation familiale et institutionnelle pour faire participer les enfants, les jeunes adultes, les parents, les prestataires anciens et futurs à l'élaboration de projets d'intervention socio-éducative et psychosociale;
- motiver l'enfant et ses parents ou représentants légaux à souscrire aux projets élaborés dans l'intérêt supérieur de l'enfant;
- valider, le cas échéant, pour ces enfants ou jeunes adultes et leurs familles, des projets d'intervention socio-éducative et psychosociale;
- désigner, dans le cadre de tout projet d'intervention socio-éducative et psychosociale, un prestataire chargé, au bénéfice de l'enfant, du jeune adulte et de leur famille, d'une mission d'orientation, de coordination et d'évaluation des mesures;
- assurer le suivi des mesures de placement de jour et de nuit et veiller à la réévaluation régulière des enfants placés;
- dresser chaque semestre la liste des enfants vivant au Luxembourg qui sont accueillis, aux dates du 1er avril et du 1er octobre, en placement institutionnel ou familial de jour et de nuit au Luxembourg ou à l'étranger.

Art. 21.– Au vu des initiatives énumérées à l'article 20 ci-avant, il est créé un traitement de données à caractère personnel dont le responsable du traitement est l'ONE.

Le dossier nominatif de chaque enfant peut être consulté par ses parents et l'enfant capable de discernement. Il est anonymisé dès que l'enfant atteint l'âge de la majorité.

Les données transmises à des fins de statistiques, de documentation et de recherche, préalablement, doivent être rendues anonymes.

Art. 22.– L'ONE peut être saisi par

- a) l'enfant ou le jeune adulte eux-mêmes, leurs parents ou représentants légaux,
- b) les acteurs professionnels intervenant auprès des enfants, des jeunes adultes ou de leurs familles,
- c) les ministres concernés par la situation des enfants,
- d) les instances judiciaires,
- e) le président du „Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand“,
- f) le directeur de la Santé.

L'intervention de l'ONE est obligatoire s'il est saisi par les instances énumérées aux points c), d), e) et f) ci-avant.

Art. 23.– Le projet d'intervention socio-éducative et psychosociale ne prend effet que lorsqu'il est signé par l'enfant capable de discernement, ses parents ou représentants légaux, le cas échéant par le jeune adulte.

L'ONE n'a aucune possibilité d'imposer un projet ou une intervention de manière contraignante.

Au cas où le projet est refusé par l'enfant capable de discernement, ses parents ou représentants légaux, le directeur de l'ONE décide du suivi du projet. S'il estime que l'enfant court un danger physique ou moral et qu'une mesure contraignante est nécessaire, il se dessaisit de la situation en faveur du tribunal de la jeunesse, à qui il fournit tous les renseignements utiles en sa possession, indique les raisons de sa requête et la motivation du danger encouru.

Art. 24.– Tout projet d'intervention socio-éducative et psychosociale doit être réexaminé au moins tous les six mois à la demande d'une des parties suivantes:

- l'enfant ou le jeune adulte concernés,
- leurs parents ou représentants légaux,
- les prestataires impliqués dans la réalisation du projet,

- le parquet et le tribunal de la jeunesse,
- les ministres concernés par la situation de détresse de l'enfant,
- le président du „Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand“.

L'enfant, le jeune adulte et leurs parents ou représentants légaux peuvent à tout moment révoquer leur accord au projet d'intervention socio-éducative et psychosociale.

TITRE 5

Participation financière de l'Etat

Art. 25.– L'Etat assure les frais de fonctionnement de l'ONE.

Art. 26.– Pour autant qu'elles aient été ordonnées par les instances judiciaires, en application de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, ou proposées par l'ONE, conformément aux dispositions du chapitre 4.2. ci-avant, l'Etat participe aux frais des prestations suivantes par des forfaits mensuel, journaliers ou horaires:

- 1) un forfait journalier pour le placement institutionnel de jour et de nuit d'après la formule d'accueil socio-éducatif,
- 2) un forfait journalier pour le placement institutionnel de jour et de nuit d'après la formule d'accueil orthopédagogique,
- 3) un forfait journalier pour le placement institutionnel de jour et de nuit d'après la formule d'accueil psychothérapeutique ou d'accueil urgent en situation de crise psychosociale aiguë,
- 4) un forfait journalier pour le placement de jour et de nuit dans une institution spécialisée à l'étranger,
- 5) un forfait journalier pour le placement familial de jour et de nuit,
- 6) un forfait journalier pour le placement de jour dans un foyer orthopédagogique ou psychothérapeutique,
- 7) un forfait horaire pour l'aide sociofamiliale en famille,
- 8) un forfait horaire pour l'assistance psychique, sociale ou éducative en famille,
- 9) un forfait horaire pour la consultation psychologique ou psychothérapeutique et la médiation familiale et sociale,
- 10) un forfait horaire pour les interventions d'orthopédagogie précoce, de psychomotricité, de logopédie ou d'orthophonie,
- 11) un forfait horaire pour le soutien psychosocial par l'expression corporelle, artistique et artisanale ou par le contact dirigé avec des animaux ou l'environnement,
- 12) un forfait horaire pour l'assistance médicale, pédiatrique, gynécologique ou psychiatrique des prestataires,
- 13) un forfait horaire pour l'assistance psychothérapeutique ou juridique des prestataires,
- 14) un forfait mensuel d'orientation, de coordination et d'évaluation des mesures développées au bénéfice d'un même enfant, de sa famille ou du jeune adulte.

Art. 27.– Après concertation avec les représentants des prestataires, le gouvernement fixe annuellement les montants des forfaits mensuels, journaliers et horaires énumérés à l'article 26 ci-avant, conformément aux dispositions de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

Ces forfaits ne considèrent pas les investissements des prestataires au niveau des infrastructures et des équipements.

Les modalités de la fixation des montants des forfaits peuvent être précisées par voie de règlement grand-ducal.

Art. 28.– Les fonds nécessaires à la participation étatique aux frais des prestations énumérées à l'article 26 ci-avant, par des forfaits mensuel, journaliers ou horaires, sont inscrits au budget de l'Etat.

Les modalités de la participation sont réglées conformément aux dispositions de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

Art. 29.– En supplément de sa participation conformément aux dispositions des articles 26 et 27 ci-avant, le gouvernement peut contribuer aux prestations visées par des subventions extraordinaires accordées temporairement à des prestataires dont les bilans financiers accusent des déficits résultant de l'ancienneté de leur personnel, de la mise en œuvre de projets innovateurs, de la réorganisation de leurs services ou du développement d'activités répondant à une demande formelle du ministre.

Art. 30.– En cas de placement institutionnel ou familial de jour et de nuit, les prestations familiales dont bénéficie l'enfant, pour la durée du placement, sont versées au prestataire. Elles sont déduites de la participation étatique.

Pour l'ensemble des prestations énumérées à l'article 26 ci-avant, le ministre peut demander une participation financière aux parents selon des modalités à préciser par voie de règlement grand-ducal.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5754/01

N° 5754¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

relatif à l'aide à l'enfance

* * *

AVIS DE L'OMBUDS-COMITE FIR D'RECHTER VUM KAND

(31.10.2007)

Les buts principaux du projet de loi sont la „déjudiciarisation“ dans le domaine de l'enfance, la revalorisation de la prévention, la participation de l'enfant et des familles, l'interdiction de toutes violences familiales, une meilleure mise en réseau des intervenants et un contrôle qualitatif des interventions.

D'autres dispositions du projet visent à réorganiser le placement institutionnel et le mode de financement du secteur conventionné. L'ORK limitera son avis sur les aspects essentiels du projet qui concernent plus particulièrement l'intérêt de l'enfant.

La justice offrant un cadre strict et défini, la „déjudiciarisation“ doit se faire avec rigueur et circonspection tout en garantissant le respect des droits élémentaires, Il faut dès lors que les objectifs, les moyens et les interventions soient bien définis.

Le projet de loi relatif à l'aide à l'enfance organise les interventions essentiellement par l'intermédiaire d'un organe dénommé OFFICE NATIONAL DE L'ENFANCE (O.N.E.).

Le projet de loi tend à répondre aux questions suivantes:

1. quelle sera la structure de l'O.N.E.?
2. dans quels domaines interviendra l'O.N.E.?
3. quels seront ses pouvoirs?

*

1. STRUCTURE

Il est à relever que ce projet ne se limite pas seulement à créer un O.N.E. mais met aussi en place d'autres structures (commission consultative de l'O.N.E. art. 6; conseil supérieur de la famille et de l'enfance, chapitre 2.2), structures regroupant un nombre trop impressionnant de membres.

L'ORK estime que toutes ces structures consultatives onéreuses, lourdes, aux compétences plutôt vagues, inflexibles et dépourvues de moyens d'actions concrets seraient avantageusement remplacés par un petit organe administratif, flexible et professionnel, qui fonctionnerait à moindre coût et de façon plus efficace.

L'O.N.E. devrait surtout oeuvrer sur le terrain afin d'améliorer les interactions et la mise en réseau des intervenants d'ores et déjà existants du secteur social.

Nous rappelons à cet effet l'excellent projet pilote „La Cordée“ lancé par le Ministère de la Famille (2001-2003).

L'O.N.E. sera neutre et objectif (article 5). Cette exigence est toutefois en contradiction avec la disposition comme quoi il relève de l'autorité du Ministre ayant dans ses attributions la famille (articles 4 et 6).

La même contradiction se retrouve à l'article 6 qui dispose que le comité de l'O.N.E. est composé majoritairement de membres représentant les autorités ministérielles.

L'O.N.E. veut aussi respecter l'indépendance des services travaillant avec ou pour lui (art. 5). Or, comment garantir l'indépendance d'un service dont l'intervention quant à sa forme et quant au fond est contrôlée par l'O.N.E. par le biais des conditions obligatoires prévues à l'article 16?

L'aide à l'enfance ne peut dépendre de choix politiques.

*

2. DOMAINES D'INTERVENTION

Le projet définit le domaine d'intervention de l'O.N.E. et des prestataires de services (art. 15).

Le texte du projet se veut novateur dans ce domaine.

Il est néanmoins étonnant que certaines interventions prévues pour l'O.N.E. dans le projet de loi relèvent également de la compétence de l'ORK (art. 1er alinéa 1er, art. 4 alinéas 2, 3 et 7, art. 11 alinéa 2 et art. 14).

Quelle est l'utilité d'une structure parallèle qui ne bénéficie pas de l'indépendance et des prérogatives attribuées à l'ORK par la loi du 25 juillet 2002 et dont certaines missions empièteraient sur son domaine d'action?

Il importe de circonscrire également clairement les domaines d'intervention respectifs futurs de l'O.N.E. et de la justice. L'O.N.E. devra, pour être utile, récupérer certaines activités et domaines d'intervention telles les mesures d'assistances éducatives – qui sont actuellement gérées sous le contrôle du Parquet et des Tribunaux de la Jeunesse. Des domaines de compétence parallèle risquent de créer une confusion préjudiciable à l'efficacité des interventions.

• La prohibition du droit de „correction“ art. 2

L'art. 2 du projet énonce la prohibition de la violence physique et sexuelle, les transgressions inter-générationnelles, les traitements inhumains et dégradants ainsi que les mutilations génitales.

Les châtiments corporels sont-ils actuellement prohibés au Luxembourg?

Il existe manifestement à cet égard des appréciations divergentes résultant d'une certaine jurisprudence ancienne admettant implicitement l'impunité en cas de châtiments corporels légers à l'égard d'enfants. Le flou malencontreux ainsi créé est à l'origine des recommandations et exhortations adressées aux autorités luxembourgeoises par le Comité des droits de l'Enfant (ONU) et par les représentants du Conseil de l'Europe. De ce fait, notre pays est régulièrement classé sur le plan européen ou mondial parmi les Etats qui ne prohibent pas les châtiments corporels au sein des familles. En réalité les violences même légères sont sanctionnées pénalement au Luxembourg et ce d'une manière générale, donc également à l'égard des enfants, les êtres humains les plus vulnérables.

Dans cette situation, l'ORK approuve l'intention des auteurs du projet de loi d'interdire formellement les punitions corporelles pour éradiquer définitivement cette confusion dans les esprits et dans les textes.

Il est toutefois regrettable que le projet de loi se cantonne à formuler des déclarations de bonnes intentions sans les assortir de contraintes.

L'ORK préférerait dès lors voir figurer cette interdiction dans le code pénal.

Il espère que par ce biais et par la publicité en résultant, l'impression généralisée d'une certaine impunité des actes de „correction“ qui subsiste toujours dans de nombreuses familles disparaîtra, au grand profit des enfants.

Missions spécifiques de l'O.N.E.

L'ORK déplore que le projet ne met pas en oeuvre une véritable „déjudiciarisation“.

La compétence en matière de „délinquance juvénile“ reste réservée exclusivement au judiciaire.

Il faut espérer que cette exclusion n'empêchera pas le maintien d'un suivi extrajudiciaire dès lors que les infractions relèvent plutôt du larcin que du délit au sens propre.

Le parallélisme des compétences de l'O.N.E. et des Tribunaux en matière d'„enfants en détresse“, tel que prévu à l'article 19 alinéas 1 et 3 n'est guère satisfaisant.

Au lieu de clarifier les compétences respectives et structurer le système, le projet de loi risque de créer la confusion.

L'ORK se demande comment la communication des données et informations entre l'O.N.E. et les Tribunaux se mettra en place.

Aurait-on oublié que les Tribunaux ne divulguent pas d'informations concernant les affaires dont ils sont saisis; que les Tribunaux compétents pour traiter des affaires des enfants mineurs tombent en outre sous le coup de l'interdiction formelle de divulgation dans le public des affaires concernant les mineurs exprimée à l'article 38 de la loi sur la protection de la Jeunesse?

Les mécanismes de communication entre l'O.N.E. et les instances judiciaires ne sont pas réglés par la loi en projet.

L'ORK aurait préféré une saisine **préalable et obligatoire** de l'O.N.E. dans tous les cas d'enfants en détresse (non-délinquants).

Les juridictions compétentes ne devraient intervenir à l'égard des enfants qu'en cas d'échec de l'intervention extrajudiciaire.

En l'absence de procédures claires, l'O.N.E. sera trop facilement contourné, voire boycotté.

Le mineur, ses parents ou tout autre intervenant du secteur social, pourra, en saisissant les instances judiciaires, mettre immédiatement fin à toute intervention de l'O.N.E.

- L'ORK s'étonne du fait que **le juge des tutelles** n'apparaît dans aucun des articles du projet de loi, alors que lui aussi est concerné par des interventions éventuelles des structures qui pourraient être mises en place pour un enfant non issu d'un mariage par exemple ou un orphelin de père ou de mère. Ce juge a des pouvoirs définis par les articles afférents du code civil et les dispositions contenues dans des lois spéciales (loi du 10 août 1992 sur la protection de la jeunesse).

- **Le secret professionnel**

Une autre difficulté soulevée par l'article 19, mais aussi par d'autres articles du projet de loi, est celui pas moins épineux du **secret professionnel**.

Comment concevoir une collaboration efficace entre les différents acteurs sociaux et autres, si les uns sont tenus au secret professionnel le plus strict (avocats et médecins) et les autres (psychologues) ne jouissent même pas de ce privilège?

Ne faudrait-il pas saisir l'occasion de ce projet de loi pour englober enfin certaines professions, tels les psychologues, dans la famille de ceux tenus au secret et ensuite légiférer clairement sur la notion du secret professionnel partagé et les communications protégées?

*

3. POUVOIRS DE L'O.N.E.

L'ORK approuve l'approche du projet qui tend à promouvoir l'intervention de l'enfant dans le cadre des mesures proposées. Ce principe découle de la Convention Internationale des droits de l'Enfant. A ce jour, l'implication de l'enfant dans les mesures à prendre par les structures dépendait exclusivement de la bonne volonté des acteurs du secteur social, mais ne figurait pas dans la législation nationale. La volonté, telle qu'elle résulte implicitement de l'art. 23, d'impliquer également les parents par le biais d'une convention écrite est une idée novatrice et est approuvée par l'ORK.

En réalité le projet ne confie aucun pouvoir direct à l'O.N.E. Il doit agir par la persuasion tant des parents ou responsables éducatifs, que des enfants. Tout au plus, la perspective d'une transmission du dossier au Tribunal de la Jeunesse en cas d'échec ou de refus d'accepter un projet d'intervention (art. 23) peut constituer une incitation à s'engager et à s'investir dans un projet proposé par l'O.N.E. Il ne faudrait également pas surestimer la valeur de l'engagement de la part de l'enfant ou des familles dans le cadre d'un projet d'intervention: aux termes de l'art. 24, dernier alinéa, il est loisible aux signataires du projet de révoquer „à tout moment“ leur accord.

- **Les prestataires de l'aide sociale des enfants en détresse**

Les multiples services existants seront dorénavant mis sous la tutelle du Ministère aux termes des art. 15 et 16. La coopération décrite à l'art. 16, alinéa 7 inclut un contrôle sur tout le secteur social et le prive de toute flexibilité.

L'O.N.E. deviendrait une structure omnicompetente. Ceci risquera d'asphyxier toutes initiatives individuelles.

Dorénavant le Ministère exercera un contrôle absolu quant à la forme et quant au fond.

• **Traitement des données**

L'ORK estime que pour assurer à l'enfant la possibilité de comprendre certaines décisions ou projets qui lui furent imposés, il ne peut déceimment pas être envisagé d'anonymiser (article 21) les dossiers à la majorité.

L'ORK est régulièrement saisi de demandes de jeunes adultes souhaitant connaître les raisons qui les ont amenés à passer une grande partie de leur enfance dans des structures d'accueil. L'ORK donne à considérer que ce souhait est parfaitement légitime. En supprimant les données nominatives, l'accès à l'histoire personnelle sera définitivement empêché. L'ORK estime qu'une telle mesure n'est pas dans l'intérêt des enfants. Il approuve par contre toute mesure empêchant des tiers à ces mêmes données. Il ne peut pas non plus être envisagé de laisser les parents/représentants légaux avoir accès au dossier d'un enfant (article 21 alinéa 2) alors que certains des renseignements s'y trouvant n'ont pas à leur être divulgués.

Il ne faut pas perdre de vue que la protection d'un enfant relève aussi du principe du respect de la non-divulgarion de certaines informations.

Nous nous retrouvons à nouveau confrontés au problème de la communication entre les divers intervenants à tous les stades du processus de protection de l'enfant et au risque de non-respect de la non-divulgarion à d'autres de certains éléments concernant un enfant.

Toutes ces interrogations exigent des réponses préalables à la mise en place d'une réforme de cette importance.

Luxembourg, le 31 octobre 2007

L'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand

Marie Anne RODESCH-HENGESCH, Présidente, Robert SOISSON, Vice-Président, Valérie DUPONG, Caroline MART, Elisabeth MULLER-MEYRATH, Jean-Jacques KOHN, Membres

5754/02

N° 5754²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI**relatif à l'aide à l'enfance**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(7.11.2007)

Par sa lettre du 10 septembre 2007, Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

Le projet de loi sous avis vise à contribuer à des progrès importants en matière d'aide à l'enfance par le biais des mesures suivantes:

- L'assistance des parents;
- Le droit de l'enfant en détresse de bénéficier des aides requises par sa situation;
- Le bannissement formel de toute forme de violence familiale;
- La participation active de l'enfant et de ses parents à l'organisation des mesures d'aide;
- La revalorisation de la prévention, la promotion des initiatives d'appui en milieu ouvert et la prévention conséquente de mesures „lourdes“;
- La „déjudiciarisation“ de l'aide sociale au bénéfice des enfants en détresse;
- L'institution d'un dispositif public d'aide à l'enfance, complémentaire par rapport aux structures de protection juridique;
- La collecte scientifique de données fiables sur l'enfance en détresse;
- Une meilleure coordination des initiatives d'aide développées par les prestataires divers.

Etant donné que l'artisanat n'est pas directement concerné par les dispositions du présent projet de loi, la Chambre des Métiers se permet de s'abstenir de tout commentaire.

Luxembourg, le 7 novembre 2007

Pour la Chambre des Métiers,

Le Directeur,
Paul ENSCH

Le Président,
Roland KUHN

Service Central des Imprimés de l'Etat

5754/03

N° 5754³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

relatif à l'aide à l'enfance

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Avis des autorités judiciaires</i>	
1) Dépêche du Ministre de la Justice à la Ministre de la Famille et de l'Intégration (8.11.2007)	1
2) Dépêche du Procureur Général d'Etat au Ministre de la Justice (23.10.2007).....	2
3) Dépêche du Juge-Directeur du Tribunal de la Jeunesse et des Tutelles de Luxembourg au Procureur Général d'Etat (1.10.2007).....	5

*

**DEPECHE DU MINISTRE DE LA JUSTICE
A LA MINISTRE DE LA FAMILLE ET DE L'INTEGRATION
(8.11.2007)**

Madame la Ministre,

Je vous prie de trouver en annexe les avis des autorités judiciaires portant sur le projet de loi sous rubrique et je vous saurais gré de bien vouloir les faire publier dans les documents parlementaires relatifs au projet de loi.

Veillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de ma considération distinguée.

Le Ministre de la Justice,
Luc FRIEDEN

*

**DEPECHE DU PROCUREUR GENERAL D'ETAT
AU MINISTRE DE LA JUSTICE**

(23.10.2007)

Monsieur le Ministre,

Suite à la demande d'avis formulée en votre courrier du 11 mai 2007 relatif au projet de loi sous rubrique, Monsieur le Juge-Directeur du Tribunal de la Jeunesse et des Tutelles de Luxembourg a transmis son avis au Parquet Général à la date du 1er octobre 2007.

Tout en se ralliant à cet avis, seul à être parvenu au Parquet Général, le soussigné entend développer deux considérations plus générales et formuler deux observations plus particulières.

*

**I. QUANT AUX ATTRIBUTIONS DES JURIDICTIONS
DE LA JEUNESSE**

Le projet de loi sous examen entend créer un Office national de l'Enfance (ONE) dont la structure est décrite au Chapitre 2.1. et dont les attributions et le fonctionnement sont précisés au Titre 4.

Cet organe se voit confier des missions très larges empiétant de façon notoire sur les attributions des juges et juridictions de la jeunesse définies en la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

Les organes judiciaires avaient en leurs avis en 2005 formulé des critiques contre un avant-projet élaboré à l'époque par le Ministère de la Famille en raison des pouvoirs y prévus dont se trouvait doté le prédit Office national de l'enfance (ONE), critiques qui ont été résumées dans l'avis de synthèse du Parquet Général du 31 octobre 2005 pour l'essentiel comme suit:

„Depuis la Révolution française, il n'y a plus eu de compétence conférée en des circonstances normales, c'est-à-dire sous un régime démocratique digne de ce nom, ou de droit, d'un organe judiciaire considéré en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, comme troisième pouvoir, explicitement ou implicitement consacré par toute Constitution digne de ce nom, à un organe administratif créé par et sous la tutelle explicite ou implicite du pouvoir exécutif, c'est-à-dire d'un Ministère, quelles que soient les formules légales utilisées en la loi habilitante pour affirmer „l'indépendance et l'impartialité“ de pareil organe d'origine administrative.

La Constitution luxembourgeoise a consacré, du moins implicitement, les trois pouvoirs et la séparation des pouvoirs depuis 1848, les effets de la Constitution rétrograde de 1856 s'étant estompés par les révisions ultérieures de la Constitution et sur le plan du pouvoir judiciaire en particulier par la révision du 12 juillet 1996 créant une Cour Constitutionnelle et une juridiction administrative à deux degrés indépendantes des pouvoirs législatif et exécutif suite au célèbre arrêt dit Procola de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

D'après Pescatore (Introduction à la Science du Droit, mise à jour 1978); la fonction essentielle du juge est de régler le contentieux social, c'est-à-dire de résoudre les litiges et d'assurer la sanction du droit (No 250).

Le droit de la famille figure au Code civil.

Et font partie du Code civil, en son Livre I, Titre IX „De l'autorité parentale“ sous l'article 371 et suivants, comme partie du droit de la famille, les droits et obligations à l'égard des mineurs, c'est-à-dire les règles essentielles du droit des mineurs.

Aux termes de l'article 84 de la Constitution: „les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux“.

Les affaires portées devant les juridictions de la jeunesse sont-elles des contestations qui ont pour objet des droits civils?

Nous savons que les juridictions de la jeunesse prennent des décisions appelées mesures de garde, d'éducation et de préservation (art. 1er de la loi du 10.8.1992)

Les mesures de garde, d'éducation et de préservation prévues par la loi du 10 août 1992 visent soit à assister les parents dans l'exercice de leur autorité parentale soit en cas d'absence ou de défaillance des parents à les suppléer pour protéger l'enfant dans sa sécurité, sa santé et sa moralité

et pour assurer sa garde, sa surveillance et son éducation (article 372 alinéa 2 du code civil). Les relations entre l'enfant et ses parents ou, en cas de placement, la personne ou l'établissement à qui le mineur est confié, sont fondées juridiquement soit sur l'autorité parentale des premiers soit sur les attributs de l'autorité parentale transférés aux seconds en vertu de l'article 11 de la loi du 10 août 1992, par conséquent sur des droits et obligations de nature civile. (Chambre d'appel de la jeunesse arrêt No 5/99 du 1.2.1999)

Enfin, l'article 86 dispose que: „nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peuvent être établis qu'en vertu de la loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit.

De cette disposition „se dégage le principe que la Constitution interdit d'une façon générale, donc aussi bien au pouvoir législatif qu'au pouvoir exécutif, d'établir des commissions ou des tribunaux extraordinaires. Cette interdiction s'applique à toutes les juridictions qui auraient pour but de soustraire les justiciables à leur juge ordinaire et de leur imposer une procédure expéditive, instituée pour les besoins de la cause. Ces juridictions extraordinaires n'offriraient en effet aucune des garanties d'impartialité dont la Constitution a voulu entourer la procédure devant les tribunaux ordinaires“. (Pierre Majerus, L'Etat Luxembourgeois Editpress 1990 pp. 253-254)

L'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose que „toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ...

De même l'article 14 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966, élaboré dans le cadre des Nations Unies, consacre le „droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial“.

Comme le relève Monsieur le Juge-Directeur du Tribunal de la Jeunesse et des Tutelles en son avis prévisé, on peut considérer que le texte actuel du projet de loi sous examen est en général conforme aux principes constitutionnels et de droit international préénoncés: **En cas de contestation ou de litige l'ONE doit se dessaisir en faveur des organes judiciaires de la Jeunesse devenant compétents et l'intervention de ceux-ci prime sur celle de l'ONE.**

En effet, l'article 19 est formulé comme suit:

Art. 19.– *En matière d'aide sociale des enfants en détresse, l'ONE intervient, lorsque l'enfant semble menacé dans son développement physique, mental, psychique ou social.*

Les situations des enfants et jeunes ayant commis ou soupçonnés d'avoir commis des infractions sont de la compétence exclusive du pouvoir judiciaire, en application de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

Dans tous les cas, l'intervention des cours et tribunaux prime sur celle de l'ONE. En cas de procédures pendantes devant les cours et tribunaux, l'ONE ne peut intervenir qu'à la demande expresse des instances judiciaires.“

(voir également commentaire de l'article 19)

et l'article 23 s'énonce

„Art. 23.– *Le projet d'intervention socio-éducative et psychosociale ne prend effet que lorsqu'il est signé par l'enfant capable de discernement, ses parents ou représentants légaux, le cas échéant par le jeune adulte.*

L'ONE n'a aucune possibilité d'imposer un projet ou une intervention de manière contraignante.

Au cas où le projet est refusé par l'enfant capable de discernement, ses parents ou représentants légaux, le directeur de l'ONE décide du suivi du projet. S'il estime que l'enfant court un danger physique ou moral et qu'une mesure contraignante est nécessaire, il se dessaisit de la situation en faveur du tribunal de la jeunesse, à qui il fournit tous les renseignements utiles en sa possession, indique les raisons de sa requête et la motivation du danger encouru.“

l'article 24 alinéa final indiquant

„L'enfant, le jeune adulte et leurs parents ou représentants légaux peuvent à tout moment révoquer leur accord au projet d'intervention socio-éducative et psychosociale.“

A signaler seulement que Monsieur le Juge-Directeur du Tribunal de la Jeunesse et des Tutelles relève la formulation non satisfaisante de l'article 23 alinéa 3, 1ère phrase qui laisse le choix au directeur de l'ONE de saisir ou non les organes judiciaires.

*

II. QUANT AU CHAMP D'APPLICATION DES ATTRIBUTIONS DES JURIDICTIONS DE LA JEUNESSE

Aux termes de la loi relative à la protection de la Jeunesse des mesures peuvent être prises par les juridictions de la Jeunesse

- a) à l'égard des mineurs auxquels est imputé un fait constituant une infraction (art. 2 et suivants),
- b) à l'égard des mineurs énumérés à l'article 7 qualifiés usuellement de mineurs en danger physique ou moral. Cette compétence s'étendant à tous les mineurs à risques ou en détresse a été introduite par la loi du 2 août 1939 et les considérations développées à ce sujet en son Rapport du 15 octobre 1930 par la Section Centrale, sous la plume de son rapporteur le docteur Ernest Lamborelle, ci-après reproduites, sont, de l'avis du soussigné, toujours valables et d'actualité:

„Dans son Rapport du 15 octobre 1930 la Section Centrale sous la plume de son rapporteur, le docteur Ernest Lamborelle observe à ce sujet entre autres: „Par enfance malheureuse, on désigne deux groupes d'enfants très différents: les enfants moralement abandonnés et les enfants qui relèvent de la justice (verbrecherische und verwahrloste Jugend). Dans le dernier cas il s'agit de mineurs qui, à la suite d'une infraction à la loi pénale (délit ou crime), sont entrés en conflit avec le Code pénal.

Le premier groupe, celui des enfants moralement abandonnés, comprend également deux catégories: L'abandon moral peut avoir sa cause dans la faute ou dans les vices des parents; il peut être dû aussi à une infirmité ou à la misère, circonstances qui mettent les parents dans l'impossibilité d'exercer vis-à-vis de leurs enfants leurs devoirs de surveillance et d'éducation. Dans les deux cas le résultat sera le même. Par des circonstances dépendantes ou indépendantes de leur volonté, les parents laissent leurs enfants dans un état de danger moral qui nécessite une protection sociale efficace.

Dans l'éternel conflit entre le mal et le bien, la société et l'Etat ont la sauvegarde des intérêts moraux des individus. Une loi protégeant les enfants moralement abandonnés doit s'étendre non seulement aux enfants de parents indignes, mais à tous les enfants abandonnés quels qu'ils soient.

Les deux groupes prémentionnés, qui forment l'enfance malheureuse d'un pays, sont-ils réellement si différents? Les faits abondent pour prouver que tel n'est pas le cas, ce ne sont hélas! que deux phases d'une même évolution presque fatale; l'abandon moral et physique est le point de départ de l'évolution d'êtres infortunés qui, livrés à la vie sans ressources, sans surveillance ni éducation morale, deviennent des êtres malfaisants. On a dit avec raison que les enfants moralement abandonnés, victimes de toutes les conspirations du mal, forment la pépinière des criminels de demain.

Il me sera permis de tirer de ce fait indiscutablement établi, une conclusion importante: La prévention veut-elle être la base fondamentale de notre activité, c'est à la recherche des enfants moralement abandonnés qu'il faut s'attacher d'abord, pour leur assurer ensuite une fois dépistés, un traitement approprié et une surveillance ultérieure tant que le danger de récidive reste menaçant ou possible. Ce n'est qu'à cette condition que nous ferons de la véritable prévoyance sociale dans toute la force du terme.“ (C.R.Ch. D. 1929-1930 Annexes pp. 833 et suivantes).

Il n'y a donc pas lieu de créer une distinction entre mesures judiciaires psychosociales et éducatives à l'égard des mineurs „délinquants“ et initiatives psychosocio-éducatives à l'égard des enfants en danger physique et moral, pareille distinction aboutissant à stigmatiser encore davantage les jeunes „délinquants“.

Le soussigné estime que malgré l'article 19 le projet de loi ne change pas le régime actuel, le soussigné appuyant la Proposition de Monsieur le Juge-Directeur de la Jeunesse et des Tutelles donnant aux juridictions de la Jeunesse la faculté de confier à l'ONE le soin de mettre en place un projet d'intervention également à l'égard d'un mineur auquel est imputé un fait constituant une infraction (voir avis du Juge-Directeur de la Jeunesse et des Tutelles, p. 4, deux premiers alinéas).

En guise d'observations particulières, le soussigné se rallie à la façon de voir de Monsieur le Juge-Directeur de la Jeunesse et des Tutelles quant à l'article 13, alinéa 1er, du projet de loi en rapport avec l'article 372 du Code civil et estime que les articles 15 et 16 ne s'appliquent pas au Service Central d'Assistance Sociale (SCAS) prévu par l'article 77 de la loi sur l'organisation judiciaire, point à préciser.

Agréé, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

Le Procureur Général d'Etat,
Jean-Pierre KLOPP

*

**DEPECHE DU JUGE-DIRECTEUR DU TRIBUNAL
DE LA JEUNESSE ET DES TUTELLES DE LUXEMBOURG
AU PROCUREUR GENERAL D'ETAT**

(1.10.2007)

Monsieur le Procureur Général d'Etat,

En référence à votre lettre du 14 mai 2007, j'ai l'honneur de vous présenter mon avis concernant le projet de loi relative à l'aide à l'enfance qui vous a été transmis par courrier de Monsieur le Ministre de la Justice du 11 mai 2007.

Le texte soumis pour avis avait été précédé d'un avant-projet de loi relative à la protection sociale de l'enfance dont vous aviez été saisi par lettre de Monsieur le Ministre de la Justice du 13 mai 2005 aux fins de recueillir l'avis des magistrats de la jeunesse.

Le projet actuel contient d'importantes modifications et tient largement compte des observations formulées à l'époque par les autorités judiciaires.

La création d'un organisme administratif ayant pour mission de renseigner et d'orienter des jeunes en difficultés et leurs familles, de rechercher une solution amiable dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et d'assurer une coordination entre les services d'aide à l'enfance répond à un besoin certain et constitue un progrès.

La coopération des parents et du mineur dans la recherche de mesures appropriées et leur adhésion aux mesures préconisées constituent des gages de réussite.

Il est permis de penser que l'espace judiciaire – espace conflictuel par excellence – soit peu propice à susciter et entretenir de telles dispositions d'esprit.

Dans un rapport remis en juin 2002, le groupe de travail constitué par arrêté daté du 18 décembre 2000 de Monsieur le Ministre de la Justice, dans lequel la magistrature était majoritairement représentée, s'était d'ailleurs exprimé en faveur d'une certaine déjudiciarisation et avait préconisé la création d'un organisme étatique ayant pour mission de régler des situations de crise familiale ne rendant pas nécessaire une intervention judiciaire immédiate: „L'instance à créer permettrait un certain filtrage des affaires par la recherche sous les auspices de professionnels qualifiés de solutions concertées emportant l'adhésion de toutes les parties et respectant l'intérêt des enfants.

Nous pensons aux nombreuses affaires dans lesquelles les méthodes éducatives trop sévères ou trop relâchées des parents engendrent le comportement déviant de leur enfant sans que les circonstances revêtent un degré de gravité particulier.“ (cf. rapport pp. 75-76)

Il y a tout lieu de se féliciter d'autre part des précisions apportées par le texte actuel notamment en ce qui concerne les missions de l'ONE, les domaines de compétences respectifs de ce nouvel organe administratif et des juridictions de la jeunesse, la solution d'éventuels conflits entre l'action de l'ONE et l'action de la justice, les relations entre les services d'aide à la jeunesse et la justice et, enfin, les conditions et l'étendue de la participation financière de l'Etat.

Six articles du projet de loi appellent de ma part les observations ponctuelles ci-après:

– L’*article 2 alinéa 3* du projet de loi condamne l’usage de la violence intrafamiliale et des transgressions intrafamiliales dans ses différentes formes.

Les articles 377 et 401bis du Code pénal prévoient d’ores et déjà, sous certaines conditions, des peines aggravées lorsque l’auteur de violences, de privations ou d’abus est un ascendant ou une personne ayant autorité sur l’enfant.

Quant aux actes de violences commis par un mineur sur sa mère, son père ou une personne ayant autorité – hypothèse visée à la page 24 du commentaire des articles – ils tombent sous le coup des incriminations plus générales des articles 372 et s. du Code pénal.

Des lois pénales incriminent donc d’ores et déjà la plupart des actes visés à l’article 12 alinéa 3 du projet.

Il est certes utile de condamner clairement toutes sortes de violences et de transgressions intrafamiliales.

Cependant, la question se pose de savoir si la condamnation de ces actes – dans des termes, somme toute, assez généraux – a sa place dans une loi civile.

Ne serait-il pas plus approprié de privilégier l’information et la prévention, d’apporter quelques précisions et clarifications aux limites de l’autorité parentale dans les dispositions afférentes du Code civil (articles 371 et suivants) et, le cas échéant, de procéder à certaines innovations de droit pénal afin de faire coïncider le champ d’application des infractions avec ce qu’il est dans l’intention des auteurs du projet de loi de condamner?

– L’*article 13 alinéa 1er* du projet de loi définit les droits et devoirs des parents.

Or, l’article 372 du Code civil définit d’ores et déjà les droits et devoirs des parents et il n’a pas le même contenu que l’article 13 du projet, loin s’en faut.

Ne conviendrait-il pas de faire un choix?

Il n’est pas douteux que l’article 372 du Code civil donne une définition plus précise et complète des droits et devoirs parentaux que la disposition projetée et qu’il est davantage en harmonie avec la doctrine et la jurisprudence en la matière.

– L’*article 15* dispose que „l’aide sociale des enfants et jeunes adultes en détresse peut comprendre les prestations suivantes pour autant qu’elles sont assurées par des services oeuvrant sous la tutelle du ministre“.

– L’*article 16* prévoit que „pour être reconnu comme service d’aide sociale à l’enfance“ celui-ci doit disposer d’un agrément ministériel.

Les articles cités ci-dessus ne précisent pas quelles seraient les conséquences découlant de l’absence d’autorisation ministérielle ou de l’accomplissement de prestations dans le domaine de l’aide à l’enfance en dehors de la tutelle du ministre.

Il n’en demeure pas moins que le système d’agrément et de tutelle prévu par les articles 15 et 16 paraît entaché d’un étatisme quelque peu envahissant et difficilement justifiable.

Il est certes louable d’exiger des garanties de compétence professionnelle et de rigueur dans le chef des personnes oeuvrant en matière d’aide sociale à l’enfance.

Cependant les dispositions dont il s’agit sont de nature à mettre en cause le crédit attaché à la qualification professionnelle de bon nombre de personnes et de services oeuvrant dans le domaine de l’aide sociale à l’enfance et à méconnaître l’indépendance et la confidentialité qui doivent caractériser leur travail sous peine d’inefficacité et de méconnaissance de leurs règles statutaires et déontologiques.

Est-il concevable d’exiger, par exemple, que le Service National de Psychiatrie Juvénile de l’Hôpital du Kirchberg, le service „Unité Intensive pour Adolescents en Difficulté“ du Centre Hospitalier Neuro-Psychiatrique d’Ettelbruck ou encore le service MSF-SOLIDARITE JEUNES de l’asbl „Médecins sans Frontières“ (Prix Nobel de la Paix 1999) sollicitent un agrément du Ministère de la Famille et, surtout, qu’ils travaillent sous la tutelle dudit Ministère et partant lui fassent rapport et reçoivent des instructions de sa part?

– L’*article 19 alinéa 2* dispose que „les situations des enfants et jeunes ayant commis ou soupçonnés d’avoir commis des infractions sont de la compétence exclusive du pouvoir judiciaire“.

Il serait utile de donner à la justice des mineurs la possibilité de confier à l’ONE le soin de mettre en place un projet d’intervention, nonobstant le fait qu’il y a infraction ou que le mineur est soupçonné d’avoir commis une infraction.

Pareille faculté serait précieuse notamment lorsqu’il s’agit d’infractions de faible gravité apparaissant comme l’expression d’un dysfonctionnement familial non irrémédiable.

Le projet d’intervention arrêté par l’ONE, les parents et le mineur devrait être communiqué à la justice afin qu’elle soit mieux éclairée dans sa prise de décision et mise en mesure d’intégrer le projet d’intervention dans ses mesures.

Il est renvoyé aux développements contenus dans le rapport du groupe de travail du Ministre de la Justice (cf. not. pages 37-39 et page 75).

– Aux termes de l’*article 23 alinéa 3* „le directeur de l’ONE décide du suivi du projet“. Il ne se dessaisit de la situation en faveur du tribunal de la jeunesse que „s’il estime que l’enfant court un danger physique ou moral et qu’une mesure contraignante est nécessaire“.

Le texte ne prévoit pas de saisine automatique de la justice lorsqu’un projet d’intervention de l’ONE n’a pas abouti faute d’accord des parents et (ou) de l’enfant.

La simple faculté laissée au directeur de l’ONE de saisir la justice dans une pareille hypothèse paraît discutable.

Dans la mesure où l’ONE aura nécessairement estimé qu’une intervention professionnelle extérieure est nécessaire afin de sauvegarder l’intérêt de l’enfant et que les parents et (ou) l’enfant s’y refusent, il se conçoit difficilement que le directeur de l’ONE puisse décider de ne pas saisir la justice et en quelque sorte classer l’affaire sans suites.

Il est vrai, d’un autre côté, que le fait pour les parents de savoir que leur situation familiale sera nécessairement signalée à la justice s’ils n’adhèrent pas au projet qui leur sera présenté par l’ONE est de nature à créer une pression peu propice à la recherche sereine d’une solution réellement consensuelle.

Il s’agit en l’occurrence d’un choix exempt de considérations juridiques et il est malaisé d’affirmer ce que commande l’intérêt de l’enfant.

Dans l’espoir d’avoir utilement répondu à votre demande, je vous prie de recevoir, Monsieur le Procureur Général d’Etat, l’expression de ma parfaite considération.

Luxembourg, le 1er octobre 2007

Alain THORN

Service Central des Imprimés de l'Etat

5754/04

N° 5754⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

relatif à l'aide à l'enfance

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(11.12.2007)

Par lettre du 10 septembre 2007, réf.: 2007/24342/PJ/mz, Madame Marie-Josée Jacobs, ministre de la Famille et de l'Intégration, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des employés privés.

1. Le présent projet de loi a pour but d'instituer un cadre légal sur l'aide sociale à l'enfance au Luxembourg.

Les buts principaux du projet de loi sont la „déjudiciarisation“ dans le domaine de l'enfance, la revalorisation de la prévention, la participation de l'enfant et des familles, l'interdiction de toutes violences familiales, une meilleure mise en réseau des intervenants et un contrôle qualitatif des interventions.

D'autres dispositions du projet visent à réorganiser le placement institutionnel et le mode de financement du secteur conventionné.

**I. La situation actuelle de l'aide sociale à l'enfance:
une démarche en aval des situations de détresse**

2. De nombreuses instances, organisations et organismes oeuvrent depuis longtemps au Luxembourg en faveur des enfants et jeunes personnes en détresse. Les services offerts et rendus sont très diversifiés: prestations éducatives, sociofamiliales, psychosociales, thérapeutiques, médiation etc.

Ainsi les différents acteurs et prestataires essaient de faire face aux besoins très variés des enfants et adolescents. Les faits générateurs, aussi variés, vont du plus simple au plus grave: indisponibilité des parents, absence d'un mode de garde adapté, détresse financière du ménage, contexte sociofamilial difficile, parents dépassés, maltraitance psychologique, physique et/ou sexuelle, difficultés scolaires, exclusion scolaire, violence à l'école etc.

Les troubles et problèmes dont souffrent les enfants et jeunes exposés à de telles situations sont par voie de conséquence aussi très variés: troubles ou déficiences physiques et/ou psychologiques, troubles du comportement et même infractions pénales.

La prise en charge adaptée de ces mineurs est d'autant plus importante et les mesures pratiquées dans notre pays vont de la simple assistance (thérapeutique, médicale, sociofamiliale, éducative) au placement (familial ou institutionnel).

3. Quelle est la situation concrète, combien d'enfants sont concernés par de telles mesures?

Au 1er janvier 2006 102.063 enfants¹ vivent au Luxembourg. A la date du 1er novembre 2006, 909 enfants et jeunes vivent en dehors de leur milieu familial dans des institutions et des familles d'accueil².

1 Source Statec

2 Source: *Rapport annuel 2006 Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand*

– Placements au Luxembourg au 1er novembre 2006:

48 places (sur 52 lits conventionnés) sont occupées dans les FADEP (Foyer d'accueil et de dépannage)

- 4 (sur 3) places au Foyer Ste Elisabeth: bébés
- 10 places au Foyer Don Bosco
- 10 places au FADEP- Fondation Pro Familia
- 8 (sur 10) places au FADEP de l'Institut St Joseph
- 7 (sur 9) places au Foyer St Joseph: adolescents masculins: 12-18 ans
- 9 places (sur 10) mineures au Meedercheshaus: 1 jeune fille est majeure

390 places (sur 406 lits conventionnés) sont occupées dans les Centres d'accueil

- 61 enfants et adolescents (sur 70 lits) sont placés dans les Maisons d'Enfants de l'Etat
- 329 enfants (sur 336 lits) sont répartis sur 12 Centres d'accueil installés dans plusieurs foyers

14 places sont occupées dans les structures thérapeutiques et de pédagogie curative du Kannerschlass Sanem

- 6 enfants au Foyer Tikkun
- 8 enfants au Foyer Démian

75 places sont occupées dans les Centres socio-éducatifs

- 33 adolescentes sont placées au Centre socio-éducatif de Schrassig
- 42 adolescents sont placés au Centre socio-éducatif de Dreibern

4 jeunes sont placés au Centre pénitentiaire de Schrassig

Les placements des enfants confiés jour et nuit à des familles d'accueil sont répartis sur trois services:

234 enfants sont placés jour et nuit dans des familles d'accueil

- 62 enfants par le SPLAFA (Service de placement familial)
- 93 par la Croix-Rouge (sur 104 placements): 11 sont majeurs
- 79 enfants par le service „Fir ons Kanner“

Ces chiffres ne tiennent pas compte des enfants placés dans les Centres d'accueil pour femmes en détresse avec leur mère.

– Placements à l'étranger au 1er novembre 2006:

144 enfants et jeunes sont placés dans des Centres d'accueil à l'étranger dans 58 structures d'accueil différentes en Allemagne, Belgique, France et Angleterre

- 85 (sur 144) placements ont été ordonnés par les Juges de la Jeunesse

Les frais de placement sont assurés pour 141 enfants et jeunes partiellement par le Ministère de la Famille (frais d'internat) et/ou le département de l'Education différenciée du Ministère de l'Education nationale (frais d'école).

- 3 jeunes toxicomanes sont placés en Allemagne dans une structure spécialisée et y sont suivis par le service de psychologie de l'Etablissement pénitentiaire de Schrassig

Signalons encore qu'au 1er novembre 2007, 987 enfants sont placés au Luxembourg et à l'étranger.³

³ Source: Rapport annuel 2006 Ombuds-Comité fir d'Rechter vun Kand

4. Précisons encore que le service de la protection de la jeunesse du service central d'assistance sociale (SCAS) institué par la loi du 25 juillet 1977 sur l'organisation judiciaire auprès du parquet général a pour mission d'effectuer les enquêtes sociales ordonnées par le tribunal de la jeunesse.

5. Le service de la protection de la jeunesse du SCAS a effectué sur les années 2005/2006 780 enquêtes à la demande des tribunaux de la jeunesse. 1.190 enfants étaient concernés par ces enquêtes.⁴

Quant à l'assistance éducative, le service de la protection de la jeunesse du SCAS s'est occupé en 2006 de 909 mineurs (en 2004/2005: 782 mineurs)⁵. 30 mineurs ont été placés dans le cadre d'une assistance éducative.

6. Toutes ces mesures sont prises aujourd'hui sur base essentiellement de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

La finalité de cette loi est principalement de régir des situations de détresse graves et urgentes. Elle n'a pas pour finalité de permettre un travail en amont des situations difficiles en cours de gestion et ne permet ainsi pas forcément une prise en charge précoce des enfants et jeunes à un stade où l'on pourrait encore redresser la situation.

7. Ainsi la loi de 1992 attribue-t-elle un certain nombre de compétences au juge/tribunal de la jeunesse. Celui-ci est compétent pour ordonner des mesures de garde, d'éducation et de préservation.

Il peut selon les circonstances:

- réprimander les mineurs et les laisser ou les rendre aux personnes qui en ont la garde en leur enjoignant, le cas échéant, de mieux les surveiller à l'avenir;
- les soumettre au régime de l'assistance éducative;
- les placer sous surveillance chez toute personne digne de confiance ou dans tout établissement approprié, même à l'étranger, en vue de leur hébergement, de leur traitement, de leur éducation, de leur instruction ou de leur formation professionnelle;
- les placer dans un établissement de rééducation de l'Etat.

Le tribunal peut subordonner le maintien du mineur dans son milieu notamment à l'une ou plusieurs des conditions suivantes:

- fréquenter régulièrement un établissement scolaire d'enseignement ordinaire ou spécial;
- accomplir une prestation éducative ou philanthropique en rapport avec son âge et ses ressources;
- se soumettre aux directives pédagogiques et médicales d'un centre d'orientation éducative ou d'hygiène mentale.

Le tribunal de la jeunesse est aussi compétent lorsque le mineur commet un fait constituant une infraction d'après la loi pénale.

II. Le projet de loi: asseoir l'aide sociale à l'enfance sur un cadre institutionnel et mettre l'accent sur une prise en charge précoce des situations de détresse

8. Suivant les auteurs du projet de loi, celui-ci a pour objet de compléter le dispositif légal existant en créant le cadre nécessaire à une intervention précoce et diversifiée au bénéfice d'enfants et jeunes en détresse. Ce faisant les auteurs du projet entendent donner un cadre légal à l'aide sociale de l'enfance.

9. Les idées clés du projet sont:

- la promotion du respect des droits fondamentaux des enfants,
- l'intérêt supérieur de l'enfant doit primer dans tous les projets,
- mise en avant de l'importance du rôle des parents dans le développement harmonieux de leurs enfants,
- le bannissement formel de toute forme de violence familiale,

⁴ Source: rapport d'activité du service central d'assistance sociale de l'année 2006

⁵ Source: rapport d'activité du service central d'assistance sociale de l'année 2006

- le droit de chaque enfant de bénéficier des aides requises par sa situation,
- la participation active de l'enfant et de ses parents à l'organisation des mesures d'aide,
- la revalorisation de la prévention,
- la déjudiciarisation de l'aide sociale au bénéfice des enfants en détresse,
- une meilleure coordination des initiatives d'aide proposées par les différents prestataires.

La CEP•L approuve entièrement l'idée des auteurs du projet consistant à doter le Luxembourg d'instruments de détection et de prise en charge précoce des situations de détresse de mineurs.

Il paraît évident que, plus on agit tôt, plus le mineur a des chances au rétablissement de conditions de vie normales et harmonieuses.

La CEP•L marque aussi entièrement son accord avec les idées clés du projet de loi. La participation active de l'enfant et de ses parents dans les mesures proposées ou mises en place est un élément d'une grande importance pour le redressement de la situation et est en outre conforme à la Convention des Nations Unies de 1989 relative aux droits de l'enfant.

II.1. Les objectifs du projet de loi

10. Concrètement le projet de loi a pour objectifs (**Article 1er du projet de loi**):

- l'application de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 29 août 1953, ainsi que de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989, approuvée par la loi du 20 décembre 1993;
- l'application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, faite à New-York, le 18 décembre 1979, approuvée par la loi du 15 décembre 1988;
- la définition des tâches d'aide sociale des enfants en détresse;
- la précision des missions de l'Etat et des communes;
- la création d'un office national de l'enfance et d'un conseil supérieur de la famille et de l'enfance;
- l'élargissement des missions du centre d'études de populations, de pauvreté et de politiques socio-économiques.

11. La Convention des Nations Unies de 1989 relative aux droits de l'enfant est le texte fondamental concernant les droits de l'enfant. De ce fait la CEP•L se propose de rappeler dans une annexe au présent avis, les principes essentiels proclamés dans cette Convention que le présent projet de loi a pour vocation de mettre en oeuvre.

II.2. Le champ d'application du projet de loi

12. Le projet propose de s'appliquer (**Article 1er du projet de loi**):

- aux enfants qui sont domiciliés au Luxembourg;
- aux enfants qui séjournent au Luxembourg à titre temporaire, ainsi qu'aux enfants réfugiés en cours de procédure;
- aux jeunes adultes en détresse qui en font la demande.

Le projet définit (**Article 3 du projet de loi**):

- les „enfants“ comme „les mineurs de moins de dix-huit ans, conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989“;
- les „jeunes adultes“ comme „les personnes âgées au moins de dix-huit ans accomplis et de moins de vingt-sept ans“;
- les personnes „en détresse“ comme „des enfants ou des jeunes adultes des deux sexes qui soit sont menacés dans leur développement physique, mental, psychique ou social, soit courent un danger physique ou moral, soit risquent l'exclusion sociale et professionnelle“.

II.3. Les principes posés par le projet de loi

13. Le projet pose des principes qui seront à respecter par l'Etat, les communes ainsi que les gestionnaires des services impliqués au niveau de l'aide à l'enfance, à savoir (**Article 2 du projet de loi**):

- les principes de la dignité et de la valeur de la personne humaine,
- de la non-discrimination et de l'égalité des droits, notamment en ce qui concerne le sexe, la race, les ressources physiques, psychiques et mentales, l'origine nationale ou ethnique, la langue, la situation familiale, l'appartenance sociale, la situation de fortune, les convictions philosophiques et religieuses.

14. Le projet rappelle expressément que dans toutes les décisions qui concernent les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

15. Le projet prohibe, notamment au sein des familles et des communautés éducatives, la violence physique et sexuelle, les transgressions intergénérationnelles, les traitements inhumains et dégradants ainsi que les mutilations génitales.

La CEP•L approuve l'inscription de ces principes dans un texte de loi.

Elle fait sienne les remarques formulées par l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand (ORK) dans son rapport d'activité 2007. On peut y lire „l'ORK approuve l'intention des auteurs du projet de loi d'interdire formellement les punitions corporelles pour éradiquer définitivement cette confusion dans les esprits et dans les textes. Il est toutefois regrettable que le projet de loi se cantonne à formuler des déclarations de bonnes intentions sans les assortir de contraintes. L'ORK préférerait dès lors voir figurer cette interdiction dans le code pénal. Il espère que par ce biais et par la publicité en résultant, l'impression généralisée d'une certaine impunité des actes de „correction“ qui subsiste toujours dans de nombreuses familles disparaîtra, au grand profit des enfants.“.

II.4. Les institutions chargées de la mise en oeuvre des nouveaux principes

16. Le projet de loi prévoit la création d'un Office national de l'enfance ainsi que d'un Conseil supérieur de l'Enfance et de la Famille.

Alors que l'Office national de l'enfance sera un organisme du terrain, chargé aussi bien de la coordination et de la mise en oeuvre de l'aide sociale de l'enfance, de s'occuper des cas individuels ainsi que d'assurer la promotion des droits de l'enfant au sens large et restreint, le Conseil supérieur de l'Enfance et de la Famille sera un organe de réflexion chargé d'étudier des problèmes se rapportant à la famille et à l'enfance.

L'Office national de l'enfance (ONE) (Articles 4 à 9 du projet de loi)

17. Plus précisément l'ONE devra:

- assurer les tâches de prévention générale des situations mettant en danger les enfants, filles et garçons, et les familles,
- contribuer à la promotion de conditions favorisant un développement harmonieux des enfants et des jeunes,
- participer à la sensibilisation aux droits de l'enfant,
- veiller à la coordination et à la mise en oeuvre de l'aide sociale des enfants en détresse,
- informer sur les prestations diverses de l'aide à l'enfance,
- contribuer à l'évaluation des besoins actuels et futurs dans le domaine de l'aide à l'enfance,
- publier régulièrement des rapports sur la situation de l'aide aux enfants en détresse.

18. Les missions de l'ONE devront respecter les principes suivants:

- secret professionnel et confidentialité des données recueillies,
- neutralité et objectivité,
- travail multi- et interdisciplinaire et recours à des experts externes,

- concertation avec les services d'aide oeuvrant sous la compétence des ministres concernés par la situation des enfants,
- coopération avec les services concernés de la Direction de la Santé,
- respect de l'autonomie des prestataires d'aides sociales à l'enfance aux niveaux tant de la définition du projet d'orientation de leurs activités que de la mise en oeuvre des projets d'intervention socio-éducative et psychosociale,
- promotion de la participation active des enfants et des parents.

La CEP•L salue l'institution d'un tel organe, qui aura pour lourde tâche la „déjudiciarisation“ de l'aide sociale au bénéfice des enfants en détresse par l'institution d'un dispositif public d'aide à l'enfance, qui se veut complémentaire par rapport aux structures de protection juridique.

Au vu du nombre important de missions de l'ONE, se pose toutefois la question de la coordination de l'ONE avec les structures préexistantes? Il est dès lors souhaitable que le projet de loi précise clairement comment les différentes institutions oeuvrant en faveur de la protection de l'enfance interagiront.

La CEP•L est en outre d'avis que l'ONE doit surtout oeuvrer sur le terrain afin d'améliorer les interactions et la mise en réseau des intervenants d'ores et déjà existants du secteur social.

Le commentaire des articles du projet laisse sous-entendre que l'ONE aura des antennes régionales. La CEP•L se demande si l'ONE ne devrait pas plutôt fonctionner avec des antennes au niveau communal.

19. L'ONE sera placé sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions la famille.

20. Le projet propose de créer une commission consultative de l'ONE, chargée de conseiller la direction dans la conception et la réalisation des missions confiées à l'ONE.

Cette commission comprend douze membres qui sont nommés par le gouvernement pour des mandats renouvelables de cinq ans et qui sont désignés d'après les critères suivants:

- un membre représentant le ministre ayant dans ses attributions la famille, qui sera le président,
- un membre représentant le ministre ayant dans ses attributions l'éducation nationale,
- un membre représentant le ministre ayant dans ses attributions la justice,
- un membre représentant le ministre ayant dans ses attributions la santé,
- quatre membres représentant les instances judiciaires,
- quatre membres représentant les services offrant des prestations d'aide sociale à l'enfance.

Son organisation et son fonctionnement sont précisés par voie de règlement grand-ducal.

La CEP•L estime que, du fait de l'implication pratique du Service central d'assistance sociale dans la protection de l'enfance, il serait judicieux qu'un représentant de ce service fasse également partie de cette commission. Cela le cas échéant en sus d'un autre représentant du ministre ayant la justice dans ses attributions.

21. La direction de l'ONE est confiée à une personne désignée par le ministre pour des mandats renouvelables de sept ans, parmi les fonctionnaires de la carrière supérieure de l'Etat. Elle exerce ses missions sous l'autorité du ministre. Elle bénéficie d'une indemnité mensuelle non pensionnable de trente points indiciaires.

22. Le projet fixe le cadre du personnel de l'ONE, tout en permettant une certaine ouverture.

Ainsi des employés, des stagiaires et des ouvriers de l'Etat peuvent être adjoints suivant les besoins de service et dans la limite des crédits budgétaires.

De même, des fonctionnaires ou employés d'autres administrations peuvent être détachés à l'ONE.

En outre, des enseignants des différents ordres d'enseignement peuvent être détachés à l'ONE, pour des tâches complètes et partielles et à durée déterminée.

La CEP•L met en garde contre d'éventuels abus de détachement de personnel d'autres administrations. En effet, les services d'origine des personnes détachées doivent conserver un effectif suffisant pour assurer un fonctionnement normal.

La CEP•L se demande en outre pourquoi les enseignants sont nommés à part alors qu'ils sont aussi fonctionnaires? Ou faut-il comprendre que tous les enseignants, y compris ceux ayant un statut de droit privé, puissent faire l'objet d'un détachement auprès de l'ONE?

23. Selon le projet de loi, les fonctionnaires de l'ONE, détachés à titre définitif à d'autres administrations ou services, sont placés hors cadre et libèrent l'emploi qu'ils occupaient. Ils peuvent avancer parallèlement à leurs collègues de rang égal ou immédiatement inférieur au moment où ces derniers bénéficient d'une promotion.

Le Conseil supérieur de l'Enfance et de la Famille (Article 10 du projet de loi)

24. Il s'agit d'un organe consultatif chargé d'étudier, soit de sa propre initiative, soit à la demande du gouvernement, tous les problèmes se rapportant à la famille et à l'enfance.

Il se compose de trente membres au plus nommés par le ministre pour des mandats renouvelables de cinq ans. Les membres du conseil et les collaborateurs de son secrétariat bénéficient par séance de travail d'indemnités dont les montants sont fixés par le gouvernement.

La composition et le fonctionnement du conseil sont précisés par voie de règlement grand-ducal.

25. Le Conseil supérieur de l'Enfance et de la Famille donne son avis, à la demande du gouvernement sur toutes les mesures qu'il est envisagé de prendre par voie législative ou réglementaire dans le domaine de la famille et de l'enfance et il conseille le gouvernement sur toutes les réformes ou innovations qu'il juge indiquées au bien-être de la famille et de l'enfance.

Il peut également présenter, de son propre mouvement, soit au gouvernement, soit au ministre ayant dans ses attributions la Famille, toute proposition qu'il juge utile à la promotion sociale, juridique, économique et culturelle de la Famille et de l'Enfance.

La CEP•L s'interroge quant à l'utilité d'un tel organisme. Est-il indispensable d'instituer un organisme consultatif alors que l'ORK est déjà en charge de missions semblables?

L'ORK écrit en outre dans son avis relatif au projet de loi avisé: „Il est à relever que ce projet ne se limite pas seulement à créer un O.N.E. mais met aussi en place d'autres structures (commission consultative de l'O.N.E. art. 6; conseil supérieur de la famille et de l'enfance, chapitre 2.2), structures regroupant un nombre trop impressionnant de membres. L'ORK estime que toutes ces structures consultatives onéreuses, lourdes, aux compétences plutôt vagues, inflexibles et dépourvues de moyens d'actions concrets seraient avantageusement remplacés par un petit organe administratif, flexible et professionnel, qui fonctionnerait à moindre coût et de façon plus efficace.“

Aussi la CEP•L préférerait voir fixée dans la loi la composition dudit conseil ou du moins indiquées les règles guidant sa composition.

Etant donné que le conseil sera un organe consultatif du Gouvernement, la CEP•L estime qu'il ne devrait pas compter parmi ses membres des membres de ministères. Sinon tout au plus comme simple observateurs.

*Le Centre d'études de populations, de pauvreté et de politiques socio-économiques (CEPS)
(Article 11 du projet de loi)*

26. Le projet charge le CEPS d'effectuer des études de l'enfance, ce qui implique
- la collecte et l'examen des données sur la situation des enfants au Luxembourg;
 - l'examen de la mise en oeuvre de la convention internationale relative aux droits de l'enfant et la participation à la rédaction des rapports périodiques adressés à l'Organisation des Nations Unies;
 - la contribution à la mise en place d'actions concertées d'aide sociale à l'enfance aux niveaux régional et communautaire.

27. Toutefois, le CEPS peut confier une partie de ses missions à d'autres organismes publics et privés poursuivant des objets similaires.

Le Conseil supérieur de l'enfance et de la famille étant aussi en charge d'étudier les problèmes se rapportant à la famille et à l'enfance, la CEP•L ne comprend pas bien pourquoi l'article 11 du projet avisé investit le CEPS d'une mission identique? Cela fait double emploi.

L'accueil scolaire particulier (Article 12 du projet de loi)

28. Le projet de loi stipule en son article 12 que sur proposition des instances judiciaires ou de l'ONE et en accord avec le ministre ayant dans ses attributions l'éducation nationale, des enfants et des jeunes adultes en détresse peuvent être accueillis temporairement dans les établissements scolaires institués par les lois et règlements dans le cadre d'organismes médico-sociaux, socio-éducatifs ou psychosociaux.

La CEP•L regrette que le libellé de l'article 12 ne permette pas facilement de comprendre la portée des nouvelles mesures projetées. Seul le commentaire des articles du projet précise les tenants et aboutissants de l'article 12: il s'agit de permettre l'accueil temporaire et/ou partiel d'élèves confrontés à des difficultés psychosociales majeures dans des écoles particulières capables d'assurer un encadrement scolaire particulier, tels par exemple les écoles internes du Centre socio-éducatif de l'Etat et des Maisons d'Enfants de l'Etat.

Dans ce contexte la CEP•L rend attentif au fait que le projet de loi portant organisation de l'enseignement fondamental prévoit dans ses articles 29 à 36 les mesures d'aide, d'appui et d'assistance en cas de difficultés d'apprentissage des écoliers.

Ce projet prévoit en effet d'instituer au niveau de chaque arrondissement d'inspection, au moins une équipe multiprofessionnelle qui a pour mission d'assurer, en collaboration avec le titulaire de classe, et, au besoin, avec l'équipe médico-scolaire concernée, le diagnostic et la prise en charge des élèves à besoins éducatifs spécifiques et de conseiller le titulaire de classe et l'équipe pédagogique dans la mise en oeuvre de mesures de différenciation.

Ces équipes multiprofessionnelles comprendront du personnel de l'Education différenciée et du Centre de logopédie, des instituteurs et institutrices de l'enseignement spécial affectés à une commune de l'arrondissement et d'autres experts dans l'aide, l'appui et l'assistance à donner aux élèves en question.

Le projet prévoit en outre la création dans chaque arrondissement d'au moins une commission d'inclusion scolaire qui aura pour mission de définir, soit à la demande des parents, soit à la demande de l'instituteur ou de l'institutrice et pour autant que les parents aient marqué leur accord, la prise en charge des élèves en question.

Cette commission fera établir un dossier qui comprend:

1. un diagnostic des besoins de l'élève;
2. les aides qui peuvent lui être attribuées;
3. un plan de prise en charge individualisé.

Le plan pourra consister en:

1. l'adaptation de l'enseignement en classe assuré par le titulaire de classe en collaboration avec l'équipe pédagogique;
2. l'assistance en classe par un ou des membres de l'équipe multiprofessionnelle rattachée pour la période d'intervention à l'équipe pédagogique;
3. le séjour temporaire pour l'apprentissage de certaines matières dans une classe autre que la classe d'attache;
4. l'enseignement dans une classe de l'Education différenciée;
5. l'enseignement dans une école ou institution spécialisée au Luxembourg ou à l'étranger.

Le projet de loi portant organisation de l'enseignement fondamental prévoit donc aussi des mesures de prise en charge d'enfants à besoins éducatifs spécifiques.

La notion de besoins éducatifs spécifiques (notion que la CEP•L aimerait d'ailleurs définie dans le projet de loi en question; cf. son avis y relatif) recoupe du moins partiellement la notion de besoins psychosociaux mise en avant dans le présent projet de loi.

Ainsi la CEP•L se demande s'il ne serait pas utile de prévoir aussi dans le projet de loi avisé, la possibilité de doter à l'échelon local les établissements scolaires (établissements préscolaires, écoles primaires, lycées etc.) des infrastructures et équipements nécessaires à l'encadrement des jeunes en détresse et cela en sus des mesures proposées à l'article 12 du projet.

Cela permettrait d'assurer une prise en charge sur place, dans la commune de résidence du mineur et pourrait favoriser une (ré)insertion optimale de l'enfant ou du jeune et de sa famille le cas échéant.

II.5. La promotion des droits de l'enfant (Articles 15 à 17 du projet de loi)

29. Le projet de loi stipule que les parents ont la responsabilité, le droit et le devoir de pourvoir aux soins, à l'entretien et à l'éducation des enfants.

30. L'Etat et les communes interviennent de manière subsidiaire pour assister les familles.

Ils ont notamment la mission

- de créer un environnement social et culturel accessible et favorable aux enfants et aux familles;
- de soutenir les parents au niveau de la conciliation de la vie familiale et professionnelle;
- de proposer des services d'assistance éducative;
- d'instituer des formes de participation citoyenne active au bénéfice des enfants, des parents et des familles.

Sur les plans local, communal ou intercommunal, les communes promeuvent, avec le soutien de l'Etat, la création de structures d'accueil flexibles pour enfants.

31. L'Etat a les missions suivantes:

- sensibilisation du grand public pour le respect des droits de l'enfant;
- formation en matière des droits de l'enfant des acteurs professionnels des organismes oeuvrant dans le domaine de l'aide à l'enfance;
- information des enfants et des familles en matière des droits de l'enfant;
- promotion de la participation familiale, sociale, culturelle et politique des enfants;
- information des enfants, des familles et des intervenants divers oeuvrant au service des enfants sur les services et les prestations en matière d'aide à l'enfance;
- orientation des enfants et des familles vers des services compétents susceptibles de leur assurer les prestations dont ils peuvent avoir besoin;
- coordination des prestataires divers intervenant au service d'un même enfant et/ou de sa famille;
- promotion d'activités d'animation et de loisir;
- promotion de l'intégration sociale et culturelle d'enfants exposés plus particulièrement à des risques d'exclusion;
- participation à la lutte contre la violence dont les enfants sont les victimes et/ou les auteurs.

En concertation avec les communes et les organismes publics et privés qui promeuvent les droits de l'enfant, le gouvernement définit des programmes d'action pluriannuels.

Le ministre est chargé de coordonner les initiatives du gouvernement en matière des droits de l'enfant.

La CEP•L marque son accord avec les principes formulés ci-dessus. Elle s'interroge néanmoins sur l'emplacement des articles y relatifs dans le projet de loi.

Les articles 15 à 17 du projet de loi susvisés ne devraient-ils pas figurer en début du projet alors qu'ils formulent des principes fondamentaux (il s'agit de fait d'un rappel des dispositions de l'article 372 du code civil), à savoir le principe de la responsabilité et des droits et obligations des parents à l'égard de l'éducation et de l'entretien de leurs enfants et la responsabilité subsidiaire des autorités publiques?

II.6. La mise en oeuvre de l'aide sociale des enfants en détresse

Les prestations en faveur des jeunes en détresse (Article 15 du projet de loi)

32. Les prestations en faveur des enfants et des jeunes adultes en détresse comprennent:

- a) le placement institutionnel de jour et de nuit d'enfants ou de jeunes adultes d'après quatre formules: accueil socio-éducatif, accueil orthopédagogique, accueil psychothérapeutique ou accueil urgent en situation de crise psychosociale aiguë,
- b) le placement de jour et de nuit d'enfants ou de jeunes adultes dans une institution spécialisée à l'étranger,
- c) le placement familial de jour et de nuit d'enfants ou de jeunes adultes,

- d) l'accueil de jour d'enfants ou de jeunes adultes dans un foyer orthopédagogique ou psychothérapeutique,
- e) l'accueil socio-éducatif de jour et de nuit d'enfants ou de jeunes adultes dans un internat sociofamilial,
- f) l'accueil socio-éducatif de jour ou de nuit dans une structure d'accueil pour enfants et/ou jeunes,
- g) l'accueil socio-éducatif par des assistants parentaux,
- h) l'aide sociofamiliale en famille,
- i) l'assistance psychique, sociale ou éducative en famille,
- j) l'intervention orthopédagogique précoce,
- k) le soutien psychosocial d'enfants ou de jeunes adultes par la psychomotricité,
- l) le soutien psychosocial d'enfants ou de jeunes adultes par la logopédie ou l'orthophonie,
- m) le soutien psychosocial d'enfants ou de jeunes adultes par l'expression corporelle, artistique et artisanale,
- n) le soutien psychosocial d'enfants ou de jeunes adultes par le contact dirigé avec des animaux ou l'environnement,
- o) la médiation familiale et sociale,
- p) la formation parentale et familiale de jeunes et de parents,
- q) la formation affective et relationnelle d'enfants et de jeunes adultes,
- r) accueil d'enfants, de jeunes adultes et de familles pour des activités socio-éducatives ou sociofamiliales d'animation, de loisirs et de vacances,
- s) l'assistance psychosociale de familles et d'enfants avant, pendant et après l'adoption,
- t) le conseil juridique d'enfants et de jeunes adultes ou de familles avant, pendant et après l'adoption,
- u) la consultation psychologique, psycho-affective ou psychothérapeutique d'enfants, de jeunes adultes, de parents et de familles,
- v) l'assistance médicale, pédiatrique, gynécologique ou psychiatrique des prestataires,
- w) l'assistance psychothérapeutique des prestataires,
- x) l'assistance juridique des prestataires.

33. La CEP•L regrette que les différentes notions telles l'accueil socio-éducatif, l'accueil orthopédagogique, l'accueil psychothérapeutique et l'accueil urgent en situation de crise psychosociale aigue ne soient pas définies par le projet de loi. En effet, il est indispensable que le simple citoyen puisse se faire une idée plus concrète des différentes formes d'aides prévues.

Mise en place d'un Code de bonne conduite (Article 17 du projet de loi)

34. L'Etat doit veiller à instituer un Code de bonne conduite, qui contribue au respect des principes de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989, et qui précise l'application du principe du secret professionnel.

La CEP•L propose aux auteurs du texte d'être plus incisifs et de stipuler dans la future loi que „L'Etat instituera un Code de bonne conduite ...“ L'élaboration d'un tel Code permettrait en effet aussi bien de faire mieux connaître la Convention relative aux droits de l'enfant aux citoyens que d'assurer son respect au niveau national.

Création d'un comité interministériel d'aide à l'enfance (Article 18 du projet de loi)

35. Il sera composé des représentants des ministres ayant dans leurs attributions l'éducation nationale, l'égalité des chances, la famille, la jeunesse, la justice, la santé et le travail.

Il a pour mission d'évaluer les besoins en matière d'aide sociale à l'enfance, de suivre l'évolution des services publics et privés oeuvrant dans le domaine visé et de promouvoir des relations d'échange et de coordination entre ces services.

Le rôle de l'ONE (Articles 19 à 24 du projet de loi)

36. L'ONE interviendra, lorsque l'enfant semble menacé dans son développement physique, mental, psychique ou social.

37. L'intervention de l'ONE s'effectuera par les initiatives suivantes:

- évaluer individuellement les ressources et les difficultés d'enfants, de jeunes adultes et de familles dont la situation est considérée comme critique par des acteurs des domaines psychosocial, scolaire ou judiciaire;
- organiser des séances de concertation familiale et institutionnelle pour faire participer les enfants, les jeunes adultes, les parents, les prestataires anciens et futurs à l'élaboration de projets d'intervention socio-éducative et psychosociale;
- motiver l'enfant et ses parents ou représentants légaux à souscrire aux projets élaborés dans l'intérêt supérieur de l'enfant;
- valider, le cas échéant, pour ces enfants ou jeunes adultes et leurs familles, des projets d'intervention socio-éducative et psychosociale;
- désigner, dans le cadre de tout projet d'intervention socio-éducative et psychosociale, un prestataire chargé, au bénéfice de l'enfant, du jeune adulte et de leur famille, d'une mission d'orientation, de coordination et d'évaluation des mesures;
- assurer le suivi des mesures de placement de jour et de nuit et veiller à la réévaluation régulière des enfants placés;
- dresser chaque semestre la liste des enfants vivant au Luxembourg qui sont accueillis, aux dates du 1er avril et du 1er octobre, en placement institutionnel ou familial de jour et de nuit au Luxembourg ou à l'étranger.

38. Le projet prévoit en outre la mise en place d'un traitement de données à caractère personnel dont le responsable du traitement sera l'ONE.

Le dossier nominatif de chaque enfant pourra être consulté par ses parents et l'enfant capable de discernement. Il sera anonymisé dès que l'enfant atteint l'âge de la majorité.

Les données transmises à des fins de statistiques, de documentation et de recherche devront être préalablement rendues anonymes.

39. L'ONE pourra être saisi par

- a) l'enfant ou le jeune adulte eux-mêmes, leurs parents ou représentants légaux,
- b) les acteurs professionnels intervenant auprès des enfants, des jeunes adultes ou de leurs familles,
- c) les ministres concernés par la situation des enfants,
- d) les instances judiciaires,
- e) le président du „Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand“,
- f) le directeur de la Santé.

L'intervention de l'ONE sera obligatoire s'il est saisi par les instances énumérées aux points c), d), e) et f) ci-avant.

40. L'ONE pourra élaborer un projet d'intervention socio-éducative et psychosociale, qui ne prendra effet que lorsqu'il sera signé par l'enfant capable de discernement, ses parents ou représentants légaux, le cas échéant par le jeune adulte.

L'ONE n'aura aucune possibilité d'imposer un projet ou une intervention de manière contraignante.

Au cas où le projet sera refusé par l'enfant capable de discernement, ses parents ou représentants légaux, le directeur de l'ONE décidera du suivi du projet.

S'il estime que l'enfant court un danger physique ou moral et qu'une mesure contraignante est nécessaire, il se dessaisira de la situation en faveur du tribunal de la jeunesse, à qui il fournira tous les renseignements utiles en sa possession, indiquera les raisons de sa requête et la motivation du danger encouru.

41. Tout projet d'intervention socio-éducative et psychosociale devra être réexaminé au moins tous les six mois à la demande d'une des parties suivantes:

- l'enfant ou le jeune adulte concernés,
- leurs parents ou représentants légaux,
- les prestataires impliqués dans la réalisation du projet,
- le parquet et le tribunal de la jeunesse,
- les ministres concernés par la situation de détresse de l'enfant,
- le président du „Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand“.

42. L'enfant, le jeune adulte et leurs parents ou représentants légaux pourront à tout moment révoquer leur accord au projet d'intervention socio-éducative et psychosociale.

Articulation avec une procédure judiciaire (Article 19 du projet de loi)

43. Le projet précise que les situations des enfants et jeunes ayant commis ou soupçonnés d'avoir commis des infractions seront de la compétence exclusive du pouvoir judiciaire, en application de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

Dans tous les cas, l'intervention des cours et tribunaux prime sur celle de l'ONE. En cas de procédures pendantes devant les cours et tribunaux, l'ONE ne peut intervenir qu'à la demande expresse des instances judiciaires.

La CEP•L réitère sa remarque quant à l'articulation des présentes dispositions avec les dispositions actuelles fonctionnant sur base de la loi de 1992 relative à la protection de la jeunesse.

Si la CEP•L a bien compris l'idée des auteurs du projet, les mesures actuellement ordonnées par le tribunal de la jeunesse sur base de la loi de 1992 pourront dorénavant être mises en place sur une base volontaire via l'ONE.

La CEP•L est néanmoins du même avis que l'ORK qui écrit dans son avis: „Il importe de circonscrire également clairement les domaines d'intervention respectifs futurs de l'ONE et de la justice. L'ONE devra, pour être utile, récupérer certaines activités et domaines d'intervention telles les mesures d'assistances éducatives qui sont actuellement gérées sous le contrôle du Parquet et des Tribunaux de la Jeunesse. Des domaines de compétence parallèle risquent de créer une confusion préjudiciable à l'efficacité des interventions.

L'ORK se demande comment la communication des données et informations entre l'ONE et les Tribunaux se mettra en place. Aurait-on oublié que les Tribunaux ne divulguent pas d'informations concernant les affaires dont ils sont saisis; que les Tribunaux compétents pour traiter des affaires des enfants mineurs tombent en outre sous le coup de l'interdiction formelle de divulgation dans le public des affaires concernant les mineurs exprimée à l'article 38 de la loi sur la protection de la Jeunesse?

Les mécanismes de communication entre l'ONE et les instances judiciaires ne sont pas réglés par la loi en projet.

L'ORK aurait préféré une saisine préalable et obligatoire de l'ONE dans tous les cas d'enfants en détresse (non-délinquants).

Les juridictions compétentes ne devraient intervenir à l'égard des enfants qu'en cas d'échec de l'intervention extrajudiciaire.

En l'absence de procédures claires, l'ONE sera trop facilement contourné, voire boycotté.

Le mineur, ses parents ou tout autre intervenant du secteur social, pourra, en saisissant les instances judiciaires, mettre immédiatement fin à toute intervention de l'ONE.

L'ORK s'étonne du fait que le juge des tutelles n'apparaît dans aucun des articles du projet de loi, alors que lui aussi est concerné par des interventions éventuelles de structures qui pourraient être mises en place pour un enfant non issu d'un mariage par exemple ou un orphelin de père ou de mère. Ce juge a des pouvoirs définis par les articles afférents du code civil et les dispositions contenues dans des lois spéciales (loi du 10 août 1992 sur la protection de la jeunesse).“

II.7. Un nouveau mode de financement pour l'aide sociale à l'enfance

La situation actuelle

44. La loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes dans les domaines social, familial et thérapeutique, dite loi ASFT, ainsi que ses règlements grand-ducaux permettent de surveiller les structures et activités dans les domaines social, familial et thérapeutique.

Cette loi crée un certain nombre d'outils qui permettent à l'Etat de mieux contrôler les prestataires de services, tant au niveau de la qualité des prestations qu'au niveau de la gestion des deniers publics.

45. Suivant la loi ASFT, quiconque entend entreprendre ou exercer d'une manière non occasionnelle à titre principal ou accessoire et contre rémunération, dans le domaine social, socio-éducatif, médico-social ou thérapeutique l'une des activités concernant:

- l'accueil et l'hébergement de jour et/ou de nuit de plus de trois personnes simultanément;
- l'offre de services de consultation, d'aide, de prestation de soins, d'assistance, de guidance, de formation sociale, d'animation ou d'orientation professionnelle;

doit être en possession d'**un agrément écrit**, suivant leurs compétences, soit du Ministre de la famille, soit du Ministre de la promotion féminine, soit du Ministre de la jeunesse, soit du Ministre de la santé.

46. Pour obtenir l'agrément, les requérants doivent remplir les conditions d'honorabilité, disposer d'immeubles et de locaux ou de toute autre infrastructure correspondant tant aux normes minima de salubrité et de sécurité qu'aux besoins des usagers, disposer d'un personnel qualifié en nombre suffisant, présenter sa situation financière et un budget prévisionnel et garantir que les activités agréées soient accessibles aux usagers indépendamment de toutes considérations d'ordre idéologique, philosophique ou religieux et garantir que l'utilisateur ait droit à la protection de sa vie privée et au respect de ses convictions religieuses et philosophiques.

Des règlements d'exécution de la loi ASFT viennent préciser les conditions particulières pour obtenir l'agrément spécifique à telle ou telle activité.

L'agrément est accordé pour une durée illimitée et pour les activités y énumérées. Il perd cependant sa validité par le non-usage pendant plus de deux ans ou peut être retiré en cas de non-respect des dispositions législatives et réglementaires.

Le ministre qui a accordé l'agrément a une mission de surveillance.

47. Par ailleurs, la loi autorise l'Etat à accorder, sous certaines conditions, un **soutien financier** pour l'exercice des prédites activités, ainsi que pour les investissements y relatifs.

Les détails du financement sont réglés **par voie de convention signée entre l'Etat et le prestataire agréé**. Ainsi la convention précise les prestations à fournir et les modalités de gestion financière à observer par le bénéficiaire, le type de participation financière de l'Etat, les moyens d'information, de contrôle et de sanction que possède l'Etat en relation avec les devoirs du bénéficiaire, les modalités de coopération entre les parties contractantes sans pour autant affecter la gestion qui est de la responsabilité du bénéficiaire.

48. Peuvent être considérées les dépenses suivantes:

- a) les frais courants d'entretien et de gestion;
- b) les dépenses de personnel qui, pour les besoins de la fixation de la participation de l'Etat, sont chiffrées en fonction de la carrière, du grade et de l'échelon de chaque employé ou ouvrier.

Font partie du calcul de la participation de l'Etat, les dépenses encourues par le versement d'une biennale supplémentaire par les organismes aux employés de leurs services.

Sont également pris en considération:

- les dépenses engendrées par les mesures spécifiques ou générales concernant les rémunérations, les conditions de travail, les avantages sociaux que l'Etat prend pour ses agents;

- les frais résultant de compensations pouvant être allouées au personnel qui, en raison des exigences particulières de la prise en charge de leurs usagers, est obligé de répartir la durée de travail sur une année au maximum ou de travailler par équipes successives à cycle continu.

Les dépenses de personnel ainsi établies constituent une enveloppe financière qui est fixée par le budget de l'Etat.

49. Chaque fois qu'une nouvelle disposition légale ou réglementaire ou une convention collective modifie les rémunérations, conditions de travail ou avantages sociaux des agents de l'Etat, est demandé l'avis d'une commission paritaire, qui se compose de représentants de différents ministères, de chacun des syndicats les plus représentatifs au niveau national et de chacun des organismes regroupant au niveau national les employeurs signataires des conventions collectives du secteur social.

Son avis comprend une évaluation de l'impact financier des modifications précitées, ainsi qu'une proposition d'adaptation, suite à l'impact financier prédéterminé, du montant de l'enveloppe financière.

50. L'Etat verse sa participation en totalité ou en partie sous forme d'avances semestrielles, trimestrielles ou mensuelles. L'organisme présente au ministre un décompte annuel. Les sommes indûment touchées sont restituées au Trésor.

51. En outre, l'Etat est autorisé à participer aux dépenses d'investissements concernant l'acquisition, la construction, la transformation, la modernisation, l'aménagement et l'équipement d'immeubles destinés à l'exercice des activités agréées. Cette participation peut atteindre cinquante pour cent, quatre-vingts pour cent ou même cent pour cent sous certaines conditions fixées par la loi ASFT.

La protection de l'enfance est donc à l'heure actuelle un secteur conventionné.

Le projet de loi

La participation financière de l'Etat (Articles 25 à 29 du projet de loi)

52. Le projet de loi stipule que l'Etat assurera les frais de fonctionnement de l'ONE.

53. A condition qu'elles aient été ordonnées par les instances judiciaires, en application de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, ou proposées par l'ONE, l'Etat participera aux frais des prestations accomplies par des forfaits mensuels, journaliers ou horaires, en fonction du type d'accueil offert: socio-éducatif, orthopédagogique ou psychothérapeutique.

Les modalités de la fixation des montants des forfaits pourront être précisées par voie de règlement grand-ducal.

Les fonds nécessaires à la participation étatique seront inscrits au budget de l'Etat.

Les modalités de la participation seront réglées conformément aux dispositions de la loi ASFT.

54. En outre, le gestionnaire des prestations devra remplir les conditions suivantes:

- disposer d'un agrément délivré par le ministre compétent, conformément à la loi ASFT ou à toute autre disposition légale ou réglementaire,
- définir un projet d'orientation de ses activités, conformément aux droits de l'enfant et témoignant de sa sensibilité particulière pour les enfants affectés au niveau de leurs capacités physiques, mentales, psychiques, sociales ou culturelles,
- promouvoir la participation des enfants et des parents bénéficiaires de ses prestations,
- établir un règlement d'ordre interne précisant les conditions d'accès aux prestations et définissant les droits et les obligations des membres du personnel et des usagers,
- documenter de façon appropriée les prestations fournies,
- organiser régulièrement des séances de supervision ou de formation continue au bénéfice de son personnel,
- coopérer avec les ministres concernés par la situation des enfants, le procureur d'Etat et le tribunal de la jeunesse, l'„Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand“, l'ONE et le CEPS,
- veiller régulièrement à une évaluation externe de la qualité de ses prestations.

55. En supplément, le gouvernement pourra contribuer aux prestations visées par des subventions extraordinaires accordées temporairement à des prestataires dont les bilans financiers accusent des déficits résultant de l'ancienneté de leur personnel, de la mise en oeuvre de projets innovateurs, de la réorganisation de leurs services ou du développement d'activités répondant à une demande formelle du ministre.

Les prestataires du secteur privé étant ici investis de l'accomplissement d'une mission de service public, il est légitime qu'ils assurent à leurs salariés des conditions de travail similaires à la fonction publique. L'Etat doit donc garantir que les conditions de travail actuelles telles que décrites ci-dessus aux points 48 et 49 soient maintenues.

La CEP•L émet en outre beaucoup de réserves et de craintes quant à ce nouveau mode de financement par l'Etat tel que prévu par le projet de loi qui constitue une toute nouvelle approche.

Ainsi un financement forfaitaire par enfant dépendant du type d'accueil offert risque de conduire à des dérives contraires aux intérêts des enfants concernés, voire à des décisions arbitraires.

En effet, si le forfait est d'autant plus faible que l'enfant est autonome ou gagne en autonomie durant son placement, cela n'incitera pas à développer son autonomie.

Aussi, le nouveau mode de financement conduira plus facilement aux licenciements des salariés et risquera en sus de favoriser le recours aux contrats de travail à durée déterminée.

Pour finir la CEP•L tient à souligner que l'Entente des Gestionnaires des Centres d'Accueil (EGCA) écrit dans son avis du 16 août 2007 relatif au projet de loi sous avis qu'*„... une modification importante au niveau du mode de financement aura inévitablement des conséquences en matière de gestion du risque financier. Ainsi chaque gestionnaire devra évaluer s'il peut garder sa structure juridique actuelle (asbl ou fondation) ou s'il devra créer une structure juridique mieux appropriée (SARL, SA ou société coopérative). De même un nouveau mode de financement implique de nouvelles relations entre gestionnaires. Alors qu'il fût un temps où ces derniers se voyaient comme complémentaires, ils se verront de plus en plus comme concurrents sur un marché ouvert ...“*.

Les craintes émises par l'EGCA dans son avis ne font que conforter la CEP•L dans son opinion.

Pour ces raisons, elle réclame le maintien du système de financement actuel.

Le transfert des allocations familiales (Article 30 du projet de loi)

56. En cas de placement institutionnel ou familial de jour et de nuit, les prestations familiales dont bénéficie l'enfant, pour la durée du placement, sont versées au prestataire. Elles sont déduites de la participation étatique.

Le ministre peut également demander une participation financière aux parents selon des modalités à préciser par voie de règlement grand-ducal.

II.8. Erreurs matérielles

57. Le premier tiret de l'article 1er du projet de loi se termine par un morceau de phrase, qui semble ne pas être bien placé: „des dispositions générales de promotion, de prévention et de participation“.

*

58. Sous réserve des remarques et suggestions formulées, la CEP•L marque son accord au présent projet de loi.

Le bien-être des enfants doit être une préoccupation majeure de la nation, les jeunes constituant l'avenir à nous tous. Dans cette optique la CEP•L approuve les principes introduits par le projet avisé.

Elle approuve aussi l'idée de l'institution d'un Office national de l'Enfance, tout en émettant des réserves quant à son fonctionnement.

Quant au nouveau mode de financement des prestations d'aide sociale à l'enfance préconisé par le projet de loi, la CEP•L rend attentive aux risques qu'il engendre pour les mineurs à prendre en charge ainsi que pour le personnel employé par les prestataires. La CEP•L se prononce pour ces raisons pour le maintien du mode de financement actuel.

*

ANNEXE

Les principes essentiels posés par la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989

- **L'intérêt supérieur de l'enfant** doit être une considération primordiale dans toute décision qui concerne l'enfant,
- les parents ont le droit et l'obligation de donner à l'enfant, d'une manière qui correspond au développement de ses capacités, l'orientation et les conseils appropriés à l'exercice des droits que lui reconnaît la Convention,
- tout enfant a un **droit inhérent à la vie**,
- tout enfant a le droit de préserver **son identité**, y compris sa nationalité, son nom et ses relations familiales, tels qu'ils sont reconnus par la loi, sans ingérence illégale,
- tout enfant a le droit de ne **pas être séparé de ses parents** contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant,
- tout enfant séparé de ses deux parents ou de l'un d'eux a le **droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents**, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant,
- tout enfant a droit à l'information en cas de détention ou de disparition d'un parent,
- tout enfant a **droit à la réunification familiale**,
- tout enfant qui est capable de discernement a **droit d'exprimer librement son opinion** sur toute question l'intéressant,
- tout enfant a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen du choix de l'enfant,
- tout enfant a **droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion**,
- l'enfant ne doit **pas faire l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée**, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation,
- tout enfant a un droit d'accès à une information et à des matériels provenant de sources nationales et internationales diverses, notamment ceux qui visent à promouvoir son bien-être social,
- les Etats membres doivent promouvoir **la responsabilité commune des deux parents pour ce qui est d'élever l'enfant et d'assurer son développement**; pour garantir et promouvoir les droits énoncés dans la Convention, les Etats parties accordent l'aide appropriée aux parents et aux représentants légaux de l'enfant dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe d'élever l'enfant et assurent la mise en place d'institutions, d'établissements et de services chargés de veiller au bien-être des enfants,
- tout enfant dont les parents travaillent a le **droit de bénéficier des services et établissements de garde d'enfants** pour lesquels il remplit les conditions requises,
- chaque Etat membre a l'obligation de prendre les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour **protéger l'enfant contre toutes formes de violence**, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle, pendant qu'il est sous la garde de ses parents ou de l'un d'eux, de son ou ses représentants légaux ou de toute autre personne à qui il est confié,

- tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a **droit à une protection et une aide spéciales de l'Etat**,
- tout enfant mentalement ou physiquement handicapé a le droit de mener une vie pleine et décente, dans des conditions qui garantissent leur dignité, favorisent leur autonomie et facilitent leur participation active à la vie de la collectivité,
- tout enfant **handicapé a le droit de bénéficier de soins spéciaux**,
- tout enfant a le **droit de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation**,
- tout enfant a le **droit de bénéficier de la sécurité sociale**, y compris les assurances sociales,
- tout enfant a **droit à un niveau de vie suffisant** pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social; c'est aux parents ou autres personnes ayant la charge de l'enfant qu'incombe au premier chef la responsabilité d'assurer, dans les limites de leurs possibilités et de leurs moyens financiers, les conditions de vie nécessaires au développement de l'enfant; l'Etat a une responsabilité subsidiaire,
- tout enfant a **droit à l'éducation**, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances; l'éducation de l'enfant doit viser à
 - a) favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités;
 - b) inculquer à l'enfant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et des principes consacrés dans la Charte des Nations Unies;
 - c) inculquer à l'enfant le respect de ses parents, de son identité, de sa langue et de ses valeurs culturelles, ainsi que le respect des valeurs nationales du pays dans lequel il vit, du pays duquel il peut être originaire et des civilisations différentes de la sienne;
 - d) préparer l'enfant à assumer les responsabilités de la vie dans une société libre, dans un esprit de compréhension, de paix, de tolérance, d'égalité entre les sexes et d'amitié entre tous les peuples et groupes ethniques, nationaux et religieux, et avec les personnes d'origine autochtone;
 - e) inculquer à l'enfant le respect du milieu naturel,
- chaque enfant a **droit au repos et aux loisirs**, de se livrer au jeu et à des activités récréatives propres à son âge, et de participer librement à la vie culturelle et artistique,
- tout enfant a le **droit d'être protégé contre l'exploitation économique** et de n'être astreint à aucun travail comportant des risques ou susceptible de compromettre son éducation ou de nuire à son développement physique, mental, spirituel, moral ou social,
- les Etats parties sont tenus de prendre toutes les mesures appropriées, y compris des mesures législatives, administratives, sociales et éducatives, pour protéger les enfants contre l'usage illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, tels que les définissent les conventions internationales pertinentes, et pour empêcher que des enfants ne soient utilisés pour la production et le trafic illicites de ces substances,
- les Etats parties doivent **protéger l'enfant contre toutes les formes d'exploitation sexuelle et de violence sexuelle**,
- les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées sur les plans national, bilatéral et multilatéral pour empêcher **l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants** à quelque fin que ce soit et sous quelque forme que ce soit,
- les Etats parties veillent à ce que:
 - a) nul enfant ne soit soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants: ni la peine capitale ni l'emprisonnement à vie sans possibilité de libération ne doivent être prononcés pour les infractions commises par des personnes âgées de moins de 18 ans;
 - b) nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire: l'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, être qu'une mesure de dernier ressort et être d'une durée aussi brève que possible;
 - c) tout enfant privé de liberté soit traité avec humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne humaine, et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge: en parti-

- culier, tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes, à moins que l'on n'estime préférable de ne pas le faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant, et il a le droit de rester en contact avec sa famille par la correspondance et par des visites, sauf circonstances exceptionnelles;
- d) les enfants privés de liberté aient le droit d'avoir rapidement accès à l'assistance juridique ou à toute assistance appropriée, ainsi que le droit de contester la légalité de leur privation de liberté devant un tribunal ou une autre autorité compétente, indépendante et impartiale, et à ce qu'une décision rapide soit prise en la matière,
- les Etats parties prennent toutes les **mesures appropriées pour faciliter la réadaptation physique et psychologique et la réinsertion sociale de tout enfant victime de toute forme de négligence, d'exploitation ou de sévices**, de torture ou de toute autre forme de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ou de conflit armé. Cette réadaptation et cette réinsertion se déroulent dans des conditions qui favorisent la santé, le respect de soi et la dignité de l'enfant,
 - les Etats parties prennent les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le **statut de réfugié** ou qui est considéré comme réfugié en vertu des règles et procédures du droit international ou national applicable, qu'il soit seul ou accompagné de ses père et mère ou de toute autre personne, bénéficie de la protection et de l'assistance humanitaire voulues pour lui permettre de jouir des droits que lui reconnaissent la présente Convention et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou de caractère humanitaire auxquels lesdits Etats sont parties.

Luxembourg, le 11 décembre 2007

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

Service Central des Imprimés de l'Etat

5754/05

N° 5754⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

relatif à l'aide à l'enfance

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(14.12.2007)

Par dépêche du 10 septembre 2007, Madame le Ministre de la Famille et de l'Intégration a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié sous rubrique.

*

REMARQUE PRELIMINAIRE

La Chambre constate que le projet est accompagné d'un exposé des motifs exhaustif et d'un volumineux commentaire des articles. Toutefois, les estimations financières figurant à l'annexe 2 („*Impact financier*“) ne peuvent pas être considérées comme fiche financière telle que prévue par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. L'impact financier du projet doit donc être précisé et porter sur les engagements de l'Etat à moyen et à long terme.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet sous avis a pour objet de renforcer la promotion des droits de l'enfant, d'organiser l'aide sociale aux enfants en détresse, de préciser les missions de l'Etat et des communes et, surtout, de créer un organisme nouveau dénommé Office National de l'Enfance (ONE).

Pour ce faire, les auteurs du projet se réfèrent aux engagements qui se dégagent pour notre pays de l'application de plusieurs conventions internationales, dont plus particulièrement la convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a itérativement souligné qu'elle approuve tout renforcement des droits des enfants et des familles.

Aussi peut-elle marquer son accord avec les réflexions longuement développées dans l'exposé des motifs. Elle souligne expressément qu'elle soutient les objectifs visant à revaloriser la prévention, à assurer une plus grande participation des enfants, à interdire toute violence familiale, à prévoir une meilleure coordination et une réorientation plus efficace de l'aide sociale à l'enfance et une „*déjudiciarisation*“ de cette aide.

Le gouvernement propose également une réorganisation du placement institutionnel par le biais d'une modification fondamentale du mode de participation de l'Etat aux charges à supporter par les organismes de placement d'enfants.

Depuis plus de 35 ans, la participation financière de l'Etat se dégageant de conventions avec les organismes de placement était évaluée en fonction d'un „*budget prévisionnel*“.

D'après le projet de loi, et s'inspirant des voies adoptées à l'étranger et surtout de l'assurance dépendance dans notre pays, la participation de l'Etat sera limitée aux seules prestations énumérées au

projet de loi, pour lesquelles le texte prévoit „des forfaits mensuels, journaliers ou horaires dus en fonction de services rendus pour autant qu'ils soient proposés par l'office national de l'enfance ou ordonnés dans le cadre de la loi relative à la protection de la jeunesse“.

Pour la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, ce volet financier manque de cohérence et de transparence. Il mérite d'être réexaminé et d'être présenté d'une manière plus concise, en respectant surtout les exigences de notre loi fondamentale (article 99, alinéa 5).

Un volet important du projet de loi consiste en la création d'un Office National de l'Enfance (ONE). Si la Chambre admet que les services de l'Etat au sein du Ministère de la Famille doivent être restructurés, elle rejette toute tentative visant à créer une entité autonome avec des pouvoirs d'intervention propres échappant au contrôle hiérarchique direct du ministre compétent. L'ONE doit être conçu comme un service du Ministère compétent et rester sous l'autorité hiérarchique directe du ministre.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Cet article fixe les objectifs de la loi et en détermine le champ d'application.

En ce qui concerne les objectifs énumérés à l'alinéa 1er, le texte retient d'abord parmi ces objectifs „l'application“ de plusieurs conventions internationales qui ont été approuvées par le législateur luxembourgeois, et qui trouvent donc déjà leur application dans notre pays, dans le respect des réserves émises par le Luxembourg et formellement inscrites dans le corps de la loi d'approbation.

Les deux premiers tirets n'ajoutent donc rien à la situation juridique existante. Bien au contraire, ces tirets, par leur formulation générale, risquent d'apporter un élément d'insécurité juridique à „l'application“ des conventions y énumérées. En effet, en retenant la formule générale de l'application des conventions, sans se référer à un article précis de ces conventions et sans reprendre les réserves émises par notre pays, le texte des deux premiers tirets peut prêter à discussion.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose par conséquent de supprimer ces deux tirets.

Quant aux tirets trois à six du même alinéa 1er, ils ne constituent pas une norme juridique, mais ne font qu'annoncer les mesures traitées par la suite dans les différents articles du projet. Ces tirets n'ajoutent rien à la valeur juridique de la loi. Ils peuvent donc à leur tour être supprimés, sans amoindrir la portée de la loi.

La Chambre suggère en conséquence de ne retenir à l'article 1er que l'alinéa 2, qui détermine le champ d'application de la loi.

Toutefois, la Chambre relève que les auteurs du projet proposent, par la définition de ce champ d'application, un texte qui diffère du libellé tant de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Dans les deux conventions précitées, les Etats parties s'engagent à reconnaître et à garantir les droits de ces mêmes conventions à toute personne ou „à tout enfant relevant de leur juridiction“.

Aux termes de l'alinéa 2, la loi s'applique aux enfants domiciliés au Luxembourg, aux enfants visés par la loi du 18 mars 2000 et aux jeunes adultes en détresse.

L'on constate que, pour la dernière catégorie de personnes concernées, le texte n'exige plus la condition du domicile au pays.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est à se demander s'il n'est pas indiqué de définir le champ d'application de la loi en se référant à l'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant et de donner à l'article 1er la rédaction suivante:

„La présente loi s'applique à tout enfant tel que défini à l'article 2 de la Convention des Nations Unies 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 2

Les auteurs du projet indiquent au commentaire de cet article que l'alinéa 1er „se réfère ... à l'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant“. Les engagements énoncés à l'article 2 de la Convention

sont reformulés, dans des termes différents et avec quelques précisions supplémentaires. Toutefois, le projet de loi ne prévoit aucune mesure coercitive pour faire respecter ces nobles principes.

Si certains rites, tels que les mutilations génitales, sont prohibés, il faut prévoir les sanctions à appliquer en cas de non-respect et de violation d'une telle prohibition.

Article 3

Les définitions énoncées dans cet article sont les mêmes que celles de la Convention relative aux droits de l'enfant. S'il est bon de rappeler cette concordance au commentaire des articles, il n'est pas nécessaire de le rappeler dans le corps même du texte de l'article 3. Le renvoi à la Convention est partant à supprimer au point 1).

Article 4

La Chambre peut marquer son accord avec l'agencement général de cet article, qui fixe les missions d'un Office National de l'Enfance créé par le même article.

Toutefois, la Chambre ne peut pas se passer de critiquer quelques formulations de texte. Ainsi, au premier tiret, les auteurs ont cru utile de préciser le terme „*enfants*“ en ajoutant „*filles et garçons*“. Cet ajout est tout à fait superfétatoire, alors qu'il n'existe pas de troisième possibilité pour subdiviser les enfants. Cet ajout peut être supprimé.

Au deuxième tiret, la Chambre propose d'ajouter après le terme „*jeunes*“ le mot „*adultes*“, ceci pour reprendre textuellement les termes définis à l'article 3.

Pour le dernier tiret, le terme assez vague de „*régulièrement*“, laissant ouvert si un rapport doit être publié tous les ans ou seulement tous les 2 ou 3 ou 5 ans, peut être remplacé par une indication précise. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics suggère d'imposer au nouvel office l'obligation de publier un rapport tous les cinq ans.

La Chambre relève et souligne également que l'Office National de l'Enfance (ONE) est un service public placé directement sous l'autorité du ministre ayant la famille dans ses attributions, qui en assume l'entière responsabilité. L'ONE n'a pas de personnalité juridique et n'est pas à assimiler à un établissement public.

Article 5

Cet article énonce les règles de conduite à respecter par l'ONE dans l'exercice de ses missions.

Ces règles sont de nature différente. Ainsi, l'on peut admettre que la violation de l'obligation retenue au premier tiret constitue une faute grave qui doit, dans le chef des personnes concernées, entraîner une action disciplinaire et, le cas échéant, le licenciement des agents fautifs.

Pour les obligations énoncées aux autres tirets, leur non-respect éventuel, à prouver difficilement, doit sans doute souvent rester sans conséquences.

Si cette énumération ne doit constituer, dans les intentions des auteurs du projet, qu'une kyrielle de règles dont il est souhaitable qu'elles soient respectées, il faudrait peut-être l'indiquer dans la phrase introductive.

Dans ce cas, le premier tiret doit toutefois faire l'objet d'un article à part, indiquant les sanctions à prendre en cas de violation de cette obligation.

La Chambre propose de modifier le troisième tiret qui, dans sa formation actuelle, peut admettre la conclusion que le recours à des experts externes est obligatoire. La Chambre propose le texte suivant „– *travail multi- et interdisciplinaire et, le cas échéant, recours à des experts externes*“.

Article 6

Cet article prévoit l'institution d'une commission consultative de l'ONE.

La Chambre se prononce contre la création de cette commission. Il n'est pas d'usage de créer des commissions permanentes pour conseiller des services publics.

La Chambre constate également que les membres de la commission n'ont pas droit à un jeton de présence, le texte restant muet à cet égard.

De toute façon, la Chambre propose de supprimer cet article, le service disposant, selon l'article 8, d'un staff de personnel très compétent lui permettant de remplir correctement ses missions.

Enfin, le projet de loi prévoit encore un deuxième organe consultatif, le Conseil Supérieur de l'Enfance et de la Famille, qui peut assumer les mêmes fonctions consultatives que la commission prévue au présent article.

Article 7

Sans commentaires.

Article 8

L'article 8, qui fixe le cadre du personnel de l'ONE, appelle trois remarques.

Tout d'abord, la Chambre signale que l'énumération des postes prévus ne saurait se limiter à la mention des différentes carrières („*rédacteur*“ par exemple), mais doit bien évidemment inclure toutes les fonctions de promotion des carrières prévues („*rédacteur principal*“, „*chef de bureau adjoint*“, „*chef de bureau*“, „*inspecteur*“ etc. dans cet exemple), d'autant plus que la phrase introductive de l'article 8 dispose que „*le cadre ... comprend les emplois et les fonctions ci-après*“.

En deuxième lieu, la Chambre remarque l'absence d'une disposition prévoyant que „*les conditions d'admission, de nomination et de promotion du personnel sont fixées par règlement grand-ducal*“, pourtant indispensable à l'exécution de la loi.

Finalement, étant donné qu'une tâche ne saurait être complète et partielle à la fois, il faudrait écrire, à la fin du troisième alinéa de l'article 8: „*pour des tâches complètes ou partielles*“.

Article 9

Sans commentaires.

Article 10

Le Conseil Supérieur de l'Enfance et de la Famille, institué par l'article 10, existe d'ores et déjà. Il a été créé en 1952 par arrêté grand-ducal sans base légale formelle. Il a été modifié à plusieurs reprises.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics admet son utilité. Elle n'a pas de modifications à proposer pour cet article.

Article 11

L'article 11 a pour objet de confier une nouvelle mission au Centre d'études de population, de pauvreté et de politiques socio-économiques (CEPS). Le CEPS a le caractère d'un organisme autonome, créé sous la forme d'un établissement public par la loi du 10 novembre 1989. La Chambre est d'avis que, si le CEPS doit se voir conférer une mission nouvelle permanente en relation avec des études sur l'enfance, il est dans l'intérêt d'une bonne technique législative de modifier la loi du 10 novembre 1989. Cette approche exige également une modification de l'intitulé du projet de loi sous avis.

La meilleure solution consisterait toutefois à autoriser le Ministre de la Famille à confier, sur une base conventionnelle, les missions énumérées à l'article 11 à un autre organisme public ou privé. Le texte peut prendre la teneur suivante:

„Le Ministre ayant dans ses attributions la famille peut faire effectuer des études sur l'enfance au Grand-Duché de Luxembourg.

Cette mission, qui peut être confiée par convention à un ou plusieurs organismes publics ou privés, comporte les volets suivants:

- la collecte et l'examen des données sur la situation des enfants au Luxembourg;*
- l'examen de la mise en oeuvre de la convention internationale relative aux droits de l'enfant et la participation à la rédaction des rapports périodiques adressés à l'Organisation des Nations Unies;*
- la contribution à la mise en place d'actions concertées d'aide sociale à l'enfance aux niveaux régional et communautaire.*

Le suivi de cette mission est confié à deux experts qui sont nommés par le gouvernement.“

Le texte tel qu'il est proposé ci-avant n'exclut pas que la mission énoncée soit confiée au CEPS. Il permet de confier cette mission conjointement au CEPS et à un ou plusieurs autres organismes, ce qui rend superflu le texte proposé au dernier alinéa de l'article 11, qui admet la sous-traitance.

Article 12

Cet article prévoit des mesures d'accueil dans un milieu scolaire organisé, conformément aux dispositions du règlement grand-ducal du 3 septembre 1995 et de la loi du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat.

Les mesures prévues à l'article 12 ne peuvent être prises, dans la mesure où elles sont volontaires, qu'avec l'accord des parents ou de la personne investie du droit d'éducation de l'enfant.

Si les parents ne peuvent pas acquiescer aux mesures de scolarisation proposées, ces mesures doivent être prises en conformité avec les dispositions légales et réglementaires relatives à la scolarisation obligatoire des enfants jusqu'à l'âge de 16 ans.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics suggère de modifier et de compléter cet article pour tenir compte des dispositions légales sur la scolarisation obligatoire des enfants.

La loi du 10 août 1912 sur l'organisation de l'enseignement primaire, telle qu'elle a été modifiée notamment par la loi du 28 juin 1994, détermine les autorités compétentes pour intervenir et pour prendre certaines décisions. L'article 12 n'indique pas les personnes ou les instances qui doivent finalement décider de l'accueil des enfants dans les établissements scolaires y relevés.

Articles 13 et 14

Ces articles énoncent les grands principes et les orientations de la politique „en matière de promotion, de prévention et de participation“. Ces articles constituent plutôt un programme à poursuivre par les pouvoirs publics que des règles juridiques à respecter.

Les deux articles ne créent pas, en fin de compte, des droits positifs susceptibles, en cas de non-respect par l'Etat ou par les communes, d'un recours devant une juridiction et permettant à un particulier d'obtenir une décision juridictionnelle condamnant les pouvoirs publics concernés à réaliser les objectifs énoncés ou à fournir une quelconque prestation.

Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'interroge-t-elle sur l'opportunité du maintien de ces articles.

Articles 15 à 18

L'article 15 n'énumère pas moins de 24 mesures différentes qui peuvent être prises sur proposition des instances judiciaires ou de l'ONE.

Il faut d'abord relever qu'à l'instar de ce qui a été prévu à l'article 12, les instances judiciaires et l'ONE sont placés sur le même niveau d'intervention avec les mêmes compétences, à savoir celles de „proposer“ les mesures prévues au présent article.

Or, les instances judiciaires, qui par ailleurs ne sont pas autrement précisées, n'ont pas pour mission de „proposer“, mais de trancher et de décider ou d'arrêter les mesures à prendre. Qui prendrait, en dernier lieu, les mesures prévues sinon les „instances judiciaires“?

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que l'article 15 et à la suite également les articles 16 et 17 doivent être rédigés avec plus de précisions, en fixant clairement les compétences des instances qui doivent intervenir dans le domaine de l'aide à l'enfance et surtout en respectant les compétences des „instances judiciaires“.

A l'article 18, il est prévu d'instituer un comité interministériel d'aide à l'enfance. De prime abord, la Chambre est d'avis que les missions de cette commission doivent être assumées par l'ONE, créé par l'article 4.

L'article 18 peut partant être supprimé.

Articles 19 et 20

Ces articles fixent d'une manière plus précise les missions spécifiques de l'ONE.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a pas d'observations particulières à formuler à ce sujet.

Article 21

Cet article a pour objet d'autoriser l'ONE à créer un traitement des données personnelles des enfants ayant bénéficié des mesures prévues à l'article 20.

Il est évident que tout ce qui a trait au traitement de données personnelles reste régi par la législation sur la protection des données à caractère personnel (loi modifiée du 2 août 2002).

Au regard des dispositions contraignantes de cette législation, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'est pas convaincue qu'il existe une nécessité de ce traitement de données. Elle propose de supprimer cet article.

Articles 22 à 24

Pas d'observations.

Article 25

L'article 25 dispose que l'Etat assure les frais de fonctionnement de l'ONE.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que cet article a sa place sous le chapitre concernant l'ONE, pour autant qu'il est nécessaire d'insérer un tel article dans le présent projet de loi. L'ONE constitue en effet un service du ministère compétent en matière familiale. En tant que service d'un ministère, il est évident que tous les frais de fonctionnement sont à charge de l'Etat.

Articles 26 à 30

Ces articles tendent à régler la participation de l'Etat aux frais des prestations qui sont énumérés à l'article 26 et aux prestations visées à l'article 29. La Chambre est amenée à faire trois remarques fondamentales au sujet de ces articles.

En premier lieu, elle constate que les auteurs du projet changent d'une manière fondamentale le mode de participation financière de l'Etat aux coûts des organismes privés qui travaillent dans les domaines de l'enfance et de la jeunesse. En effet, aux termes de la loi du 24 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, l'Etat participe aux frais de service (frais courants, frais de personnel), alors que le projet sous avis prévoit une participation forfaitaire journalière par unité de placement ou de prestation.

Aux termes de la loi précitée de 1998, l'Etat intervient sur la base des conventions qui, pour respecter l'annualité budgétaire, sont à renouveler chaque année.

L'article 27 du projet sous avis prévoit que les forfaits sont fixés annuellement par le gouvernement. Pour la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, la création de 14 forfaits différents n'est pas de nature à simplifier la situation. En effet, les interventions ne sont pas nettement limitées par prestation. Quid des cas de recoupement de prestations, de prestations concomitantes ou de prestations non prévues dans l'énumération de l'article 26?

La Chambre craint que cette approche ne mène à des difficultés d'application et que finalement la détermination des services prestés ne devienne incontrôlable.

En second lieu, les auteurs du projet, tout en prévoyant un nouveau mode de participation de l'Etat, ne modifient pas la loi précitée du 8 septembre 1998. Or, l'application de deux systèmes relatifs à la participation financière de l'Etat n'est pas de nature à rendre l'ensemble de ce domaine plus cohérent et surtout plus transparent.

Il faut d'ailleurs relever que, dans le système actuellement en vigueur, les organismes privés disposent d'une certaine autonomie de gestion alors que, dans le système tel que prévu dans le projet sous avis, les organismes privés deviennent les exécutants de l'ONE qui, notamment en vertu des articles 15 et 20, „propose“ et „valide“ les mesures qui en fin de compte font l'objet d'une participation forfaitaire de l'Etat.

Enfin, la Chambre est d'avis que les dispositions des articles 26 à 30 ne sont pas conformes à l'article 99 de la Constitution, qui prévoit qu'aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale.

L'article 26 énumère les forfaits sans en fixer les montants maxima. En plus, l'article 27 permet de refixer les mêmes forfaits par simple décision du gouvernement. Le gouvernement a aussi la possibilité de décréter librement des charges qui grèvent le budget de l'Etat pour plus d'un exercice, ce qui est contraire à l'article 99 précité de la Constitution.

A l'exposé des motifs, les auteurs du projet se réfèrent à l'assurance dépendance servant de modèle d'application pour la fixation des tarifs des prestations prévues aux articles 26 à 30.

Or, les prestations de l'assurance dépendance échappent aux exigences de l'article 99, alinéa 5 de la Constitution, leur organisme gestionnaire n'étant pas l'Etat mais l'Union des Caisses de Maladie, qui a le statut d'un établissement public autonome (art. 283 CAS).

L'assurance dépendance ne peut, de ce fait, servir d'exemple pour procéder à une réorganisation et une refixation des prestations dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance.

Ce n'est que sous la réserve expresse de toutes les observations et propositions qui précèdent que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se voit en mesure de marquer son accord avec le projet sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 14 décembre 2007.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

Service Central des Imprimés de l'Etat

5754/06

N° 5754⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI**relatif à l'aide à l'enfance**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(21.1.2008)

Le projet de loi sous avis vise à instaurer une prise en charge plus précoce des enfants ou jeunes adultes en détresse, avant la survenance de crises aiguës, à améliorer la promotion des droits fondamentaux de l'enfant et à conférer un cadre légal à l'aide sociale à l'enfance. La prise en charge des enfants est actuellement assez tardive, avec pour conséquence un degré excessif de „judiciarisation“. Ainsi, parmi les enfants placés en 2005, 78% d'entre eux ont fait l'objet de placements judiciaires. Une action plus en amont permettrait de traiter les problèmes à la source et, partant, de confiner le recours à des procédures judiciaires aux situations les plus délicates. Le projet de loi sous avis permettrait d'assortir la protection juridique de la jeunesse, régie par la loi du 10 août 1992, d'un cadre légal plus spécifiquement axé sur les aspects socio-éducatifs de l'aide à l'enfance.

Le projet de loi vise également à assurer une participation plus active des parents et des enfants à l'organisation des mesures d'aide, à bannir la violence familiale et à améliorer la collecte et l'analyse de données sur l'enfance en détresse. Enfin, il prévoit l'instauration d'un mode de financement plus flexible des prestataires (par exemple les centres d'accueil).

La poursuite de ces objectifs reposerait sur deux piliers. En premier lieu, un Office National de l'Enfance (ONE) serait créé, notamment afin de garantir une meilleure coordination des différents acteurs et de prévenir l'apparition de cas de détresse. L'ONE serait un organisme indépendant placé sous la responsabilité du Ministère de la Famille et de l'Intégration. Il serait assisté par une commission consultative. Un organe plus orienté vers la réflexion, à savoir le Conseil supérieur de la famille et de l'enfance, viendrait compléter ce cadre institutionnel.

En second lieu, le financement de l'Etat à l'aide à l'enfance serait accru. Une dotation supplémentaire en faveur du CEPS/INSTEAD permettrait d'assurer une approche plus scientifique de l'aide à l'enfance. D'autres crédits additionnels viseraient à assurer un meilleur fonctionnement des structures d'accueil et un accueil socio-éducatif, pédagogique et psychothérapeutique plus adapté. Les crédits budgétaires annuels totaux, y compris les frais de personnel, indemnités d'experts et autres frais de fonctionnement de l'ONE, se monteraient à 1,8 million d'euros dans la phase de démarrage.

La Chambre de Commerce salue la volonté, exprimée à travers le projet de loi, d'assurer une gestion plus proactive et plus scientifique de l'aide à l'enfance, le tout en améliorant les droits et participations des enfants. La mise en place d'un organisme centralisateur tel que l'ONE semble en outre être de nature à améliorer l'indispensable coopération entre les nombreux acteurs de l'aide à l'enfance. Cette coopération renforcée pourrait par exemple permettre d'éviter qu'un même dossier soit traité séparément par divers services sociaux. Cette lutte contre la duplication des tâches induirait une utilisation plus efficace des moyens financiers mis à la disposition de l'aide à l'enfance.

Le projet de loi pourrait cependant être amélioré à trois niveaux:

En premier lieu, une procédure de concertation avec les prestataires devrait être mise en place, qui permettrait de réévaluer régulièrement la méthodologie présidant au financement des centres d'accueil, en particulier au cours des premières années de mise en oeuvre de la réforme. Le financement forfaitaire aménagé par le projet de loi paraît globalement approprié. Il consacrerait en effet une meilleure adéquation entre les prestations effectives et le volume de financement que dans le cadre du présent régime de financement. Cependant, certains détails gagneraient à être réexaminés à la lumière de l'expérience.

A titre d'exemple, un financement forfaitaire calculé sur une base annuelle paraît plus adapté que le financement forfaitaire mensuel prévu dans le projet de loi en ce qui concerne les frais de personnel et les frais immobiliers.

En second lieu, la Chambre de Commerce partage les préoccupations de l'Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand, qui souligne dans son récent avis le „nombre trop impressionnant“ des membres des nouvelles structures prévues. Les nouvelles structures consultatives seraient selon le Comité „avantageusement remplacées par un petit organe administratif, flexible et professionnel, qui fonctionnerait à moindre coût et de façon plus efficace“. La Chambre de Commerce en appelle également à une vigilance accrue, visant à prévenir la prolifération d'instances consultatives onéreuses.

En troisième et dernier lieu, la Chambre de Commerce salue le fait qu'une fiche d'impact budgétaire détaillée figure en annexe du projet de loi. Il est cependant mentionné que l'ONE comptera 6 collaborateurs „dans une phase de démarrage“. Il eût été préférable d'explicitement la signification de cette expression, idéalement en mentionnant l'évolution probable du personnel au cours des prochaines années. En outre, l'article 9 du projet de loi postule que certaines missions pourraient être prises en charge par „des agents affectés temporairement à l'ONE tout en étant maintenus dans leurs statut, carrière et grade“ et que „L'Etat prend en charge les traitements et salaires de ces agents“. Il n'est pas spécifié dans la fiche d'impact si les 6 postes qui y sont mentionnés comprennent également ces postes temporaires. La fiche d'impact devrait comporter des clarifications à ces deux égards.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

5754/07

N° 5754⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

relatif à l'aide à l'enfance

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL

(25.1.2008)

INTRODUCTION

Par lettre en date du 10 septembre 2007, madame la ministre de la Famille et de l'Intégration a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de notre chambre.

Le projet de loi a pour objet de créer un cadre légal pour l'aide sociale à l'enfance au Luxembourg. Il vise une détection précoce des difficultés pouvant apparaître auprès d'un enfant et de sa famille et une intervention rapide de la part d'un interlocuteur extrajudiciaire mandaté pour gérer les situations des enfants et des familles en détresse.

Désormais, il y aura, à côté des mesures judiciaires qui sont ordonnées par les autorités judiciaires compétentes et qui ont un caractère contraignant, les mesures socio-éducatives ordonnées et coordonnées par l'Office national de l'Enfance (ONE) qui présupposent l'adhésion des parties concernées (enfants + parents).

Notre chambre ne peut que soutenir cette „déjudiciarisation“ de l'aide à l'enfance qui devrait, en effet, permettre un travail de prévention accentué et garantir un accès plus rapide des enfants ou de leur famille aux prestations dont ils ont besoin. Pour l'instant, nous ne sommes cependant pas en mesure de juger si la création d'un ONE constitue la réponse optimale à l'atteinte de ce but.

En outre, le projet de loi propose un nouveau système de financement pour les placements institutionnels: le financement sera fonction du nombre et du type de prestation offerte. Dans le système actuel, il était garanti que la totalité des frais de fonctionnement et de personnel des structures d'accueil serait prise en charge. Cette garantie n'est plus donnée dans le système tel qu'il est proposé dans le projet de loi sous avis et c'est la raison pour laquelle nous nous prononçons au niveau du financement des structures d'accueil pour le maintien „du statu quo. Dans le commentaire des articles, nous allons approfondir, entre autres, notre position par rapport à ce sujet.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES*Ad article 3*

Il serait judicieux de définir ce qu'il faut entendre par „accueil socio-éducatif“, „accueil urgent en situation de crise psychosociale aiguë“, „accueil orthopédagogique“ et „accueil psychothérapeutique“, termes utilisés à l'article 15.

*Ad article 4**– La coopération entre l'ONE et l'ORK*

Dans quelle mesure l'ONE coopérera-t-il avec le comité luxembourgeois des droits de l'enfant, appelé „Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“ (ORK)?

Les missions de l'ORK sont définies à l'article 3 de la loi du 25 juillet 2002 portant institution de l'ORK. Elles consistent principalement dans l'analyse de la situation des droits de l'enfant au

Luxembourg, l'élaboration de recommandations et des conseils permettant d'assurer une meilleure protection des droits et intérêts de l'enfant et la formulation d'avis sur les lois et règlements concernant les droits de l'enfant.

Les missions de l'ONE sont définies à l'article 4 et aux articles 19 et 20 du projet sous avis. Surtout les missions plus générales de l'ONE, définies à l'article 4 (prévention des situations mettant en danger les enfants et les familles, sensibilisation aux droits de l'enfant, rapports sur la situation de l'aide aux enfants en détresse etc. ...), risquent d'empiéter sur celles de l'ORK. Dès lors, il serait recommandé de prévoir une coopération entre ces deux institutions, afin d'obtenir un travail cohérent et une vue globale, unique sur la situation des enfants au Luxembourg.

– Le fonctionnement et l'indépendance de l'ONE

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

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

Pour nous, il est évident que le droit de l'enfant en détresse à une aide sociale appropriée à ces besoins doit primer sur toute question d'ordre financier.

Ad article 6

Le rôle de la commission consultative de l'ONE n'est pas tout à fait clair. Est-ce que cette commission a pour mission de conseiller la direction de l'ONE dans la conception et la réalisation des missions confiées à l'ONE en vertu de l'article 4 du projet sous avis ou également dans la conception et la réalisation de ses missions spécifiques d'aide sociale des enfants en détresse?

Ad article 16

Cet article définit les conditions que doit remplir le prestataire de services d'aide sociale. Ce qui manque sont les conditions supplémentaires que doivent remplir les prestataires de services orthopédagogiques et psychothérapeutiques. Au point 8 de l'exposé des motifs concernant la participation financière de l'Etat, ces conditions supplémentaires sont indiquées de manière très précise. Il convient simplement de les transférer dans le texte du projet de loi.

Ad article 19

Dans cet article, il est précisé qu'en cas de procédures pendantes devant les cours et tribunaux, l'ONE peut intervenir à la demande expresse des instances judiciaires.

Par conséquent, nous nous demandons quel sera à l'avenir le rôle du Service central d'assistance social (SCAS) qui jusqu'à présent menait les enquêtes sociales sur demande des tribunaux de jeunesse? Quels critères seront appliqués par les cours et tribunaux pour choisir plutôt l'ONE que le SCAS, ou vice-versa, pour mener les enquêtes sociales? Une clarification s'impose.

Ad article 22

L'ONE peut être saisi directement par une multitude d'acteurs, ce que nous approuvons. Il serait pourtant judicieux d'indiquer également à qui doit s'adresser la personne privée, le voisin, à titre d'exemple, qui observe des atteintes aux principes énumérés à l'article 2.

Ad article 26

Une réforme de l'actuel système de financement des organismes gestionnaires est proposée au motif qu'il n'encourage point la flexibilité au niveau des admissions, les subventions étant basées sur la

capacité d'accueil théorique, et qu'il ne tient pas compte de la gravité des troubles dont sont affectés les pensionnaires.

Le nouveau système prévoit l'introduction de forfaits mensuels, journaliers ou horaires pour la participation financière de l'Etat aux prestations offertes dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance et distingue entre 3 barèmes journaliers pour le placement institutionnel: un forfait pour l'accueil socio-éducatif, un forfait pour l'accueil orthopédagogique et un forfait pour l'accueil psychothérapeutique. Ce nouveau mode de financement ne peut cependant trouver notre accord et ceci pour plusieurs raisons.

– Contrairement au système de financement actuel, il ne sera plus tenu compte de l'évolution effective des carrières du personnel, des conventions collectives applicables et de l'évolution effective des autres frais de fonctionnement (loyers, charges, ...), ce qui risque d'avoir des répercussions au niveau de la qualité des services offerts. La disposition de l'article 29 selon laquelle „le gouvernement peut contribuer aux prestations visées par des subventions extraordinaires accordées temporairement à des prestataires dont les bilans financiers accusent des déficits résultant de l'ancienneté de leur personnel, de la mise en oeuvre de projets innovateurs, de la réorganisation de leurs services ou du développement d'activités répondant à une demande formelle du ministre“ n'engage l'Etat strictement à rien et ne vise en plus que des subventions temporaires.

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

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

En conclusion, nous craignons que le nouveau mode de financement des prestataires d'aide sociale à l'enfance ne crée plus de problèmes qu'il n'en résolve et nous réitérons, en conséquence, notre demande de voir un système de financement des frais réels maintenu.

Sous réserve des observations qui précèdent, notre chambre marque son accord au projet sous avis.

Luxembourg, le 25 janvier 2008

Pour la Chambre de Travail,

Le Directeur,
Marcel DETAILLE

Le Président,
Nando PASQUALONI

Service Central des Imprimés de l'Etat

5754/08

N° 5754⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

relatif à l'aide à l'enfance

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Fédération des Associations des Parents d'Elèves du Luxembourg (FAPEL) (6.6.2008)	1
2) Proposition d'un cadre structurel pour les procédures disciplinaires dans les lycées et lycées techniques	
– Dépêche de la Présidente de la FAPEL à Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration (22.5.2007)	6

*

**AVIS DE LA FEDERATION DES ASSOCIATIONS DE
PARENTS D'ELEVES DU LUXEMBOURG (FAPEL)**

(6.6.2008)

La Fédération des Associations de Parents d'Elèves du Luxembourg (FAPEL) en tant qu'organe national représentant les parents, serait reconnaissante que le présent avis soit annexé au rapport du Conseil supérieur de la Famille et de l'Enfance.

La FAPEL a préféré faire une analyse globale, pour la simple raison, qu'aucune prise de position indépendante des parents n'a été sollicitée préalablement.

La FAPEL est demanderesse pour tout projet de loi ayant comme but une meilleure prévention de la détresse chez les enfants. Elle s'engage elle-même en faveur des enfants et des parents en risque d'exclusion scolaire et sociale. Nous saluons donc toute réforme substantielle visant à améliorer la situation dans laquelle vivent les enfants et les parents au Luxembourg et au niveau européen.

Le projet de loi dans sa forme actuelle ne satisfait pas la Fédération en de nombreux points et surtout au niveau:

- a) de la structuration du projet de loi;
- b) du statut juridique de l'Office National de l'Enfant (ONE), priorité de créer une instance ayant une personnalité juridiquement indépendante du Ministère;
- c) du financement, le système forfaitaire ne garantit pas d'office une meilleure qualité des prestations;
- d) d'une vision et d'un concept d'une „chaîne de l'aide“, clairement structurée et transparente des missions et de l'interdépendance des organes créés;
- e) du contrôle de la qualité des prestations (absence totale);
- f) des structures institutionnelles, ONE et prestataires: définition incohérente des missions et des attributions;
- g) de la définition de la détresse.

La FAPEL réclame que les principes supérieurs de l'aide à l'enfance pour l'ETAT et les Communes devraient être:

1. le soutien à la parentalité et le respect de l'autorité parentale;
2. la protection de l'enfant dans tous les contextes environnementaux (famille, école et structures d'accueil);
3. le respect des droits de l'enfant et des familles;
4. la promotion de la famille, de la santé et de l'éducation;
5. l'intégration de l'enfant et du jeune dans la société;
6. la création de structures d'aides qualitatives;
7. la mise en réseau de tous les ministères concernés, de toutes les structures, services et prestations d'aides;
8. la prévention de la pauvreté multidimensionnelle des familles et de leurs enfants (économique, sociale, scolaire et psychique ...).

La FAPEL propose la structure suivante pour le texte législatif:

Titre 1:

- Les missions de l'Etat et des Communes.
- La création d'un „Observatoire national“ avec une définition précise de ses missions (toutes les questions de composition et de fonctionnement feront l'objet d'un règlement g.-d.).

Titre 2:

- Les mesures d'aide pour tous les enfants et la prévention en général.
- Les mesures d'aide des enfants en détresse.

Titre 3:

- La création d'un „ONE“ (définitions précises des missions et attributions) (toutes les questions de composition et de fonctionnement feront l'objet d'un règlement g.-d.).
- Procédures et instances de recours contre les décisions (une décision administrative individuelle ou réglementaire est aussi une décision susceptible de recours!) de l'ONE.

A) Ce projet de loi dans sa forme actuelle a la prétention:

1. De se donner la possibilité de pouvoir intervenir dans toutes les situations suspectes et incertaines dans lesquelles se trouvent les enfants qui vivent au Luxembourg. (Qu'en est-il des placements à l'étranger?)

Le projet de loi énonce des principes généraux de droits de l'enfant ainsi que des missions générales et spécifiques de l'ETAT et des Communes à l'encontre des enfants, des jeunes mineurs et jeunes adultes qui vivent au Luxembourg.

Est-ce que ce projet de loi a la prétention de régler les situations de tous les enfants résidants au Luxembourg, ou seulement de ceux qui sont assurés par des services qui oeuvrent sous la tutelle du Ministre de la Famille et de l'Enfance?

Cette nuance fait toute la différence et n'est pas en conformité avec l'égalité de traitement de tous les enfants. Le risque d'exclure certains enfants nécessitant de l'aide sociale nous préoccupe.

2. De vouloir prévenir la détresse chez tous les enfants

Au niveau des mesures d'aide ce projet de loi ne fait qu'un état du statu quo.

Le volet de la prévention nous semble être le point le plus important à promouvoir et à développer. La place réservée à ce volet essentiel dans le présent projet de loi ne donne pas satisfaction.

Un concept global de prévention de la détresse de l'enfant et du jeune présuppose:

- a) de prendre en considération le contexte global de son développement (famille, école et structures d'accueil);
- b) d'apprécier toutes les situations et circonstances qui peuvent être à l'origine de la détresse d'un enfant ou d'un jeune et de leur famille;

- c) de prendre des mesures adéquates et générales pour tous les enfants et jeunes;
- d) de respecter les droits des enfants et des parents;
- e) de créer un réseau d'aide structuré et efficace.

Le projet vise prioritairement les enfants en détresse sans qualification limitative du pouvoir d'intervention étatique au niveau de la détresse. Il n'est pas lisible quels enfants et jeunes bénéficient de quelles interventions.

B) Ce projet de loi dans sa forme actuelle néglige,

la prise en considération du contexte global de développement et l'appréciation de toutes les situations et circonstances qui peuvent être à l'origine de la détresse d'un enfant ou d'un jeune.

A côté de la durée que les enfants vivent dans la famille, l'école et les structures d'accueil sont les principaux lieux d'éducation et de socialisation. Il est évident, que ces deux lieux de vie doivent s'investir et intervenir en collaboration avec les parents dans la prévention de la détresse et dans la détection d'un danger. Le projet de loi omet à notre grand regret ce volet important. C'est à l'école et dans les autres lieux de socialisation des enfants que le risque de détresse devrait être remarqué et les mesures de prévention contre la détresse institutionnalisée. La sensibilisation et la responsabilisation de tous les intervenants, ainsi qu'une formation adéquate obligatoire sont le fondement d'une prévention effective.

La FAPEL tient à apporter à la discussion en cours, l'élément de la scolarité difficile de nombreux enfants à besoins spécifiques, ayant des troubles psychologiques, et/ou maladies psychiatriques, ou ayant un comportement difficile à gérer par le personnel enseignant et éducatif. Nous constatons une détresse majeure de ces enfants dans le système scolaire actuel, basé sur une conception négative et dévalorisante de l'enfant.

La détection et le diagnostic souvent défaillant, ainsi que le manque de ressources d'aide, d'appui et d'assistance constituent les sources essentielles de violence institutionnelle et de désintégration sociale.

La connotation et les préjugés à l'encontre des enfants et des jeunes à comportement original sont à la source de beaucoup d'incompréhension et influencent le diagnostic réel de l'analyse de la situation d'un bon nombre d'enfants et de jeunes.

Dans les établissements postprimaires cette situation aboutit à un conseil de classe en matière de discipline ou à un conseil de discipline. La qualification de la faute et des reproches à l'égard des élèves aboutissent suite à la résignation et à l'exagération des situations dans des constats de violences graves, des insultes graves, et à des atteintes à la pudeur.

(Voir en annexe le document „Proposition d'un cadre structurel pour les procédures disciplinaires dans les lycées et lycées techniques“ du 22 mai 2007, page 5 structures, composition et attributions au niveau national).

D'après le code pénal toutes ces fautes sont répressibles pénalement et devraient aboutir à l'intervention du juge.

Un lycée s'est posé la question de faire une plainte à la police parce qu'un élève a fumé dans la cour de récréation!

Bien sûr les règles doivent être respectées, mais l'image du jeune violent, dangereux est plus facile à gérer que celle d'un jeune ayant besoin d'aide et de soutien.

La FAPEL pense que l'Ecole a aussi une mission d'éducation et non seulement celle de remplir des têtes avec des savoirs. Nous constatons que le système scolaire basé sur une évaluation négative où chaque faute est une barrière pour le jeune pour réaliser son projet de vie, est un facteur important de détresse dans de nombreuses familles.

Un nombre important de jeunes quitte tous les ans l'Ecole sans diplôme et qualification suffisante pour répondre aux besoins du marché du travail. Les situations de détresse, de plus en plus de jeunes dans la rue, de plus en plus de placement pour raisons psychologiques, sont aussi le résultat d'une politique scolaire inadaptée aux changements de la société des 40 dernières années.

Dans l'intérêt de l'enfant et du jeune, les structures nécessaires pour aider tous les enfants aussi bien au primaire qu'au secondaire, devraient être intégrées dans une loi-cadre sur l'aide à l'enfance. Des

mesures adaptées aux besoins éducatifs, santé (énormément de besoins, manque de soutien aux parents), scolaires, professionnels, sociaux etc. devraient être coordonnées correctement, pour ne pas perdre de temps, facteur important dans l'aide aux jeunes et aux enfants. Le nombre impressionnant de jeunes qui se suicident, ou qui souffrent de maladies dues au stress scolaire et familial sont préoccupants et imposent des réponses efficaces.

**C) Ce projet de loi a comme but de créer un „Office National de l'Enfance“
(ONE)**

ayant entre autres pour missions:

- 1. de promouvoir et de coordonner les structures d'aide et d'accueil**
- 2. de prévenir la détresse de l'enfant et du jeune**
- 3. de faire participer démocratiquement les enfants et les familles**

1. Promouvoir et coordonner les structures d'aide et d'accueil

Afin de conformer le projet de loi aux besoins réels du terrain, il serait opportun de redéfinir les différentes structures et leurs missions et d'indiquer les procédures de collaboration entre les différents prestataires. (Voir page 2: proposition de structure).

*Nous sommes d'avis, que l'ONE devrait avoir
comme but principal d'éviter les placements d'enfants et
de soutenir les familles en détresse!!*

Une Commission de l'ONE uniquement consultative est inefficace. Elle aurait une raison d'être, si elle avait les missions, les attributions et une composition d'un „Observatoire national“. La FAPEL est d'avis qu'un organisme d'évaluation des besoins de l'aide à l'enfance gagnerait en crédibilité à condition que cet organisme ne se préoccupe pas d'interventions dans des cas spécifiques. Un „Observatoire national“ de la situation de l'enfant et du jeune est une tâche bien trop importante pour mélanger intérêt général et intérêt individuel.

Evaluer la qualité, développer des plans d'actions, mise en réseau des différents prestataires, sont des missions appartenant à un „Observatoire national“.

L'ONE risque, tel que défini dans le projet, de ne pas pouvoir assumer les missions d'ordre général suite à une surcharge d'interventions individuelles. Il a deux fonctions incompatibles, celle de l'intervention individuelle suite à la déjudiciarisation de certaines procédures au niveau de l'enfance en détresse et celle d'un organe „Observatoire national pour tous les enfants“. En tant qu'organe qui s'implique dans des cas individuels, qui propose des projets d'intervention, qui est la structure première de l'enfance en détresse, elle ne devrait pas être l'organe unique et de l'attribution de l'aide et de l'organisation des structures d'aide.

Le projet de loi sur l'aide à l'enfance se caractérise par un manque de cohérence. Les multiples et nombreuses missions de l'ONE sont définies à divers articles, ce qui ne fait pas gagner en cohérence et lisibilité. Les structures nouvellement créées ne sont pas coordonnées, les procédures, leur cohabitation difficile, voire insuffisante. Toutes les structures conseillent le ministre bien renseigné, mais leur hiérarchisation et leur composition ne permettent pas de comprendre, ni l'impact de leurs conseils, ni leur coordination avec le terrain. Le nombre impressionnant d'organes cache le message que la qualité de leur travail est secondaire, ce qui est regrettable si on parle de respect des droits des enfants et d'aide à l'enfance.

2. Prévenir la détresse de l'enfant et du jeune

Les problèmes inhérents à la famille, inhérents au système scolaire ne sont pas considérés suffisamment et les mesures individuelles proposées de part et d'autre sont réactives et non coordonnées (chaîne d'aide).

A la suite d'un constat superficiel d'échec de la famille, du système scolaire, des structures d'aide etc. ... on tente de prendre en charge l'enfant temporairement, sans penser à une aide plus intensive de la famille en générale. Au lieu de financer le placement de plusieurs enfants d'une même famille,

qui ne peuvent pas être regroupés dans une institution de placement, à cause du manque de places disponibles. Il serait plus judicieux et moins onéreux de faire intervenir un spécialiste auprès de la famille en continu et de garder les enfants dans leur milieu familial. Rien n'est plus important pour le développement de l'enfant et du jeune que le lien de parenté et un maintien dans la famille devrait être le principe de toute intervention de l'Etat sauf le cas de maltraitance physique et psychique établie de l'enfant ou du jeune.

20% des enfants au Luxembourg vivent dans la pauvreté contre 15% en Belgique et 12% en Allemagne. Presque 50% des familles monoparentales risquent la pauvreté. On peut constater que ces enfants vivent dans des situations non seulement économiquement peu propices à leur développement, mais que 40% de ces enfants ont des retards quant à leur développement en général. Ils ont peu de contacts avec d'autres enfants de leur âge et ont dès leur scolarisation un retard visible par rapport à leurs collègues. L'école intensifie encore l'hétérogénéité des élèves et ne compense pas les différences socioculturelles et économiques. La pauvreté des parents est léguée aux enfants et descendants. Vu la situation économique instable, les risques de détresse chez les enfants et les jeunes augmentent. La pauvreté multidimensionnelle intervient à plusieurs niveaux. L'enfant dans une situation économique difficile a moins de chances d'avoir une éducation et un diplôme, d'avoir accès aux prestations de santé. Nous ne pouvons admettre une différenciation entre pauvreté statistique et pauvreté réelle qui consiste à nier la problématique.

La prévention de la pauvreté des familles est la priorité de la politique promouvant la cohésion sociale. La FAPEL constate de plus en plus de placements parce que les familles n'arrivent plus à joindre les deux bouts ce qui aboutit à ces décisions lourdes de conséquences pour des enfants en bas âge (désintégration rapide de la famille).

3. Faire participer démocratiquement les enfants et les familles

Les parents ont le droit de s'adresser directement à l'ONE, ce qui est louable. Cependant le projet de loi ne garantit pas l'obtention d'une aide concrète. Il n'est pas acceptable que les parents ne puissent pas entamer des actions contre les décisions de l'ONE. Une décision administrative individuelle ou réglementaire est aussi une décision susceptible de recours.

Où sont les voies de recours, où sont les contre-expertises pour des parents en détresse?

Refuser aux parents tout recours n'est pas digne de notre pays et il ne faut pas inscrire sur son drapeau les droits de l'homme et les droits de l'enfant.

- L'assistance des familles à risque de détresse est-elle suffisamment développée pour éviter le placement des enfants?
- Où est le contrôle de la qualité des prestations assurées par les diverses instances d'aide?
- Quels sont les critères d'évaluation?

La première priorité du législateur doit être la protection de l'enfant, du jeune et la seconde priorité devrait être le maintien de l'enfant dans son milieu familial, tout en apportant assez rapidement de l'aide, afin d'éviter toute situation de détresse. Ce qui n'empêche pas que toute personne qui maltraite un enfant, doit être réprimée.

D) Le projet de loi ne définit pas un label de qualité de l'aide à l'enfance

Il serait indispensable de créer un organisme indépendant, surveillant la qualité des services et prestations. Le projet de loi aurait dû se préoccuper plus de garantir la qualité des actions et des moyens mis en vigueur. Définir des critères clairs de qualité, assurer aussi bien une sécurité de la qualité, ainsi qu'un contrôle de la qualité par un organe indépendant du Ministère de la Famille, sont les pierres angulaires de l'aide aux familles en détresse. L'évaluation du travail des professionnels du terrain, ainsi que les moyens engagés par rapport au but du projet d'intervention, tout en respectant le projet de vie du jeune ou de l'enfant, doit se faire continuellement et transversalement. Il s'agit d'éviter que les enfants assistés deviennent des „assistés à vie“. Le financement des institutions de placement ne devrait pas avoir lieu sans une évaluation de la qualité de l'aide et non pas en fonction du nombre de prestations fournies ou de manière forfaitaire.

En guise de conclusion:

Le projet de loi ne tient pas suffisamment compte:

1. de la réalité du développement de la société;
2. de la situation économique, sociale, médicale, scolaire et professionnelle de l'enfant et du jeune;
3. de l'influence environnementale extérieure à la famille;
4. des structures de détection et d'aide insuffisantes en quantité et qualité;
5. des droits et de l'assistance des familles en général.

Nous enregistrons l'absence:

1. d'un concept global et d'une stratégie multidimensionnelle de la prévention de la détresse et de l'aide aux enfants et aux jeunes en détresse;
2. d'un organe indépendant ayant une personnalité juridique d'utilité publique, ayant comme mission un „Observatoire national“ des besoins des enfants et la gestion des structures d'aides
3. d'un organe indépendant juridiquement et responsable pour mettre en pratique les mesures individuelles et faire le suivi et la coordination de l'aide à un enfant ou à une famille (ONE);
4. d'un organe indépendant responsable du contrôle, de la promotion et du développement de la qualité;
5. d'une instance de recours pour les enfants, les jeunes et les familles;
6. de cohérence et de mise en réseau des services et structures d'aides;
7. d'hierarchie et de définition cohérente des missions, attributions, procédures et mandats.

Pour le Conseil d'administration de la FAPEL,

Michèle RETTER

Présidente

*

**PROPOSITION D'UN CADRE STRUCTUREL
pour les procédures disciplinaires dans les lycées
et lycées techniques**

**DEPECHE DE LA PRESIDENTE DE LA FAPEL
A MADAME LA MINISTRE DE LA FAMILLE ET DE L'INTEGRATION**

(22.5.2007)

Madame le Ministre,

Nous constatons de nombreux abus et injustices, dont vous avez pu vous en rendre compte vous-même, suite à la mise en vigueur du règlement grand-ducal du 23 décembre 2004 concernant l'ordre intérieur et la discipline dans les lycées et lycées techniques.

Nos craintes et nos conclusions que nous avons formulées lors de notre avis sur la matière se confirment. A titre de rappel les conclusions de notre avis:

„La mesure de renvoi définitive est certes la dernière mesure à envisager quand toutes les autres mesures, et surtout les mesures d'aide n'ont pas de chances d'aboutir. Cette sanction doit être appliquée avec mesure et après avoir essayé toutes les autres mesures. Renvoyer un élève du lycée n'est pas une solution efficace, car tant qu'il est soumis à l'obligation scolaire, il sera dans les mêmes situations et conditions dans un autre lycée. Souvent une agression à outrance, tout comportement violent ou fautif peut être un appel à l'aide et cache d'autres problèmes sous-jacents qui n'ont pas de solution: les problèmes scolaires, familiaux, sociaux de toute nature. Avant toute ultime sanction le conseil de discipline devrait plutôt se poser la question, si une aide appropriée à un problème recherché n'est pas la voie à préconiser. C'est pour cette raison qu'une exclusion de la communauté scolaire sans mesures de réinsertion dans cette communauté, ne peut rien apporter ni

à l'élève, ni à la communauté scolaire en général. Remettre un étudiant dans la rue, dans son milieu sans aide professionnelle ne constitue pas une solution.

Le renvoi temporaire ne peut avoir aucune efficacité, surtout s'il est décidé par les enseignants qui sont responsables et les personnes de référence pour instruire et éduquer. Comment un élève (en voie de développement de sa personnalité) peut-il comprendre et accepter que ces personnes ont le droit de le sanctionner, qui d'après sa perception sont responsables de son décrochement scolaire, et qui n'ont pas perçu son appel à l'aide?

En ce qui concerne les procédures disciplinaires, nous constatons qu'un amalgame est fait entre les infractions qui donnent lieu à l'ouverture de la procédure disciplinaire et celles que l'enseignant peut prendre de sa propre initiative. La différenciation entre mesure disciplinaire et procédure disciplinaire est faite au niveau de l'importance des sanctions et non de la gravité des faits reprochés. Ceci laisse la porte ouverte à l'application de n'importe quelle sanction pour n'importe quelle infraction. Ne sont pas considérées les circonstances exceptionnelles qui pourraient amoindrir une sanction. La qualification de la faute et l'application de la sanction sont décidées au niveau du conseil de classe qui décide de renvoyer le cas devant le conseil de discipline une fois que la sanction est définie. Devant le conseil de discipline un semblant de procès est mis en scène où les droits de la défense n'existent que sur le papier. Pourquoi avoir inventé cette procédure alors que toutes les décisions sont prises au niveau du conseil de classe. Le conseil de classe est juge et partie. Il présente l'accusation et il soumet la décision au conseil de discipline qui la confirme ou la renvoie devant le conseil de classe. L'accusation est formulée au niveau du conseil de classe. Ni à ce niveau, ni au conseil de discipline la défense n'est réglementée. Les droits de la défense se perdent dans le chevauchement des procédures.

Peuvent être convoquées toutes les personnes qui sont déjà intervenues au niveau du conseil de classe. La FAPEL a l'impression que le conseil de discipline n'a que pour but le déplacement de la responsabilité de la décision à un autre organe.

Le but de ce règlement devrait aboutir à ce que dans tous les lycées l'ordre intérieur soit le même. Les droits de la défense devraient être les mêmes et respecter à réagir de manière éducative et pédagogique“.

Les abus constatés sont le résultat d'une simplification de la procédure, de l'impuissance de la communauté scolaire vis-à-vis d'élèves à comportement spécifique (violent, hyperactif, hypoactif, malade, dépressif etc.) et l'épuisement des mesures parce que la sanction maximale est appliquée par voie de facilité.

Finalement nous constatons la défaillance de toutes les mesures d'appui et d'assistance et souvent aussi des SPOS, qui dans leur mission d'aide vis-à-vis des élèves se retrouvent en opposition avec la communauté scolaire dont ils font partie. Aussi longtemps que l'élève est soumis à l'obligation scolaire, il ne peut pour quelque raison que ce soit être exclu de l'école sans mesure d'accompagnement individuelle. Les victimes de violence sont les oubliés de cette procédure disciplinaire. Des mesures de prévention, d'aide et d'appui doivent automatiquement être déclenchées par le SPOS et être annexées à la procédure disciplinaire contre l'auteur des faits.

L'absentéisme en constante augmentation est un comportement alarmant!

Il ne doit jamais mener à une exclusion!

Il cache un mal-être qui nécessite une réponse adéquate de la communauté scolaire.

Propositions pour contrecarrer l'absentéisme:

- Information rapide des parents et des SPOS;
- Mesures de motivation par l'école;
- Analyse de l'absentéisme;
- Mesures d'assistance sociales;
- Mesures spéciales d'accompagnement;
- L'enseignant et l'assistante sociale motivent les parents pour envoyer les élèves au lycée;
- Si les parents sont défaillants, l'assistant social et ou le psychologue se rendent le matin chez l'élève pour l'amener à l'école, accompagnement spécialisé et essaient la réintégration dans la classe; (mesures pratiquées en Allemagne)

- Réorientation de l'élève vers une formation qui l'intéresse;
- Aide thérapeutique et aide médicale si nécessaire (psychiatre etc. ...).

Règles générales pour toutes mesures/sanctions disciplinaires à l'encontre d'un élève:

1. Toute mesure disciplinaire doit avoir un caractère éducatif et pédagogique;
2. Toute mesure disciplinaire doit faire l'objet d'un encadrement et d'un suivi professionnel;
3. Toutes les mesures disciplinaires à tous les niveaux de décision confondus doivent être prises en tenant compte des circonstances directes ou indirectes qui ont provoqué l'action;
4. Toute sanction disciplinaire est le résultat d'une décision de la communauté scolaire basée sur des faits clairement établis et prouvés;
5. Toute sanction disciplinaire doit tenir compte des circonstances atténuantes qui jouent en faveur de l'élève, c'est-à-dire la situation générale de l'élève doit être analysée;
6. Toute sanction disciplinaire doit tenir compte des circonstances aggravantes. Une analyse générale de la situation dans laquelle se trouve l'élève doit être considérée et les mesures adéquates d'encadrement prévues;
7. L'exclusion temporaire et l'exclusion définitive ne sont pas des mesures visant une solution éducative et pédagogique. Si l'élève constitue un danger pour d'autres membres de la communauté scolaire il bénéficie directement d'une mesure d'accompagnement individuelle (suspension pour fréquenter l'école + mesure (éventuellement placement dans un établissement spécial (à créer) et de remédiation individuelle décidée par le directeur jusqu'à la décision du Conseil de Discipline régional (à créer));
8. Tout élève doit avoir d'office droit à une défense qualifiée;
9. Les procédures d'accusation, d'instruction et de la défense doivent être respectées;
10. Toute mesure de renvoi est accompagnée par une mesure d'accompagnement individuelle de l'élève, une aide de réintégration dans sa classe et de la remédiation individuelle pour suivre son cursus scolaire;
11. Déontologie et éthique du comportement de la communauté scolaire vis-à-vis d'un élève qui a été sanctionné ou qui a purgé sa peine: L'élève a droit à une approche discrète et sans acharnement.

Règles générales de procédure à suivre en première instance

1. Faire une **enquête neutre** des faits sur base d'un rapport écrit de l'infraction à la discipline.
2. **Etablir une accusation écrite** contenant les pièces qui est communiquée à l'élève et à ses parents.
3. **Instruction devant le conseil de discipline**
 - Présentation de l'accusation par un enseignant/directeur.

Procédure de l'instruction:

 - Analyse neutre et indépendante des faits: témoignage;
 - Défense de l'élève par un enseignant avec l'appui de l'élève, des parents et de leur représentant;
 - Analyse de la gravité des faits, en tenant compte des circonstances directes ou indirectes qui ont provoqué l'action;
 - Analyse des circonstances atténuantes;
 - Analyse des circonstances aggravantes.
4. **Décision par un vote secret**
 - Décision de l'importance des faits et application adéquate de la sanction;
 - Se référer à la gravité des faits et au catalogue des sanctions;
 - Evaluer les circonstances aggravantes ou atténuantes;
 - Décider en pleine connaissance de cause et sans influence externe et interne;
 - „Exempel statuieren“ est interdit, raison d'injustice et provocateur de plus de violence;
 - Procès-verbal de l'audition et de la décision.

5. **Communication du procès-verbal et de la sanction** à la partie adverse.
6. **Communication du dossier complet à l'observatoire** national et à l'instance de recours.
7. **Application de la sanction et des mesures d'accompagnement individuelles.**
8. **Réintégration et mesures de remédiation systématiques.**

Règles générales pour les recours:

1. Examen du dossier de l'accusation;
2. Examen du procès-verbal de l'audition et de la décision;
3. Les élèves et les parents sont entendus;
4. Décision en matière de recours;
5. Communication du procès-verbal du recours à l'observatoire.

Règles générales pour les décisions:

1. Se référer à la gravité des faits et au catalogue des sanctions;
2. Evaluer les circonstances aggravantes ou atténuantes;
3. Décider en pleine connaissance de cause et sans influence externe et interne;
4. Décider la mesure disciplinaire adéquate aux faits retenus;
5. Vote secret.

Catalogue échelonné d'infractions:

1. Action ou non-action constituant un danger pour les autres membres de la communauté scolaire, (réprimé également par le code pénal).
2. Infraction grave contre le règlement interne du lycée, refus répété de respecter le règlement interne du lycée.
3. Infraction contre le règlement (code de vie) de la classe, infraction moins grave contre le règlement interne du lycée.
4. L'absentéisme est un comportement qui mérite plutôt un accompagnement professionnel qu'une sanction!

Chaque sanction doit:

- être adaptée à la faute commise!
- considérer l'environnement social de l'élève!
- éviter l'exclusion sociale de l'élève!

Définitions des mesures d'accompagnement individuelles:

Mesures consistant à accompagner l'élève dans la sanction exemple, MOSAIK par le personnel médico-psychosocio-éducatif, etc. ...

Les mesures d'accompagnement individuelles doivent:

- Envisager la réintégration de l'élève dans son milieu scolaire;
- Garantir la continuité du cursus scolaire;
- Permettre la réparation des dommages matériels et moraux causés à la victime.

Structures, composition et attributions Au niveau national:

Création d'un observatoire qui est compétent pour le primaire et le secondaire:

1. Collecte toutes les données des Commissions scolaires/ Comité d'Ecole et des Conseils de discipline régionaux et locaux;

2. Coordonne et supervise toutes les mesures et actions d'aide, d'appui et d'assistance des différentes structures;
3. Conseille et informe les Ministres de l'Education Nationale et de la Famille.

Composition:

Des représentants des Ministères de:

1. l'Education Nationale,
2. la Famille, la Jeunesse,
3. la Santé,
4. l'Intérieur,

Des représentants de/du:

5. CPOS
6. L'Action locale pour jeunes
7. L'Ombudskomitee fir d'Kannerrechter
8. L'association représentative des parents au niveau national
9. L'association représentative des élèves au niveau national

Attributions:

1. Surveiller le respect des droits de l'enfant dans toutes les procédures disciplinaires et scolaires;
2. Evaluer les infractions commises et les mesures prises au niveau régional et local;
3. Surveiller une application équitable des sanctions adaptées aux infractions commises;
4. Prendre en charge et suivre/accompagner les élèves exclus (p.ex. MOSAIK);
5. Surveiller les mesures de réintégration des élèves;
6. Inciter et coordonner les actions d'aide, de prévention et de sensibilisation pour tous les établissements scolaires;
7. Evaluer et superviser les projets de prévention au niveau local et veiller à leur instauration généralisée (flächendeckend);
8. Proposer des mesures ou structures d'aide pour candidats récidivistes et pour les victimes;
9. Proposer un programme de formation continue pour le personnel médico-psychosocio-pédagogique;
10. Superviser et coordonner les structures d'aide d'appui et d'assistance.

Création d'une instance de recours contre la décision en première instance du Conseil de discipline régional au sein du Ministère de l'Education Nationale.

Pour garantir l'effectivité et la reconnaissance de cette instance les parties sont entendues.

Au niveau régional:

Création d'un organe disciplinaire régional indépendant.

Cet organe est compétent en première instance pour des exclusions d'élèves constituant un danger pour la communauté scolaire et en deuxième instance comme instance de recours pour toutes mesures de sanctions à l'encontre d'un élève. Le Conseil de Discipline régional ne renvoie pas devant le Conseil de Discipline du Lycée mais décide de la sanction à appliquer même si le renvoi n'est pas décidé.

Composition du Conseil de discipline régional:

1. Le directeur du CPOS, comme Président;
2. Un directeur de l'ES et de l'EST;
3. Un représentant désigné/élu par les enseignants;
4. Un représentant de la Conférence nationale des élèves;
5. Un représentant de l'organisation représentative des comités des parents;

6. Un juriste indépendant avec voix consultative comme conseiller juridique de l'école, de l'élève et de ses parents;
7. Médiateur.

Au niveau local:

Cet organe est compétent pour des faits ne menant pas à une exclusion et des infractions graves contre le règlement interne du lycée.

Composition du Conseil de discipline local

1. Le Directeur, qui ne peut se faire représenter;
2. Un représentant du comité des professeurs;
3. Un représentant du comité des élèves;
4. Un représentant du comité des parents;
5. Un représentant du SPOS.

Rôle et attributions des SPOS dans le volet d'instruction:

Le SPOS devrait d'office prendre contact avec l'élève et les parents concernés, afin de les conseiller et de les informer sur le déroulement de la procédure et des mesures d'aide et d'appui à envisager.

Au cas où les parents sont défaillants, l'assistante sociale apporte les informations nécessaires à la défense de l'élève et fait les démarches nécessaires à l'encadrement et la prise en charge des élèves.

Procédure pour des faits qui constituent des infractions de moindre envergure et qui blessent le code de vie de la classe.

Sont décidées par l'enseignant, l'équipe pédagogique ou le directeur tout en informant les parents et l'élève. Ils sont signalés dans le journal de classe et une description des faits et la décision doit faire l'objet d'un contreseing des parents.

Ces décisions sont susceptibles de recours en cas de contestation des faits devant le directeur de l'école qui ne peut déléguer en matière disciplinaire.

Pour le Conseil d'administration de la FAPEL,

Michèle RETTER

Présidente

Service Central des Imprimés de l'Etat

5754/09

N° 5754⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

relatif à l'aide à l'enfance

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(17.6.2008)

Par dépêche du 13 septembre 2007, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi susmentionné, élaboré par la ministre de la Famille et de l'Intégration.

Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi que deux annexes, dont la première renseigne sur les données statistiques et la deuxième sur l'impact financier de la loi en projet. De l'avis du Conseil d'Etat, la deuxième annexe tient lieu de fiche financière prévue par l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Les avis suivants parvinrent au Conseil d'Etat:

- celui de la Chambre des métiers, par dépêche du 20 novembre 2007;
- celui des autorités judiciaires, par dépêche du 23 novembre 2007;
- celui de la Chambre des employés privés, par dépêche du 11 décembre 2007;
- celui de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, par dépêche du 28 décembre 2007;
- celui de la Chambre de commerce, par dépêche du 5 février 2008;
- celui de la Chambre de travail, par dépêche du 7 février 2008;
- celui de la Fédération des associations des parents d'élèves du Luxembourg, par dépêche du 13 juin 2008.

L'avis du Conseil supérieur de la famille, ainsi que celui de la Commission d'harmonisation visée par l'article 14 de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, demandés en date du 8 janvier 2008, n'étaient pas parvenus au Conseil d'Etat à la date de l'adoption du présent avis.

Le Conseil d'Etat ignore si l'avis de la Commission nationale pour la protection des données a été demandé, tel que l'exige l'article 32, paragraphe 3, lettre e) de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des données à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

D'une manière générale, les organismes consultés approuvent les objectifs visés par le projet de loi sous avis, mais déplorent son manque de cohérence avec le dispositif légal existant.

Certains vont jusqu'à regretter un net décalage entre les ambitions affichées dans l'exposé des motifs et les dispositions normatives retenues dans le texte du projet de loi.

En effet, face aux problèmes graves de l'enfance en détresse et au manque d'une approche coordonnée, les auteurs semblent se limiter aux déclarations d'intention et aux réponses structurelles onéreuses, dont surtout la création d'une nouvelle administration étatique.

L'exposé des motifs décrit en détail le contexte dans lequel s'inscrit le projet de loi sous avis; il donne en particulier le chiffre des enfants placés en institution en 2005 qui était de 872 enfants en

placement, dont 123 à l'étranger. 78% de ces placements furent décidés par les autorités judiciaires. Dans le rapport 2007 au Gouvernement et à la Chambre des députés du „Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“ (ORK), on peut lire qu'au 1er novembre 2007, 817 enfants et jeunes vivaient dans des institutions et des familles d'accueil au Luxembourg et 170 dans des centres d'accueil à l'étranger. Il est en outre précisé que des 170 placements à l'étranger, 98 furent ordonnés par les juges de la Jeunesse et que, pour 21 jeunes, le séjour a été prolongé au-delà de la majorité pour leur permettre de terminer leur formation.

D'autres chiffres, communiqués dans l'exposé des motifs, renseignent davantage sur l'évolution récente dans le domaine de la prise en charge périscolaire des enfants, et celui des places disponibles en maisons-relais, qui fut au 1er juillet 2006 de 8.711 places réparties sur 81 communes. 9.640 places supplémentaires sont prévues à moyen terme pour atteindre une capacité finale visée de 30.000.

Quant aux buts du projet de loi sous revue, ils sont multiples et variés:

- création de l'Office national de l'enfance (ONE);
- intervention précoce et diversifiée auprès des enfants en détresse;
- réorganisation de l'accueil institutionnel des enfants;
- garantie d'un relais entre le dispositif de prise en charge et l'enfant et sa famille;
- coordination des services offerts;
- mise en réseaux et interactions entre prestataires de services;
- interdiction de toute punition corporelle;
- création d'une base légale pour les actions communales (maisons-relais);
- instauration d'un nouveau mode de financement étatique.

Le Conseil d'Etat constate que ce projet de loi affecte à plusieurs égards le dispositif légal existant et interfère directement avec le champ d'application des lois suivantes:

- la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse et notamment les mesures d'assistance éducative;
- la loi sur l'organisation judiciaire, dont l'article 77 crée le Service central d'assistance sociale (SCAS);
- la 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);
- la loi du 20 décembre 1993 approuvant la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant;
- la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (loi ASFT);
- la loi du 10 novembre 1989 portant création d'un Centre d'études de populations, de pauvreté et de politiques socio-économiques auprès du Ministère d'Etat (CEPS);
- le Code pénal, pour les questions de violence corporelle et de secret professionnel;
- le Code civil, pour ce qui est des devoirs des parents vis-à-vis des enfants, et le projet de loi (No 5867) relatif à la responsabilité parentale.

Le Conseil d'Etat déplore que le projet sous avis manque de cohérence avec le cadre légal en place; selon lui, il aurait été préférable de prévoir parallèlement une modification de la loi sur la protection de la jeunesse afin d'assurer que les nouvelles mesures prévues ne donnent pas lieu à conflit mais renforcent effectivement les droits des enfants placés et de leurs familles.

En outre, si à l'exposé des motifs la participation des enfants concernés et de leur famille est soulignée, ces notions ne sont évoquées que de façon marginale dans le corps du texte. Aussi le Conseil d'Etat se demande-t-il si l'intention des auteurs est vraiment de créer un droit aux prestations d'aide pour les usagers. Si tel était leur intention, il faudrait que les dispositions qui en résultent soient telles qu'elles assurent effectivement un droit à des prestations d'aide accessible, opposable, transparent, non discriminatoire et proportionnel.

L'enfant et sa famille qui sollicitent ce droit devraient occuper une place centrale dans le cadre des dispositions en projet et leurs droits devraient apparaître au début du texte de loi, avant d'en dériver les règles qui en assureront la mise en œuvre. Dans cette logique, le Conseil d'Etat suggère de modifier

l'intitulé du projet sous avis en y incluant *expressis verbis* la famille et il propose l'intitulé suivant: „Projet de loi relatif à l'aide à l'enfance et à la famille“.

Dans certains avis, la critique d'une coordination par trop centralisée est émise, visant une reprise en mains directe du fonctionnement du secteur par l'Etat, alors que les prestataires de services souhaiteraient plutôt une dynamisation du secteur de l'aide à l'enfance. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat tient à rappeler qu'historiquement les services pour enfants furent organisés par les congrégations religieuses; depuis une trentaine d'années, de nouvelles initiatives privées furent lancées, très souvent sous l'impulsion directe de l'Etat, ou avec son soutien, moyennant des conventions. Par ce biais, l'Etat a confié cette mission essentielle au secteur privé. Selon le Conseil d'Etat, il convient que l'Etat veille à la réorganisation et à la coordination et non à une multiplication ou à une substitution des services du secteur de l'enfance pour assurer une offre répondant aux demandes spécifiques des enfants et pour diminuer autant que faire se peut le transfert des enfants à l'étranger.

La nouveauté principale du projet de loi sous avis réside dans la création d'une administration de l'Etat placée sous la tutelle du ministre ayant la Famille dans ses attributions. Il est prévu de confier une multitude de missions à cette nouvelle administration:

- sensibiliser aux droits des enfants et prévenir la détresse des enfants;
- réceptionner, renseigner, évaluer, orienter des demandeurs d'aide;
- élaborer des solutions individuelles concertées, donc réunir les intervenants sociaux, médicaux et judiciaires;
- faire fonction de charnière entre usagers et prestataires;
- traiter les données de l'enfance en détresse dans le respect du secret professionnel et grâce à des antennes régionales.

Les auteurs du projet de loi justifient la création d'un tel organe par les expériences positives faites à l'étranger avec des institutions similaires.

Certaines chambres professionnelles soulèvent la question si un organe autonome ne serait pas plus adapté aux objectifs visés.

Le Conseil d'Etat, quant à lui, craint que le personnel de cette nouvelle administration ne s'ajoute aux nombreux intervenants existant sur le terrain et qu'il n'y ait un dédoublement des missions assurées déjà par d'autres institutions ou administrations de l'Etat.

Il constate en outre que les dispositions afférentes relatives à l'ONE sont un mélange entre les caractéristiques d'une administration, d'une part, et le statut usuellement réservé à un établissement public, d'autre part. Le Conseil d'Etat estime qu'il appartient aux auteurs du projet de loi d'opérer un choix clair.

Un des points cruciaux de l'ONE sera la délimitation de ses compétences par rapport aux tribunaux de la jeunesse, respectivement leur collaboration réciproque, ce qui aurait pu se faire par une modification de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse. Le Conseil d'Etat estime qu'à l'avenir aussi l'autorité judiciaire devra rester la seule autorité de placement. S'y ajouteront les mesures volontaires d'aide à l'enfance dont l'accueil en institution ou en famille d'accueil, suite à un projet d'intervention de l'ONE, auquel les parents auront donné leur accord. Le Conseil d'Etat rend attentif au danger que l'application de certaines dispositions relatives à l'ONE comporte le risque d'un empiétement de ce dernier sur les compétences des instances judiciaires.

Les questions suivantes que le Conseil d'Etat fait siennes ont été évoquées par les organismes consultés, dont notamment les autorités judiciaires: Faudra-t-il prévoir une saisine préalable et obligatoire de l'ONE pour tout enfant en détresse, avant de saisir les autorités judiciaires? Quelle sera la spécificité du travail réalisé par l'ONE par rapport à celui du Service Central d'Assistance Sociale compétent pour assurer les mesures éducatives qui lui sont confiées par le juge de la jeunesse? L'ONE élaborera-t-il des projets d'intervention sur demande des tribunaux de la jeunesse?

Le Conseil d'Etat note qu'il est d'ores et déjà acquis qu'en cas de contestation, l'ONE se dessaisira en faveur des organes judiciaires. Reste la question soulevée dans l'avis du juge-directeur du tribunal de la jeunesse et des tutelles de Luxembourg quant à l'information obligatoire du juge, dans le cas du refus respectivement par les parents, par les représentants légaux ou par l'enfant capable de discernement, du projet d'intervention élaboré par l'ONE et dans le cas où un enfant court un danger moral ou physique. Il faudra impérativement apporter au projet de loi les précisions nécessaires afin de prévenir les malentendus, les conflits ou même d'éventuels excès de pouvoir.

Pour éviter en la matière un „interventionnisme luxuriant“ de la part de l’Etat que certains craignent à juste titre, il sera nécessaire qu’après la création de l’ONE, les services publics actuellement compétents pour organiser l’accueil des enfants en détresse soient dessaisis des missions transférées par la loi à l’ONE. En effet, dans l’optique du Conseil d’Etat, l’ONE ne doit pas s’ajouter au dispositif existant du ministère ayant dans ses attributions l’aide à l’enfance, mais doit reprendre la majorité de ses attributions. Au ministre reviendront en tout état de cause les compétences suivantes: l’agrément des prestataires, tel que défini dans la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l’Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, la participation financière de l’Etat et soit la tutelle sur l’ONE, au cas où celui-ci serait appelé à avoir le statut d’un établissement public, soit l’autorité sur l’ONE, si celui-ci constituait une administration.

Aussi le Conseil d’Etat estime-t-il que la loi devra trouver un juste équilibre entre une approche où les prestataires privés auront fonction de simples exécutants et une optique respectant davantage l’autonomie du secteur d’aide à l’enfance, englobant les intervenants éducatifs, médicaux et sociaux comme partenaires de l’Etat. Si l’ONE veut contribuer à une plus grande flexibilité du secteur, ainsi qu’à une meilleure prise en charge des enfants en détresse au Luxembourg même, son rôle de coordinateur devra surtout être celui d’un promoteur et d’un facilitateur. Ce sera dès lors dans la coopération avec les nombreux intervenants que devra résider selon le Conseil d’Etat la vocation de l’ONE. La mission de financement du secteur conventionné visé devra continuer à être assurée par d’autres services du ministère compétent.

En outre, il n’est pas indiqué d’inscrire dans le projet de loi les obligations relatives à une politique gouvernementale vis-à-vis de l’enfant et de sa famille, qui doit continuer à relever de la compétence du Gouvernement.

En ce qui concerne les autres structures institutionnelles prévues par le projet sous revue, le Conseil d’Etat se prononce contre la prolifération des organes consultatifs. Il rappelle que, par la loi du 25 juillet 2002, le comité luxembourgeois des droits de l’enfant, appelé „Ombuds-Comité fir d’Rechter vum Kand“ (ORK) a été créé; c’est donc ce dernier qu’il convient de doter des moyens nécessaires pour pouvoir répondre de façon satisfaisante aux missions ayant trait à la promotion des droits de l’enfant, allant de la sensibilisation dans les écoles à la formation des intervenants dans le domaine des jeunes en détresse.

Quant à l’élargissement du Conseil supérieur de la famille à une trentaine de membres, le Conseil d’Etat émet ses plus grandes réserves. Il éprouve la crainte que leur nombre ne crée inéluctablement des lourdeurs administratives avec, comme corollaire, un manque de réactivité dans la mise en œuvre effective et prompt de certains programmes. Si un organe tel que la commission consultative peut se justifier, son rôle est de favoriser et d’améliorer les interactions entre les différents intervenants du monde judiciaire, médical, pédagogique et social, pour mieux pouvoir répondre au mal-être des enfants.

Dans la mesure où le projet vise également l’accueil scolaire de jeunes en détresse, une mise en concordance avec le projet de loi (No 5759) portant organisation de l’enseignement fondamental, dont les articles 29 à 36 concernent les „élèves difficiles“, s’impose. Le Conseil d’Etat y reviendra lors de l’examen des articles.

Quant aux questions d’études sur l’enfance au Luxembourg, le Conseil d’Etat estime qu’il n’est point besoin de légiférer davantage. La loi du 10 novembre 1989 portant création d’un Centre d’études de populations, de pauvreté et de politiques socio-économiques auprès du Ministère d’Etat contient en effet les dispositions utiles permettant au Gouvernement de requérir tous travaux de recherche qu’il jugera approprié de soumettre au Centre.

Pour le dernier volet du projet sous avis, touchant au système de financement, le Conseil d’Etat tient à rappeler que la loi ASFT précitée fixe le cadre global et que des règlements grand-ducaux, tels que celui du 16 avril 1999 concernant les centres d’accueil avec hébergement, portent exécution de la loi. Il s’agit d’un mode de financement par convention, créé et promu par l’Etat depuis une trentaine d’années. Le projet de loi sous avis entend instaurer un nouveau système par forfaits. L’exposé des motifs reste très laconique sur les raisons de cette réforme qui demanderaient en tout cas à être exposées avec la clarté et la précision requises pour en comprendre le bien-fondé et les avantages par rapport à la situation actuelle. De la sorte, le Conseil d’Etat est à se demander si l’ancien système est jugé trop cher, trop peu efficace, trop lourd à gérer ou encore trop peu flexible? Par quels moyens le nouveau système envisagé répondra-t-il à ces interrogations?

Une autre question que le Conseil d'Etat tient à soulever est de savoir si le modèle de l'assurance dépendance, dont les auteurs se sont inspirés, est transposable au secteur de l'aide à l'enfance et surtout à celui des jeunes en détresse. Comme 78% des enfants furent placés en 2005 suite à une décision judiciaire, les usagers n'ont pas le libre choix et souvent ne sont même pas demandeurs de l'aide octroyée. Aussi, pour ces cas de placement d'enfants, les prestataires se voient-ils octroyer une mission de service public. Il est donc difficile aux yeux du Conseil d'Etat d'imaginer une logique commerciale dans le domaine de l'enfance en détresse, car ce domaine sera réglé par l'ONE et les instances judiciaires. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il d'omettre le terme de „prestations“ et de le remplacer par „mesures d'aide“.

S'il s'agit de favoriser un meilleur équilibre financier et organisationnel dans le secteur de l'aide à l'enfance et à la famille, le Conseil d'Etat est d'avis de prévoir celui-ci via une modification de la loi ASFT.

Finalement, le Conseil d'Etat rappelle que l'objet de la loi consiste à interdire, à autoriser et à créer des droits et devoirs clairement définis et opposables; des lois-programmes sont étrangères à notre manière de légiférer. Partant, il recommandera de supprimer certaines dispositions qui, selon lui, sont dépourvues de tout caractère normatif.

Le Conseil d'Etat propose une restructuration selon les critères suivants:

1. limiter le texte aux dispositions normatives;
2. mettre l'enfant en détresse, ainsi que l'enfant dont les parents ont besoin d'un support extérieur, au centre;
3. regrouper tout ce qui concerne l'ONE sous un chapitre:
 - ses missions générales et spécifiques,
 - son personnel,
 - ses mesures d'aide,
 - ses partenariats;
4. faire abstraction de ce qui relève respectivement d'autres lois ou d'autres institutions:
 - le secret professionnel et l'interdiction de tout châtement corporel au Code pénal,
 - les obligations parentales au Code civil,
 - les droits de l'enfant et leur promotion à l'ORK,
 - l'agrément et le financement à la loi ASFT,
 - les études à la loi portant création du CEPS.

A la suite de l'examen des articles, le Conseil d'Etat proposera de donner une nouvelle structure au texte de loi tenant compte des observations qui précèdent et prenant en considération les points dont il fera état dans le cadre de l'examen des articles.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Le Conseil d'Etat renvoie aux considérations générales du présent avis pour ce qui est de sa proposition de compléter l'intitulé du projet de loi par l'ajout des mots „et à la famille“.

Articles 1er à 3 (1er et 2 selon le Conseil d'Etat)

Les articles du Titre 1er sont consacrés aux objectifs, au champ d'application, aux principes et définitions. Ils appellent les observations suivantes de la part du Conseil d'Etat:

Les deux premiers tirets de l'article 1er se bornent à rappeler des conventions internationales approuvées par le Luxembourg; répéter leur application ne fait qu'énoncer une évidence; le Conseil d'Etat insiste dès lors sur la suppression du texte de ces deux tirets.

Les quatre tirets suivants annoncent des objectifs, qui seront précisés dans d'autres articles; étant donné que ces dispositions sont sans réelle portée normative, le Conseil d'Etat propose de les supprimer pour ne garder à l'article 1er que le champ d'application.

Les trois derniers tirets précisent que le projet de loi vise les enfants domiciliés au Luxembourg, ceux qui tombent sous la législation sur l'asile et les jeunes adultes en détresse.

Le Conseil d'Etat rappelle que l'article 2, paragraphe 1er de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant précise: „Les Etats parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation.“

Partant, il propose de s'en inspirer pour définir le champ d'application de manière à ce que, par exemple, les enfants ou jeunes en situation irrégulière et exploités par le trafic international d'êtres humains n'en soient pas exclus. Il conviendrait d'écrire:

„Art. 1er. La présente loi s'applique à tout enfant se trouvant sur le territoire du Grand-Duché et à tout jeune adulte en détresse qui en fait la demande.“

D'une manière générale, l'article 2 du projet de loi énonce des grands principes à valeur programmatique ou symbolique; selon le Conseil d'Etat, de telles dispositions n'ont pas leur place dans une loi qui établit des techniques pour assurer l'objectif de l'aide à l'enfance. D'ailleurs, le titre même de la loi „aide à l'enfance (et à la famille)“ couvre tous les aspects énoncés.

Au premier alinéa, les principes de non-discrimination et d'égalité de droit sont répétés. Ces notions sont déjà inscrites dans d'autres dispositions légales, de sorte que cet alinéa devient superflu.

Le deuxième alinéa énonce le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant par référence aux observations faites par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, examinant le rapport présenté par le Luxembourg en application de l'article 44 de la Convention relative aux droits de l'enfant dans un document daté du 31 mars 2005. Or, le Conseil d'Etat constate que ce comité avait recommandé que ce principe „soit compris et intégré comme il se doit dans toutes les dispositions légales, dans les décisions judiciaires et administratives, ainsi que dans les projets, programmes et services touchant les enfants“. Le simple fait de l'énoncer, sans lui donner un caractère normatif et sans prévoir les mesures d'exécution utiles, ne répondra ni à l'intérêt de l'enfant ni à la revendication du comité compétent pour y veiller.

En plus, il faut relever que le concept de l'intérêt supérieur de l'enfant est pris en compte par l'instance appelée à trancher entre des intérêts divergents, intérêt de l'enfant par rapport à celui des parents ou d'un des parents. Cette problématique se rencontre régulièrement dans le droit de la famille, mais rarement lors de l'application de la présente loi où, par principe, seul l'intérêt de l'enfant est déterminant.

Partant, le Conseil d'Etat propose de supprimer le deuxième alinéa qui est sans valeur normative.

Le dernier alinéa a trait à la prohibition de toute violence au sein des familles et des communautés éducatives. Selon le Conseil d'Etat, cette disposition est superflue dans la mesure où les actes visés sont sanctionnés au titre du Code pénal actuel. L'article 401bis érige en délit le fait de causer des blessures ou de porter des coups à un enfant au-dessous de l'âge de 14 ans accomplis, de le priver volontairement d'aliments ou de soins au point de compromettre sa santé ou de commettre à son encontre toute autre violence ou voie de fait. L'exclusion des violences légères signifie que ces faits ne constituent pas un délit. Ces actes continuent toutefois à être sanctionnés au titre de l'article 563, 3° du Code pénal qui en fait une contravention de la 3e classe.

Le Conseil d'Etat note encore que la recommandation No 1666 (2004) du Conseil de l'Europe, citée dans le commentaire, vise la prohibition des „châtiments corporels“, actes couverts par l'article 401bis du Code pénal.

En outre, le terme de transgression intergénérationnelle n'est pas un concept juridique consacré, contrairement aux concepts de traitements inhumains et dégradants qu'on retrouve dans une série de conventions internationales.

Les mutilations génitales sont sanctionnées au titre des coups et blessures portés contre un enfant. A part l'aspect symbolique, le Conseil d'Etat ne voit pas l'utilité de leur réserver un statut juridique particulier.

Le Conseil d'Etat demande en conséquence la suppression de l'article 2 dans son ensemble.

L'article 3 traite des définitions. Quant à la définition de „jeune adulte“, le Conseil d'Etat tient à rappeler que la loi relative à la protection de la jeunesse limite l'âge des jeunes adultes à 21 ans accomplis. Tout en reconnaissant que la définition de jeune adulte varie avec le temps, le Conseil d'Etat estime que le législateur aurait avantage à s'accorder sur une même limite d'âge à inscrire dans tout le dispositif législatif.

Quant à la définition du „placement“, le Conseil d'Etat constate qu'elle diffère largement de la notion de placement inscrite au point 3 de l'article 1er de la loi sur la protection de la jeunesse qui la définit comme „(acte de) placer sous surveillance chez toute personne digne de confiance ou dans tout établissement approprié, même à l'étranger, en vue de l'hébergement, de leur traitement, de leur éducation, de leur instruction ou de leur formation professionnelle“. Afin d'éviter les confusions, il vaudra mieux réserver le terme de placement aux seules décisions du juge; comme toute autre forme de „placement“, dont celui proposé par l'ONE, peut seulement se faire avec le plein accord des parents, du représentant légal ou de l'enfant en âge de discernement, le Conseil d'Etat a une nette préférence pour le terme „accueil hors du foyer familial“; ce sera le cas pour l'accueil en institution et en famille d'accueil.

Articles 4 et 5 (4 selon le Conseil d'Etat)

L'article 4 du projet a trait à la création et aux missions de l'ONE alors que l'article 5 en précise les principes d'intervention.

Comme mentionné dans les considérations générales, le Conseil d'Etat demande à ce que le statut de l'ONE soit clarifié. S'il s'agit d'une administration, il convient de retenir la formule usuelle des lois-cadres y afférentes; si par contre le législateur veut donner une plus grande autonomie à l'ONE, il y a lieu d'appliquer le cadre légal usuellement réservé aux établissements publics.

Quant aux missions de l'ONE, le Conseil d'Etat estime

1. qu'il faut faire abstraction des dispositions dépourvues de tout contenu normatif et qui se limitent à une simple formulation d'objectifs ou à des proclamations de principe; celles-ci relèvent plutôt de l'exposé des motifs;
2. que la politique générale en matière de l'enfance relève des missions du Gouvernement, à mettre en œuvre par le ministre ayant dans ses attributions la Famille;
3. que les missions définies aux deuxième et troisième tirets de l'article 4 reviennent au Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand;
4. qu'il faut remplacer les missions inscrites à l'article 4 actuel par celles prévues aux articles 19 et 20, à énumérer avec précision. Selon le Conseil d'Etat, il conviendrait de limiter celles-ci à l'évaluation des situations d'enfants en détresse, à la proposition de projets d'éducation ou, le cas échéant, à leur validation, s'ils ont été établis par des tiers, ainsi qu'au contrôle de leur exécution;
5. qu'il faut clairement définir lesdites missions dans le respect des compétences reconnues par la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse aux autorités judiciaires.

Quant à l'article 5, il est redondant pour certaines de ses dispositions et sans caractère normatif pour d'autres. Ainsi, par exemple, le secret professionnel est défini à suffisance à l'article 458 du Code pénal, car il vise toute personne dépositaire par état ou par profession des secrets qu'on lui confie. Partant, le Conseil d'Etat propose de faire abstraction de cet article.

Article 6

Cet article a trait à l'institution d'une commission consultative auprès de l'ONE; selon le Conseil d'Etat, cette commission ne donne de sens que dans le cas d'un établissement public; si l'ONE a par contre le statut d'une administration, le Conseil supérieur prévu à l'article 10 sera amplement suffisant pour conseiller le ministre et l'article 6 pourra être supprimé.

Articles 7 à 9 (8 à 10 selon le Conseil d'Etat)

Les articles 7, 8 et 9 ont trait à la direction et au personnel de l'ONE, renforcés par des équipes multidisciplinaires chargées de missions spécifiques.

D'une manière générale, le Conseil d'Etat met en garde les auteurs du projet à l'égard d'un simple doublement des effectifs existant auprès des services compétents du ministère de la Famille. Selon lui,

il convient d'affecter à l'ONE le personnel existant du ministère de la Famille actuellement en charge des missions qu'à l'avenir l'ONE sera censé d'assumer. C'est dans cette logique que le Conseil d'Etat lit le dernier alinéa de l'article 8, qui prévoit un détachement à titre définitif.

Par ailleurs et compte tenu de la remarque de la Chambre des fonctionnaires et employés publics concernant l'article 8, le Conseil d'Etat propose que les auteurs reprennent cet article sur le métier en collaboration avec le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative. Comme toutefois la remarque ne saurait s'appliquer qu'aux carrières de l'attaché de Gouvernement, du rédacteur et de l'expéditionnaire, il convient de se demander s'il faut prévoir pour les carrières administratives des cadres spécifiques ou s'il n'est pas préférable de considérer les règles appliquées par d'autres administrations de l'Etat auxquelles l'administration gouvernementale détache des fonctionnaires.

Quant à l'article 9, qui prévoit l'affectation temporaire d'agents en vue de missions d'évaluation ou d'élaboration de projets d'interventions relatifs à des situations de détresse particulières, le Conseil d'Etat note que d'ores et déjà le détachement, le transfert et la nouvelle affectation de personnes faisant partie de la fonction publique sont couverts par la législation relative au statut général de la fonction publique. Cette disposition est donc à supprimer.

Selon le Conseil d'Etat, il convient de prévoir dans le projet sous avis un système permettant à l'ONE de faire appel à des experts externes, et de disposer à ces fins des crédits budgétaires nécessaires. Ainsi l'ONE pourra recourir à l'aide des spécialistes en fonction des situations dont il aura à traiter.

Article 10

Cet article se réfère au Conseil supérieur de la famille et de l'enfance, qui a été institué par arrêté grand-ducal le 19 janvier 1952, modifié une première fois par le règlement grand-ducal du 29 mars 1975 et une deuxième fois par le règlement grand-ducal du 2 février 1994.

Le Conseil d'Etat recommande de conserver la composition actuelle, à savoir 18 membres effectifs et 18 membres suppléants et de veiller à ce que cet organe regroupe des représentants

- des autorités judiciaires;
- d'organisations d'aide sociale de l'enfance;
- du monde médical;
- des différents ministères compétents.

Ce Conseil serait chargé de conseiller le Gouvernement et en particulier le ministre compétent dans toute question ayant trait à l'aide à l'enfance et aux familles. En effet, pour les questions générales concernant l'enfance ou la jeunesse, d'autres conseils ou comités existent déjà.

Le règlement grand-ducal modifié du 26 janvier 1982 portant création d'un Conseil supérieur de la famille et de l'enfance sera donc à abroger après l'adoption de la loi en projet. A l'instar de sa proposition relative à l'intitulé du projet de loi sous avis, le Conseil d'Etat suggère la dénomination suivante: „Conseil supérieur de l'aide à l'enfance et à la famille“.

Article 11

Par cet article, le CEPS sera chargé d'effectuer des études sur l'enfance. Selon le Conseil d'Etat, cette disposition est superfétatoire, étant donné que la loi du 10 novembre 1989 portant création d'un Centre d'études de populations, de Pauvreté et de Politiques socio-économiques auprès du Ministère d'Etat prévoit à l'article 2 que „le centre peut être chargé des travaux de recherche en relation avec toute autre question que le Gouvernement juge utile de lui soumettre“. En plus, l'article 9 dispose que „des contributions financières annuelles ... sont réservées à l'exécution de missions déterminées ayant fait l'objet d'une convention préalable entre le Gouvernement et le Centre“. Le cadre légal nécessaire existe donc pour confier des études sur l'enfance au CEPS. Si les auteurs veulent néanmoins préciser cette mission, il conviendrait de le faire, selon le Conseil d'Etat, en apportant les modifications nécessaires à la loi de base du CEPS.

Article 12

Cet article vise l'accueil temporaire d'enfants ou de jeunes en détresse dans des établissements scolaires institués par des lois et règlements. Le Conseil d'Etat met en garde les auteurs du projet contre un traitement à part des enfants en détresse. Etant donné que la répartition des ressorts est de la com-

pétence gouvernementale et que l'enseignement a été confié au ministre en charge de l'Education nationale, le Conseil d'Etat insiste pour que cette disposition soit intégrée dans le projet de loi susmentionné portant organisation de l'enseignement fondamental qui réserve toute une section aux mesures d'aide, d'appui et d'assistance en cas de difficultés d'apprentissage. Au cas où les auteurs du présent projet voudraient donner à l'ONE la possibilité de transférer les enfants dans les établissements scolaires visés au présent article, ils devraient prévoir une disposition renvoyant aux procédures identiques prévues aux articles 33 à 36 du projet de loi prémentionné relatif à l'enseignement fondamental.

A défaut d'être suivi dans ses observations, le Conseil d'Etat ne saurait accorder la dispense du second vote constitutionnel, et ce pour des raisons liées à la sécurité juridique, ainsi qu'à la cohérence du système légal.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat voit mal comment les autorités judiciaires pourraient procéder par proposition; les mots „(sur proposition) des instances judiciaires“ sont dès lors à supprimer.

L'article est donc à retirer du dispositif sous revue.

Article 13 (3 selon le Conseil d'Etat)

Cet article a trait à la responsabilité des parents et à l'action subsidiaire de l'Etat et des communes. Le Conseil d'Etat estime que la responsabilité des parents ressort à suffisance des obligations du Code civil et notamment de l'article 203; en plus, en cette matière, le législateur envisage des modifications du Code civil par le projet de loi (No 5867) relatif à la responsabilité parentale.

Le Conseil d'Etat insiste pour que soit clairement reconnu (sous un article 3 nouveau) un droit à l'aide aux enfants en détresse et à leur famille, comprenant

- le droit des parents de se voir assister dans leur „obligation de nourrir, entretenir et élever leurs enfants“;
- le droit de l'enfant et de sa famille de participer à l'élaboration du projet d'intervention de l'ONE et donc des mesures non contraignantes qui les concernent;
- le droit au réexamen périodique du projet d'intervention;
- le droit de révoquer à tout moment leur accord au projet d'intervention socio-éducative et psychosociale.

Cet article pourra se lire comme suit:

„Art. 3. Dans les situations d'enfants en détresse, les parents ou représentants légaux ainsi que l'enfant capable de discernement sont en droit de demander l'assistance de l'ONE.

Ils participent à l'élaboration du projet d'intervention socio-éducatif et psychosocial prévu à l'article 5 (article 20 selon le projet de loi initial), qui a été élaboré ou validé par l'ONE.

Ce projet ne prend effet que s'il est signé par les parents ou représentants légaux et l'enfant capable de discernement. L'enfant, ses parents ou représentants légaux ont le droit de demander à tout moment le réexamen, voire la révocation du projet d'intervention.“

Quant au deuxième volet de cet article, qui traite des structures d'accueil flexibles à mettre en place par les communes, l'exposé des motifs renseigne qu'il s'agit surtout des maisons-relais. Ici encore, le Conseil d'Etat constate que le projet de loi susmentionné concernant l'enseignement fondamental prévoit en son article 17 l'obligation pour les communes d'offrir un encadrement périscolaire à préciser par règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat, conscient qu'il convient de donner une base légale suffisante au règlement grand-ducal du 20 juillet 2005 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de maisons-relais pour enfants, règlement pris en urgence, insiste pourtant que les dispositions relatives à cette forme d'accueil ne soient pas éparpillées dans différents textes de loi. Il propose donc de retirer cette disposition du projet sous avis pour l'inscrire avec toutes les précisions nécessaires dans le projet de loi susmentionné portant organisation de l'enseignement fondamental. Cette solution a également l'avantage de clarifier les obligations communales en la matière. Partant l'article 13 est à supprimer.

Article 14

Cet article précise les obligations de l'Etat en matière „de promotion, de prévention et de participation“. Si les auteurs du projet de loi estiment qu'il convient de se référer aux obligations générales de l'Etat „en matière de promotion, de prévention et de participation“, le Conseil d'Etat peut se rallier à condition d'en faire des attributions administratives précises de l'ONE en relation avec l'accomplissement de ses missions et tout en leur donnant un caractère normatif.

En plus, les trois premiers tirets de cet article ont trait aux droits des enfants et se recoupent avec les missions de l'ORK; le Conseil d'Etat recommande vivement aux auteurs de ne pas diluer la responsabilité en cette matière, mais de donner à l'ORK les moyens nécessaires pour remplir ses missions.

Quant au 8e tiret, il relève de toute évidence des domaines du Service national de la jeunesse (projet de loi No 5685 sur la jeunesse, voté le 28 mai 2008).

Le dernier alinéa vise des programmes d'action pluriannuels. Le Conseil d'Etat renvoie à son observation sous les considérations générales qu'une telle initiative relève de l'action gouvernementale. L'article sous sa forme actuelle est donc à omettre.

Article 15 (5 selon le Conseil d'Etat)

Cet article définit la nature et la qualité de prestations. Le Conseil d'Etat voudrait faire les observations suivantes:

Les autorités judiciaires ne proposent pas de prestations, elles ordonnent des mesures; le bout de phrase „sur proposition des instances judiciaires“ est à supprimer impérativement.

La première phrase de cet article se termine par „les services oeuvrant sous la tutelle du ministre“. Le Conseil d'Etat de s'étonner de l'apparente mainmise étatique sur le secteur privé voire associatif, qui selon lui est réglé à suffisance moyennant l'agrément prévu par la loi ASFT. Il insiste sur le remplacement du bout de phrase en question par une référence à ladite loi.

En plus, il tient à souligner que l'ONE ne pourra valider, le cas échéant, que les projets d'intervention pour lesquels il y a eu accord préalable entre les services visés, les parents ou représentants légaux ainsi que les enfants capables de discernement.

En outre, il donne à considérer que, parmi les prestations énumérées, certaines relèvent du ressort d'autres ministres, dont le ministre ayant dans ses attributions la Santé, la Sécurité sociale, ou encore l'Education nationale.

En plus, la formulation „peut comprendre“ est à omettre dans une logique visant à conférer aux parents et aux enfants des droits à une aide et aux moyens de cette aide.

Partant, le Conseil d'Etat propose de prévoir, à la suite des missions de l'ONE, une disposition relative aux mesures d'aide mises en place par l'ONE dans le cadre de projets d'intervention. Le Conseil d'Etat rappelle sa proposition d'omettre le terme de „placement“ qui est réservé aux mesures prévues à la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse. En outre, il propose de remplacer dans la phrase introductive le terme „prestations“ par „mesures“.

Quant à l'énumération détaillée des 24 mesures, le Conseil d'Etat n'entend pas se prononcer sur son bien-fondé; il part de l'hypothèse que ce catalogue a été établi en commun accord avec les organismes concernés et que le Conseil supérieur de la famille et de l'enfance a pris position. Si tel n'était pas le cas, le Conseil d'Etat devrait émettre ses plus vives réserves et proposer de remettre ce catalogue sur le métier, ensemble avec les partenaires du secteur concerné.

Tel qu'annoncé sous la partie des considérations générales, le Conseil d'Etat suggère de remplacer le terme de prestations par celui de mesures d'aide; en effet, le terme de prestations, utilisé surtout dans le domaine de la sécurité sociale, peut induire en erreur et est, de l'avis du Conseil d'Etat, un terme impropre dans le domaine de l'aide à l'enfance en détresse.

Article 16

Le Conseil d'Etat ne voit pas la nécessité de prévoir une reconnaissance supplémentaire pour les services d'aide sociale à l'enfance, vu que l'agrément des services concernés relève de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Si les auteurs du projet estiment que les conditions y inscrites ne sont pas suffisantes, il demande à ce que cette loi soit modifiée en conséquence. Il propose donc la suppression de l'article 16.

Article 17

Cet article prévoit l'établissement d'un code de bonne conduite devant aussi préciser l'application du principe du secret professionnel. Cette disposition appelle de la part du Conseil d'Etat les observations suivantes:

Les textes nationaux en matière de secret professionnel ne consacrent pas, à l'heure actuelle, le secret professionnel des personnes qui interviennent pour secourir ou aider un enfant. Il est vrai que ces professionnels se considèrent comme liés par un secret professionnel. Quelle serait toutefois la valeur juridique d'un code de bonne conduite, dès lors qu'il ne s'agit pas techniquement d'un code de déontologie adopté au sein d'une profession réglementée liant les membres de cette profession? Quel sera le rôle des „usagers des prestations“ dans la rédaction de ce code? A quel titre interviennent-ils?

Qui plus est, la question du secret est à double tranchant. D'un côté, il s'agit de sanctionner le professionnel qui ne respecte pas le secret. A cet égard, une réglementation peut être utile pour les personnes qui ne seraient pas d'ores et déjà liées par un secret. Pour les médecins et avocats, le secret déontologique primerait de toute façon le secret consacré par la présente loi. D'un autre côté, se pose la question du droit pour le professionnel du secteur médical ou social de se retrancher derrière son secret professionnel pour ne pas dénoncer des faits à la justice ou pour refuser de témoigner. La loi sur la protection de la jeunesse est muette à ce sujet. La problématique connue pour les médecins risque d'être étendue aux professionnels du secteur social une fois que ces derniers seront investis par la loi d'un secret professionnel. Les choses se compliquent encore par le fait que les professionnels, qui sont des fonctionnaires publics, sont tenus de dénoncer les infractions dont ils prennent connaissance, et cela au titre de l'article 23 du Code d'instruction criminelle, obligation à laquelle échapperaient les intervenants. Qu'advient-il si un fait constaté par un tiers ne relevant pas de la fonction publique est communiqué par la suite à un fonctionnaire du futur ONE?

Se pose encore la question de la portée du secret professionnel, qui est une notion individuelle, dans un secteur où interviennent des équipes pluridisciplinaires.

Toutes ces interrogations amènent le Conseil d'Etat à suggérer de faire l'économie de toute référence à la question du secret professionnel dans le cadre de la présente loi, d'autant plus que la réponse juridique envisagée, l'adoption d'un „code de bonne conduite“, est des plus discutables.

Article 18

Cet article institue un comité interministériel. De l'avis du Conseil d'Etat, la disposition afférente n'a pas sa place dans une loi, alors que l'article 76 de la Constitution dispose que „le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement“. Partant, le Conseil d'Etat se doit de mettre en garde les auteurs du projet contre le risque d'inconstitutionnalité inhérent à leur démarche et de demander la suppression de l'article.

Articles 19 et 20 (4 selon le Conseil d'Etat)

Comme indiqué ci-avant, le Conseil d'Etat propose de reprendre les missions en matière d'aide aux enfants en détresse de l'ONE sous un nouvel article 4. Pour délimiter clairement les compétences de l'ONE et celles des cours et tribunaux et en attendant une adaptation de la loi sur la protection de la jeunesse, il convient d'écrire au début de l'article 4 nouveau que les compétences conférées à l'ONE au titre de la présente loi s'exercent dans le respect des attributions que la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse confère aux organes judiciaires.

Sans cette délimitation claire et nette des compétences de l'ONE, condition nécessaire pour garantir les pouvoirs des autorités judiciaires, au titre de la loi modifiée de 1992 précitée, le projet sous examen risque de porter atteinte au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs. En l'absence de cette précision, le Conseil d'Etat ne saurait accorder la dispense du second vote constitutionnel au projet sous examen.

Article 21 (6 selon le Conseil d'Etat)

Cet article se rapporte au traitement des données à caractère personnel.

Le Conseil d'Etat comprend la disposition en ce sens que, pour chaque enfant, pour lequel l'ONE intervient, un dossier personnel est établi. D'après la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, le traitement des données doit être légitime, voire nécessaire à l'accomplissement des missions légales assignées à l'ONE. La constitution d'un dossier nominatif pour chaque enfant se comprend dans la mesure où la loi en projet entend conférer à l'ONE une mission de coordination et de contrôle, pour les interventions dans chaque cas individuel qui va au-delà d'une simple gestion administrative. Se pose, à cet égard, la question du contenu du „dossier nominatif“ et de l'archivage de documents en provenance d'autres institutions.

Cette question est à son tour intimement liée à celle du secret dont certains intervenants non-fonctionnaires se prévalent, y compris à l'égard de l'ONE. Le Conseil d'Etat note que si les autorités judiciaires interviennent au titre de la loi sur la protection de la jeunesse, les données deviennent des données judiciaires au sens de l'article 8 de la loi du 2 août 2002 et obéissent aux règles particulièrement protectrices prévues par la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur le régime d'anonymisation dès que l'enfant a atteint l'âge de la majorité. Si le Conseil d'Etat comprend le souci des auteurs du projet de protéger les jeunes à l'égard d'un traitement de données qui ne serait plus légitime au sens de la loi en projet, il voudrait toutefois attirer l'attention sur les questions suivantes. Y aura-t-il anonymisation si des interventions se poursuivent à l'égard de jeunes adultes? L'ORK soulève dans son avis les questions, d'un côté, du respect de la non-divulgateion et, de l'autre, du droit des enfants de connaître leur histoire, ce qui s'opposerait à l'anonymisation des dossiers. Se pose, d'une façon plus générale, la question de la propriété du dossier; si on fait un parallèle avec le secteur médical, la personne intéressée, mineure ayant la faculté de discernement ou majeure, a accès au dossier; on pourrait envisager une conservation des dossiers sans anonymisation, aux fins de transmission aux personnes concernées devenues majeures ou de consultation par ces dernières, l'ONE ne pouvant plus que traiter des données anonymisées à des fins statistiques, documentaires ou de recherche. Le Conseil d'Etat se demande s'il n'y a pas lieu de prévoir un traitement de données similaire à celui opéré par la police.

Article 22 (4 selon le Conseil d'Etat)

Cet article a trait à la saisine de l'ONE; le Conseil d'Etat s'étonne de l'amalgame entre les saisines à caractère politique, faites par les ministres, à caractère judiciaire émanant des autorités judiciaires et des saisines individuelles provenant des enfants, de leur famille ou des acteurs professionnels.

En plus, le Conseil d'Etat s'étonne que l'intervention de l'ONE ne soit pas obligatoire s'il est saisi par l'enfant, ses parents ou par les acteurs professionnels. Ceci lui semble en totale contradiction avec la logique d'un droit à l'aide. Partant, il insiste pour que la saisine soit limitée aux situations individuelles et prévues à l'article 4, la disposition afférente pouvant être rédigée comme suit:

„L'ONE examine toutes les situations dont il est saisi et décide, le cas échéant, d'un projet d'intervention socio-éducatif, conformément aux dispositions de l'article 3, et en accord avec les services chargés des mesures d'aide prévues à l'article 5.“

Article 23 (7 selon le Conseil d'Etat)

Cet article traite du projet d'intervention, qui ne sort ses effets qu'une fois signé par l'enfant et ses parents. Il précise le caractère non contraignant du projet et prévoit au troisième alinéa la possibilité de le refuser. En cas de refus du projet par un enfant capable de discernement, ses parents ou représentants légaux, et en cas de danger physique ou moral, le directeur de l'ONE saisit le tribunal de la jeunesse. Il en est de même en cas de non-aboutissement d'une demande de réexamen ou de révocation d'un projet d'intervention.

S'il n'y a pas de danger physique ou moral, le projet devient caduc, et, selon le Conseil d'Etat, il n'incombe pas au directeur de l'ONE de décider du suivi du projet. L'article sous revue est à adapter aux dispositions proposées par le Conseil d'Etat sous l'article 3 nouveau.

Article 24 (6 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat a proposé de formuler sous l'article 3 les dispositions relatives au réexamen du projet d'intervention et à la révocation de leur accord comme un droit de la personne concernée; en plus, il y aurait lieu de préciser sous l'article 4 le point de vue de l'ONE. Cette disposition pourra se lire comme suit:

„L'ONE réexamine tout projet d'intervention socio-éducative et psychosociale, soit de sa propre initiative, soit suite à la demande d'une des parties impliquées et au moins tous les six mois.“

Articles 25 à 30

Ces articles ont trait à la participation financière de l'Etat. En se référant à ses considérations générales, le Conseil d'Etat recommande vivement aux auteurs du projet de loi sous avis de revoir ces dispositions fortement critiquées par certaines chambres professionnelles et surtout par le secteur directement concerné.

Subsidiairement, il doit s'opposer formellement aux dispositions des articles 26 et 27 qui définissent des forfaits, sans en fixer les montants et sans disposer que le Gouvernement les fixera annuellement, ce qui est contraire aux articles 99 et 103 de la Constitution.

*

En conclusion, le Conseil d'Etat propose aux auteurs du projet sous revue de reprendre le texte sur le métier et en propose l'agencement suivant:

1. champ d'application (article 1er)
 2. définitions (article 2)
 3. droit à l'aide (article 3)
 4. ONE
 - missions (article 4)
 - mesures d'aide (article 5)
 - traitement des données (article 6)
 - personnel de l'ONE (articles 7 à 9)
 5. Conseil supérieur (article 10)
 6. dispositions modificatives (articles 11 et suivants)
- le cas échéant, la loi CEPS et la loi ASFT.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 17 juin 2008.

Pour le Secrétaire général,
L'Attaché,
Yves MARCHI

Pour le Président,
Le Vice-Président,
Claude A. HEMMER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5754/10

N° 5754¹⁰

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

relatif à l'aide à l'enfance

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements adoptés par la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (17.9.2008).....	1
2) Texte coordonné.....	6

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(17.9.2008)

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 un nouveau texte coordonné du projet de loi mentionné sous rubrique, tel que la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse l'a adopté dans sa réunion du 15 juillet 2008.

Il en ressort qu'au plan formel, la commission reprend pour l'essentiel la structure du texte proposée par le Conseil d'Etat.

Quant au fond, la commission a fait siennes plusieurs propositions de texte formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 17 juin 2008. Ces textes repris figurent en caractères italiques. Par ailleurs, le texte comporte une série d'amendements parlementaires, figurant en caractères gras, dont le détail et la motivation se présentent comme suit:

Remarques préliminaires

- 1) Chaque article porte un intitulé qui résume son contenu.
- 2) Des adaptations au niveau des références ont été faites suite au changement de la numérotation des articles.

Amendement 1

Le point 4) de l'article 3 prend la teneur suivante:

„par „*accueil socio-éducatif*“, l'*accueil hors du foyer de la famille d'origine, en institution ou en famille d'accueil*, d'enfants ou de jeunes adultes en détresse, en principe de jour et de nuit, sept jours sur sept, pour une durée d'au moins un mois et pour des motifs d'aide sociale.“.

Les tirets 6 et 7 de l'article 6 nouveau sont modifiés comme suit:

„- assurer le suivi des mesures **d'accueil socio-éducatif** et veiller à la réévaluation régulière des enfants concernés;

- dresser chaque semestre la liste des enfants vivant au Luxembourg qui, aux dates du 1er avril et du 1er octobre, sont accueillis **ou placés en institution ou en famille d'accueil** au Luxembourg ou à l'étranger.“.

Commentaire

La commission tient compte des observations du Conseil d'Etat qui estime que le terme de „placement“ initialement utilisé doit être réservé aux seules décisions du juge. Il convient de distinguer le placement, ordonné par les instances judiciaires dans le cadre de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, de l'accueil socio-éducatif hors du foyer de la famille d'origine, proposé par l'Office national de l'enfance (ONE).

Amendement 2

L'article 5 est libellé comme suit:

„Art. 5. Mission

Il est créé un Office national de l'enfance (ONE) qui est placé sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions la famille, appelé „ministre“ ci-après.

Dans le respect des compétences reconnues par la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse aux autorités judiciaires, l'ONE a la mission de veiller à la mise en œuvre de l'aide sociale des enfants et des jeunes adultes en détresse.

Dans tous les cas, l'intervention des cours et tribunaux prime sur celle de l'ONE. En cas de procédures pendantes devant les cours et tribunaux, l'ONE ne peut intervenir qu'à la demande expresse des instances judiciaires.“

Commentaire

La commission suit le Conseil d'Etat en ses observations relatives aux articles 4 et 19 du projet de loi initial. En particulier, la Haute Corporation demande à ce que, „pour délimiter clairement les compétences de l'ONE et celles des cours et tribunaux et en attendant une adaptation de la loi sur la protection de la jeunesse, il convient d'écrire au début de l'article 4 nouveau (article 5 nouveau, selon la commission) que les compétences conférées à l'ONE au titre de la présente loi s'exercent dans le respect des attributions que la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse confère aux organes judiciaires“.

Amendement 3

A l'article 6, repris du Conseil d'Etat, est remplacé au troisième alinéa le terme „six“ par le terme „douze“. L'alinéa trois se lit dès lors comme suit:

*„L'ONE réexamine tout projet d'intervention socio-éducative et psychosociale, soit de sa propre initiative, soit suite à la demande d'une des parties impliquées et au moins tous les **douze** mois.“*

Commentaire

La commission estime approprié de laisser à l'ONE un délai plus long pour le réexamen des projets d'intervention socio-éducative et psychosociale.

Amendement 4

A l'article 10 (article 9 initial), il est ajouté un alinéa 4 nouveau, dont la teneur est la suivante:

„L'ONE a la faculté de recourir aux services d'experts externes dans les domaines de la médecine, des soins et thérapies, du droit, de l'enseignement ou de l'encadrement psychosocial.“

Commentaire

La commission se rallie au Conseil d'Etat qui estime qu'il convient de prévoir dans le projet de loi „un système permettant à l'ONE de faire appel à des experts externes [...] en fonction des situations dont il aura à traiter“.

Amendement 5

L'article 11 (article 15 initial) est modifié comme suit:

„Art. 11. Mesures d'aide sociale

*Dans le cadre de la présente loi et sous réserve de l'application des dispositions de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, l'aide sociale **aux** enfants et **aux** jeunes adultes en détresse et à leurs familles peut comprendre les mesures d'aide suivantes, pour autant qu'elles sont assurées, soit par des services œuvrant sous la tutelle du ministre, soit par d'autres services et sous réserve de l'accord préalable du ministre de tutelle:*

- a) le placement institutionnel *ou l'accueil socio-éducatif* de jour et de nuit d'enfants ou de jeunes adultes d'après **cinq** formules:
 - accueil **de base**,
 - accueil orthopédagogique,
 - accueil psychothérapeutique,
 - accueil urgent en situation de crise psychosociale aigue,
 - **accueil d'enfants de moins de trois ans**,
- b) le placement *ou l'accueil socio-éducatif* de jour et de nuit d'enfants ou de jeunes adultes dans une institution spécialisée à l'étranger,
- c) le placement familial *ou l'accueil socio-éducatif en famille d'accueil* d'enfants ou de jeunes adultes d'après deux formules:
 - **accueil de jour et de nuit**,
 - **accueil de jour**,
- d) le *placement ou l'accueil socio-éducatif* de jour d'enfants ou de jeunes adultes dans un foyer orthopédagogique ou psychothérapeutique,
- e) l'accueil **éducatif** de jour et de nuit d'enfants ou de jeunes adultes dans un internat socio-familial,
- f) l'accueil **éducatif** de jour ou de nuit dans une structure d'accueil pour enfants et/ou jeunes adultes,
- g) l'accueil **sociofamilial** d'enfants par des assistants parentaux,
- h) l'aide sociofamiliale en famille,
- i) l'assistance psychique, sociale ou éducative en famille,
- j) l'intervention orthopédagogique précoce,
- k) le soutien psychosocial d'enfants ou de jeunes adultes par la psychomotricité,
- l) le soutien psychosocial d'enfants ou de jeunes adultes par la logopédie ou l'orthophonie,
- m) le soutien psychosocial d'enfants ou de jeunes adultes par l'expression corporelle, artistique et artisanale,
- n) le soutien psychosocial d'enfants ou de jeunes adultes par le contact dirigé avec des animaux ou l'environnement,
- o) la médiation familiale et sociale,
- p) la formation parentale et familiale de jeunes et de parents,
- q) la formation affective et relationnelle d'enfants et de jeunes adultes,
- r) l'accueil d'enfants, de jeunes adultes et de familles pour des activités socio-éducatives ou socio-familiales d'animation, de loisir et de vacances,
- s) l'assistance psychosociale de familles et d'enfants avant, pendant et après l'adoption,
- t) le conseil juridique d'enfants et de jeunes adultes ou de familles avant, pendant et après l'adoption,
- u) la consultation psychologique, psycho-affective, psychothérapeutique ou **psychotraumatologique** d'enfants, de jeunes adultes, de parents et de familles,
- v) l'assistance médicale, pédiatrique, gynécologique ou psychiatrique des prestataires,
- w) l'assistance psychothérapeutique des prestataires,
- x) l'assistance juridique des prestataires,
- y) **l'orientation, la coordination et l'évaluation des mesures développées au bénéfice d'un même enfant, de sa famille ou d'un jeune adulte.**“

Commentaire

La commission suit le Conseil d'Etat, en ce qu'elle supprime le bout de phrase „Sur proposition des instances judiciaires“, celles-ci ne proposant pas des prestations, mais ordonnant des mesures.

De même, en suivant le Conseil d'Etat, est insérée la référence à la loi ASFT du 8 septembre 1998.

Il est encore tenu compte de la remarque de la Haute Corporation que, „parmi les prestations énumérées, certaines relèvent du ressort d'autres ministres“, en ajoutant le bout de phrase „soit par d'autres services et sous réserve de l'accord préalable du ministre de tutelle“.

Le Conseil d'Etat rappelant sa proposition d'omettre le terme de „placement“ réservé aux mesures prévues à la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, la terminologie est adaptée aux endroits afférents de l'article.

En outre, au niveau du placement et de l'accueil institutionnel, est introduite la formule de l'„accueil d'enfants de moins de trois ans“.

Au niveau du placement et de l'accueil familial, il est distingué entre l'accueil de jour et de nuit, d'un côté, et l'accueil de jour, de l'autre côté.

Au point u) est ajoutée la mesure de la consultation psychotraumatologique.

Un nouveau point y) reprend „l'orientation, la coordination et l'évaluation des mesures développées au bénéfice d'un même enfant, de sa famille ou d'un jeune adulte“, mesure prévue dans le texte du projet de loi initial dans les forfaits à l'article 26, point 14) (article 15 nouveau).

Est également remplacé dans la phrase introductive le terme „prestations“ par „mesures d'aide“.

Enfin, sont faites les adaptations terminologiques découlant de l'amendement 1.

Amendement 6

L'article 12 (article 13 initial), alinéas 1 et 2, est modifié comme suit:

„Art. 12. Intégration, participation et prévention

Sur le plan de l'intégration et de la participation des enfants ainsi qu'en matière de prévention, l'Etat et les communes interviennent de manière subsidiaire pour assister les familles.

Ils ont notamment la mission

- de soutenir les parents au niveau de la conciliation de la vie familiale et professionnelle,
- de **leur proposer des services d'assistance éducative et de les orienter, en cas de besoin, vers des prestataires proposant des interventions spécialisées adaptées,**
- de contribuer par des formules d'accueil éducatif précoce au développement physique, cognitif, psychomoteur, linguistique, psychique et social des enfants,
- **de prévenir l'exclusion sociale et culturelle des enfants,**
- d'instituer des formes de participation citoyenne active au bénéfice des enfants, des parents et des familles.“

Commentaire

Les modifications sont apportées dans un souci de clarté et de précision. A l'alinéa 2, dans le domaine visé de l'aide à l'enfance et à la famille, est précisée la mission de prévention et d'orientation parentale en cas de détection de difficultés entravant le développement de l'enfant.

Amendement 7

A l'article 13 (article 16 initial), est ajouté à la phrase introductive „et y)“.

Il est ajouté un quatrième tiret nouveau, dont le libellé est le suivant

„– **de participer à la lutte contre la violence et la toxicomanie ainsi qu'à la prévention du suicide,**“.

Commentaire

L'ajout de „et y)“ est une adaptation technique découlant de l'insertion d'un nouveau point y) à l'article 11.

En ce qui concerne le nouveau tiret 4, la commission estime important de mentionner explicitement le domaine de la prévention du suicide parmi les mesures d'aide.

Il est encore rappelé que le terme „prestations“ est à chaque fois remplacé par „mesures d'aide“.

Amendement 8

L'article 15 (art. 26 et 28 initiaux) est modifié tel que repris dans le texte coordonné.

Commentaire

A la phrase introductive du premier alinéa est ajoutée la partie de phrase „de l'accord des prestataires concernés“.

Le prestataire bénéficiant actuellement d'une convention „classique“ (type: „Fehlbedarfsfinanzierung“, couverture du déficit en fonction d'un cadre établi d'avance) aura un choix d'option pour la participation par forfaits. Les représentants des ONG qui ont été consultés approuvent cette modification tout en considérant que le nouveau système sera plus favorable dans la perspective tant des bénéficiaires que des prestataires.

Les adaptations aux différents points de la liste des forfaits découlent des modifications apportées aux mesures d'aide sociale énumérées par l'article 11.

Amendement 9

L'article 17 (article 29 initial) est modifié comme suit:

„En supplément de sa participation conformément aux dispositions des articles 15 et 16 ci-avant, le gouvernement peut contribuer aux *mesures d'aide* visées par des subventions extraordinaires accordées temporairement à des prestataires dont les bilans financiers accusent des déficits résultant de l'ancienneté de leur personnel, **de taux d'inscription bas suite à une demande réduite de leur prestation**, de la mise en œuvre de projets innovateurs, de la réorganisation de leurs services ou du développement d'activités répondant à une demande formelle du ministre.“

Commentaire

La commission ajoute aux motifs justifiant une adaptation des forfaits un taux d'inscription bas en raison d'une demande réduite de la mesure prestée.

Amendement 10

Il est ajouté un article 19 nouveau tel que repris dans le texte coordonné.

Commentaire

En conformité avec l'avis du Conseil d'Etat, les divers organes prévus aux articles 6, 10 et 18 du projet de loi initial sont remplacés par un Conseil supérieur de l'aide à l'enfance et à la famille, dénomination reprise du Conseil d'Etat. Au niveau de la composition de cet organe, la commission suit la Haute Corporation dans ses observations.

Amendement 11

Est introduit un article 20 nouveau libellé comme suit :

„**Art. 20.** L'arrêté grand-ducal du 19 janvier 1952, le règlement grand-ducal du 29 mars 1975 et le règlement grand-ducal du 26 janvier 1982 portant création d'un Conseil Supérieur de la Famille et de l'Enfance sont abrogés.“

Commentaire

Conformément aux observations du Conseil d'Etat, sera abrogé le règlement grand-ducal modifié de 1982 portant création d'un Conseil Supérieur de la Famille et de l'Enfance, ainsi que les autres textes concernés.

Amendement 12

Il est ajouté un article 21 nouveau ayant la teneur suivante:

„**Art. 21.** La présente loi entre en vigueur six mois après sa publication au Mémorial.“

Commentaire

En ce qui concerne l'entrée en vigueur de la loi, la commission estime qu'il y a lieu de considérer un délai suffisant pour mettre en place l'ONE, des points de vue infrastructure, recrutement et formation préalable du personnel.

*

Copie de la présente est adressée pour information à Mme Octavie Modert, Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement et à Madame Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Famille et de l'Intégration.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Lucien WEILER

*

TEXTE COORDONNE

- Chapitre 1er – Champ d'application, principes, définitions et droit à l'aide
- Art. 1er. Champ d'application (texte proposé par le Conseil d'Etat)
 - Art. 2. Principes (art. 2 initial)
 - Art. 3. Définitions (art. 3 initial pour les points 1), 2) et 3); point 4) modifié suivant l'avis du CE)
 - Art. 4. Droit à la demande d'aide (art. 3 du CE, avis sur l'art. 13 initial)
- Chapitre 2 – Office national de l'enfance
- Art. 5. Mission (art. 4 et 19 modifiés suivant avis CE)
 - Art. 6. Initiatives, saisine, réexamen (art. 20 initial → al. 1er; art. 22 initial modifié suivant avis CE, repris en partie → al. 2; art. 24, al. 1er initial modifié suivant avis CE et amendé par la commission)
 - Art. 7. Traitement de données (art. 21 initial)
 - Art. 8. Direction (art. 7 initial)
 - Art. 9. Personnel (art. 8 initial)
 - Art. 10. Equipes multidisciplinaires (art. 9 initial, ajout d'un alinéa 4 nouveau suivant avis du CE)
- Chapitre 3 – Aide sociale des enfants et des jeunes adultes en détresse
- Art. 11. Mesures d'aide sociale (art. 15 initial modifié)
 - Art. 12. Intégration, participation et prévention (art. 13 initial modifié)
 - Art. 13. Qualité des mesures d'aide (art. 16 initial modifié)
- Chapitre 4 – Participation financière de l'Etat
- Art. 14. Frais de fonctionnement de l'ONE (art. 25 initial)
 - Art. 15. Participation par forfaits (art. 26 initial → al. 1er; art. 28 initial → alinéas 2 et 3)
 - Art. 16. Modalités de la fixation des forfaits (art. 27 initial)
 - Art. 17. Adaptation des forfaits (art. 29 initial modifié)

- Art. 18. Prestations familiales et participation des parents (art. 30 initial adapté)
- Chapitre 5 – Conseil supérieur de l'aide à l'enfance et à la famille
- Art. 19. Missions et composition (art. 6, 10 et 18 initiaux modifiés)
- Chapitre 6 – Dispositions abrogatoires et finales
- Art. 20. nouveau
- Art. 21. nouveau

PROJET DE LOI
relatif à l'aide à l'enfance et à la famille

Chapitre 1er – *Champ d'application, principes, définitions et droit à l'aide*

Art. 1er. *Champ d'application*

La présente loi s'applique à tout enfant se trouvant sur le territoire du Grand-Duché et à tout jeune adulte en détresse qui en fait la demande.

Art. 2. *Principes*

L'Etat, les communes ainsi que les gestionnaires des services impliqués au niveau de l'aide à l'enfance sont tenus de faire respecter les principes de la dignité et de la valeur de la personne humaine, de la non-discrimination et de l'égalité des droits, notamment en ce qui concerne le sexe, la race, les ressources physiques, psychiques et mentales, l'origine nationale ou ethnique, la langue, la situation familiale, l'appartenance sociale, la situation de fortune, les convictions philosophiques et religieuses.

Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

Au sein notamment des familles et des communautés éducatives, la violence physique et sexuelle, les transgressions intergénérationnelles, les traitements inhumains et dégradants ainsi que les mutilations génitales sont prohibés.

Art. 3. *Définitions*

On entend dans la présente loi:

- 1) par „enfants“, en reprenant la définition de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989, les mineurs de moins de dix-huit ans;
- 2) par „jeunes adultes“, les personnes âgées au moins de dix-huit ans accomplis et de moins de vingt-sept ans;
- 3) par personnes „en détresse“, des enfants ou des jeunes adultes des deux sexes qui soit sont menacés dans leur développement physique, mental, psychique ou social, soit courent un danger physique ou moral, soit risquent l'exclusion sociale et professionnelle;
- 4) par „accueil socio-éducatif“, l'accueil *hors du foyer de la famille d'origine, en institution ou en famille d'accueil*, d'enfants ou de jeunes adultes en détresse, en principe de jour et de nuit, sept jours sur sept, pour une durée d'au moins un mois et pour des motifs d'aide sociale.

Art. 4. *Droit à la demande d'aide*

Dans des situations d'enfants en détresse, les parents ou représentants légaux ainsi que l'enfant capable de discernement sont en droit de demander l'assistance de l'Office national de l'enfance.

Ils participent à l'élaboration du projet d'intervention socio-éducatif et psychosocial prévu à l'article 6 ci-après, qui a été élaboré ou validé par l'Office national de l'enfance.

Ce projet ne prend effet que s'il est signé par les parents ou représentants légaux et l'enfant capable de discernement. L'enfant, ses parents ou représentants légaux ont le droit de demander à tout moment le réexamen, voire la révocation du projet d'intervention.

Chapitre 2 – Office national de l'enfance

Art. 5. Mission

Il est créé un Office national de l'enfance (ONE) qui est placé sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions la famille, appelé „ministre“ ci-après.

Dans le respect des compétences reconnues par la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse aux autorités judiciaires, l'ONE a la mission de veiller à la mise en œuvre de l'aide sociale des enfants et des jeunes adultes en détresse.

Dans tous les cas, l'intervention des cours et tribunaux prime sur celle de l'ONE. En cas de procédures pendantes devant les cours et tribunaux, l'ONE ne peut intervenir qu'à la demande expresse des instances judiciaires.

Art. 6. Initiatives, saisine, réexamen

L'intervention de l'ONE s'effectue par les initiatives suivantes:

- évaluer individuellement les ressources et les difficultés d'enfants, de jeunes adultes et de familles dont la situation est considérée comme critique par des acteurs des domaines psychosocial, scolaire, médical ou judiciaire;
- organiser des séances de concertation familiale et institutionnelle pour faire participer les enfants, les jeunes adultes, les parents, les prestataires anciens et futurs à l'élaboration de projets d'intervention socio-éducative et psychosociale;
- motiver l'enfant et ses parents ou représentants légaux à souscrire aux projets élaborés dans l'intérêt supérieur de l'enfant;
- valider, le cas échéant, pour ces enfants ou jeunes adultes et leurs familles, des projets d'intervention socio-éducative et psychosociale;
- désigner, dans le cadre de tout projet d'intervention socio-éducative et psychosociale, un prestataire chargé, au bénéfice de l'enfant, du jeune adulte et de leur famille, d'une mission d'orientation, de coordination et d'évaluation des mesures;
- assurer le suivi des mesures **d'accueil socio-éducatif** et veiller à la réévaluation régulière des enfants concernés;
- dresser chaque semestre la liste des enfants vivant au Luxembourg qui, aux dates du 1er avril et du 1er octobre, sont accueillis **ou placés en institution ou en famille d'accueil** au Luxembourg ou à l'étranger.

L'ONE examine toutes les situations dont il est saisi.

*L'ONE réexamine tout projet d'intervention socio-éducative et psychosociale, soit de sa propre initiative, soit suite à la demande d'une des parties impliquées et au moins tous les **douze** mois.*

Art. 7. Traitement de données

Au vu des initiatives énumérées à l'article 6 ci-avant, il est créé un traitement de données à caractère personnel dont le responsable du traitement est l'ONE.

Le dossier nominatif de chaque enfant peut être consulté par ses parents et l'enfant capable de discernement. Il est anonymisé à la demande de la personne concernée dès qu'elle a atteint l'âge de la majorité.

Les données transmises à des fins de statistiques, de documentation et de recherche, préalablement, doivent être rendues anonymes.

Art. 8. Direction

La direction de l'ONE est confiée à une personne chargée de la direction qui est désignée par le ministre et qui est nommée pour des mandats renouvelables de sept ans, parmi les fonctionnaires de la carrière supérieure de l'Etat. Elle exerce ses missions sous l'autorité du ministre. Elle bénéficie d'une indemnité mensuelle non pensionnable de trente points indiciaires.

Art. 9. Personnel

Le cadre du personnel de l'ONE comprend les emplois et les fonctions suivants:

- 1) dans la carrière supérieure de l'administration:
 - des attachés de Gouvernement,
 - des psychologues,
 - des pédagogues,
 - des criminologues;
- 2) dans la carrière moyenne de l'administration:
 - des assistants sociaux ou assistants d'hygiène sociale,
 - des ergothérapeutes,
 - des infirmiers gradués,
 - des pédagogues curatifs,
 - des éducateurs gradués,
 - des rédacteurs;
- 3) dans la carrière inférieure de l'administration:
 - des éducateurs,
 - des expéditionnaires.

Le cadre prévu ci-dessus peut être complété par des employés, des stagiaires et des ouvriers de l'Etat suivant les besoins de service et dans la limite des crédits budgétaires.

Des fonctionnaires ou employés d'autres administrations peuvent être détachés à l'ONE. Des enseignants des différents ordres d'enseignement peuvent être détachés à l'ONE, pour des tâches complètes et partielles et à durée déterminée.

Les fonctionnaires de l'ONE, détachés à titre définitif à d'autres administrations ou services, sont placés hors cadre et libèrent l'emploi qu'ils occupaient; ils peuvent avancer parallèlement à leurs collègues de rang égal ou immédiatement inférieur au moment où ces derniers bénéficient d'une promotion.

Art. 10. Equipes multidisciplinaires

Les missions d'évaluation, d'élaboration de projets d'intervention ou de concertation énumérées à l'article 6 ci-avant peuvent être confiées à des équipes multidisciplinaires composées en tout ou en partie d'agents affectés temporairement à l'ONE tout en étant maintenus dans leurs statut, carrière et grade.

L'Etat prend en charge les traitements et salaires de ces agents.

Les collaborateurs des équipes multidisciplinaires se qualifient par

- leur formation professionnelle dans les domaines de la santé et des soins, du droit, de la pédagogie, de la psychologie, de la psychothérapie, de la médiation ou du travail social,
- leur expérience professionnelle d'au moins cinq ans,
- leur formation continue dans les domaines de l'évaluation psychosociale, de la médiation et des droits humanitaires.

L'ONE a la faculté de recourir aux services d'experts externes dans les domaines de la médecine, des soins et thérapies, du droit, de l'enseignement ou de l'encadrement psychosocial.

Chapitre 3 – Aide sociale des enfants et des jeunes adultes en détresse

Art. 11. Mesures d'aide sociale

Dans le cadre de la présente loi et sous réserve de l'application des dispositions de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, l'aide sociale aux enfants et aux jeunes adultes en détresse et à leurs familles peut comprendre les mesures d'aide suivantes, pour autant qu'elles sont assurées, soit par des services œuvrant sous la tutelle du ministre, soit par d'autres services et sous réserve de l'accord préalable du ministre de tutelle:

- a) le placement institutionnel ou l'accueil socio-éducatif de jour et de nuit d'enfants ou de jeunes adultes d'après cinq formules:

- accueil **de base**,
- accueil orthopédagogique,
- accueil psychothérapeutique,
- accueil urgent en situation de crise psychosociale aigue,
- **accueil d'enfants de moins de trois ans**,
- b) le placement *ou l'accueil socio-éducatif* de jour et de nuit d'enfants ou de jeunes adultes dans une institution spécialisée à l'étranger,
- c) le placement familial *ou l'accueil socio-éducatif en famille d'accueil* d'enfants ou de jeunes adultes d'après deux formules:
 - **accueil de jour et de nuit**,
 - **accueil de jour**,
- d) le *placement ou l'accueil socio-éducatif* de jour d'enfants ou de jeunes adultes dans un foyer orthopédagogique ou psychothérapeutique,
- e) l'accueil **éducatif** de jour et de nuit d'enfants ou de jeunes adultes dans un internat socio-familial,
- f) l'accueil **éducatif** de jour ou de nuit dans une structure d'accueil pour enfants et/ou jeunes adultes,
- g) l'accueil **sociofamilial** d'enfants par des assistants parentaux,
- h) l'aide sociofamiliale en famille,
- i) l'assistance psychique, sociale ou éducative en famille,
- j) l'intervention orthopédagogique précoce,
- k) le soutien psychosocial d'enfants ou de jeunes adultes par la psychomotricité,
- l) le soutien psychosocial d'enfants ou de jeunes adultes par la logopédie ou l'orthophonie,
- m) le soutien psychosocial d'enfants ou de jeunes adultes par l'expression corporelle, artistique et artisanale,
- n) le soutien psychosocial d'enfants ou de jeunes adultes par le contact dirigé avec des animaux ou l'environnement,
- o) la médiation familiale et sociale,
- p) la formation parentale et familiale de jeunes et de parents,
- q) la formation affective et relationnelle d'enfants et de jeunes adultes,
- r) l'accueil d'enfants, de jeunes adultes et de familles pour des activités socio-éducatives ou socio-familiales d'animation, de loisir et de vacances,
- s) l'assistance psychosociale de familles et d'enfants avant, pendant et après l'adoption,
- t) le conseil juridique d'enfants et de jeunes adultes ou de familles avant, pendant et après l'adoption,
- u) la consultation psychologique, psycho-affective, psychothérapeutique ou **psychotraumatologique** d'enfants, de jeunes adultes, de parents et de familles,
- v) l'assistance médicale, pédiatrique, gynécologique ou psychiatrique des prestataires,
- w) l'assistance psychothérapeutique des prestataires,
- x) l'assistance juridique des prestataires,
- y) **l'orientation, la coordination et l'évaluation des mesures développées au bénéfice d'un même enfant, de sa famille ou d'un jeune adulte.**

Art. 12. Intégration, participation et prévention

Sur le plan de l'intégration et de la participation des enfants ainsi qu'en matière de prévention, l'Etat et les communes interviennent de manière subsidiaire pour assister les familles.

Ils ont notamment la mission

- de soutenir les parents au niveau de la conciliation de la vie familiale et professionnelle,
- de **leur proposer des services d'assistance éducative et de les orienter, en cas de besoin, vers des prestataires proposant des interventions spécialisées adaptées,**

- de contribuer par des formules d'accueil éducatif précoce au développement physique, cognitif, psychomoteur, linguistique, psychique et social des enfants,
- **de prévenir l'exclusion sociale et culturelle des enfants,**
- d'instituer des formes de participation citoyenne active au bénéfice des enfants, des parents et des familles.

Sur les plans local, communal ou intercommunal, les communes promeuvent, avec le soutien de l'Etat, la création de structures d'accueil flexibles pour enfants.

Art. 13. Qualité des mesures d'aide

Pour être reconnu comme service d'aide sociale à l'enfance, le gestionnaire des mesures d'aide énumérées sous a), c), d), e), f), g), h), i), j), o), p), q), r), s), u) **et y)** à l'article 11 ci-avant est obligé

- de disposer d'un agrément délivré par le ministre compétent, conformément à la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique ou à toute autre disposition légale ou réglementaire,
- de définir un projet d'orientation de ses activités, conformément aux droits de l'enfant et témoignant de sa sensibilité particulière pour les enfants affectés au niveau de leurs capacités physiques, mentales, psychiques, sociales ou culturelles,
- de promouvoir la participation des enfants et des parents bénéficiaires de ses *mesures d'aide*,
- **de participer à la lutte contre la violence et la toxicomanie ainsi qu'à la prévention du suicide,**
- d'établir un règlement d'ordre interne précisant les conditions d'accès aux *mesures d'aide* et définissant les droits et les obligations des membres du personnel et des usagers,
- de documenter de façon appropriée les *mesures d'aide* prestées,
- d'organiser régulièrement des séances de supervision ou de formation continue au bénéfice de son personnel,
- de coopérer avec les ministres concernés par la situation des enfants, le procureur d'Etat et le tribunal de la jeunesse, l'„Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand“ et l'ONE,
- de veiller régulièrement à une évaluation externe de la qualité de ses *mesures d'aide*.

Chapitre 4 – Participation financière de l'Etat

Art. 14. Frais de fonctionnement de l'ONE

L'Etat assure les frais de fonctionnement de l'ONE.

Art. 15. Participation par forfaits

Pour autant qu'elles aient été ordonnées par les instances judiciaires, en application de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, ou proposées par l'ONE, conformément aux dispositions **de l'article 6** ci-avant, **de l'accord des prestataires concernés**, l'Etat peut participer aux frais des *mesures d'aide* suivantes par des forfaits mensuel, journaliers ou horaires:

- 1) un forfait journalier pour le placement institutionnel *ou l'accueil socio-éducatif* de jour et de nuit d'après la formule d'accueil *de base*,
- 2) un forfait journalier pour le placement institutionnel *ou l'accueil socio-éducatif* de jour et de nuit d'après la formule d'accueil orthopédagogique,
- 3) un forfait journalier pour le placement institutionnel *ou l'accueil socio-éducatif* de jour et de nuit d'après la formule d'accueil psychothérapeutique ou d'accueil urgent en situation de crise psychosociale aigue **ou d'accueil d'enfants de moins de trois ans**,
- 4) un forfait journalier pour le placement familial *ou l'accueil socio-éducatif en famille d'accueil* **d'après la formule d'accueil de jour et de nuit**,
- 5) un forfait journalier pour le placement familial *ou l'accueil socio-éducatif en famille d'accueil* **d'après la formule d'accueil de jour**,
- 6) un forfait journalier pour le placement ou l'accueil socio-éducatif de jour dans un foyer orthopédagogique ou psychothérapeutique,

- 7) un forfait horaire pour l'aide sociofamiliale en famille,
- 8) un forfait horaire pour l'assistance psychique, sociale ou éducative en famille,
- 9) un forfait horaire pour la consultation psychologique, **psycho-affective**, psychothérapeutique ou psychotraumatologique,
- 10) **un forfait horaire pour la médiation familiale et sociale**,
- 11) un forfait horaire pour les interventions d'orthopédagogie précoce, de psychomotricité, de logopédie ou d'orthophonie,
- 12) un forfait horaire pour le soutien psychosocial par l'expression corporelle, artistique et artisanale ou par le contact dirigé avec des animaux ou l'environnement,
- 13) un forfait horaire pour l'assistance médicale, pédiatrique, gynécologique ou psychiatrique des prestataires,
- 14) un forfait horaire pour l'assistance psychothérapeutique ou juridique des prestataires,
- 15) un forfait mensuel d'orientation, de coordination et d'évaluation des mesures développées au bénéfice d'un même enfant, de sa famille ou du jeune adulte.

Les fonds nécessaires à la participation étatique aux frais des *mesures d'aide* énumérées ci-dessus, par des forfaits mensuel, journaliers ou horaires, sont inscrits au budget de l'Etat.

Les modalités de la participation sont réglées conformément aux dispositions de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

Art. 16. Modalités de la fixation des forfaits

Après concertation avec les représentants des prestataires, le gouvernement fixe annuellement les montants des forfaits mensuel, journaliers et horaires énumérés à l'article **15** ci-avant, conformément aux dispositions de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

Ces forfaits ne considèrent pas les investissements des prestataires au niveau des infrastructures et des équipements.

Les modalités de la fixation des montants des forfaits peuvent être précisées par voie de règlement grand-ducal.

Art. 17. Adaptation des forfaits

En supplément de sa participation conformément aux dispositions des articles 15 et 16 ci-avant, le gouvernement peut contribuer aux *mesures d'aide* visées par des subventions extraordinaires accordées temporairement à des prestataires dont les bilans financiers accusent des déficits résultant de l'ancienneté de leur personnel, **de taux d'inscription bas suite à une demande réduite de leur prestation**, de la mise en œuvre de projets innovateurs, de la réorganisation de leurs services ou du développement d'activités répondant à une demande formelle du ministre.

Art. 18. Prestations familiales et participation des parents

En cas de placement *et d'accueil socio-éducatif* de jour et de nuit *en institution ou en famille d'accueil*, les prestations familiales dont bénéficie l'enfant, pour la durée de l'accueil, sont versées au prestataire. Elles sont déduites de la participation étatique.

Pour l'ensemble des *mesures d'aide* énumérées à l'article **15** ci-avant, le ministre peut demander une participation financière aux parents selon des modalités à préciser par voie de règlement grand-ducal.

Chapitre 5 – Conseil supérieur de l'aide à l'enfance et à la famille

Art. 19. Missions et composition

Il est institué un conseil supérieur de l'aide à l'enfance et à la famille qui a les missions suivantes:

- **conseiller le gouvernement et les ministres compétents en particulier dans toute question ayant trait à l'aide à l'enfance et à la famille,**

- évaluer les besoins en matière d'aide à l'enfance et à la famille,
- suivre l'évolution de l'ONE et des prestataires oeuvrant dans le domaine visé,
- promouvoir des relations d'échange et de coordination entre les prestataires.

Le conseil comprend seize membres qui sont nommés par le gouvernement pour des mandats renouvelables de cinq ans et qui sont désignés d'après les critères suivants :

- un membre représentant le ministre ayant dans ses attributions la famille,
- un membre représentant le ministre ayant dans ses attributions l'éducation nationale,
- un membre représentant le ministre ayant dans ses attributions la justice,
- un membre représentant le ministre ayant dans ses attributions la santé,
- deux membres représentant les instances judiciaires,
- trois membres représentant les prestataires offrant des services d'aide à l'enfance et à la famille,
- trois membres représentant les associations regroupant des familles, des parents ou des jeunes,
- quatre membres désignés en fonction de leur compétence professionnelle dans les domaines psychosocial, socio-éducatif, juridique, médical ou de soins.

Le conseil est présidé par le représentant du ministre ayant dans ses attributions la famille. Les travaux de secrétariat sont effectués par des fonctionnaires ou employés du ministère de la Famille. Les membres du conseil et les collaborateurs de son secrétariat bénéficient par séance de travail d'indemnités dont les montants sont fixés par le gouvernement.

Chapitre 6 – Dispositions abrogatoires et finales

Art. 20. L'arrêté grand-ducal du 19 janvier 1952, le règlement grand-ducal du 29 mars 1975 et le règlement grand-ducal du 26 janvier 1982 portant création d'un Conseil Supérieur de la Famille et de l'Enfance sont abrogés.

Art. 21. La présente loi entre en vigueur six mois après sa publication au Mémorial.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5754/11

N° 5754¹¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI**relatif à l'aide à l'enfance et à la famille**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(21.10.2008)

Par dépêche du 17 septembre 2008, le Président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'Etat, sur base de l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, d'amendements au projet de loi sous rubrique.

Ces amendements, adoptés par la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse de la Chambre lors de sa réunion du 15 juillet 2008, comportent à chaque fois un commentaire. Le Conseil d'Etat, qui s'est encore vu transmettre un texte coordonné du projet de loi tenant compte de ses propositions de texte et des propositions d'amendement de la Chambre, se base sur le nouveau texte coordonné pour émettre le présent avis complémentaire.

Le Conseil d'Etat constate qu'une grande partie de ses propositions, émises dans son avis du 17 juin 2008, fut reprise par la Chambre des députés

- pour définir davantage les droits de l'enfant et de sa famille en détresse;
- pour clarifier le rôle de la nouvelle administration étatique, l'Office national de l'enfance (ONE);
- pour délimiter clairement les attributions de l'ONE par rapport au pouvoir judiciaire; et
- pour l'intégrer le plus harmonieusement possible dans le dispositif légal existant.

Les amendements 1 et 2 reprennent des propositions du Conseil d'Etat et n'appellent pas d'observation.

Par l'amendement 3, la période de réexamen obligatoire du projet d'intervention est porté de six à douze mois; étant donné que les parties impliquées ont en plus la possibilité de demander le réexamen à tout moment, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec ce nouveau délai.

L'amendement 4 est approuvé par le Conseil d'Etat; il reprend sa proposition qui permet à l'ONE de recourir aux services d'experts externes.

L'amendement 5 a trait aux mesures d'aide sociale et, selon le commentaire de cet amendement, donne suite à certaines observations du Conseil d'Etat, dont notamment celle d'omettre le terme de „placement“, à réserver aux mesures prévues par la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

Ce commentaire ne cadre toutefois pas avec le nouveau texte proposé, car les points a), b), c) et d) parlent toujours du placement soit institutionnel, soit familial. Or, dans le cadre du placement ordonné par le pouvoir judiciaire, les missions de l'ONE devront se limiter à dresser la liste des enfants placés (article 6, dernier alinéa) et à assurer la participation financière de l'Etat (article 15). Le Conseil d'Etat admet que l'omission de supprimer le terme de „placement“ est due à une inadvertance; sous peine de ne pas pouvoir lever son opposition formelle sur ce point, le Conseil d'Etat propose le libellé suivant:

- „a) l'accueil socio-éducatif en institution, de jour et de nuit, d'enfants ou de jeunes adultes d'après l'une des cinq formules suivantes:

- accueil de base,
 - accueil orthopédagogique,
 - accueil psychothérapeutique,
 - accueil urgent en situation de crise psychosociale aigue,
 - accueil d'enfants de moins de trois ans;
- b) l'accueil socio-éducatif dans une institution spécialisée à l'étranger, de jour et de nuit, d'enfants ou de jeunes adultes;
- c) l'accueil socio-éducatif en famille d'accueil d'enfants ou de jeunes adultes d'après deux formules:
- accueil de jour et de nuit,
 - accueil de jour;
- d) l'accueil socio-éducatif de jour d'enfants ou de jeunes adultes dans un foyer orthopédagogique ou psychothérapeutique;“.

Les amendements 6 et 7 trouvent l'approbation du Conseil d'Etat.

L'amendement 8 a trait à la participation financière par forfaits; il dit que „l'article 15 (art. 26 et 28 initiaux) est modifié tel que repris dans le texte coordonné“. Or, en comparant la version initiale avec la version du texte coordonné, le Conseil d'Etat constate que selon la version d'origine, l'Etat „participe aux frais“, tandis que selon le nouvel article 15, l'Etat „peut participer aux frais“, sans que cette modification soit commentée. Pour autant que les mesures de placement sont ordonnées par le Tribunal de la jeunesse et les mesures d'aide sont proposées par l'ONE, – une administration de l'Etat –, le Conseil d'Etat estime que les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique réalisent une mission à caractère public. La participation de l'Etat au financement des placements et mesures d'aide devrait donc être garantie par la loi; partant, les mots „peut participer aux frais“ devraient être remplacés par ceux de „participe aux frais“.

Quant au mode de financement par forfaits, le Conseil d'Etat regrette qu'il n'ait pas été suivi dans sa proposition d'introduire cette nouveauté, le cas échéant, via une modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, dont le chapitre 2 concerne le soutien financier de l'Etat. Selon l'article 11 de cette loi, ce soutien peut prendre la forme d'un subside ou d'une participation, qui elle est réglée par convention.

Aussi le Conseil d'Etat s'étonne-t-il que les auteurs n'aient pas donné suite aux questions constitutionnelles soulevées dans son avis, car pour répondre aux exigences de l'article 99 de la Constitution, aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale.

Le Conseil d'Etat pourra seulement lever son opposition formelle sur ce point si la loi prévoit expressément que les modalités de fixation des forfaits, ainsi que leurs montants, sont précisés par voie de règlement grand-ducal.

Partant, il propose d'omettre le dernier alinéa de l'article 15 et de modifier l'article 16 pour lui donner la teneur suivante:

„**Art. 16.** Les modalités de fixation des forfaits ainsi que leurs montants sont déterminés par règlement grand-ducal.

Ces forfaits ne concernent pas les investissements des prestataires au niveau des infrastructures et des équipements.“

L'amendement 9 introduit le principe d'un financement supplémentaire en cas de taux d'inscription bas suite à une demande réduite d'une prestation offerte; le Conseil d'Etat s'étonne de cet ajout, car les auteurs du projet avaient pour buts de favoriser une plus grande flexibilité dans l'offre de prestations afin de réagir plus vite aux nouvelles situations de détresse et pour éviter de financer des structures qui ne sont plus adaptées à l'évolution des besoins. Il propose soit d'omettre cet ajout, soit d'écrire: „suite à une demande réduite temporaire“.

L'amendement 10 a trait au Conseil supérieur de l'aide à l'enfance et à la famille et reprend les suggestions faites par le Conseil d'Etat. La dernière phrase du nouvel article 19 précise que le montant

des indemnités sera fixé par le Gouvernement. Le Conseil d'Etat doit s'y opposer formellement, car de telles indemnités, comme constituant des charges grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice, relèvent des matières réservées à la loi formelle en vertu de l'article 99 de la Constitution. Dans la mesure où la loi trace les grands principes, le pouvoir réglementaire d'attribution peut en fixer le détail selon l'article 32(3) de la Constitution.

Le Conseil d'Etat propose de libeller la dernière phrase de l'article 19 comme suit:

„L'indemnité à allouer aux membres du Conseil et aux collaborateurs de son secrétariat est fixée par règlement grand-ducal.“

L'amendement 11 tend à abroger l'arrêté grand-ducal du 19 janvier 1952, le règlement grand-ducal du 29 mars 1975 et le règlement grand-ducal du 26 janvier 1982 portant création d'un Conseil Supérieur de la Famille et de l'Enfance existants et ceci „*conformément aux observations du Conseil d'Etat*“. Le Conseil d'Etat avait bien dit dans son avis du 17 juin 2008 qu'il fallait les abroger, tout en précisant qu'il y avait lieu de ce faire „après l'adoption de la loi en projet“. En effet, le principe du parallélisme des formes s'oppose à ce qu'une loi abroge des règlements ou arrêtés.

L'article 20 est dès lors à supprimer, sous peine d'opposition formelle, et la numérotation de l'article subséquent est à adapter en conséquence. En outre, l'intitulé du Chapitre 6 sera à adapter comme suit: „*Chapitre 6 – Disposition finale*“.

L'amendement 12 a trait à la mise en vigueur et est approuvé par le Conseil d'Etat.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 21 octobre 2008.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5754/12

N° 5754¹²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI

relatif à l'aide à l'enfance et à la famille

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA FAMILLE, DE L'EGALITE
DES CHANCES ET DE LA JEUNESSE**

(13.11.2008)

La Commission se compose de: Mme Marie-Josée FRANK, Présidente; M. Jean-Paul SCHAAF, Rapporteur; Mme Sylvie ANDRICH-DUVAL, M. Marc ANGEL, Mme Nancy ARENDT épouse KEMP, MM. Eugène BERGER et Xavier BETTEL, Mme Claudia DALL'AGNOL, MM. Fernand DIEDERICH et Aly JAERLING et Mme Viviane LOSCHETTER, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 22 août 2007 par la Ministre de la Famille et de l'Intégration, Madame Marie-Josée Jacobs. Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le projet de loi a fait l'objet d'un avis

- de l'„Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“ (ORK) en date du 31 octobre 2007;
- de la Chambre des Métiers en date du 7 novembre 2007;
- de la part des autorités judiciaires en date du 8 novembre 2007;
- de la Chambre des employés privés en date du 11 décembre 2007;
- de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics en date du 14 décembre 2007;
- de la Chambre de Commerce en date du 21 janvier 2008;
- de la Chambre de Travail en date du 25 janvier 2008;
- de la Fédération des Associations de Parents d'Elèves du Luxembourg (FAPEL) en date du 6 juin 2008.

Il a été avisé par le Conseil d'Etat en date du 17 juin 2008 et 21 octobre 2008.

La Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse a également tenu compte des avis lui communiqués de l'EGCA (Entente des Gestionnaires des Centres d'Accueil) rendu en date du 16 août 2007 et de l'ADCA (Association des Directeurs des Centres d'Accueil) rendu en septembre 2008.

Le projet de loi sous rubrique a été présenté aux membres de la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse en date du 25 septembre 2007. A cette occasion, la Commission parlementaire a désigné Monsieur Jean-Paul SCHAAF comme rapporteur du projet de loi. La Commission parlementaire a poursuivi ses travaux en date des 6 et 20 novembre 2007. Lors de sa réunion du 15 juillet 2008, elle a analysé le premier avis du Conseil d'Etat du 17 juin 2008. Au cours de cette même réunion, elle a adopté une série d'amendements au texte initial du projet de loi, amendements qui ont été avisés par le Conseil d'Etat en date du 21 octobre 2008.

La Commission parlementaire s'est encore réunie en date du 11 novembre 2008 pour examiner l'avis complémentaire du Conseil d'Etat. Quant au présent rapport, il a été adopté par la Commission parlementaire le 13 novembre 2008.

*

2. CONSIDERATIONS GENERALES

2.1. Remarque préliminaire

Les auteurs du projet de loi sous rubrique se sont à maintes reprises référés aux conclusions de la Commission spéciale „Jeunesse en détresse“ telles qu'elles figurent dans le rapport¹ de ladite commission parlementaire du 27 octobre 2003 pour justifier leur démarche. Il n'est pas inintéressant de revenir brièvement sur les raisons de l'institution de cette commission spéciale et sur les principales conclusions qui furent tirées à l'époque par celle-ci.

La Chambre des Députés, partant du constat que le système actuel d'aide et de protection de la jeunesse ne rencontre pas toujours les besoins des jeunes en difficultés ainsi que de leurs familles, et ce malgré les moyens considérables mis en œuvre, a approuvé en avril 2000 la proposition de la Conférence des Présidents d'instituer une commission spéciale ayant pour objectif de réfléchir à certains aspects de la problématique de la détresse juvénile au sens large du terme en examinant les moyens existants d'aide et de protection des mineurs, en vérifiant que ceux-ci soient adaptés aux besoins des jeunes concernés et en soumettant au Gouvernement, le cas échéant, des propositions d'amélioration concrètes et ponctuelles.

A noter dans ce contexte que l'accord de coalition d'août 1999 prévoyait l'institution d'une commission spéciale „Jeunesse en détresse“ annonçant de ce fait une réforme de la loi sur la protection de la jeunesse de 1992. Les objectifs arrêtés de la Commission spéciale ont finalement dépassé le cadre fixé par l'accord de coalition précité en ce sens que les travaux de la Commission spéciale ne se sont pas limités à une simple analyse de la loi du 12 août 1992 sur la protection de la jeunesse, alors que, d'une part, d'autres textes que la loi de 1992 peuvent avoir une incidence sur la protection des jeunes et que, d'autre part, l'aide et la protection des mineurs ne sauraient se limiter à leur seul aspect législatif.

Parmi les conclusions que la Commission spéciale a tirées, certaines concernent directement le projet de loi sous rubrique. La Commission spéciale a ainsi proposé de recourir autant que faire se peut à une structure de médiation en phase préjudiciaire, une telle structure ayant pour vocation de régler les situations de crise familiale ne nécessitant pas un recours judiciaire, du moins dans l'immédiat. L'idée de la mise en place d'un tel organe était de „déjudiciariser“ l'aide et la protection de la jeunesse dans la mesure du possible. Pour la Commission spéciale, une telle instance constituerait le premier pas vers un travail sociothérapeutique familial, travail indispensable si on veut aider efficacement les jeunes en difficultés et leurs familles. La Commission spéciale a également conclu à la nécessité de donner à la prévention la priorité. Celle-ci doit être envisagée comme un instrument essentiel à l'égard des personnes en détresse afin d'éviter l'apparition de problèmes chez le jeune et/ou sa famille. Elle relève tant de l'aide sociale que de l'aide aux familles ou encore de l'enseignement voire de la santé.

La Commission spéciale a encore plaidé pour la coordination du réseau social et la coopération entre les services sociaux conventionnés et la justice, alors que celles-ci sont une condition sine qua non de l'efficacité de l'aide et de la protection des jeunes.

Lors du débat d'orientation sur l'actuel système d'aide et de protection de la jeunesse au Luxembourg, qui s'est tenu le 26 novembre 2003 à la Chambre des Députés, plusieurs motions ont été déposées et adoptées dont une qui invitait le Gouvernement à inciter les différents services sociaux à collaborer, dans la mesure du possible, plus étroitement entre eux et avec la justice ou encore à mettre tout en œuvre afin d'optimiser notre système d'aide et de protection de la jeunesse.

¹ Doc. parl. 5225

2.2. Objet et principaux points du projet de loi sous rubrique

Le projet de loi sous rubrique entend doter l'aide sociale à l'enfance et à la famille d'un cadre juridique nécessaire à une prise en charge précoce et diversifiée des situations de détresse dont peuvent être concernés tant les enfants que leurs familles. Ce cadre juridique complétera, du moins en ce qui concerne le volet de l'aide à l'enfance, celui mis en place par la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, alors que la finalité de cette loi est différente de celle du cadre projeté dans la mesure où la loi de 1992 précitée est destinée à régir principalement des situations de détresse.

La nécessité d'un cadre juridique propre à l'aide à l'enfance et à la famille se fait sentir dans la pratique. En effet, l'absence d'un dispositif clairement institué a pour fâcheuse conséquence de „judiciariser“ excessivement l'aide sociale à l'enfance.

Le projet de loi sous rubrique met ainsi l'accent sur la prévention. Ce faisant, il favorise la mise en place d'un système d'aide sociale „déjudiciarisé“ qui accorde une place prépondérante à la participation des personnes concernées. Il précise, par ailleurs, les principes qui doivent gouverner l'aide sociale à l'enfance et à la famille. L'Office national de l'enfance (ONE), que le projet de loi sous rubrique entend également créer, est, par ailleurs, chargé de la mise en œuvre de ces principes.

Le projet de loi sous rubrique spécifie également les missions de l'Etat et des communes et adapte le mode de financement de l'aide sociale dans le but de rendre cette dernière plus performante.

Il n'est pas inutile de revenir brièvement sur les différents points essentiels du projet de loi sous rubrique.

2.2.1. Précision des principes qui doivent guider l'aide sociale à l'enfance et à la famille

Le projet de loi sous rubrique précise, une fois n'étant pas coutume, les principes qui doivent gouverner l'aide sociale à l'enfance et à la famille. Il a semblé judicieux de poser dans une matière aussi délicate que celle de l'aide sociale à l'enfance et à la famille les principes directeurs à respecter par l'Etat, les communes ainsi que les gestionnaires des services impliqués dans le domaine. Ceux-ci sont tenus de faire respecter les principes de la dignité et de la valeur de la personne humaine, de la non-discrimination et de l'égalité des droits, notamment en ce qui concerne le sexe, la race, les ressources physiques, psychiques et mentales, l'origine nationale ou ethnique, la langue, la situation familiale, l'appartenance sociale, la situation de fortune, les convictions philosophiques et religieuses.

Le projet de loi sous rubrique met aussi l'accent sur le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant qui doit primer sur tous les autres intérêts et guider toutes les décisions prises et les mesures mises en œuvre.

Le projet de loi sous rubrique rappelle également un principe important inhérent à la philosophie de la législation luxembourgeoise, à savoir l'interdiction de toute forme de violence notamment au sein des familles et des communautés éducatives.

2.2.2. „Déjudiciarisation“ de l'aide à l'enfance: revalorisation de l'aspect préventif de l'aide à l'enfance et participation des personnes concernées

Bien que les aboutissements les plus éloquentes de la détresse familiale se déclarent souvent sur le tard, il existe de nombreux signes avant-coureurs qui ne trompent pas. Si ces signes étaient pris au sérieux dès leur première manifestation, on éviterait sans aucun doute que la situation ne s'envenime. Plus personne ne doute aujourd'hui des bienfaits de la prévention, y compris en matière d'aide sociale. Plus tôt on intervient en aval, plus on a de chances de „redresser“ l'évolution, de provoquer des changements réels et durables et de garantir ainsi à l'enfant un développement harmonieux et aux familles un cadre de vie serein.

Force est de constater que trop souvent encore les différents services et structures sociales actives en matière d'aide sociale interviennent en cas de crise aiguë. Dans ces cas, il ne reste souvent que l'intervention en urgence et le recours en cas de détresse juvénile aux mesures telles que prévues par la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse. Or, ces interventions, outre d'être tardives, sont nécessairement judiciaires et impliquent des mesures mal comprises et mal accep-

tées car imposées, telles que le placement institutionnel des enfants ou leur accueil dans des institutions spécialisées au Luxembourg ou à l'étranger, hypothéquant ainsi le succès de l'aide à l'enfance, alors que des mesures arrêtées de manière consensuelle pourraient, au contraire, désamorcer voire solutionner une situation problématique.

Il est dès lors important de sortir l'aide à l'enfance et à la famille du champ judiciaire ce qui implique, d'une part, de revaloriser l'aspect préventif de l'aide sociale et, d'autre part, de faire participer les personnes en détresse à l'élaboration d'un projet d'aide qui peut comporter plusieurs composantes, telles que des mesures socio-éducatives et/ou psychosociales.

Le projet de loi sous rubrique met justement l'accent sur l'aspect préventif de l'aide et favorise la participation et l'adhésion des parties impliquées.

a. Priorité à la prévention

Le projet de loi sous rubrique précise que sur le plan de l'intégration et de la participation des enfants ainsi qu'en matière de prévention, l'Etat et les communes interviennent de manière subsidiaire pour assister les familles. Les parents sont notamment soutenus au niveau de la conciliation de leur vie familiale et professionnelle. Le développement des enfants est encouragé par la mise à disposition de formules d'accueil éducatif précoce. L'Etat et les communes ont également comme mission de prévenir l'exclusion sociale et culturelle des enfants. Les services d'aide sociale à l'enfance sont tenus, conformément à l'article 13, 4e tiret, „de participer à la lutte contre la violence et la toxicomanie ainsi qu'à la prévention du suicide“.

Le but de toutes ces missions est de prévenir que des situations difficiles s'installent en donnant aux personnes les moyens d'assurer leur bien-être et celui de leurs familles, en veillant au développement harmonieux de tout enfant. La création de structures d'accueil flexibles pour enfants constitue une mesure qui permettra à de nombreux parents de s'adonner à un emploi rémunéré et de subvenir ainsi aux besoins de leurs enfants sans devoir s'inquiéter de leur prise en charge. Les formules d'accueil éducatif précoce, qui sont d'ores et déjà offertes par de nombreuses communes, constituent, pour de nombreux enfants, notamment de milieux défavorisés, une réelle opportunité pour s'épanouir et développer leur bagage linguistique, psychique ou encore social. Au-delà, ces formules permettent à des enfants dont les parents sont étrangers de s'intégrer plus vite et plus facilement dans la société, ce qui constitue indéniablement un atout considérable pour l'avenir des enfants en question.

b. Participation des principaux intéressés

Le projet de loi sous avis met clairement l'accent sur la participation des principaux intéressés. Il dispose ainsi clairement que l'enfant capable de discernement ainsi que ses parents ou représentants légaux participent à l'élaboration du projet d'intervention socio-éducatif et psychosocial dont ils peuvent, d'ailleurs, à tout moment en demander le réexamen, voire la révocation. Ce projet ne prend, par ailleurs, effet que s'il est signé par les personnes concernées. Le projet de loi sous rubrique précise également que sur le plan de l'intégration et de la participation des enfants ainsi qu'en matière de prévention, l'Etat et les communes ont pour mission d'instituer des formes de participation citoyenne active au bénéfice des enfants, des parents et des familles.

Il est important de noter dans ce contexte que la Convention des droits de l'enfant adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 énonce trois droits qui doivent guider l'action éducative: le droit à la protection, le droit à certaines prestations et le droit de participation de l'enfant. Si les droits de protection et de prestations sont bien ancrés dans les traditions philosophiques et pédagogiques de notre pays tant ils paraissent évidents, le droit de participation de l'enfant a parfois du mal à s'imposer tant au niveau des responsables politiques qu'au niveau des enseignants ou des parents façonnés bien souvent par des concepts éducatifs paternalistes et autoritaires. Le droit de participation de l'enfant impose aux adultes de demander l'avis des enfants, d'écouter et de considérer leur point de vue, de leur confier des décisions.

En prévoyant que l'Etat et les communes ont pour mission d'instituer des formes de participation citoyenne active au bénéfice des parents et des familles, mais aussi des enfants, le projet de loi sous rubrique tient compte des principes de la Convention des droits de l'enfant.

2.2.3. Précision des missions de l'Etat et des communes, ainsi que des mesures d'aide

En créant un cadre légal pour l'aide à l'enfance et à la famille, le projet de loi sous rubrique précise les missions qui incombent à l'Etat et aux communes en la matière.

L'Etat et les communes interviennent de manière subsidiaire pour assister les familles. Cette assistance peut prendre la forme d'un soutien des parents afin que ceux-ci arrivent à mieux concilier leur vie familiale et leur vie professionnelle. Elle peut consister en des propositions de services d'assistance éducative et en l'orientation, le cas échéant, vers des prestataires proposant des interventions spécialisées adaptées. Quant aux communes, elles se doivent de promouvoir, avec le soutien de l'Etat, la création de structures d'accueil flexibles pour enfants, et ce sur le plan local, communal ou intercommunal. Il est renvoyé au point 2.2.2. b. qui fournit de plus amples détails sur les missions étatiques et communales en la matière.

Le projet de loi sous examen précise également les mesures d'aide sociale qu'un enfant, des parents ou une famille peut solliciter. Ces mesures vont de l'accueil socio-éducatif de jour et de nuit d'enfants ou de jeunes adultes à l'assistance juridique des prestataires en passant par le soutien psychosocial des enfants ou des jeunes adultes, l'aide sociofamiliale en famille, la formation parentale et familiale des enfants et des jeunes adultes, la médiation familiale et sociale, la consultation psychologique, psychoaffective, psychothérapeutique ou psychotraumatologique des enfants, des jeunes adultes ou de leurs familles ou encore de l'intervention orthopédagogique précoce.

D'après le présent projet de loi, l'aide sociale en faveur des enfants et de leurs familles peut également comprendre l'orientation, la coordination et l'évaluation des mesures développées au bénéfice du ou des prestataires intéressés.

2.2.4. Création d'un organisme nouveau: l'Office national de l'enfance (ONE)

L'ONE, qui est placé sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions la famille, est chargé de veiller à la mise en œuvre de l'aide aux enfants et aux jeunes adultes en détresse.

En créant l'ONE, les auteurs du projet de loi ont souhaité mettre en place un relais indispensable pour l'organisation de l'aide sociale de l'enfance au Luxembourg. Ce faisant, ils ont tenu compte des conclusions de la Commission spéciale „Jeunesse en détresse“ qui avait, lors du débat sur la jeunesse en détresse en 2003, suggéré de recourir à une „instance de médiation“, une telle instance ayant, aux yeux de la Commission spéciale, vocation à régler des situations de crise familiale ne nécessitant pas un recours judiciaire immédiat, ainsi qu'à assurer une médiation pénale. La Commission spéciale avait encore conclu que „*Dans la limite du possible, les situations problématiques et délictuelles des jeunes devraient être traitées par une telle instance. Il serait envisageable d'inscrire dans le cadre de la loi du 10 août 1992 l'obligation pour les juridictions de la jeunesse d'inviter préalablement les parties concernées à tenter une médiation, de sorte qu'elles ne pourraient intervenir qu'en ordre subsidiaire en cas d'échec de la procédure de médiation*“.

Dans le cadre du projet de loi sous rubrique, l'intervention de l'ONE est subsidiaire à celle des cours et tribunaux qui peuvent toutefois demander à cet organe d'intervenir dans les affaires en cours.

L'ONE est saisi, soit par les parents ou les représentants légaux des enfants en détresse, soit par l'enfant lui-même dès lors qu'il est capable de discernement. Il évalue entre autres les ressources et les difficultés des enfants, des jeunes adultes et des familles dont la situation est jugée critique par les acteurs des domaines psychosocial, scolaire, médical ou judiciaire. Il organise également des séances de concertation familiale et institutionnelle pour faire participer les principaux concernés et les multiples intervenants, c'est-à-dire les enfants, les jeunes adultes, leurs parents, ainsi que les anciens et futurs prestataires à l'élaboration de projets d'intervention. Parmi les missions incombant à l'ONE, on peut encore citer la validation des projets d'intervention socio-éducatif et psychosociale, la désignation dans le cadre de tout projet d'intervention d'un prestataire chargé d'une mission d'orientation, de coordination et d'évaluation des mesures.

L'ONE a également pour mission de suivre les mesures d'accueil socio-éducatif et de veiller à la réévaluation régulière des enfants concernés. Tout projet d'intervention socio-éducatif et psychosociale est réexaminé par l'ONE, soit de sa propre initiative soit à la demande de l'une des parties impliquées et au moins une fois tous les douze mois.

Le personnel de l'ONE est composé d'attachés de gouvernement, de psychologues, de pédagogues, de criminologues, d'assistants sociaux ou d'assistants d'hygiène sociale, d'ergothérapeutes, d'éducateurs gradués ou encore d'infirmiers gradués.

2.2.5. Institution d'un Conseil supérieur de l'aide à l'enfance et de la famille

Le projet de loi sous examen entend confier une base légale au Conseil supérieur de la famille et de l'enfance, organe qui a été institué pour la première fois par arrêté grand-ducal du 19 janvier 1952, modifié à plusieurs reprises², et qui prendra la nouvelle dénomination de „*Conseil supérieur de l'aide à l'enfance et à la famille*“.

Cet organe a essentiellement pour mission de conseiller le Gouvernement et les ministres compétents dans toute question ayant trait à l'aide à l'enfance et à la famille, à évaluer les besoins en la matière, à suivre l'évolution de l'ONE et des prestataires œuvrant dans le domaine visé, voire à promouvoir des relations d'échange et de coordination entre les prestataires.

A noter dans ce contexte que la Commission spéciale „Jeunesse en détresse“ avait attiré l'attention sur le défaut de coordination entre le réseau social et la justice, mais également sur le caractère lacunaire de la coordination entre les différents services sociaux responsables d'interventions multilatérales de plusieurs services différents dans la plus parfaite ignorance mutuelle ainsi que la mobilisation inutile de plusieurs assistants sociaux sur un seul et même dossier. La Commission spéciale avait proposé la mise en place d'un ou de plusieurs organes centralisateurs qui favoriseraient et stimuleraient la coordination du réseau social.

2.2.6. Collecte des données relatives sur l'enfance en détresse

Dans son rapport du 27 octobre 2003, la Commission spéciale „Jeunesse en détresse“ a remarqué que „*l'examen des données disponibles révèle qu'il est difficile voire impossible pour le moment d'évaluer de manière précise l'ampleur de l'ensemble des difficultés graves vécues par les enfants et les adolescents. S'il est vrai que nous disposons de certaines données à partir de bases institutionnelles (telles que le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse ou encore le Ministère de la Justice), nous manquons cruellement d'études épidémiologiques qui évaluent systématiquement et périodiquement l'état de l'ensemble des problèmes des enfants et des adolescents.*“ Par ailleurs, le Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies a, suite au 2e rapport présenté par le Grand-Duché de Luxembourg à Genève en janvier 2005, recommandé de „*(...) poursuivre et renforcer ses actions visant à mettre en place un système global de collecte de données comparatives et ventilées sur la Convention. (...) L'Etat devrait en outre mettre en place des indicateurs pour suivre et évaluer efficacement les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Convention et pour évaluer les effets des politiques touchant les enfants*“.

Pour être efficace toute politique doit prévoir des moyens d'évaluation. Elle doit partant mettre en place un système de collecte de données.

Le projet de loi sous rubrique prévoit qu'une liste des enfants vivant au Luxembourg et qui sont accueillis ou placés en institution ou en famille d'accueil au Luxembourg ou à l'étranger soit dressée chaque semestre par l'ONE ainsi que la création d'un traitement des données dont la responsabilité incombe à l'ONE. Le dossier ne peut être consulté que par les parents de l'enfant ou par l'enfant lui-même s'il est capable de discernement. Pour garantir les droits des parties, il est prévu que le dossier soit anonymisé à la demande de l'enfant dès qu'il ou elle aura atteint l'âge de la majorité. Les données qui peuvent être transmises à des fins de statistiques, de documentation ou de recherche, doivent être préalablement rendues anonymes.

2.2.7. Nouveau mode de participation financière de l'Etat

Une autre grande innovation du projet de loi sous examen consiste en la mise en œuvre d'un système de financement pour les placements et les accueils institutionnels en fonction des services ou prestations offertes.

² Règlements grand-ducaux des 29 mars 1975 et 26 janvier 1982.

Le système actuel basé sur un nombre limité de places et de postes est remplacé par un système où l'Etat participe au financement des mesures d'aide en fonction de forfaits mensuels, journaliers ou horaires. Par le biais de ce mode de financement, l'Etat sera mieux en mesure de promouvoir la flexibilité de l'accueil, d'encourager la diversification des prestations, d'inciter la spécialisation des services et de répondre ainsi à la demande effective des personnes concernées.

A noter que les prestataires qui bénéficient actuellement d'une convention „classique“ auront le choix d'opter pour le nouveau système de financement.

*

3. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES ET AUTRES INSTANCES CONSULTEES

L'ORK approuve dans son avis du 31 octobre 2007 l'intention des auteurs du projet de loi sous rubrique d'interdire formellement les punitions corporelles. Il regrette toutefois que le texte sous rubrique se cantonne à formuler des déclarations de bonnes intentions sans les assortir de contraintes et aurait préféré voir figurer cette interdiction dans le code pénal.

Concernant la saisine de l'ONE, l'ORK aurait souhaité que cet organe puisse être saisi préalablement et obligatoirement en soulignant que les juridictions compétentes ne devraient intervenir à l'égard des enfants qu'en cas d'échec de l'intervention extra-judiciaire. Il craint qu'en l'absence de procédures claires, l'ONE sera facilement contourné, voire boycotté.

L'ORK aurait également préféré que le projet de loi règle le délicat problème du secret professionnel et englobe enfin certaines professions, tels que les psychologues, dans la famille de ceux qui sont tenus au secret pour ensuite clairement définir la notion du secret professionnel partagé et les communications protégées.

L'ORK approuve l'approche du projet de loi sous examen qui tend à promouvoir l'intervention de l'enfant dans le cadre des mesures proposées, de même que la volonté d'impliquer davantage les parents dans le processus. Concernant le fait d'anonymiser les dossiers à la majorité des enfants, l'ORK ne partage pas l'opinion des auteurs du projet de loi dans la mesure où il estime que l'enfant doit avoir accès à son dossier afin qu'il lui soit possible de comprendre certaines décisions ou projets qui lui furent imposés.

Le Procureur général d'Etat, après avoir souligné que l'ONE se voit confier des missions très larges empiétant de façon notoire sur les attributions des juges et des juridictions de la jeunesse telles que définies en la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, considère toutefois que le texte du présent projet de loi est conforme aux principes constitutionnels et de droit international. En effet, en cas de contestation ou de litige, l'ONE doit se dessaisir en faveur des organes judiciaires compétents en la matière et dont l'intervention prime sur celle de l'ONE. Il donne encore à considérer qu'il n'y a pas lieu de créer une distinction entre mesures judiciaires psychosociales et éducatives à l'égard des mineurs „délinquants“ et initiatives psychosocio-éducatives à l'égard des enfants en danger physique et moral, pareille distinction aboutissant à stigmatiser encore davantage les jeunes „délinquants“.

Le juge-directeur du Tribunal de la Jeunesse et des Tutelles de Luxembourg est, quant à lui, d'avis que la création d'un organisme administratif qui recherche une solution amiable dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et qui assure la coordination entre les services d'aide à l'enfance répond à un besoin certain et constitue un progrès. La coopération des parents et du mineur dans la recherche des mesures appropriées et leur adhésion aux mesures préconisées constituent des gages de réussite. Il est, d'après le juge-directeur précité, permis de penser que l'espace judiciaire soit peu propice à susciter et entretenir de telles dispositions d'esprit. Il a encore rappelé que le groupe de travail institué par arrêté en date du 18 décembre 2000 par le Ministre de la Justice, et dans lequel la magistrature était majoritairement représentée, s'était exprimé en faveur d'une certaine déjudiciarisation et avait préconisé l'institution d'un organisme étatique ayant pour mission de régler des situations de crise familiale ne rendant pas nécessaire une intervention judiciaire.

Dans son avis du 14 décembre 2007, la Chambre des Fonctionnaires et des Employés publics souligne expressément son soutien aux objectifs du projet de loi sous rubrique visant à revaloriser la prévention, à assurer une plus grande participation des enfants, à interdire toute violence familiale ainsi

qu'à „déjudiciariser“ l'aide aux enfants. Elle critique cependant le volet financier du projet de loi qui manque à ses yeux de cohérence et de transparence.

La Chambre de Commerce, quant à elle, salue la volonté des auteurs du projet de loi, d'assurer une gestion plus proactive et plus scientifique de l'aide à l'enfance, le tout en améliorant les droits et participations des enfants. La mise en place d'un organisme centralisateur tel l'ONE semble en outre de nature à améliorer l'indispensable coopération entre les nombreux acteurs de l'aide à l'enfance. Elle est toutefois d'avis que le projet de loi peut être amélioré à plusieurs niveaux. Ainsi, elle suggère la mise en place d'une procédure de concertation entre prestataires qui devrait permettre de réévaluer régulièrement la méthodologie présidant au financement des centres d'accueil, en particulier au cours des premières années de mise en œuvre de la réforme. Elle est d'avis que le financement forfaitaire aménagé par le projet de loi sous rubrique paraît globalement approprié. Ce système consacre, à ses yeux, une meilleure adéquation entre les prestations effectives et le volume de financement que dans le cadre de l'actuel régime de financement. La Chambre de Commerce appelle encore à une certaine vigilance en ce qui concerne la prolifération d'instances consultatives onéreuses.

La Chambre de Travail soutient la volonté des auteurs du projet de loi de „déjudiciariser“ l'aide à l'enfance et estime que cette nouvelle approche devrait permettre un travail de prévention accentué. Elle se prononce cependant pour le maintien du système de financement tel qu'il existe actuellement en soulignant que, dans ce système, la totalité des frais de fonctionnement et de personnel des structures d'accueil est prise en charge.

L'Association des parents d'élèves du Luxembourg (FAPEL) critique, quant à elle, notamment le statut juridique de l'ONE, le mode de financement proposé qui, selon elle, ne garantit pas la meilleure qualité des prestations, l'absence de contrôle de la qualité des prestations ou encore la définition de la „détresse“. Elle propose encore un cadre structurel pour les procédures disciplinaires dans les lycées et lycées techniques.

*

4. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son premier avis du 17 juin 2008, le Conseil d'Etat a regretté que les auteurs se limitent à des déclarations d'intention et à des réponses structurelles, dont la création de l'ONE.

Il a déploré que le projet de loi sous rubrique manque de cohérence avec le cadre légal en place et a estimé qu'il aurait été préférable de prévoir parallèlement au présent texte une modification de la loi sur la protection de la jeunesse³ afin d'assurer que les nouvelles mesures prévues ne donnent pas lieu à conflit, mais renforcent effectivement les droits des enfants et de leurs familles.

Il a rappelé que l'enfant et sa famille doivent occuper une place centrale dans le cadre des dispositions du projet de loi et que leurs droits devraient apparaître au début du texte de loi avant d'en dériver les règles qui en assureront la mise en œuvre. Dans cette logique, le Conseil d'Etat a préconisé un nouvel intitulé du projet de loi en y incluant *expressis verbis* la famille.

Il a repris la critique de certaines chambres professionnelles selon laquelle le texte sous rubrique met en place une coordination trop centralisée visant ainsi à une reprise en mains directe du fonctionnement du secteur par l'Etat et selon laquelle l'ONE ne serait pas suffisamment indépendant pour émettre sa propre crainte, à savoir celle que le personnel de cette nouvelle administration ne s'ajoute aux nombreux intervenants existants sur le terrain de sorte qu'il y ait un dédoublement des missions assurées déjà par d'autres institutions ou administrations de l'Etat.

Le Conseil d'Etat a encore constaté que les dispositions concernant l'ONE sont un mélange entre les caractéristiques d'une administration d'une part, et le statut usuellement réservé à un établissement public, d'autre part. A ses yeux, les auteurs du projet de loi doivent opérer un choix clair. Pour le Conseil d'Etat, il est également impératif que l'autorité judiciaire reste la seule autorité de placement. Si celui-ci a bien noté que le texte prévoit que l'ONE se dessaisisse en faveur des organes judiciaires en cas de contestation, il n'en demeure pas moins pour la Haute Corporation que la question de l'information obligatoire du juge dans le cas du refus par les parents ou les représentants légaux ou l'enfant du projet d'intervention élaboré par l'ONE se pose dans le cadre du présent texte. Le juge-directeur du tribunal de la jeunesse et des tutelles avait déjà soulevé cette question dans son avis.

³ Le Ministre de la Justice a déposé en 2004 un projet de loi 5351 ayant pour but de modifier la loi du 10 août 1992 sur la protection de la jeunesse.

Le Conseil d'Etat a encore estimé que, pour éviter en l'espèce un „interventionnisme luxuriant“, il serait nécessaire, après la création de l'ONE, que les services publics actuellement compétents pour organiser l'accueil des enfants en détresse soient dessaisis des missions transférées par la loi à l'ONE.

Pour le Conseil d'Etat, la loi devra trouver un juste équilibre entre une approche où les prestataires privés auront fonction de simples exécutants et une optique respectant davantage l'autonomie du secteur de l'aide à l'enfance. Si l'ONE veut contribuer à une plus grande flexibilité du secteur ainsi qu'à une meilleure prise en charge des enfants en détresse, son rôle de coordinateur devra surtout être celui d'un promoteur et d'un „facilitateur“.

Le Conseil d'Etat a été encore d'avis qu'il ne fallait pas inscrire dans le projet de loi les obligations relatives à une politique gouvernementale vis-à-vis de l'enfant et de sa famille qui doit continuer à relever de la compétence du Gouvernement.

En ce qui concerne les autres structures institutionnelles prévues par le projet de loi, le Conseil d'Etat s'est prononcé contre la prolifération de tels organes consultatifs. Il a encore estimé qu'il conviendrait, le cas échéant, de doter l'ORK des moyens pour répondre de manière satisfaisante aux missions ayant trait à la promotion des droits de l'enfant.

Concernant l'aspect financier du projet de loi, le Conseil d'Etat a rappelé que la loi ASFT fixe le cadre global que des règlements grand-ducaux viennent exécuter. Il s'est entre autres demandé si le modèle de l'assurance dépendance, dont les auteurs du projet de loi se sont inspirés, est transposable au secteur de l'aide à l'enfance et surtout à celui des jeunes en détresse. Il a fait valoir que, s'il s'agit de favoriser un meilleur équilibre financier et organisationnel, celui-ci peut être atteint via une modification de la loi ASFT.

In fine, le Conseil d'Etat a suggéré de supprimer toutes les dispositions qui n'ont aucun caractère normatif. Il a également proposé de restructurer le texte du projet de loi selon les critères suivants:

1. limiter le texte aux dispositions normatives;
2. mettre l'enfant en détresse, ainsi que l'enfant dont les parents ont besoin d'un support extérieur, au centre;
3. regrouper toutes les dispositions qui concernent l'ONE sous un chapitre;
4. faire abstraction de ce qui relève d'autres lois ou d'autres institutions.

Pour plus de détails, il est renvoyé à l'avis du Conseil d'Etat du 17 juin 2008, doc. parl. 5754⁹, ainsi qu'au commentaire des articles subséquent.

*

5. AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES ET AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

La Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse a décidé de reprendre pour l'essentiel la structure du texte telle que proposée par le Conseil d'Etat dans son premier avis du 17 juin 2008. Quant au fond, elle a fait siennes plusieurs propositions de texte formulées par le Conseil d'Etat. Elle a également apporté une série de modifications de sa propre initiative.

A noter dans ce contexte que trois amendements, les amendements 5, 8 et 11, ont fait l'objet d'une opposition formelle de la part du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 21 octobre 2008. La Commission parlementaire a tenu compte de ces oppositions formelles et apporté les modifications qui s'imposent.

Il est renvoyé aux documents parlementaires 5754¹⁰ et 5754¹¹, ainsi qu'au commentaire des articles.

*

6. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Remarques préliminaires:

- 1) L'intitulé du projet de loi a été repris par la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse du texte tel que proposé par le Conseil d'Etat dans son premier avis. L'intitulé ne se réfère dès lors plus uniquement à l'aide à l'enfance, mais aussi à l'aide à la famille.
- 2) Dans la version amendée du projet de loi, tout article porte un intitulé qui résume son contenu.

Article 1er

Cet article détermine le champ d'application du projet de loi sous rubrique.

Le libellé de cet article a été suggéré par la Haute Corporation dans son avis du 17 juin 2008 et repris par la Commission parlementaire.

Initialement, l'article 1er, qui comptait sept tirets, se bornait à rappeler les différentes conventions internationales approuvées par le Luxembourg et dont le projet de loi sous examen en constituait l'application (deux premiers tirets) respectivement annonçait les objectifs de la future loi (quatre tirets suivants). Les trois derniers tirets concernaient le champ d'application de la future loi. Le Conseil d'Etat a insisté sur la suppression de l'article 1er tel que suggéré par les auteurs du projet de loi dans la mesure où il n'a, à l'exception des trois derniers tirets, aucune valeur normative. Il a proposé de ne garder à l'article 1er que le champ d'application et a suggéré un nouveau libellé inspiré de l'article 2, paragraphe 1er de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

Article 2

Cet article énonce une série de principes destinés à guider l'aide à l'enfance et à la famille.

Dans son avis du 17 juin 2008, le Conseil d'Etat a donné à considérer que de tels principes à valeur programmatique ou symbolique n'avaient pas leur place dans une loi, en soulignant que le titre même de la future loi couvre tous les aspects énoncés.

Concernant plus particulièrement l'interdiction de toute violence au sein des familles et communautés éducatives, le Conseil d'Etat a estimé qu'une telle disposition était superflue dans la mesure où les actes visés sont sanctionnés par le Code pénal (articles 401bis et 563, 3°). Il a encore remarqué que la recommandation No 1666 du Conseil de l'Europe, à laquelle les auteurs du projet de loi se réfèrent dans le commentaire des articles, vise la prohibition des châtiments corporels, actes qui sont couverts par l'article 401bis du Code pénal.

Le Conseil d'Etat a également signalé que le concept de „*transgression intergénérationnelle*“ n'était pas un concept juridique consacré. Il a, in fine, plaidé pour la suppression de l'article 2.

La Commission parlementaire a décidé de maintenir le texte tel qu'initialement prévu, alors qu'il est important de préciser dans le texte de loi les principes qui sont inhérents à toute initiative dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la famille.

Article 3

Cet article définit les concepts d'enfants, de jeunes adultes, de personnes en détresse et d'accueil socio-éducatif.

Concernant la définition de „*jeune adulte*“, le Conseil d'Etat a tenu à rappeler que la loi relative à la protection de la jeunesse limite l'âge des adultes à 21 ans accomplis. Tout en reconnaissant que la définition de „*jeune adulte*“ puisse varier dans le temps, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il faudrait s'accorder sur une limite d'âge à inscrire dans tout le dispositif législatif. A noter que tant le texte initial que le texte amendé définit comme étant un jeune adulte toute personne âgée de 18 accomplis et de moins de 27 ans.

Quant à la définition de „*placement*“, celle-ci diffère largement de la notion inscrite dans le cadre de la loi précitée sur la protection de la jeunesse. Afin d'éviter d'éventuelles confusions, le Conseil d'Etat a proposé de réserver le terme de „*placement*“ aux seuls placements décidés par le juge. Toute autre admission dans un foyer d'accueil pourrait être défini, selon le Conseil d'Etat, comme „*un accueil hors du foyer familial*“.

L'article sous rubrique a été maintenu par la Commission parlementaire dans sa teneur initiale, sauf qu'elle a adapté, suite aux remarques du Conseil d'Etat, le point 4) dudit article. Il convient en effet

de distinguer le placement ordonné par les instances judiciaires dans le cadre de la loi de 1992 précitée de l'accueil proposé par l'ONE.

L'accueil socio-éducatif est défini comme étant l'accueil hors du foyer de la famille d'origine, en institution ou en famille d'accueil, d'enfants ou de jeunes adultes en détresse, en principe de jour et de nuit, sept jours sur sept, pour une durée d'au moins un mois et pour des motifs d'aide sociale.

Suite à cette modification via amendements, il a fallu également modifier les tirets 6 et 7 de l'article 6 nouveau.

Article 4

Cet article détermine clairement que, lorsqu'un enfant est dans une situation de détresse, les parents ou les représentants légaux ainsi que l'enfant capable de discernement sont en droit de demander à bénéficier d'aide et plus particulièrement sont en droit de demander l'assistance de l'ONE.

Il s'agit de l'article 13 initial qui concernait la responsabilité des parents et l'action subsidiaire de l'Etat et des communes. Le Conseil d'Etat a été d'avis que la responsabilité des parents ressort à suffisance des obligations du Code civil. Il a encore remarqué que le législateur envisageait d'apporter de surcroît des modifications en la matière (projet de loi 5867 relatif à la responsabilité des parents). Le Conseil d'Etat a insisté pour que le projet de loi reconnaisse, au contraire, formellement un droit à l'aide aux enfants en détresse et à leurs familles en insérant un article 3 nouveau dans le projet de loi. Ce droit doit comporter selon le Conseil d'Etat un certain nombre d'éléments tels que le droit d'un réexamen périodique du projet d'intervention ou encore le droit de révoquer à tout moment leur accord audit projet.

Concernant le deuxième volet de l'ancien article 13, qui traite des structures d'accueil flexibles à mettre en place par les communes, le Conseil d'Etat a jugé qu'il serait plus opportun de retirer cette disposition du présent projet de loi et de l'inscrire dans le projet de loi portant organisation de l'enseignement fondamental. Il faut éviter d'éparpiller dans différents textes les dispositions relatives aux maisons-relais, puisqu'il s'agit surtout de maisons-relais.⁴

La Commission parlementaire a suivi les recommandations du Conseil d'Etat et a repris le libellé de son article 3 nouveau qui est devenu l'article 4 nouveau, la Commission n'ayant pas supprimé l'article 2.

Article 5

Cet article vient instituer l'ONE et concerne également ses missions.

Il reprend les dispositions des articles 4 et 19 initiaux.

Le premier paragraphe est repris de l'article 4 ancien. Il regroupe la première phrase du paragraphe 1er et le deuxième paragraphe de l'ancien article 4. Le deuxième paragraphe de l'article sous examen a été repris des suggestions du Conseil d'Etat.

Celui-ci a, en effet, proposé dans son avis du 17 juin 2008, non seulement de reprendre les missions en matière d'aide aux enfants en détresse de l'ONE sous un nouvel article 4, mais de délimiter clairement les compétences de l'ONE et celles des cours et tribunaux. Il a proposé d'écrire au début de l'article 4 nouveau (article 5 selon la Commission) que les compétences conférés à l'ONE au titre du présent texte s'exercent dans le respect des attributions que la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse confère aux organes judiciaires. Sans cette délimitation claire et nette des compétences de l'ONE, le projet de loi sous rubrique risque de porter atteinte au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, de sorte que le Conseil d'Etat ne saurait accorder la dispense du second vote constitutionnel.

Le troisième paragraphe n'est autre que le dernier paragraphe de l'article 19 initial.

La Commission parlementaire a suivi le raisonnement de la Haute Corporation concernant le besoin de délimitation des compétences de l'ONE par rapport aux juridictions.

Article 5 (ancien)

Cet article, qui précisait les principes d'intervention de l'ONE, à savoir que cet organe intervenait en fonction du secret professionnel et de confidentialité des données recueillies ou encore en fonction

⁴ Voir également le commentaire sous l'article 12

de la concertation avec les services d'aide œuvrant sous la compétence des ministres concernés par la situation des enfants, a été supprimé suite à l'avis du Conseil d'Etat, qui a estimé que celui-ci contenait certaines dispositions redondantes et sans caractère normatif.

Article 6

Cet article précise les interventions de l'ONE.

Il s'agit en substance de l'ancien article 20 tel qu'il a été modifié suivant suggestions de la part du Conseil d'Etat formulées à l'endroit des articles 22 et 24 initiaux.

L'article 20 initial ne faisait que reprendre une liste de sept initiatives que l'ONE pouvait effectuer. C'est l'article 22 initial qui déterminait les modes de saisine de l'ONE et c'est l'article 24 initial qui précisait les modalités de réexamen des projets d'intervention socio-éducative et psychosociale.

Le Conseil d'Etat s'est étonné, au niveau du commentaire de l'ancien article 22, de l'amalgame entre les saisines à caractère politique faites par les ministres, à caractère judiciaire émanant des autorités judiciaires et des saisines individuelles provenant des enfants, de leur famille ou des acteurs professionnels. Il s'est également étonné du fait que la saisine de l'ONE ne soit pas obligatoire s'il est saisi par l'enfant ou sa famille, voire les acteurs professionnels. Il a insisté sur le fait que la saisine soit limitée aux situations individuelles. Il a fait une proposition de texte, reprise en partie par la Commission parlementaire. Selon la version amendée, l'ONE examine toutes les situations dont il est saisi, la Commission parlementaire n'ayant pas repris le bout de phrase „*et décide, le cas échéant, d'un projet d'intervention socio-éducatif, conformément aux dispositions de l'article 3, et en accord avec les services chargés des mesures d'aide prévues à l'article 5*“ telle que suggérée par le Conseil d'Etat.

Le dernier paragraphe de l'article sous rubrique relatif au réexamen des projets d'intervention par l'ONE est également repris d'une proposition de texte du Conseil d'Etat faite à l'endroit de l'article 24 ancien, sauf que la Commission parlementaire a décidé de porter le réexamen obligatoire effectué d'office à douze mois au lieu de six. La Commission parlementaire a estimé plus approprié de laisser à l'ONE un délai plus long pour le réexamen des projets d'intervention socio-éducative et psychosociale.

Article 7

Cet article concerne le traitement des données.

Il s'agit de l'article 21 initial.

Dans son avis du 17 juin 2008, le Conseil d'Etat, tout en remarquant que la constitution d'un dossier nominatif pour chaque enfant se comprend dans la mesure où le projet de loi entend conférer à l'ONE une mission de coordination et de contrôle pour les interventions dans chaque cas individuel qui va au-delà d'une simple gestion administrative, s'est interrogé sur le contenu du dossier nominatif et sur l'archivage de documents provenant d'autres institutions. Il a encore souligné que la question du contenu du dossier nominatif et de l'archivage de documents était intimement liée à celle du secret dont certains intervenants non-fonctionnaires se prévalent, y compris à l'égard de l'ONE. Il a encore donné à considérer que si les autorités judiciaires interviennent au titre de la loi sur la protection de la jeunesse, les données deviennent des données judiciaires au sens de l'article 8 de la loi du 2 août 2002 et obéissent aux règles protectrices prévues par la loi modifiée du 10 août 1992 sur la protection de la jeunesse.

Le Conseil d'Etat a encore soulevé la question de la propriété du dossier et s'est demandé s'il n'y avait pas lieu de prévoir un traitement de données similaire à celui opéré par la police.

La Commission parlementaire a décidé de maintenir le texte tel que proposé par les auteurs du projet de loi. Il est rappelé dans ce contexte qu'il s'agit d'un régime spécial, la loi afférente précisant à quelles données ont accès le parquet et la police. Or, le projet de loi sous rubrique n'entend pas aller aussi loin. Il a juste pour prétention de créer une base légale pour le traitement des données.

Articles 8 et 9

Il s'agit des articles 7 et 8 de la version gouvernementale du projet de loi sous rubrique. Ces articles ont trait d'une part, à la direction de l'ONE et, d'autre part, au cadre du personnel de l'ONE.

Le directeur de l'ONE est désigné par le ministre et nommé parmi les fonctionnaires de la carrière supérieure de l'Etat pour un mandat de sept ans renouvelable.

Le personnel comprend des collaborateurs bénéficiant du statut de fonctionnaire ou d'employé de l'Etat, chargés surtout de l'organisation et de la direction dans un esprit d'indépendance et de continuité. Il comprend aussi des collaborateurs qui sont affectés temporairement à l'ONE. Le fait que des personnes puissent être détachées pour un certain temps est très important. Il permet d'associer le „secteur“ des divers services d'aide sociale à l'enfance aux travaux de l'ONE. Cette forme d'affectation assure surtout à l'ONE l'apport indispensable de personnes très qualifiées et canalise, au sein des équipes, le risque du „burn-out“.

Le Conseil d'Etat a mis en garde contre le risque de dédoublement des effectifs existant auprès des services compétents du ministre de la Famille. Selon lui, il conviendrait d'affecter à l'ONE le personnel existant du ministère de la Famille actuellement en charge des missions qu'à l'avenir l'ONE sera censé assumer.

La Commission parlementaire a décidé de reprendre les dispositions sous rubrique telles qu'elles figurent dans le projet de loi initial.

Article 10

Cet article concerne la possibilité de confier les missions d'évaluation, d'élaboration ainsi que de concertation à des équipes multidisciplinaires composées en tout ou en partie d'agents affectés temporairement à l'ONE.

Il s'agit de l'article 9 initial auquel il a été ajouté un alinéa 4 nouveau selon lequel „*L'ONE a la faculté de recourir aux services d'experts externes dans les domaines de la médecine, des soins et thérapies, du droit, de l'enseignement ou de l'encadrement psychosocial.*“

Ce faisant, la Commission parlementaire a tenu compte de la suggestion de la Haute Corporation selon laquelle il convient de prévoir dans le projet de loi un système qui permette à l'ONE de faire appel à des experts externes en fonction des situations à traiter.

Article 11

Cet article définit la nature des mesures d'aide sociale auxquelles peuvent prétendre les enfants et les jeunes en détresse ainsi que leurs familles.

Il s'agit de l'article 15 initial tel qu'adapté suivant suggestion du Conseil d'Etat.

La Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse a ainsi supprimé le bout de phrase „*sur proposition des instances judiciaires*“, dans la mesure où le Conseil d'Etat a remarqué à juste titre que les autorités judiciaires ne proposent pas des prestations mais ordonnent des mesures.

La Commission parlementaire a encore suivi l'avis du Conseil d'Etat et a inséré la référence à la loi ASFT du 8 septembre 1998.

Le Conseil d'Etat ayant dans son avis du 17 juin 2008 fait valoir que parmi les prestations énumérées, certaines relèvent du ressort d'autres ministères, dont le ministre ayant la Santé, la Sécurité sociale ou l'Education nationale dans ses attributions, la Commission parlementaire a ajouté le bout de phrase „*soit par d'autres services et sous réserve de l'accord du ministre de tutelle*“.

Le Conseil d'Etat ayant rappelé sa proposition d'omettre le terme de „placement“ réservé aux mesures prévues par la loi de 1992, la terminologie a été adaptée aux endroits afférents de l'article.

Au niveau de l'accueil institutionnel est introduite la formule de l'„*accueil d'enfants de moins de trois ans*“. Au niveau de l'accueil familial, il est distingué entre l'accueil de jour et de nuit, d'un côté et l'accueil de jour, de l'autre côté.

Au point u) est ajoutée la mesure de la consultation psychotraumatologique.

Sur suggestion du Conseil d'Etat, est remplacé dans la phrase introductive le terme de „*prestations*“ par celui de „*mesures*“.

Un nouveau point y) reprend „*l'orientation, la coordination et l'évaluation des mesures développées au bénéfice d'un même enfant, de sa famille ou d'un jeune adulte*“, mesure prévue dans le texte du projet de loi initial dans les forfaits à l'article 26, point 14) (article 15 nouveau).

Il a été également apporté des adaptations d'ordre terminologique découlant des amendements adoptés au niveau de l'article 3.

Dans son avis du 21 octobre 2008, le Conseil d'Etat a constaté que le commentaire de l'amendement relatif à l'article sous rubrique (amendement 5) ne cadrerait pas avec le nouveau texte proposé, dans la

mesure où certains points continuent à parler de placement institutionnel respectivement de placement familial. Le Conseil d'Etat, tout en admettant que l'omission de supprimer le terme de „placement“ est due à une inadvertance, a reformulé son opposition formelle concernant ce point.

La Commission parlementaire a redressé l'erreur en supprimant le terme de „placement“ au niveau des points a), b), c) et d).

Article 12

Cet article vient souligner la responsabilité de l'Etat et des communes en la matière.

Dans son avis du 17 juin 2008, le Conseil d'Etat a préconisé sous le commentaire de l'article 13 que soit clairement reconnu un droit à l'aide aux enfants en détresse et à leurs familles. Ce droit se trouve inscrit à l'actuel article 3.

Concernant le volet de l'article 13 qui traite des structures d'accueil flexibles à mettre en place par les communes, le Conseil d'Etat, bien que conscient qu'il faille donner une base légale suffisante au règlement grand-ducal du 20 juillet 2005 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de maisons-relais pour enfants, a insisté pour que les dispositions relatives à cette forme d'accueil ne soient pas éparpillées dans différents textes de loi.

La Commission parlementaire a suivi le raisonnement de la Haute Corporation et a adopté un nouvel article 3. Concernant la responsabilité de l'Etat et des communes, il a estimé nécessaire de faire figurer celle-ci au niveau du projet de loi sous rubrique. Elle a décidé d'adapter en conséquence l'article 13 initial. Dans le domaine visé de l'aide à l'enfance et à la famille, la mission de prévention et d'orientation parentale en cas de détection de difficultés entravant le développement de l'enfant a été précisée.

Le Conseil d'Etat a approuvé l'amendement parlementaire dans son avis complémentaire.

Article 13

Cet article a trait à la qualité des mesures d'aide sociale. Il définit plus précisément les obligations auxquelles sont soumis les services d'aide sociale à l'enfance. Le gestionnaire d'un tel service doit entre autres disposer d'un agrément. Il est encore tenu de promouvoir la participation des enfants et des parents bénéficiaires de ces mesures d'aide ou de documenter ses prestations, voire de coopérer avec l'ensemble des partenaires impliqués.

Il s'agit de l'article 16 initial.

Dans son avis du 17 juin 2008, le Conseil d'Etat a proposé la suppression de cet article, alors qu'il ne voit pas la nécessité de prévoir une reconnaissance supplémentaire pour les services d'aide sociale vu que l'agrément relève de la loi ASFT.

La Commission parlementaire a maintenu l'article tout en apportant des précisions via amendements.

Il a été ajouté à la phrase introductive „et y“. Un quatrième tiret nouveau a été également prévu dont le libellé est le suivant: „– de participer à la lutte contre la violence et la toxicomanie ainsi qu'à la prévention du suicide“. Il est important de mentionner explicitement le domaine de la prévention du suicide parmi les mesures d'aide. Il est encore rappelé que le terme „prestations“ est à chaque fois remplacé par celui de „mesures d'aide“.

Articles 14 à 16

Les articles 14 et 15 ont trait aux frais de fonctionnement de l'ONE, qui sont pris en charge par l'Etat, et la participation étatique par forfaits des mesures d'aides. Concernant l'article 15, l'alinéa 1er a été repris de l'article 26 initial, alors que les alinéas 2 et 3 ont été repris de l'article 28 initial.

L'article 16 concerne les modalités de fixation des forfaits. Il s'agit de l'ancien article 27.

Dans son premier avis, le Conseil d'Etat a recommandé aux auteurs du projet de loi de revoir ces dispositions, au demeurant fortement critiquées par certaines chambres professionnelles. Il s'est opposé formellement notamment à la disposition de l'article 26 initial qui définit des forfaits sans en fixer les montants et sans disposer que le Gouvernement les fixera annuellement, ce qui est contraire aux articles 99 et 103 de la Constitution.

Afin de tenir compte des nombreuses critiques émises à l'égard du nouveau système de financement, la Commission a décidé de faire exister parallèlement l'ancien système de subventionnement et le

nouveau système de participation par forfaits aussi longtemps que cela s'avère nécessaire, partant sans fixer un délai maximum pour la coexistence des deux systèmes. Le prestataire bénéficiant actuellement d'une convention „classique“ aura un choix. Il pourra opter pour la participation par forfaits. Les représentants des ONG qui ont été consultés approuvent cette modification tout en considérant que le nouveau système sera plus favorable dans la perspective tant des bénéficiaires que des prestataires.

A noter encore qu'au niveau de l'article 26 initial (article 15 nouveau), il a été ajouté à la phrase introductive la partie de phrase „de l'accord des prestataires“.

Il a été encore apporté des modifications à la liste des forfaits. Ces modifications découlent de celles apportées aux mesures sociales d'aide.

Dans son avis du 21 octobre 2008, le Conseil d'Etat a constaté que selon le texte amendé, l'Etat „peut participer aux frais“, alors que selon le texte d'origine, la participation étatique était obligatoire, sans que cette modification ait été commentée. Il a encore donné à considérer que, pour autant que les mesures de placement sont ordonnées par les autorités judiciaires compétentes en la matière et que les mesures d'aide sont proposées par l'ONE, les organismes œuvrant dans le domaine social, familial, thérapeutique réalisent une mission à caractère public. La participation de l'Etat au financement des placements et mesures d'aide devrait donc être garantie par la loi.

Quant au mode de financement par forfaits, le Conseil d'Etat a regretté qu'il n'ait pas été suivi dans sa proposition d'introduire cette nouveauté via la modification de la loi ASFT. Il s'est encore étonné qu'aucune suite n'ait été donnée aux questions constitutionnelles soulevées dans son avis du 17 juin 2008 et a rappelé que pour répondre aux exigences de l'article 99 de la Constitution, aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. Il a donné à considérer qu'il ne saurait lever son opposition formelle sur ce point que si la loi prévoit expressément que les modalités de fixation des forfaits, ainsi que leurs montants, sont précisés par voie de règlement grand-ducal. Il a proposé d'omettre le dernier alinéa de l'article 15 tel qu'amendé et de modifier l'article 16 de la manière suivante:

„Art. 16. Les modalités de fixation des forfaits ainsi que leurs montants sont déterminés par règlement grand-ducal. Ces forfaits ne concernent pas les investissements des prestataires au niveau des infrastructures et des équipements.“

La Commission parlementaire a substitué au niveau de l'article 15 les termes de „l'Etat peut participer“ par „l'Etat participe“.

Elle a également biffé le dernier alinéa de l'article 15 et repris la proposition de texte de la Haute Corporation faite à l'endroit de l'article 16.

Articles 17 et 18

Il s'agit des anciens articles 29 et 30. Ces articles concernent l'adaptation des forfaits et la participation des parents aux frais relatifs aux mesures proposées. L'article 18 dispose que les prestations familiales sont déduites de la participation de l'Etat.

Concernant l'article 17, la Commission parlementaire a ajouté aux motifs justifiant une adaptation des forfaits un taux d'inscription bas en raison d'une demande réduite de la mesure prestée.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat s'est montré surpris de cet ajout dans la mesure où les auteurs du projet de loi avaient voulu favoriser une plus grande flexibilité dans l'offre des prestations, afin de réagir plus vite aux nouvelles situations de détresse et d'éviter de financer des structures qui ne sont pas adaptées à l'évolution des besoins. Il a proposé, soit d'omettre cet ajout, soit d'écrire „suite à la demande réduite temporaire“.

La Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse a suivi la deuxième suggestion du Conseil d'Etat et apporté les précisions proposées.

Article 19

Cet article vient instituer un Conseil supérieur de l'aide à l'enfance et à la famille.

Cet article a été ajouté suite à l'avis du Conseil d'Etat du 17 juin 2008. En conformité avec cet avis, les divers organes prévus aux articles 6 (commission consultative de l'ONE), 10 (conseil supérieur de l'enfance et de la famille) et 18 (comité interministériel d'aide à l'enfance) du projet de loi sous rubrique dans sa version originale ont été remplacés par un Conseil supérieur de l'aide à l'enfance et à la famille, dénomination reprise du Conseil d'Etat. Au niveau de la composition de cet organe, la Commission a suivi les suggestions de la Haute Corporation.

Dans son avis du 21 octobre 2008, le Conseil d'Etat s'est opposé formellement au maintien de la dernière phrase de l'article 19 nouveau: „*Les membres du conseil et les collaborateurs de son secrétariat bénéficient par séance de travail d'indemnités dont les montants sont fixés par le gouvernement.*“

Ces indemnités, qui constituent des charges grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice, relèvent des matières réservées à la loi en vertu de l'article 99 de la Constitution. Dans la mesure où la loi trace les grands principes, le pouvoir réglementaire d'attribution peut en fixer le détail selon l'article 32(2) de la Constitution. Le Conseil d'Etat a proposé de libeller la dernière phrase de l'article sous rubrique: „*L'indemnité à allouer aux membres du Conseil et aux collaborateurs de son secrétariat est fixée par règlement grand-ducal.*“

La Commission a fait sienne la suggestion du Conseil d'Etat et modifié la dernière phrase de l'article sous examen conformément au libellé proposé par la Haute Corporation.

Article 21

Cet article a été ajouté via amendements parlementaires. Il a semblé judicieux de prévoir un délai suffisamment long pour l'entrée en vigueur du présent texte dans la mesure où il s'agit de mettre en place l'ONE ce qui nécessite un peu de temps.

Article 20 (ancien)

Cet article a été inséré via amendements parlementaires suite aux observations du Conseil d'Etat. Il venait abroger l'arrêté grand-ducal du 19 janvier 1952, le règlement grand-ducal du 29 mars 1975 et le règlement grand-ducal du 26 janvier 1982 portant création d'un Conseil supérieur de la Famille et de l'enfance.

Dans son avis du 21 octobre 2008, le Conseil d'Etat a rappelé qu'il avait effectivement demandé dans son premier avis l'abrogation de ces arrêtés et règlements, tout en soulignant qu'il avait demandé que cette abrogation se fasse après l'adoption de la loi en projet. Il a encore rappelé que le parallélisme des formes s'oppose à ce qu'une loi abroge des règlements ou arrêtés. Il a demandé à ce que l'article 20 soit supprimé sous peine d'opposition formelle.

La Commission parlementaire a suivi le raisonnement de la Haute Corporation et a supprimé ledit article.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse recommande en sa majorité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 5754 dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

relatif à l'aide à l'enfance et à la famille

Chapitre 1er – *Champ d'application, principes, définitions et droit à l'aide*

Art. 1er. *Champ d'application*

La présente loi s'applique à tout enfant se trouvant sur le territoire du Grand-Duché et à tout jeune adulte en détresse qui en fait la demande.

Art. 2. *Principes*

L'Etat, les communes ainsi que les gestionnaires des services impliqués au niveau de l'aide à l'enfance sont tenus de faire respecter les principes de la dignité et de la valeur de la personne humaine, de la non-discrimination et de l'égalité des droits, notamment en ce qui concerne le sexe, la race, les ressources physiques, psychiques et mentales, l'origine nationale ou ethnique, la langue, la situation familiale, l'appartenance sociale, la situation de fortune, les convictions philosophiques et religieuses.

Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

Au sein notamment des familles et des communautés éducatives, la violence physique et sexuelle, les transgressions intergénérationnelles, les traitements inhumains et dégradants ainsi que les mutilations génitales sont prohibés.

Art. 3. *Définitions*

On entend dans la présente loi:

- 1) par „enfants“, en reprenant la définition de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989, les mineurs de moins de dix-huit ans;
- 2) par „jeunes adultes“, les personnes âgées au moins de dix-huit ans accomplis et de moins de vingt-sept ans;
- 3) par personnes „en détresse“, des enfants ou des jeunes adultes des deux sexes qui soit sont menacés dans leur développement physique, mental, psychique ou social, soit courent un danger physique ou moral, soit risquent l'exclusion sociale et professionnelle;
- 4) par „accueil socio-éducatif“, l'accueil hors du foyer de la famille d'origine, en institution ou en famille d'accueil, d'enfants ou de jeunes adultes en détresse, en principe de jour et de nuit, sept jours sur sept, pour une durée d'au moins un mois et pour des motifs d'aide sociale.

Art. 4. *Droit à la demande d'aide*

Dans des situations d'enfants en détresse, les parents ou représentants légaux ainsi que l'enfant capable de discernement sont en droit de demander l'assistance de l'Office national de l'enfance.

Ils participent à l'élaboration du projet d'intervention socio-éducatif et psychosocial prévu à l'article 6 ci-après, qui a été élaboré ou validé par l'Office national de l'enfance.

Ce projet ne prend effet que s'il est signé par les parents ou représentants légaux et l'enfant capable de discernement. L'enfant, ses parents ou représentants légaux ont le droit de demander à tout moment le réexamen, voire la révocation du projet d'intervention.

Chapitre 2 – *Office national de l'enfance*

Art. 5. *Mission*

Il est créé un Office national de l'enfance (ONE) qui est placé sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions la famille, appelé „ministre“ ci-après.

Dans le respect des compétences reconnues par la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse aux autorités judiciaires, l'ONE a la mission de veiller à la mise en œuvre de l'aide sociale des enfants et *des jeunes adultes* en détresse.

Dans tous les cas, l'intervention des cours et tribunaux prime sur celle de l'ONE. En cas de procédures pendantes devant les cours et tribunaux, l'ONE ne peut intervenir qu'à la demande expresse des instances judiciaires.

Art. 6. Initiatives, saisine, réexamen

L'intervention de l'ONE s'effectue par les initiatives suivantes:

- évaluer individuellement les ressources et les difficultés d'enfants, de jeunes adultes et de familles dont la situation est considérée comme critique par des acteurs des domaines psychosocial, scolaire, médical ou judiciaire;
- organiser des séances de concertation familiale et institutionnelle pour faire participer les enfants, les jeunes adultes, les parents, les prestataires anciens et futurs à l'élaboration de projets d'intervention socio-éducative et psychosociale;
- motiver l'enfant et ses parents ou représentants légaux à souscrire aux projets élaborés dans l'intérêt supérieur de l'enfant;
- valider, le cas échéant, pour ces enfants ou jeunes adultes et leurs familles, des projets d'intervention socio-éducative et psychosociale;
- désigner, dans le cadre de tout projet d'intervention socio-éducative et psychosociale, un prestataire chargé, au bénéfice de l'enfant, du jeune adulte et de leur famille, d'une mission d'orientation, de coordination et d'évaluation des mesures;
- assurer le suivi des mesures d'accueil socio-éducatif et veiller à la réévaluation régulière des enfants concernés;
- dresser chaque semestre la liste des enfants vivant au Luxembourg qui, aux dates du 1er avril et du 1er octobre, sont accueillis ou placés en institution ou en famille d'accueil au Luxembourg ou à l'étranger.

L'ONE examine toutes les situations dont il est saisi.

L'ONE réexamine tout projet d'intervention socio-éducative et psychosociale, soit de sa propre initiative, soit suite à la demande d'une des parties impliquées et au moins tous les douze mois.

Art. 7. Traitement de données

Au vu des initiatives énumérées à l'article 6 ci-avant, il est créé un traitement de données à caractère personnel dont le responsable du traitement est l'ONE.

Le dossier nominatif de chaque enfant peut être consulté par ses parents et l'enfant capable de discernement. Il est anonymisé à la demande de la personne concernée dès qu'elle a atteint l'âge de la majorité.

Les données transmises à des fins de statistiques, de documentation et de recherche, préalablement, doivent être rendues anonymes.

Art. 8. Direction

La direction de l'ONE est confiée à une personne chargée de la direction qui est désignée par le ministre et qui est nommée pour des mandats renouvelables de sept ans, parmi les fonctionnaires de la carrière supérieure de l'Etat. Elle exerce ses missions sous l'autorité du ministre. Elle bénéficie d'une indemnité mensuelle non pensionnable de trente points indiciaires.

Art. 9. Personnel

Le cadre du personnel de l'ONE comprend les emplois et les fonctions suivants:

- 1) dans la carrière supérieure de l'administration:
 - des attachés de Gouvernement,
 - des psychologues,
 - des pédagogues,
 - des criminologues;
- 2) dans la carrière moyenne de l'administration:
 - des assistants sociaux ou assistants d'hygiène sociale,

- des ergothérapeutes,
 - des infirmiers gradués,
 - des pédagogues curatifs,
 - des éducateurs gradués,
 - des rédacteurs;
- 3) dans la carrière inférieure de l'administration:
- des éducateurs,
 - des expéditionnaires.

Le cadre prévu ci-dessus peut être complété par des employés, des stagiaires et des ouvriers de l'Etat suivant les besoins de service et dans la limite des crédits budgétaires.

Des fonctionnaires ou employés d'autres administrations peuvent être détachés à l'ONE. Des enseignants des différents ordres d'enseignement peuvent être détachés à l'ONE, pour des tâches complètes et partielles et à durée déterminée.

Les fonctionnaires de l'ONE, détachés à titre définitif à d'autres administrations ou services, sont placés hors cadre et libèrent l'emploi qu'ils occupaient; ils peuvent avancer parallèlement à leurs collègues de rang égal ou immédiatement inférieur au moment où ces derniers bénéficient d'une promotion.

Art. 10. *Equipes multidisciplinaires*

Les missions d'évaluation, d'élaboration de projets d'intervention ou de concertation énumérées à l'article 6 ci-avant peuvent être confiées à des équipes multidisciplinaires composées en tout ou en partie d'agents affectés temporairement à l'ONE tout en étant maintenus dans leurs statut, carrière et grade.

L'Etat prend en charge les traitements et salaires de ces agents.

Les collaborateurs des équipes multidisciplinaires se qualifient par

- leur formation professionnelle dans les domaines de la santé et des soins, du droit, de la pédagogie, de la psychologie, de la psychothérapie, de la médiation ou du travail social,
- leur expérience professionnelle d'au moins cinq ans,
- leur formation continue dans les domaines de l'évaluation psychosociale, de la médiation et des droits humanitaires.

L'ONE a la faculté de recourir aux services d'experts externes dans les domaines de la médecine, des soins et thérapies, du droit, de l'enseignement ou de l'encadrement psychosocial.

Chapitre 3 – *Aide sociale des enfants et des jeunes adultes en détresse*

Art. 11. *Mesures d'aide sociale*

Dans le cadre de la présente loi et sous réserve de l'application des dispositions de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, l'aide sociale aux enfants et aux jeunes adultes en détresse et à leurs familles peut comprendre les mesures d'aide suivantes, pour autant qu'elles sont assurées, soit par des services œuvrant sous la tutelle du ministre, soit par d'autres services et sous réserve de l'accord préalable du ministre de tutelle:

- a) l'accueil socio-éducatif en institution, de jour et de nuit, d'enfants ou de jeunes adultes d'après l'une des cinq formules suivantes:
 - accueil de base,
 - accueil orthopédagogique,
 - accueil psychothérapeutique,
 - accueil urgent en situation de crise psychosociale aiguë,
 - accueil d'enfants de moins de trois ans,
- b) l'accueil socio-éducatif dans une institution spécialisée à l'étranger, de jour et de nuit, d'enfants ou de jeunes adultes,

- c) l'accueil socio-éducatif en famille d'accueil d'enfants ou de jeunes adultes d'après deux formules:
 - accueil de jour et de nuit,
 - accueil de jour,
- d) l'accueil socio-éducatif de jour d'enfants ou de jeunes adultes dans un foyer orthopédagogique ou psychothérapeutique,
- e) l'accueil éducatif de jour et de nuit d'enfants ou de jeunes adultes dans un internat socio-familial,
- f) l'accueil éducatif de jour ou de nuit dans une structure d'accueil pour enfants et/ou jeunes adultes,
- g) l'accueil sociofamilial d'enfants par des assistants parentaux,
- h) l'aide sociofamiliale en famille,
- i) l'assistance psychique, sociale ou éducative en famille,
- j) l'intervention orthopédagogique précoce,
- k) le soutien psychosocial d'enfants ou de jeunes adultes par la psychomotricité,
- l) le soutien psychosocial d'enfants ou de jeunes adultes par la logopédie ou l'orthophonie,
- m) le soutien psychosocial d'enfants ou de jeunes adultes par l'expression corporelle, artistique et artisanale,
- n) le soutien psychosocial d'enfants ou de jeunes adultes par le contact dirigé avec des animaux ou l'environnement,
- o) la médiation familiale et sociale,
- p) la formation parentale et familiale de jeunes et de parents,
- q) la formation affective et relationnelle d'enfants et de jeunes adultes,
- r) l'accueil d'enfants, de jeunes adultes et de familles pour des activités socio-éducatives ou socio-familiales d'animation, de loisir et de vacances,
- s) l'assistance psychosociale de familles et d'enfants avant, pendant et après l'adoption,
- t) le conseil juridique d'enfants et de jeunes adultes ou de familles avant, pendant et après l'adoption,
- u) la consultation psychologique, psycho-affective, psychothérapeutique ou psychotraumatologique d'enfants, de jeunes adultes, de parents et de familles,
- v) l'assistance médicale, pédiatrique, gynécologique ou psychiatrique des prestataires,
- w) l'assistance psychothérapeutique des prestataires,
- x) l'assistance juridique des prestataires,
- y) l'orientation, la coordination et l'évaluation des mesures développées au bénéfice d'un même enfant, de sa famille ou d'un jeune adulte.

Art. 12. *Intégration, participation et prévention*

Sur le plan de l'intégration et de la participation des enfants ainsi qu'en matière de prévention, l'Etat et les communes interviennent de manière subsidiaire pour assister les familles.

Ils ont notamment la mission

- de soutenir les parents au niveau de la conciliation de la vie familiale et professionnelle,
- de leur proposer des services d'assistance éducative et de les orienter, en cas de besoin, vers des prestataires proposant des interventions spécialisées adaptées,
- de contribuer par des formules d'accueil éducatif précoce au développement physique, cognitif, psychomoteur, linguistique, psychique et social des enfants,
- de prévenir l'exclusion sociale et culturelle des enfants,
- d'instituer des formes de participation citoyenne active au bénéfice des enfants, des parents et des familles.

Sur les plans local, communal ou intercommunal, les communes promeuvent, avec le soutien de l'Etat, la création de structures d'accueil flexibles pour enfants.

Art. 13. *Qualité des mesures d'aide*

Pour être reconnu comme service d'aide sociale à l'enfance, le gestionnaire des mesures d'aide énumérées sous a), c), d), e), f), g), h), i), j), o), p), q), r), s), u) et y) à l'article 11 ci-avant est obligé

- de disposer d'un agrément délivré par le ministre compétent, conformément à la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique ou à toute autre disposition légale ou réglementaire,
- de définir un projet d'orientation de ses activités, conformément aux droits de l'enfant et témoignant de sa sensibilité particulière pour les enfants affectés au niveau de leurs capacités physiques, mentales, psychiques, sociales ou culturelles,
- de promouvoir la participation des enfants et des parents bénéficiaires de ses mesures d'aide,
- de participer à la lutte contre la violence et la toxicomanie ainsi qu'à la prévention du suicide,
- d'établir un règlement d'ordre interne précisant les conditions d'accès aux mesures d'aide et définissant les droits et les obligations des membres du personnel et des usagers,
- de documenter de façon appropriée les mesures d'aide prestées,
- d'organiser régulièrement des séances de supervision ou de formation continue au bénéfice de son personnel,
- de coopérer avec les ministres concernés par la situation des enfants, le procureur d'Etat et le tribunal de la jeunesse, l'„Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand“ et l'ONE,
- de veiller régulièrement à une évaluation externe de la qualité de ses mesures d'aide.

Chapitre 4 – *Participation financière de l'Etat*

Art. 14. *Frais de fonctionnement de l'ONE*

L'Etat assure les frais de fonctionnement de l'ONE.

Art. 15. *Participation par forfaits*

Pour autant qu'elles aient été ordonnées par les instances judiciaires, en application de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, ou proposées par l'ONE, conformément aux dispositions de l'article 6 ci-avant, de l'accord des prestataires concernés, l'Etat participe aux frais des mesures d'aide suivantes par des forfaits mensuel, journaliers ou horaires:

- 1) un forfait journalier pour le placement institutionnel ou l'accueil socio-éducatif de jour et de nuit d'après la formule d'accueil de base,
- 2) un forfait journalier pour le placement institutionnel ou l'accueil socio-éducatif de jour et de nuit d'après la formule d'accueil orthopédagogique,
- 3) un forfait journalier pour le placement institutionnel ou l'accueil socio-éducatif de jour et de nuit d'après la formule d'accueil psychothérapeutique ou d'accueil urgent en situation de crise psychosociale aiguë ou d'accueil d'enfants de moins de trois ans,
- 4) un forfait journalier pour le placement familial ou l'accueil socio-éducatif en famille d'accueil d'après la formule d'accueil de jour et de nuit,
- 5) un forfait journalier pour le placement familial ou l'accueil socio-éducatif en famille d'accueil d'après la formule d'accueil de jour,
- 6) un forfait journalier pour le placement ou l'accueil socio-éducatif de jour dans un foyer orthopédagogique ou psychothérapeutique,
- 7) un forfait horaire pour l'aide sociofamiliale en famille,
- 8) un forfait horaire pour l'assistance psychique, sociale ou éducative en famille,
- 9) un forfait horaire pour la consultation psychologique, psycho-affective, psychothérapeutique ou psychotraumatologique,
- 10) un forfait horaire pour la médiation familiale et sociale,
- 11) un forfait horaire pour les interventions d'orthopédagogie précoce, de psychomotricité, de logopédie ou d'orthophonie,

- 12) un forfait horaire pour le soutien psychosocial par l'expression corporelle, artistique et artisanale ou par le contact dirigé avec des animaux ou l'environnement,
- 13) un forfait horaire pour l'assistance médicale, pédiatrique, gynécologique ou psychiatrique des prestataires,
- 14) un forfait horaire pour l'assistance psychothérapeutique ou juridique des prestataires,
- 15) un forfait mensuel d'orientation, de coordination et d'évaluation des mesures développées au bénéfice d'un même enfant, de sa famille ou du jeune adulte.

Les fonds nécessaires à la participation étatique aux frais des mesures d'aide énumérées ci-dessus, par des forfaits mensuel, journaliers ou horaires, sont inscrits au budget de l'Etat.

Art. 16. Modalités de la fixation des forfaits

Les modalités de fixation des forfaits ainsi que leurs montants sont déterminés par règlement grand-ducal.

Ces forfaits ne concernent pas les investissements des prestataires au niveau des infrastructures et des équipements.

Art. 17. Adaptation des forfaits

En supplément de sa participation conformément aux dispositions des articles 15 et 16 ci-avant, le gouvernement peut contribuer aux mesures d'aide visées par des subventions extraordinaires accordées temporairement à des prestataires dont les bilans financiers accusent des déficits résultant de l'ancienneté de leur personnel, de taux d'inscription bas suite à une demande réduite temporaire de leur prestation, de la mise en œuvre de projets innovateurs, de la réorganisation de leurs services ou du développement d'activités répondant à une demande formelle du ministre.

Art. 18. Prestations familiales et participation des parents

En cas de placement et d'accueil socio-éducatif de jour et de nuit en institution ou en famille d'accueil, les prestations familiales dont bénéficie l'enfant, pour la durée de l'accueil, sont versées au prestataire. Elles sont déduites de la participation étatique.

Pour l'ensemble des mesures d'aide énumérées à l'article 15 ci-avant, le ministre peut demander une participation financière aux parents selon des modalités à préciser par voie de règlement grand-ducal.

Chapitre 5 – Conseil supérieur de l'aide à l'enfance et à la famille

Art. 19. Missions et composition

Il est institué un conseil supérieur de l'aide à l'enfance et à la famille qui a les missions suivantes:

- conseiller le gouvernement et les ministres compétents en particulier dans toute question ayant trait à l'aide à l'enfance et à la famille,
- évaluer les besoins en matière d'aide à l'enfance et à la famille,
- suivre l'évolution de l'ONE et des prestataires oeuvrant dans le domaine visé,
- promouvoir des relations d'échange et de coordination entre les prestataires.

Le conseil comprend seize membres qui sont nommés par le gouvernement pour des mandats renouvelables de cinq ans et qui sont désignés d'après les critères suivants:

- un membre représentant le ministre ayant dans ses attributions la famille,
- un membre représentant le ministre ayant dans ses attributions l'éducation nationale,
- un membre représentant le ministre ayant dans ses attributions la justice,
- un membre représentant le ministre ayant dans ses attributions la santé,
- deux membres représentant les instances judiciaires,
- trois membres représentant les prestataires offrant des services d'aide à l'enfance et à la famille,
- trois membres représentant les associations regroupant des familles, des parents ou des jeunes,

- quatre membres désignés en fonction de leur compétence professionnelle dans les domaines psychosocial, socio-éducatif, juridique, médical ou de soins.

Le conseil est présidé par le représentant du ministre ayant dans ses attributions la famille. Les travaux de secrétariat sont effectués par des fonctionnaires ou employés du ministère de la Famille. L'indemnité à allouer aux membres du Conseil et aux collaborateurs de son secrétariat est fixée par règlement grand-ducal.

Chapitre 6 – *Disposition finale*

Art. 20. La présente loi entre en vigueur six mois après sa publication au Mémorial.

Luxembourg, le 13 novembre 2008

Le Rapporteur,
Jean-Paul SCHAAF

La Présidente,
Marie-Josée FRANK

Service Central des Imprimés de l'Etat

5754/13

N° 5754¹³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI

relatif à l'aide à l'enfance et à la famille

* * *

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(9.12.2008)

Le Conseil d'Etat,

appelé par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 21 novembre 2008 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

PROJET DE LOI

relatif à l'aide à l'enfance et à la famille

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 20 novembre 2008 et dispensé du second vote constitutionnel;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'Etat en ses séances des 17 juin 2008 et 21 octobre 2008;

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 9 décembre 2008.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER

Service Central des Imprimés de l'Etat

Document écrit de dépôt

Dépôt: Mme Lydie Err

20.11.2008

PL 5754

**MOTION**


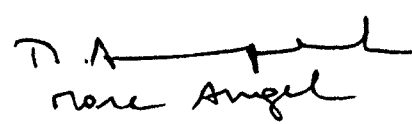
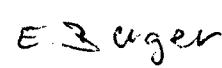
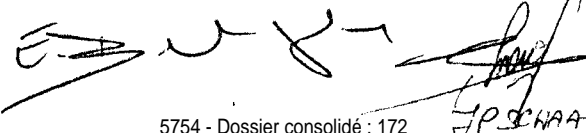
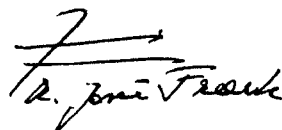
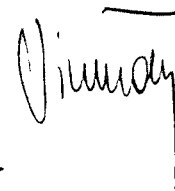
4

La Chambre des Députés

- considérant que la Convention des droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies les 20 novembre 1989 énonce entre autres le droit de participation de l'enfant dans le contexte de l'action éducative ;
- considérant que le projet de loi 5754 relatif à l'aide à l'enfance accorde une place prépondérante à la participation des personnes concernées, plus particulièrement des enfants et de leurs parents ;
- considérant que lors du débat sur la jeunesse en détresse en 2003, la Commission spéciale « jeunesse en détresse » avait recommandé le recours à une instance de médiation afin de régler des situations de crise familiale ;
- considérant que selon l'article 4 du présent projet de loi les parents ou représentants légaux ainsi que l'enfant capable de discernement participent à l'élaboration du projet d'intervention socio-éducatif et psychosocial les concernant ;
- considérant que ce projet ne prend effet que s'il est signé par les parents ou représentants légaux et l'enfant capable de discernement ;
- considérant la proposition de loi 4969 portant introduction de la médiation civile et commerciale dans le Nouveau Code de Procédure Civile discutée et analysée dans le contexte de la réforme du divorce ;
- considérant que le projet de loi 5867 relatif à la responsabilité parentale prévoit qu'afin « de faciliter la recherche par les parents d'un exercice consensuel de la responsabilité parentale, le juge peut leur proposer une mesure de médiation » ;

Invite le Gouvernement

- de prévoir, qu'en cas de désaccord sur le projet d'intervention socio-éducatif et psychosocial la médiation sera proposée aux parties concernées.


 ERR

 Nicole Angel

 E. Buge

 J. J. SchAAF

 R. Jean-François

 J. J. SchAAF

5754

MEMORIAL
Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg



MEMORIAL
Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxembourg

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 192

22 décembre 2008

Sommaire

LOI RELATIVE A L'AIDE A L'ENFANCE ET A LA FAMILLE

Loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille page [2584](#)