

N° 7189

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

PROJET DE LOI**portant création d'un Institut public d'aide
à l'enfance et à la jeunesse**

* * *

*(Dépôt: le 29.9.2017)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (2.8.2017).....	1
2) Exposé des motifs	2
3) Texte du projet de loi.....	7
4) Commentaire des articles	11
5) Fiche financière	19
6) Fiche d'évaluation d'impact.....	21
7) Avis de la Commission nationale pour la protection des données (10.3.2017)	24

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

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

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le Projet de loi portant création d'un Institut public d'aide à l'enfance et à la jeunesse.

Cabasson, le 2 août 2017

*Le Ministre de l'Education nationale,
de l'Enfance et de la Jeunesse,*

Claude MEISCH

HENRI

*

EXPOSE DES MOTIFS

L'institution „Maisons d'Enfants de l'Etat“ arrive aujourd'hui à un nouveau tournant de sa longue et riche histoire. Née en 1884, issue d'une séparation de l'Hospice Central d'Ettelbruck (aujourd'hui le Centre Hospitalier Neuropsychiatrique d'Ettelbruck), cette institution, appelée Hospice du Rham, puis Centre du Rham, a été appelée tout au long de son histoire à remplir des missions spécifiques lui confiées par l'Etat. Un bref rappel sur l'histoire de cette institution permet de mieux comprendre le sens de la présente réforme.

Au milieu du XIXe siècle, peu de temps après l'obtention de l'indépendance du pays, l'Etat luxembourgeois avait le souci de créer des structures sociales, alors que le pays n'était pas sorti d'une indigence certaine. La création de l'institution s'inscrivait dans un grand discours sur le traitement de l'indigence et, de manière plus générale, dans une volonté politique de modernisation des bases législatives dans les domaines de la santé publique (notamment le service sanitaire des pauvres), de la bienfaisance publique, de la répression de la mendicité et de l'instruction publique.

Lors de sa création en 1855, l'Hospice Central d'Ettelbruck a été à la fois dépôt de mendicité, hôpital général et asile d'aliénés. Dès 1870, il est apparu au législateur qu'il fallait créer, instituer une autre prise en charge pour les enfants accueillis jusque-là à l'Hospice Central d'Ettelbruck, qui fut réformé en vue du traitement de l'aliénation. Les enfants étaient transférés au plateau du Rham, ensemble avec les personnes âgées valides pour y cohabiter pendant un siècle. Ils sont repartis, en 1980, alors que le Centre du Rham fut converti en Centre intégré pour personnes âgées et a rejoint l'établissement public Servior.

Entre 1884 et 1980, le discours qui a fait institution pour les enfants accueillis au Centre du Rham a été celui du traitement de l'indigence et plus tard celui de la protection de la jeunesse. Le discours relatif au traitement de l'indigence comportait deux volets: le volet de la bienfaisance et le volet répressif. Jusqu'à la fin du XIXe siècle, le traitement de l'indigence était fortement lié à un discours répressif. Enfants pauvres et enfants délinquants étaient très rapprochés dans les discours de l'époque (il fallait faire expier des fautes commises, imposer aux délinquants des traitements mortifiants pour les détourner de leur mode de vie). Les mineurs étaient placés en maison de correction qui était un département à l'intérieur de la maison de détention des adultes. Le code pénal de 1879 introduit une première distinction entre adultes et mineurs de moins de 16 ans. Les mineurs reconnus comme ayant agi avec discernement furent placés dans un institut spécial d'éducation et de redressement, toujours dans l'enceinte de la prison pour adultes. Les mineurs acquittés pour avoir agi sans discernement étaient mis à la disposition du gouvernement et placés dans une maison dite d'éducation ou dans un établissement spécial de réforme ou de charité ou encore mis en apprentissage. L'Hospice du Rham a admis ces enfants mis à disposition du gouvernement. Il y avait une pratique courante de transférer des enfants de la maison d'éducation („Winnschoul“) au Grund dans un orphelinat (dont l'Hospice du Rham) ou l'inverse, sans qu'il eût été clair selon quels critères ces décisions avaient été prises sinon des critères de discipline.

En 1890, le président de la commission administrative des établissements pénitentiaires, Monsieur Auguste Ulveling, a été le premier à se soucier publiquement de la question de la „protection de l'enfance moralement abandonnée“. 40 ans plus tard, la première loi sur la protection de l'enfance a vu le jour, en date du 2 août 1939. Cette loi a disposé qu'un mineur auquel est imputé une infraction d'après la loi pénale n'est pas déféré à la juridiction répressive. Le concept de protection de l'enfance, tel qu'il a été véhiculé à travers cette loi, a systématiquement et durablement marqué l'orientation donnée au Centre du Rham et aux institutions privées. Constituant au départ un modèle innovateur, ce concept s'est figé, au fil des décennies, sans pouvoir s'adapter à l'évolution sociétale et aux nouvelles pratiques sociales, cela même à travers les différentes réformes que cette loi a connues au cours du XXe siècle. L'Hospice du Rham, devenu plus tard Centre du Rham, a longtemps évolué dans ce cadre conceptuel tout en développant des initiatives novatrices. Ainsi peut-on signaler, à titre d'exemple, en 1938, une réorganisation du service médical de l'Hospice du Rham et l'élaboration de plusieurs projets: création d'une „maison des mères“ pour l'accueil de jeunes mamans avec leurs bébés, mise en place d'un service médico-pédagogique et d'une conférence médico-pédagogique qui réunit régulièrement tout le personnel pour des échanges sur leur travail. L'année 1939 a vu l'engagement d'une assistante sociale et d'une maîtresse de gymnastique. En 1949, un premier pas vers une décentralisation fut réalisé avec la transformation du château de Munsbach pour l'accueil d'un groupe d'enfants en provenance du Centre du Rham.

Ainsi, ce ne fut pas par hasard qu'en 1968 le Centre du Rham a fait figure de laboratoire en préparation de la grande réforme des centres d'accueil lancée par la Ministre de la Famille de l'époque. L'Etat s'est donné, à travers le Centre du Rham, un instrument pour innover en matière d'accueil institutionnel. La création d'une Commission Médico-Psycho-Pédagogique et d'un Service Médico-Psycho-Pédagogique a inauguré un nouveau moment dans l'histoire de l'institution et dans le secteur social dans son ensemble. Cette nouvelle étape a été caractérisée e.a. par l'organisation de l'institution en petits groupes de vie, par des diagnostics médico-psycho-pédagogiques en vue d'offrir les soins appropriés aux enfants et par la professionnalisation progressive de l'encadrement des enfants. Si elle n'a pas fondamentalement remis en question la référence quasi exclusive au modèle protectionnel, cette réforme a permis une ouverture, dans la pratique professionnelle, à d'autres concepts et une attention à la singularité des enfants concernés.

„Le discours politique des années 1960 reconnaissait la nécessité de la création d'un „service social d'aide à l'enfance, investi de pouvoirs appropriés“¹. Les avis étaient partagés quant à la décision de savoir s'il fallait inscrire un tel service dans une loi sur la protection de la jeunesse ou bien en charger les services sociaux existants. Un projet de loi devait être élaboré au Ministère de la Famille, portant e.a. sur „l'action sociale préventive, sur le placement des enfants en dehors du foyer familial, sur l'action médicale et sur la tutelle aux allocations familiales“². Mais ce projet de loi n'a jamais vu le jour, les seules références légales restaient les différentes lois sur la protection de la jeunesse, dont la dernière en date a instauré le transfert automatique de la très grande partie des attributs de l'autorité parentale, en cas de placement judiciaire, sur l'établissement qui accueille un enfant. Il s'est avéré que le seul discours au niveau du cadre juridique en rapport avec le travail dans les centres d'accueil s'est basé pendant de longues décennies sur l'unique concept de la protection judiciaire qui continuait de véhiculer au moins de manière implicite celui de parents fautifs pour abandon moral des enfants.

La réforme du Centre du Rham et des centres d'accueil privés des années 1970 (constitution de petits groupes de vie, décentralisations géographiques des institutions, scolarisation des enfants dans les écoles de quartier ou de village, formation professionnelle du personnel, élaboration de projets éducatifs individuels, encadrement et supervision psychopédagogiques des équipes par des experts en sciences humaines, guidance psychosociale en milieu ouvert des parents des enfants accueillis, développement de formules de transition avant la sortie définitive, ...) a eu e.a. comme effet que les dimensions psychologiques et sociales dans le travail sont venues faire face au discours dominant et premier, celui de la protection. Cependant, ces deux discours, avec les pratiques qui s'y rapportent, n'ont longtemps pas réussi à se rejoindre ni à devenir complémentaires, mais ils sont restés en conflit plus ou moins larvé.

De manière générale, on peut affirmer que l'absence d'autres modèles de référence que celui de la protection de l'enfance a eu comme conséquence „la détection souvent tardive et non structurée des troubles chez certains enfants (troubles, scolaires, psychiques, psychiatriques, sociofamiliaux, ...)“ voire de souffrances psychiques, avec des prises en charge ciblées retardées pouvant entraîner une aggravation des situations, voire des prises en charge inadéquates, ou même des judiciarisation (placements judiciaires) très fréquents comme réponse habituelle à la détection de situations difficiles³.

Avec la mise en place de l'agrément (loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique) apparaît un premier essai de conceptualisation qui reste cependant purement formel.

L'organisation et la conceptualisation (conceptualisation non pas au sens de l'élaboration et de l'application de concepts de travail en vue de l'orientation à donner à un projet institutionnel (cela appartient aux établissements), mais au sens d'une circonscription d'un cadre (conceptuel) qui précise les finalités, les missions, le sens du travail institutionnel au service de la population accueillie) du travail dans les centres d'accueil n'a pas trouvé, à travers l'agrément, de cadre légal. Une convention entre le Ministère de la Famille et les gestionnaires des centres d'accueil privés garantit à ces derniers une participation financière de l'Etat et confère aux autorités publiques un droit de regard et de coopération.

1 Convention relative aux droits de l'enfant: Rapport initial du Grand-Duché de Luxembourg, paragraphe I, B, 39.

2 Ibid.

3 Rapport de recommandations „Pour une stratégie nationale en faveur de la santé mentale des enfants et des jeunes au Luxembourg, 23 juillet 2010, CRP Santé et Ministère de la Santé, p. 22

Les seuls établissements ayant eu un cadre légal sont les Maisons d'Enfants de l'Etat (MEE) et le CSSE. Dans l'exposé des motifs du projet de loi portant création des MEE de 2003, il est écrit:

Le défi à relever consiste aujourd'hui à offrir une aide et un soutien aux enfants et à leurs familles de façon telle que les enfants puissent garder ou retrouver la fierté d'appartenir à leur famille et que les parents trouvent ou retrouvent une manière personnelle et socialement reconnue d'exercer leurs responsabilités parentales. Au cas où une telle perspective s'avérerait impossible, il appartient aux Maisons d'Enfants de l'Etat d'aider les enfants à trouver leur place vis-à-vis d'adultes prêts à assumer une responsabilité parentale et à préparer leur insertion sociale future. Le travail institutionnel des Maisons d'Enfants de l'Etat s'inscrit dans cette optique-là. [...] Il existe des situations où une séparation temporaire entre un enfant et sa famille est nécessaire afin de permettre à l'enfant de vivre. Une telle séparation temporaire peut offrir une chance pour les uns et les autres, sans que les parents ou la famille en soient réduits à n'être que coupables, mauvais ou incapables. A cela s'ajoute que les enfants accueillis en institution présentent souvent des troubles psychiques qui peuvent être liés à la séparation vécue ou encore à des difficultés survenues très précocement à l'origine et à l'intérieur du lien entre l'enfant et ses parents⁴.

Quant au CSEE, l'exposé des motifs du projet de loi de 2003 précise:

„Par la loi du 12 juillet 1991, portant organisation des centres socio-éducatifs de l'Etat, le législateur luxembourgeois sanctionnait définitivement une longue démarche de dépenalisation du comportement perturbateur de mineurs en mal d'insertion sociale, professionnelle et culturelle.

En conséquence, la loi de 1991 relevait d'abord la mission socio-éducative des CSEE, leur fonction d'assistance psychosociale ainsi que leur tâche de formation scolaire et professionnelle. Par rapport à l'ensemble des autres structures d'accueil pour enfants et mineurs du Luxembourg, les CSEE gardaient la mission spécifique de préservation et de garde⁵.

La loi du 18 avril 2004 a conféré une existence propre, un cadre légal propre à l'institution Maisons d'Enfants de l'Etat. Cette loi était marquée avant tout par trois éléments: permettre une adaptation aux nouvelles réalités d'une société en pleine mutation, donner un cadre légal à l'institution Maisons d'Enfants de l'Etat après séparation des sections personnes âgées et enfants de l'ancien Centre du Rham, et veiller à ce que „l'Etat dispose lui-même d'un instrument capable de répondre à tout moment aux nécessités actuelles et à venir de pouvoir réagir efficacement et aussi rapidement que possible à des besoins normaux et à des situations exceptionnelles et imprévues. Tout en respectant le principe de la subsidiarité, il est d'une première importance que l'Etat ait à sa propre disposition un instrument lui permettant d'intervenir de façon directe dans un domaine dont le devoir de l'organiser lui incombe directement⁶. Ce troisième élément reste aujourd'hui encore une des raisons principales de légiférer en la matière. A cela s'ajoute qu'en 2004 déjà il était précisé que „l'Etat est appelé à stimuler et à générer de nouvelles mesures et initiatives“.

Depuis 2004, le secteur social en général, et le secteur de l'aide à l'enfance en particulier, a connu d'importants changements.

La loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille est venue bouleverser le secteur dans son ensemble et a entraîné des changements importants tant dans les structures institutionnelles que dans les processus de travail. Le financement forfaitaire a été un des éléments-clés de ces changements.

Cette loi se propose de définir et de donner un cadre légal à l'aide à l'enfance, en précisant e.a. la nécessité d'une évaluation indépendante de la situation, des compétences et des difficultés des enfants en détresse et de leurs familles, l'établissement formel de projets d'intervention et une définition de mandats formels d'intervention⁷. Elle définit, à l'article 3, les bénéficiaires de la loi comme personnes en détresse („des enfants ou des jeunes adultes des deux sexes qui sont soit menacés dans leur développement physique, mental, psychique ou social, soit courent un danger physique ou moral, soit risquent l'exclusion sociale et professionnelle“).

Elle livre une multitude de mesures d'aide qui restent en partie à être différenciées et conceptualisées. Aujourd'hui, avec le recul de quelques années de mise en pratique, on peut reconnaître que cette loi

4 Projet de loi portant organisation des Maisons d'Enfants de l'Etat, document parlementaire n° 5174 du 14.07.2003

5 Projet de loi portant organisation des Centres socio-éducatifs de l'Etat, document parlementaire n° 5162 du 19.05.2003.

6 Doc. parlementaire 5174, exposé des motifs.

7 Projet de loi relatif à l'aide à l'enfance et à la famille, document parlementaire n° 5754 du 22.08.2007

ne pouvait, à l'époque, répondre à toutes les attentes ni différencier entre les concepts et mesures d'aide évoquées.

La mise en place d'un cadre légal d'aide ne s'est pas faite sans mal et est restée jusqu'à aujourd'hui dans certaines de ses formulations sujette à la domination du discours protectionnel.

On a pu constater, au fil des dernières décennies, une prise de conscience accrue des difficultés et souffrances psychiques des enfants, mais aussi le maintien d'un cloisonnement des différents secteurs d'intervention.

L'institution „Maisons d'Enfants de l'Etat“ s'est trouvée devant le choix de s'aligner sur le mode de fonctionnement des institutions privées – mais le financement forfaitaire n'est pas transposable vu le caractère public de l'institution ou alors de revenir à son attribution première, qui a été répétée au fil de son histoire, à savoir d'être un instrument de l'Etat qui lui permet d'intervenir de façon directe dans un domaine où la mission d'organisation, de régulation et d'innovation lui incombe directement.

Le présent projet de loi se caractérise principalement par les 4 éléments suivants:

1. Aujourd'hui il apparaît utile que l'Etat dispose, sans remettre en cause le principe de la subsidiarité, de la possibilité d'organiser des structures d'aide complémentaires par rapport au secteur privé, que ce soit par la mise en place de structures aux objectifs spécifiques de service public, de projets novateurs voire de projets-pilotes dans le domaine d'offres socio-éducatives et psycho-sociales, préventives ou thérapeutiques, ou de projets transversaux, interdisciplinaires, voire interministériels. Par ce biais, l'Etat se donne les moyens de rester en position de régulateur et d'orienteur de la politique sociale au sens le plus vaste.

– A titre illustratif, on peut évoquer l'évolution des multiples secteurs en relation avec le champ de la santé mentale des enfants et des jeunes. Les différents secteurs (prise en charge éducative, sociale, psychologique, thérapeutique, médicale, scolaire) se sont développés selon des modèles de fonctionnement spécifiques et sans ligne de conduite commune. L'ensemble de ces structures (de prévention, de prise en charge ou de réintégration), en grande partie de droit privé, dépendent de différents ministères et ont des origines très diverses. Il est un fait aujourd'hui que l'offre s'organise souvent en fonction d'une problématique en particulier alors que la pathologie psychiatrique d'un enfant est une réalité complexe qui demande une prise en charge globale, c'est-à-dire familiale, scolaire, sociale, pédopsychiatrique, psychologique, thérapeutique et judiciaire. Les prises en charge souffrent d'un défaut de coordination pour organiser une prise en charge qui soit globale et individualisée. Force est de constater que les prises en charge sont souvent parallèles et que les filières ne communiquent pas toujours entre elles. Certains enfants passent d'un service à un autre, d'une école à une autre sans projet individuel de prise en charge concerté.⁸ Cette philosophie s'inspire directement du programme gouvernemental de 2013 où il est écrit que „le Gouvernement mettra en oeuvre les efforts nécessaires afin de renforcer davantage la promotion de la santé et la prévention des maladies de manière intégrée, dans l'esprit de l'approche relative à l'intégration des questions de santé dans toutes les politiques („health in all policies“), essentielle afin d'assurer la pérennité à long terme de notre système (p.159). La création de réseaux et d'une plate-forme réunissant les principaux acteurs de la santé de la petite enfance et ceux des structures d'accueil ainsi que l'école fondamentale aura pour objectif une meilleure prévention de problèmes psychosociaux de comportement et de délaissances. (p.163)⁹.“

Il convient par ailleurs d'évoquer le projet, actuellement à l'étude, d'un centre interdisciplinaire adapté aux enfants victimes de violence grave, y compris de violence sexuelle („Barnahus“ en Islande et dans d'autres pays), destiné à accueillir les enfants concernés en un seul lieu, tant pour l'enquête que pour la prise en charge. Il est prévu d'intégrer ce centre dans le département thérapeutique de l'Institut.

En outre, le département d'hébergement de l'Institut pourra être chargé de la gestion d'internats offrant à des élèves des divers ordres d'enseignement un hébergement, un accueil de jour, ainsi que, le cas échéant d'un appui scolaire, un accompagnement personnel et/ou un appui socio-éducatif et psychosocial.

8 Rapport de recommandations „Pour une stratégie nationale en faveur de la santé mentale des enfants et des jeunes au Luxembourg, 23 juillet 2010, CRP Santé et Ministère de la Santé, p.23

9 Programme gouvernemental, décembre 2013

2. Il est prévu que l'Institut public d'aide à l'enfance et à la jeunesse promouvra une véritable politique transversale, développant un modèle conceptuel qui associe l'éducatif, le social, le scolaire, le psychologique, le thérapeutique et le médical, sans pour autant empiéter sur les terrains des différents départements ministériels. Par contre, il s'agit de développer une stratégie globale de prise en charge des enfants et des jeunes adultes, que l'on peut qualifier de stratégie globale de santé mentale des enfants et des jeunes. „*Les collaborations entre ministères, entre organismes et services, entre professionnels, doivent être formelles et engagées pour devenir effectives, afin de proposer une stratégie nationale cohérente et concertée à l'ensemble des citoyens, mais aussi à chaque personne fragilisée à un moment donné de sa vie*“¹⁰.
3. Depuis le rapprochement des structures d'accueil et d'encadrement et des structures d'aide à l'enfance avec l'école dans toutes ses facettes, il s'est avéré combien les différents secteurs se sont développés selon des modèles de fonctionnement particuliers relativement cloisonnés. Le présent projet de loi entend développer des manières de penser et de structurer le travail dans une perspective interdisciplinaire et transversale entre les professionnels, au niveau institutionnel, entre les différents départements et services du ministère de tutelle et entre les ministères concernés. Une telle approche est nécessaire pour arriver à mettre en route une prise en charge centrée sur l'enfant, globale et personnalisée.
4. Le présent projet de loi entend enfin prendre en considération le développement de l'institution Maisons d'Enfants de l'Etat depuis 2004, donner une base légale aux structures existantes et réorientations opérées ces dernières années, et adapter le cadre nécessaire au développement institutionnel futur. Parmi ces structures ou réorientations, il convient de citer:
 - 1997: création du Service Treff-Punkt, au départ pour répondre à des défis nouveaux au niveau des structures d'hébergement de l'institution. Cela répondait au mandat (implicite) de „stimuler et (de) générer de nouvelles mesures et initiatives“. Dès le départ, le Service Treff-Punkt a cherché la collaboration avec d'autres structures dans le champ social et a été appelé, petit à petit, à répondre à des demandes bien au-delà du terrain des structures d'hébergement;
 - 2010: création du centre thérapeutique Andalê, au départ également pour répondre à des défis nouveaux au niveau des structures d'hébergement de l'institution. Très rapidement, il est apparu qu'il existe un manque flagrant de centres thérapeutiques pour enfants et adolescents et qu'il faudra mettre en place une offre diversifiée, tant au niveau des concepts opératoires qu'au niveau des structures et des modes de financement;
 - 2011: Mise en route d'un processus institutionnel en vue d'un positionnement des MEE face au dispositif AEF (aide à l'enfance et à la famille). La conclusion de ce processus, validée par le Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, a été la suivante: les MEE resteront une administration de l'Etat, financée par le budget de l'Etat, à laquelle le Ministre de tutelle confiera des missions spécifiques, compte tenu du caractère spécifique de l'institution, et complémentaires à celles du secteur privé. Cela implique que les MEE inscrivent leurs actions qui relèvent de l'aide à l'enfance et à la jeunesse dans l'esprit du dispositif AEF, sans pour autant être impliquées dans le dispositif technique et financier de l'ONE;
 - 2014: Les structures d'hébergement de l'institution se dotent d'un modèle institutionnel (appelé „Traumapädagogik“) qui permet de conceptualiser de manière homogène le travail dans les foyers et qui fournit les concepts opératoires nécessaires pour structurer le travail sans risquer le burn out de nombreux professionnels;
 - 2015: Création d'un nouveau département, appelé „Centre de ressources“ qui a pour objectif de développer des compétences et des spécialisations, à l'adresse des enfants et des jeunes adultes accueillis à l'Institut et à l'adresse des professionnels, au service des structures existantes de l'Institut, mais aussi au service de structures à créer à l'avenir. Il lui reviendra aussi d'élaborer des mesures d'aide innovatrices en collaboration avec d'autres acteurs du secteur psychosocial et du secteur de la santé mentale.

Aussi le projet de loi entend-il doter l'Institut d'un cadre du personnel qualitativement et quantitativement suffisant pour répondre aux nécessités actuelles et futures.

*

¹⁰ Idem p. 33

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1^{er}.– Il est créé un Institut public d'aide à l'enfance et à la jeunesse, à dimensions éducative, sociale, soignante et thérapeutique, désigné dans la présente loi par le terme d'„Institut“.

Attributions

Art. 2.– L'Institut comprend un ensemble de structures d'hébergement et d'encadrement adaptées à une prise en charge de qualité pour enfants et jeunes adultes qui connaissent des difficultés sociales, familiales, psychologiques majeures.

Il est placé sous l'autorité du Ministre ayant l'enfance dans ses attributions, appelé ci-après le ministre, et sous la responsabilité d'un directeur.

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

- 1) par enfants, les mineurs de moins de 18 ans;
- 2) par jeunes adultes, les personnes âgées au moins de dix-huit ans accomplis et de moins de vingt-sept ans.

Missions

Art. 4.– Dans le cadre des attributions définies ci-devant, l'Institut est chargé des missions suivantes:

1. Mission d'accueil socio-éducatif et d'hébergement
2. Mission de prévention et d'accompagnement social
3. Mission thérapeutique et soignante
4. Mission de formation scolaire et professionnelle
5. Mission d'innovation et de recherche.

Structures

Art. 5.– L'Institut est divisé en 5 départements:

1. Le **département hébergement** comprend des centres d'accueil et des structures de logement pour enfants et jeunes adultes, dont l'éducation ne peut être assurée par leurs familles ou dont l'éducation et l'encadrement nécessitent des structures spécialisées. Par ailleurs, le département hébergement peut être chargé de la gestion d'internats.
2. Le **département prévention** comprend des structures d'aide et d'accompagnement social auprès d'enfants et de leurs familles considérés comme étant exposés à un risque accru de voir leur développement et leur bien-être compromis et visant la prévention d'éventuelles mesures d'aide plus poussées.
3. Le **département thérapeutique** comprend des structures d'accueil et de prise en charge psychothérapeutique et soignante pour des enfants en souffrance psychique majeure.
4. Le **département Centre de Ressources** comprend des services spécialisés qui mettent leurs compétences respectives au service des trois départements précédents et au service de structures spécialisées extérieures à l'Institut.
5. Le **département administratif** est chargé de la gestion administrative, financière et de la gestion des ressources humaines de l'Institut.

Les attributions, l'organisation et le fonctionnement des différents départements sont définis par règlement grand-ducal.

Organisation de l'Institut

Art. 6.– Le directeur se fait assister par un ou plusieurs directeurs adjoints. Ils constituent la direction de l'Institut. Le directeur se fait remplacer, en cas d'absence, par un des directeurs adjoints.

Il est institué un comité directeur, composé de la direction et des responsables de département, qui conseille la direction et assure la coordination entre les départements.

Art. 7.– (1) Il est institué une commission de concertation, composée de 4 membres désignés respectivement par le ministre ayant dans ses attributions l'Enfance, par le ministre ayant dans ses attributions l'Education nationale, par le ministre ayant dans ses attributions la Santé et par le ministre ayant dans ses attributions la Justice, et d'un représentant de la direction du Centre socio-éducatif de l'Etat. En cas de besoin, la commission peut avoir recours à des experts.

(2) L'organisation et le fonctionnement de la commission sont précisés par voie de règlement grand-ducal.

Les frais de fonctionnement de la commission de concertation sont à charge de l'Etat dans la limite des crédits budgétaires.

(3) La commission de concertation a les missions suivantes:

- conseiller la direction dans l'organisation des activités de l'Institut;
- assurer et favoriser les relations de l'Institut avec le centre socio-éducatif de l'Etat, ainsi qu'avec les départements ministériels compétents et les réseaux professionnels concernés et de coordonner les activités respectives;
- promouvoir et conseiller la conceptualisation et la réalisation de la mission d'innovation et de recherche de l'Institut.

Assurance Qualité

Art. 8.– (1) Les missions telles que définies à l'**article 4** s'inscrivent dans un projet institutionnel qui se compose, pour l'Institut dans son ensemble, des éléments suivants:

- une description des objectifs généraux et des principes éducatifs, psychosociaux et thérapeutiques respectifs:
 - répondant aux principes de la transversalité et d'ouverture au champ de la santé mentale;
 - inscrivant l'interdisciplinarité comme base de travail, en tant que maillage des différentes pratiques, méthodes et théories de référence;
 - garantissant la mise en place de modalités d'accueil diversifiées et souples, et de dispositifs modulables et adaptables aux situations singulières des populations concernées;
- un plan de formation pour l'ensemble du personnel.

Les modèles de travail des différents départements doivent être conformes au projet institutionnel et doivent décrire les choix méthodologiques, les priorités et les moyens mis en oeuvre au niveau de chaque département pour tendre vers chacun des objectifs fixés par le projet institutionnel, de même que la démarche d'assurance de la qualité adoptée par l'Institut.

(2) Un projet d'accompagnement personnalisé est élaboré pour et avec chaque enfant et jeune adulte accueilli à l'Institut.

Cadre du personnel

Art. 9.– Afin de pouvoir remplir les missions définies à l'**article 4**, l'Institut doit disposer d'un personnel qualifié en nombre suffisant pour assurer la prise en charge des enfants et des jeunes adultes accueillis à l'Institut. Le niveau et le type de qualification professionnelle ou de formation équivalente, ainsi que la dotation minimale en personnel, sont fixés en considération des prestations offertes, des besoins d'encadrement et de traitement des usagers et du fonctionnement des services mis à disposition des usagers. Les conditions et modalités des dispositions ci-dessus sont précisées par voie de règlement grand-ducal.

Art. 10.– (1) Le cadre du personnel comprend un directeur, un ou plusieurs directeurs adjoints et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi modifiée du

25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

(2) Pour pouvoir être nommé directeur, le candidat doit remplir les conditions pour l'accès au groupe de traitement A1 de la rubrique „Administration générale“ de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

(3) Le cadre prévu ci-dessus peut être complété par des chargés de cours, des stagiaires, des employés et des salariés de l'Etat suivant les besoins de service et dans les limites des crédits budgétaires.

(4) Des enseignants des différents ordres d'enseignement peuvent être nommés à l'Institut, pour des tâches complètes et partielles et à durée indéterminée. Par ailleurs, ils peuvent être détachés à l'Institut pour des tâches complètes et partielles et à durée déterminée.

(5) L'Institut peut recourir, en cas de besoin et dans la limite des crédits budgétaires disponibles, à des professionnels qualifiés externes à l'Institut, engagés sur base d'indemnité.

(6) Le Grand-Duc nomme le directeur et les directeurs adjoints sur proposition du gouvernement en conseil.

(7) Sans préjudice de l'application des règles générales relatives au statut des fonctionnaires de l'Etat, les conditions d'admission, de nomination et de promotion des agents prévus dans le cadre du personnel, ainsi que les modalités des examens-concours, des examens de fin de stage et des examens de promotion sont déterminées par règlement grand-ducal.

Art. 11.– L'instituteur et l'instituteur spécialisé sont soumis aux règles d'admission et de nomination prévues pour les fonctions correspondantes auprès l'enseignement fondamental ou de l'enseignement différencié.

Sur sa demande, l'instituteur faisant partie du sous-groupe enseignement fondamental ou faisant partie du sous-groupe enseignement secondaire du groupe de traitement A2 et l'instituteur spécialisé faisant partie du sous-groupe enseignement fondamental ou du sous-groupe enseignement secondaire du groupe de traitement A1, ont le droit de bénéficier d'un changement d'administration selon les dispositions de la loi du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut changer d'administration.

Art. 12.– Pour la durée de leur mission, les responsables des centres d'accueil, des structures de logement, des structures d'aide et d'accompagnement social, des structures d'accueil et de prise en charge psychothérapeutique et des services spécialisés des différents départements bénéficient d'une indemnité non pensionnable de vingt points indiciaires, pour autant qu'ils ne bénéficient pas de postes à responsabilité particulière.

Formation continue

Art. 13.– Au vu des missions spécifiques de l'Institut, le département centre de ressources est chargé d'organiser régulièrement des sessions de formation et de formation continue ainsi que des séances de supervision au bénéfice du personnel de l'Institut.

Art. 14.– Le personnel d'encadrement socio-éducatif, psychosocial et thérapeutique de l'Institut participe à au moins 40 heures de formation continue sur une période de deux ans, sans que le nombre d'heures de formation continue suivies pendant une année ne puisse être inférieur à 10.

Tous les autres membres du personnel bénéficient régulièrement de séances de formation continue.

Protection des données

Art. 15.– (1) Il est créé un fichier individuel des personnes accueillies à l'Institut, qui regroupe les dossiers personnels de ces personnes dans lequel sont enregistrées les données nécessaires destinées à

des fins de gestion administrative et financière de l'Institut, aux fins de préserver le bien-être physique et mental des personnes concernées et des autres personnes accueillies à l'Institut qui les côtoient, à des fins de documenter l'hébergement et l'encadrement de chaque personne accueillie dans les différents départements de l'Institut et à des fins d'études et à des fins statistique de la population cible.

Le fichier individuel comprend pour chaque personne admise à l'Institut les pièces suivantes:

1. la fiche personnelle;
2. les documents relatifs à sa situation personnelle et familiale;
3. le projet d'accompagnement personnalisé;
4. les rapports d'évolution réguliers.

La fiche personnelle comprend les données suivantes:

1. les informations concernant l'identité de la personne;
2. les informations concernant l'identité de ses parents ou représentant légal;
3. les motifs de son admission et le contrat d'hébergement ou de collaboration;
4. toute information ou rapport concernant ses antécédents et ses besoins actuels de prise en charge;
5. la date et l'heure de son admission, du transfert et de la sortie de l'Institut;
6. toute documentation sur son état de santé, dont il y a lieu de tenir compte pour son bien-être physique et mental, ainsi que de celui d'autrui;
7. à titre facultatif et sous réserve du consentement exprès et éclairé de la personne concernée, l'indication de sa confession.

Pour les enfants et les jeunes adultes admis dans le département hébergement les données suivantes sont ajoutées à la fiche personnelle:

1. son numéro de compte bancaire;
2. les prénom, nom et qualité des visiteurs et la date des visites.

Pour les enfants dans le département hébergement sur décision des autorités judiciaires, les données suivantes sont ajoutées à la fiche personnelle:

1. les motifs de son placement et le nom de l'autorité y ayant procédé;
2. toute documentation de blessures visibles et d'allégation de mauvais traitements antérieurs.

Ces données proviennent de la personne concernée elle-même, de la personne l'ayant encadrée ou de ses parents ou de son représentant légal, ou des autorités judiciaires en cas d'admission sur décision judiciaire.

(2) Le fichier individuel peut être établi sur support informatique. Le système informatique par lequel l'accès au fichier individuel des personnes accueillies à l'Institut est opéré doit être aménagé de sorte que l'accès aux fichiers soit sécurisé moyennant une authentification forte, que les informations relatives à la personne ayant procédé à la consultation, les informations consultées, la date, l'heure et la référence du dossier dans le cadre duquel la consultation a été effectuée, ainsi que le motif précis de la consultation puissent être retracés. Les données de journalisation doivent être conservées pendant un délai de cinq ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées, sauf lorsqu'elles font l'objet d'une procédure de contrôle.

(3) Le directeur de l'Institut est considéré, en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel dans le cadre de l'hébergement et de l'encadrement des personnes accueillies à l'Institut, comme responsable du traitement au sens de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel. Il peut autoriser l'accès aux données et informations visées au paragraphe (1) de l'article 15 aux membres du personnel de l'Institut nommément désignés par lui, en fonction de leurs attributions.

Peuvent avoir un accès aux informations médicales contenues dans le fichier individuel la direction de l'Institut, les responsables des départements concernés, ainsi que d'autres agents des services psychosociaux et thérapeutiques nommément désignés par la direction, afin de pouvoir agir dans l'intérêt de la personne concernée lorsque sa santé est menacée, et afin de préserver le bien-être physique et mental de la personne concernée et des autres personnes accueillies à l'Institut.

(4) Au départ de la personne de l'Institut, son dossier individuel est scellé et classé dans les archives de l'Institut pour être reproduit et continué en cas d'une nouvelle admission.

Les données relatives au fichier individuel d'un mineur d'âge admis à l'Institut sont conservées pour une durée de conservation de cinq ans à compter de la date à laquelle le mineur d'âge a atteint sa majorité. Les données relatives au fichier individuel d'un majeur admis à l'Institut sont conservées pour une durée de conservation de cinq ans à compter de la date de départ de la personne de l'Institut. Lorsque le délai de conservation des données relatives au dossier individuel du pensionnaire est écoulé, les données sont anonymisées à des fins statistiques ou historiques.

(5) Les personnes visées au paragraphe 3 ci-avant ayant reçu connaissance des données à caractère personnel visées par le présent article sont tenues au respect du secret professionnel par rapport à des tiers, sous peine des sanctions prévues par l'article 458 du Code pénal.

Dispositions abrogatoire et transitoire

Art. 16.– La loi du 18 avril 2004 portant organisation des Maisons d'Enfants de l'Etat est abrogée.

Art. 17.– Le fonctionnaire autorisé à porter le titre de directeur adjoint en activité de service au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi peut être nommé à la fonction de directeur adjoint.

Art. 18.– La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1

Il est proposé de changer le nom de l'institution „Maisons d'Enfants de l'Etat“, appelée antérieurement Centre du Rham voire même Hospice du Rham, et de l'appeler „Institut public d'aide à l'enfance et à la jeunesse“, afin de mieux signifier les nouvelles missions dévolues à cette institution. L'Institut est appelé à traduire dans des pratiques professionnelles une approche globale et personnalisée, et donc interdisciplinaire, des mesures d'aide au bénéfice des personnes concernées, et ceci à travers le nouage des différentes dimensions (éducative, sociale, soignante et thérapeutique). L'expression „dimension soignante“ se réfère à la notion de „care“ pour signifier la reconnaissance bienveillante de l'autre dans son humanité.

Article 2

L'Institut comprend à l'heure actuelle un ensemble de structures différentes qui s'adressent à des enfants, des adolescents et des jeunes adultes qui connaissent des difficultés sociales, familiales et/ou psychologiques majeures. Ces structures sont complémentaires entre elles, dans la mesure où elles sont des structures de prévention, d'accueil socio-éducatif avec hébergement, ou thérapeutiques.

Par ailleurs, l'Institut offre des structures qui sont complémentaires, dans leurs missions et dans leur fonctionnement, par rapport aux structures de droit privé, notamment dans le secteur de l'aide à l'enfance.

Article 3

Cet article n'appelle pas de commentaire.

Article 4

Cet article précise les missions de l'institut.

La mission d'accueil socio-éducatif et d'hébergement est une mission d'accueil de jour ou de nuit hors du foyer familial d'origine d'enfants, d'adolescents et de jeunes adultes dont l'éducation ne peut être assurée par leurs familles ou dont l'éducation et l'encadrement nécessitent des structures spécialisées. Il s'agit d'offrir aux enfants, aux adolescents et aux jeunes adultes accueillis un environ-

nement de vie adéquat, partagé avec des adultes, ainsi qu'une éducation appropriée, dans le respect de leur personne, de leur histoire et de leur famille. Les admissions se font à la demande des familles, sur initiative de services d'assistance et de consultation, ou à la demande des autorités judiciaires.

La mission de prévention et d'accompagnement social est comprise comme un instrument essentiel de politique à l'égard des enfants et des jeunes adultes, afin de prévenir, dans la mesure du possible, l'apparition de problèmes majeurs chez les enfants, les jeunes adultes et/ou leurs familles. Elle concerne la prévention de troubles et de facteurs de risque par la détection de signes de souffrance et de détresse d'un enfant ou d'un adolescent, mais aussi par l'accompagnement et le soutien des familles dans le but de leur permettre d'utiliser et de développer les ressources et les compétences nécessaires pour réagir de manière adéquate à des situations difficiles en amont d'éventuelles mesures d'aide plus poussées. Le Service Treff-Punkt participe à cette mission de prévention sociale. La mission de prévention se traduit souvent par un accompagnement social qui se propose de jeter des ponts entre des personnes – les enfants et les jeunes adultes accueillis à l'Institut ou leurs familles – en tant que sujets et le champ social. Un tel accompagnement social comprend différentes pratiques qui visent à reconnaître la manière dont les personnes concernées se situent ou sont situées dans ou en dehors du social, et à permettre à ces personnes de (re)trouver une place dans le social.

La mission thérapeutique et soignante est complémentaire de la mission d'accueil socio-éducatif, en s'adressant à des enfants, des adolescents et des jeunes adultes qui présentent des difficultés psychologiques majeures dont les manifestations perturbent leur socialisation et leur scolarisation. Il est question de prendre soin de ces personnes afin de leur permettre un travail d'élaboration psychique en vue de les accompagner à rechercher et à expérimenter leurs manières personnelles de s'accommoder de leurs capacités et difficultés. Dans un contexte institutionnel, cette mission s'articule à travers des activités thérapeutiques, mais aussi éducatives, pédagogiques, sociales qui constituent autant de vecteurs de médiation pour le soin dans sa dimension psychothérapeutique.

La mission de formation scolaire et professionnelle est une mission complémentaire par rapport aux missions précédentes. Il appartient à l'Institut d'assurer la meilleure formation scolaire et professionnelle possible à tous les enfants et adolescents accueillis à l'Institut, notamment dans les structures d'hébergement, mais aussi de développer des initiatives permettant aux jeunes d'acquérir une formation professionnelle adéquate. Enfin, il arrive régulièrement qu'il faut offrir à des enfants une préparation à la scolarisation dans l'enseignement ordinaire (rattraper des retards scolaires, vaincre des échecs et des inadaptations scolaires) par un travail dans une classe orthopédagogique rattachée à l'Institut ou au sein d'un centre thérapeutique à travers le maillage des dimensions thérapeutique, éducative, pédagogique et sociale. De telles structures spécialisées ne peuvent fonctionner que si l'école y est intégrée directement et s'adapte aux enfants gravement perturbés pour pouvoir tenir compte au mieux de leurs capacités et facultés individuelles et les ramener ainsi – pour autant que possible – à une scolarisation normale.

L'élaboration des programmes scolaires pour les classes orthopédagogiques et au profit des enfants en traitement thérapeutique stationnaire ou semi-stationnaire relève de la compétence du Ministre ayant l'Education nationale dans ses attributions.

La mission d'innovation et de recherche est une mission inhérente à l'existence de l'Institut comme service public. L'Etat se donne la possibilité de contribuer à rechercher des réponses nouvelles et innovatrices aux réalités sociales changeantes. Dans ce domaine, et plus particulièrement dans le contexte du domaine social au sens très large, les dispositions légales et réglementaires suivent, et le cas échéant, entérinent des engagements pris et des orientations fixées sur le terrain, ou alors créent un cadre dans lequel pourront s'inscrire des projets futurs. A cela s'ajoute que le ministre a chargé l'Institut de missions spécifiques qui se traduisent dans la structuration de l'Institut en différents départements.

Il revient à l'Etat d'assurer la fonction de régulateur et d'orienteur de la politique sociale d'une part en définissant le cadre conceptuel (qui précise les finalités, les missions, le sens du travail institutionnel au service de la population accueillie) et légal, mais aussi en créant des structures innovatrices et complémentaires de celles du secteur privé.

Article 5

Il apparaît essentiel que l'Etat dispose d'un ensemble de structures différentes et complémentaires, au sein d'un même Institut, afin de pouvoir rechercher et développer des actions et des mesures d'aide souples, modulables et adaptées aux situations singulières des personnes concernées. D'un autre côté,

il faut une différenciation entre les différents champs de travail que sont le socio-éducatif, le psychosocial, le thérapeutique, le préventif, le pédagogique (le scolaire), qui permet la complémentarité des actions menées par l'Institut.

Le département hébergement comprend des structures d'hébergement pour enfants et jeunes adultes. Ces structures sont spécialisées d'une part dans l'accueil de personnes qui présentent des troubles du lien, qui ont vécu des blessures psychiques voire des traumatismes psychiques, qui ont grandi sans expérience de continuité, de stabilité, qui ont été privés d'expériences d'anticipation. Ces structures peuvent de même être amenées à gérer des internats offrant à des élèves des divers ordres d'enseignement un hébergement, un accueil de jour et/ou de nuit, ainsi que, le cas échéant, un appui scolaire, un accompagnement personnel et/ou un appui socio-éducatif et psychosocial. Ces structures d'hébergement se caractérisent par une grande souplesse dans la mise en oeuvre de réponses modulables et adaptables aux situations particulières. Le département hébergement est organisé sur base de l'interdisciplinarité qui réunit des experts et des spécialistes en sciences humaines autour du personnel d'encadrement socio-éducatif.

Le département prévention comprend actuellement le Service Treff-Punkt qui constitue un lieu pour l'exercice du droit de visite entre enfants et parents ou entre enfants et grands-parents, quand l'exercice de ce droit est difficile voire interrompu, ou entre enfants d'une même fratrie lorsque les enfants ont été séparés et vivent auprès de parents ou dans des familles d'accueil ou des foyers différents. L'action du Service Treff-Punkt est une action de prévention sociale qui permet aux personnes concernées d'éviter de devoir recourir à des mesures plus contraignantes et/ou de plus longue durée.

Le département thérapeutique comprend actuellement le centre psychothérapeutique de jour Andalé qui accueille des enfants en âge de l'école fondamentale en souffrance psychique. Les difficultés psychiques, diagnostiquées et certifiées par un médecin spécialiste, et dont les manifestations perturbent gravement leur socialisation ou leur scolarisation, peuvent être réactionnelles par rapport à des situations scolaires et/ou familiales difficiles à vivre ou peuvent être associées à des difficultés en rapport avec des particularités mentales, caractérielles, sensorielles ou motrices. La prise en charge globale et individualisée et l'accompagnement des enfants peuvent exiger le recours à un traitement psychiatrique ambulatoire, à un traitement semi-stationnaire ou stationnaire. La prise en charge thérapeutique vise à la fois l'enfant, sa famille et l'entourage de l'enfant. Par ailleurs, il est prévu de compléter l'action du département thérapeutique par la mise en place d'un centre interdisciplinaire adapté aux enfants de violence grave, y compris de violence sexuelle („Barnahus“ en Islande et dans d'autres pays), destiné à accueillir les enfants concernés en un seul lieu, tant pour l'enquête que pour la prise en charge.

Le département centre de ressources comprend d'une part des services déjà existants, tels que les services éducatifs ambulatoires (au bénéfice des enfants accueillis dans le département hébergement), le service Inclusion scolaire ou le service formation (destiné à l'ensemble du personnel de l'Institut) et d'autre part des services qui sont en préparation, comme les services thérapeutiques ambulatoires. Le Centre de ressources a pour objectif de développer des compétences et des spécialisations au service de structures existantes, mais aussi pour élaborer des mesures d'aide innovatrices avec d'autres acteurs du secteur psychosocial et du secteur de la santé mentale.

Il appartient en outre au département centre de ressources d'organiser l'assurance qualité et la formation initiale et continue.

Article 6

Il est proposé de pouvoir nommer un ou plusieurs directeurs adjoints, en cas de nécessité due à d'éventuelles extensions des champs de travail ou de mises en oeuvre de nouveaux projets dans le cadre des missions telles que définies.

Dans un Institut qui regroupe des structures d'aide aux missions différenciées et complémentaires, il faut veiller à garantir la spécificité de chaque département, ainsi que la coordination entre les différents champs de travail. C'est la fonction du comité directeur qui regroupe les responsables des départements autour de la direction.

Article 7

L'institution de la commission de concertation vise la concrétisation, à partir des pratiques institutionnelles réseaux professionnels concernés dans les différents départements, de collaborations et de concertations autour d'une politique commune et transversale, en vue de garantir des prises en charge

globales, coordonnées et interdisciplinaires. Elle vise en même temps une concertation entre les deux institutions publiques que sont l'Institut et le Centre socio-éducatif de l'Etat. Enfin, la promotion et le conseil pour la conceptualisation et la réalisation de la mission d'innovation et de recherche peut se concrétiser par la constitution de groupes d'experts auxquels la commission de concertation confie cette tâche.

Article 8

L'article 8 s'inspire du principe d'un „cadre de référence“, tel que défini par l'article 31 de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse. Le projet institutionnel est à comprendre comme un cadre de référence permettant d'orienter le travail de l'Institut sur base du cadre législatif et administratif, des attributions et missions confiées à l'Institut, des droits fondamentaux des personnes accueillies par l'Institut, des objectifs généraux et des principes éducatifs, psychosociaux et thérapeutiques retenus, ainsi que des principes éthiques des différentes professions.

Au projet institutionnel s'ajoutent, de manière spécifique pour les différents départements, des éléments supplémentaires:

- Département hébergement:
 - l'élaboration d'un „modèle de travail“ institutionnel sur base de concepts de travail pédagogique avec des enfants qui ont connu des blessures psychiques, voire des traumatismes psychiques.
- Département prévention:
 - l'élaboration d'un modèle de travail spécifique sur base des concertations avec des services européens (réseau européen de services „espace-rencontre“ et l'association internationale „Children of Prisoners Europe“).
- Département thérapeutique:
 - l'élaboration d'un modèle thérapeutique sur base de la psychothérapie institutionnelle.
- Département centre de ressources:
 - l'élaboration de modèles de travail en cohérence avec le projet institutionnel et les modèles de travail des différents départements au service desquels ils interviennent.

Un projet d'accompagnement personnalisé constitue la base du travail avec chaque enfant et jeune adulte accueilli par l'Institut.

Article 9

L'article 9 détermine les conditions et les modalités permettant de définir un cadre général pour garantir à l'Institut le personnel qualifié en nombre suffisant pour pouvoir remplir ses missions de manière équitable, à l'instar des normes d'encadrement prévues dans les différents ordres d'enseignement ou à l'instar des normes mises en place par la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. L'article 9 s'inspire de l'article 2 des dispositions relatives à la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (loi dite ASFT). L'octroi des missions spécifiques implique de manière impérative que l'Institut soit doté de personnel hautement qualifié et en nombre suffisant. Il importe de mettre en oeuvre une mise en conformité par rapport aux normes fixées par le Gouvernement pour l'octroi de l'agrément selon la loi ASFT et les règlements y relatifs, et, d'autre part, et par rapport aux nouvelles missions confiées à l'Institut.

L'encadrement éducatif des enfants qui vivent en groupes de vie (foyers), généralement de 8 à 10 enfants, est assuré par des petites équipes tournantes et doit garantir un service 24h/24 et 7j/7 pendant toute l'année. D'un côté, les foyers remplissent, à l'heure actuelle, des missions spécifiques différentes (soit uniquement accueil de fratries, soit intégration de mineurs demandeurs de protection internationale (DPI) non accompagnés, soit de petits enfants (âgés de 2 à 6 ans) aux besoins spécifiques (troubles du lien, passé institutionnel lourd, ex: hospitalisation à la naissance, retards de développement). D'un autre côté, ils accueillent tous des enfants qui ont des troubles du lien, qui ont vécu et portent en eux des blessures psychiques, voire des traumatismes psychiques et qui, en conséquence, ont besoin d'une stabilité et une fiabilité au niveau des relations humaines avec les éducateurs, afin de pouvoir s'en sortir. Des changements du personnel socio-éducatif répétitifs et aléatoires aux yeux de ces enfants menacent les

chances de développement voire de guérison de ces enfants et sont contraires à l'intérêt supérieur de l'enfant.

L'Institut doit garantir à ces enfants un personnel d'encadrement stable, fiable et sécurisant, mais n'est actuellement pas en mesure de le faire, faute de personnel en nombre suffisant.

A cela s'ajoute que l'actuelle dotation en personnel éducatif ne permet pas de mettre en place un dispositif institutionnel d'interventions d'urgence en situations de crise, ni de garantir les présences éducatives simultanées de 2 voire 3 éducateurs en certains moments-clés des journées, respectivement pendant les week-ends. Des remplacements pour les agents en formation initiale (cf. dispositions de la loi du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale – IFEN) et continue ne sont actuellement pas prévus (contrairement aux dispositions prévues au profit des établissements privés du secteur Aide à l'enfance et à la famille et aux dispositions relatives à la formation du personnel des établissements scolaires (enseignement fondamental et secondaire – cf. loi IFEN)).

Les remplacements pour les congés de récréation (4 jours de congé supplémentaires depuis l'année 2000 (32*64ETP (un poste équivalent temps plein) = 2048 heures de travail par année), ainsi que les congés de maladie doivent être assurés au sein des petites équipes éducatives respectives composées en moyenne de 5,75 éducateurs par groupe de 8 enfants, alors qu'il n'y a pas de fermeture annuelle des foyers et que très peu d'enfants peuvent rentrer dans leur famille pendant les fins de semaine et les vacances scolaires. Depuis des années, le nombre d'enfants qui peuvent rentrer dans leurs familles pendant les fins de semaine et les vacances scolaires est en nette diminution. Aujourd'hui, plus des deux tiers des enfants ne rentrent pas du tout ou de manière très réduite et sporadique dans leur famille. Ainsi, les périodes pendant lesquelles un agent éducatif se retrouve seul avec un groupe d'enfants de 8 à 10 enfants deviennent de plus en plus fréquentes, y compris pendant les fins de semaine et les périodes de vacances, alors qu'elles devraient être l'exception.

Les „heures supplémentaires“ irréductibles (plus de 2500 heures en 2014, 2300 heures en 2015 et 2270 heures en 2016), qui ne sont pas rémunérées et difficilement récupérables, pèsent très lourdement sur les personnes concernées et alourdissent les conditions de travail. Elles sont difficilement récupérables dans la mesure où ces récupérations impliquent un accroissement des périodes pendant lesquelles un autre agent éducatif se retrouve seul avec l'ensemble du groupe d'enfants.

Il s'ensuit qu'il y a besoin d'un pool de remplaçants.

La seule solution vivable est la création d'un pool de remplaçants interne à l'Institut par l'engagement de personnel supplémentaire pour l'Institut. Elle seule permet d'éviter aux enfants de devoir trop souvent être confrontés à des agents éducatifs nouveaux et inconnus qui ne feraient que passer. D'autre part, cela permettrait aux agents éducatifs remplaçants de connaître quelque peu les enfants et les différents foyers. Il est, en effet, inconcevable d'attendre d'un agent éducatif de remplacement de rejoindre, par exemple, un jour un groupe d'enfants de 2 à 4 ans aux besoins éducatifs spécifiques, l'autre jour un groupe d'adolescents en décrochage scolaire, ou les enfants d'un centre thérapeutique. Les conditions de vie des enfants, les exigences et les conditions de travail des équipes éducatives sont trop différentes et l'expérience vient montrer que les temps d'adaptation dans ces différents types de structure ne sont pas à négliger.

Il est proposé de préciser par voie de règlement grand-ducal les conditions et les modalités des niveaux de qualification et de la dotation minimale en personnel.

Article 10

L'article 10 livre des précisions sur différents points relatifs au cadre du personnel.

Ainsi l'institut peut engager un ou plusieurs directeurs adjoints. Dans la mesure où l'Institut pourra être appelé à mettre en place de nouvelles structures ou de réaliser des projets pilotes, la gestion de l'ensemble des activités de l'Institut pourra exiger une direction plus étoffée.

Le directeur devra remplir les conditions d'études pour l'accès au groupe de traitement A1, alors que cette condition d'accès ne doit pas nécessairement être remplie pour être nommé directeur adjoint auprès de l'Institut. En effet, il apparaît opportun de prévoir une plus grande ouverture pour l'engagement d'un directeur adjoint.

L'engagement des enseignants doit être possible par voie de nomination, à durée indéterminée, de même que par voie de détachement, à durée déterminée, afin de garantir le plus de choix possibles à la direction de l'Institut.

Le recours à des professionnels engagés sur base d'indemnité, garantit une certaine flexibilité au niveau de différents types d'interventions, comme par exemple des cours de rattrapage, des interventions éducatives ou psychosociales individuelles au bénéfice de certains enfants, de l'accompagnement d'enfants lors de rencontres avec leurs parents, etc.

Article 11

L'article 11 détermine les règles d'admission et de nomination des instituteurs et instituteurs spécialisés et des conditions de changement vers l'enseignement ordinaire. Il importe de permettre à des instituteurs et instituteurs spécialisés, prêts à s'engager dans un travail éprouvant avec les enfants accueillis à l'Institut, de pouvoir reprendre une fonction enseignante en dehors de l'Institut, selon les conditions de la loi du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut changer d'administration.

Article 12

L'article 12 reprend les dispositions actuellement en vigueur d'après l'article 12 de la loi du 18 avril 2004 portant organisation des Maisons d'Enfants de l'Etat. Il n'est pas question d'introduire de nouvelles primes ou indemnités non pensionnables ni de procéder à une extension de primes actuellement accordées à certains agents.

Il convient tout d'abord de noter que les postes à responsabilités particulières, tels que définis dans l'organigramme des Maisons d'Enfants de l'Etat, sont réservés aux responsables des départements, au responsable du service technique et à l'actuelle directrice adjointe (dont la fonction n'est pas reconnue comme fonction dirigeante). Ces personnes bénéficient d'une majoration d'échelon, à l'exclusion bien entendu de l'indemnité non pensionnable visée par l'article 12.

Par contre l'Institut compte des structures d'accueil et d'encadrement relevant de la responsabilité de chefs de services. En effet, l'organigramme montre la structuration notamment du département hébergement en petites unités: Il s'agit des différents foyers d'hébergement qui accueillent chacun entre 8 et 12 enfants ou jeunes et dont le personnel d'encadrement est organisé en équipes autonomes dirigées par un responsable. De ce fait ces agents assument leur responsabilité de chef d'équipe, garantissent leur bon fonctionnement, gèrent les travaux administratifs et sont responsables de la mise en oeuvre des directives institutionnelles, du projet institutionnel, ainsi que du modèle de travail tel que défini pour le département. Ils connaissent de ce fait une responsabilité et une dureté accrue dans leur tâche. L'indemnité non pensionnable de l'article 12 a pour objectif de maintenir et de garantir aux responsables de ces unités le bénéfice de cette indemnité qui leur est due selon les dispositions de la loi actuelle.

Par conséquent, il n'y a en aucune manière cumul de prime et de majoration d'échelon. Les responsables des structures d'accueil et d'encadrement visés par l'article 12 ne bénéficient pas des majorations d'échelon prévues pour les postes à responsabilités particulières.

La nouvelle structuration de l'Institut ne change rien quant au travail et aux responsabilités des responsables visés par le présent article.

L'indemnité non pensionnable pour le directeur adjoint ne s'appliquera plus avec la présente loi, dans la mesure où la fonction de directeur adjoint sera reconnue comme fonction dirigeante selon les dispositions de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires.

Articles 13-14

La mise en oeuvre des missions spécifiques et l'organisation de l'Institut, telles que définies aux articles 4 et 5, ne peut être garantie que par une formation continue spécifique liée aux pratiques professionnelles des agents de l'Institut selon un plan de formation établi par l'Institut. Il importe de préciser le caractère obligatoire et le minimum du volume en heures de cette formation continue en tant qu'elle fait partie intégrante des pratiques professionnelles au sein de l'Institut, à l'instar d'autres lois et règlements en la matière.

La formation est organisée en étroite collaboration avec les instituts de formation continue de l'Etat (INAP et IFEN). Le département Centre de ressources est chargé d'organiser des cours „sur mesure“ pour des petites équipes et parfois à court terme en cas de nécessité.

Article 15

L'article 15 concerne la création d'un fichier individuel comprenant des données à caractère personnel dont les finalités ont été précisées au paragraphe 1 de l'article 15. Les auteurs du projet de loi ont demandé l'avis préalable de la Commission nationale de la protection des données, qui a rendu son avis suivant délibération n° 214/2017 du 10 mars 2017. Le projet de loi sous examen tient compte des recommandations et des propositions de texte formulées par la Commission dans son avis du 10 mars 2017.

Les dispositions relatives à l'accès aux données personnelles et à leur utilisation visent à protéger les personnes concernées et à permettre un partage d'informations nécessaire entre les professionnels concernés de l'Institut qui travaillent au service de ces personnes.

L'article précise les finalités de l'enregistrement des données, à savoir l'utilisation des données à des fins de gestion administrative et financière, aux fins de préserver le bien-être physique et mental des personnes concernées, à des fins de documentation de l'hébergement et des autres formes d'encadrement et à des fins d'études et à des fins statistiques des populations cibles en vue de l'évaluation des actions entreprises à l'Institut.

Les données à caractère personnel visées par le fichier individuel peuvent être établies sur support informatique. A cet effet, le paragraphe 2 de l'article 15 fut complété par un texte proposé par la Commission nationale de la protection des données.

L'article définit l'origine des données. Ces données à caractère personnel émanent de la personne concernée elle-même, de la personne l'ayant encadrée ou de ses parents ou de son représentant légal, ou des autorités judiciaires en cas d'admission sur décision judiciaire.

L'article définit la composition du fichier individuel. Le contenu des données du fichier individuel peut varier en fonction du type d'admission dans les différents départements de l'Institut. Pour les enfants et les jeunes adultes admis dans les foyers d'hébergement, les numéros de compte bancaire sont ajoutés, ainsi que les données relatives aux visites, notamment des parents.

Pour les enfants admis judiciairement dans un foyer d'hébergement les motifs de placement et les noms des autorités y ayant procédé, ainsi que les documentations relatives à des blessures ou mauvais traitements, ou des allégations de mauvais traitements antérieurs seront ajoutés aux données du fichier individuel.

L'article indique la durée de conservation des données. La limite de conservation est fixée sur recommandation de la commission nationale de la protection des données à une durée de 5 ans après le départ de la personne de l'Institut. Il convient toutefois d'opérer une distinction à partir de la date à laquelle s'écoule de délai de conservation quinquennal, selon que le départ de l'Institut concerne un mineur d'âge ou une personne majeure. Ainsi il est proposé que la durée de conservation quinquennale des données concernant le mineur d'âge commence à courir à partir de la date à laquelle le mineur d'âge a atteint sa majorité. Par contre pour le jeune adulte recueilli par l'Institut la durée de conservation quinquennale du délai de conservation commence à courir à compter de la date de départ de la personne de l'Institut.

Cette différence de traitement entre mineurs et majeurs par rapport à la date déclenchant l'écoulement de la durée de conservation des données se justifie par les considérations objectives suivantes:

1. l'expérience selon laquelle les jeunes adultes qui pendant leur minorité ont été admis une ou plusieurs fois auprès des Maisons d'Etat pour enfants (MEE) et qui sont désireux de se remettre à la recherche d'un emploi ou à la poursuite d'études et de construire leur vie d'adulte s'adressent à la direction des MEE pour réclamer des certificats, des pièces ou des informations détenues par les MEE en rapport avec leur séjour auprès des MEE auprès desquelles ils ont passé une part de leur vie. Comme les jeunes gens commencent à organiser leur vie d'adulte à compter de l'âge de la majorité, il est légitime de fixer la date de départ de la durée de conservation des données à 5 ans non pas à la date à compter de laquelle ils ont quitté les MEE mais à compter de la date à laquelle les jeunes ont atteint l'âge de la majorité;
2. en cas de réadmission du mineur d'âge auprès l'Institut, le dossier individuel peut être reproduit et continué, d'où l'intérêt de conserver les données le concernant pendant les cinq ans à compter de la date à laquelle le mineur d'âge a atteint sa majorité;
3. comme les MEE et le futur Institut hébergent également des jeunes adultes, il est légitime de fixer le point de départ du délai d'écoulement du délai quinquennal de conservation des données concernant les jeunes adultes à compter de la date à laquelle ils ont quitté l'Institut.

L'anonymisation des données vise la protection des personnes concernées, mais permet l'utilisation de ces données à des fins de documentation statistique et historique.

Enfin, l'article 15 précise les limites d'accès aux dossiers personnels. Le responsable du traitement défini en la personne du directeur de l'Institut autorise l'accès aux données à certains membres du personnel en fonction de leurs attributions.

Les membres du personnel socio-éducatif, psychosocial et médical ont un accès direct aux fiches personnelles des personnes concernées afin de leur permettre d'exécuter de manière correcte leur mission.

L'accès aux informations médicales contenues dans le dossier personnel constitue une exception au secret médical. Cette exception est justifiée par la nécessité de préserver le bien-être physique et mental des personnes concernées et des autres personnes accueillies à l'Institut qui les côtoient.

Toutes les personnes qui ont connaissance des données à caractère personnel sont tenues au respect du secret professionnel par rapport à des tiers.

Article 16

Cet article n'appelle pas de commentaire.

Article 17

Cet article n'appelle pas de commentaire.

Article 18

Cet article n'appelle pas de commentaire.

*

FICHE FINANCIERE

<i>Fiche financière à l'appui du projet de loi portant organisation de l'Institut public d'aide à l'enfance et à la jeunesse en fonction des normes d'encadrement retenus</i>					
<i>Loi et RGD</i>					
	<i>Coût par unité en €</i>	<i>Coût total en €</i>		<i>Précisions</i>	
Département Hébergement⁽¹⁾					
7,00 experts en sciences humaines A1	67.417,48	471.922,36	Empl.	Début carrière	Sans suppléments
9,00 spécialistes en sciences hum. A2(*)	56.842,11	511.578,99	Empl.	Début carrière	Sans suppléments
9,00 professionnels en sciences hum. B1(*)	42.301,09	380.709,81	Empl.	Début carrière	Sans suppléments
Département Prévention⁽²⁾					
Organisation du service					
4,00 experts en sciences humaines A1	67.417,48	269.669,92	Empl.	Début carrière	Sans suppléments
3,00 spécialistes en sciences hum. A2	56.842,11	170.526,33	Empl.	Début carrière	Sans suppléments
Accompagnement des visites					
Coût supplémentaire estimé		10.000,00			
Département Thérapeutique					
Centre psychothérapeutique Andalé⁽³⁾					
Mise en conformité projet de loi					
2,25 experts en sciences humaines A1(*)	67.417,48	151.689,33	Empl.	Début carrière	Sans suppléments
4,00 spécialistes en sciences hum. A2	56.842,11	227.368,44	Empl.	Début carrière	Sans suppléments
1,25 professionnels en sciences hum. B1	42.301,09	52.876,36	Empl.	Début carrière	Sans suppléments
Projet „Barnahus“⁽⁴⁾					
2,00 experts en sciences humaines A1	67.417,48	134.834,96	Empl.	Début carrière	Sans suppléments
1,00 spécialiste en sciences hum. A2	56.842,11	56.842,11	Empl.	Début carrière	Sans suppléments
1,00 employé administratif B1	41.524,34	41.524,34	Fonct.	Début carrière	Sans suppléments

<i>Fiche financière à l'appui du projet de loi portant organisation de l'Institut public d'aide à l'enfance et à la jeunesse en fonction des normes d'encadrement retenus</i>			
<i>Loi et RGD</i>			
	<i>Coût par unité en €</i>	<i>Coût total en €</i>	<i>Précisions</i>
Département Centre de Ressources⁽⁵⁾			
0,00 experts en sciences humaines A1 ^(*)	66.179,49	00,00	Début carrière Sans suppléments
0,50 experts en sciences humaines A1	67.417,48	33.708,74	Début carrière Sans suppléments
2,00 spécialistes en sciences hum. A2 ^(*)	56.842,11	113.684,22	Début carrière Sans suppléments
2,00 professionnels en sciences hum. B1	42.301,09	84.602,18	Début carrière Sans suppléments
Département Administration⁽⁶⁾			
1,50 B1 admin	41.524,34	62.286,51	Début carrière Sans suppléments
2,00 salariés ^(*)	32.815,12	65.630,24	Début carrière Sans suppléments
Commission de concertation⁽⁷⁾			
4 séances/année	230,00	920,00	Selon les tarifs définis dans le RGD
Experts pour le ST-P (départ. prévention)			
4 séances/année 3 experts	328,54	1.314,16	selon les indemnités existantes
Experts pour le CTA (départ. thérapeut.)			
4 séances/année 3 experts	328,54	1.314,16	selon les indemnités existantes
Formation			
Formation continue pour l'ensemble du personnel socio-éducatif, psychosocial, thérapeutique et administratif		35.000,00	

^(*) compte tenu des postes octroyés en juillet 2017

(1) Pour les détails voir fiche financière Règlement grand-ducal portant organisation du département hébergement. Dans les calculs il n'a été tenu compte que de la mise en conformité par rapport au projet de loi et au projet de RGD.

(2) Pour les détails voir fiche financière Règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 29 mars 2016 ...

(3) Pour les détails voir fiche financière Règlement grand-ducal portant organisation du Centre psychothérapeutique de jour Andalé (CTA). Les demandes pour l'agrandissement du service ont été retirées de ce calcul. Elles ne sont pas une conséquence directe de la mise en conformité.

(4) Il s'agit d'estimations minimales pour pouvoir faire fonctionner ce nouveau service à mettre en place.

(5) Il est tenu compte de l'octroi de postes de juillet 2017. Il était prévu pour mettre en route ce département, de créer 1 ETP Fonctionnaire A1, 0,5 ETP Employé A1, 3,5 ETP € A2 et 3 ETP B1. + ETP F A1 et 0,5 ETP E A2 ont été accordés. Il faut prévoir 2 ETP A2 et 2 ETP B1 pour pouvoir démarrer ce nouveau département.

(6) Il est tenu compte de l'octroi de postes de juillet 2017 (1 ETP Salarié). Une erreur est corrigée. 1,5 ETP employés administratifs B1 sont prévus (et non pas 1 ETP B1 et 0,5 ETP D1). Sont prévus 3 ETP SAL moins 1 ETP (octroi poste 2017) = 2 ETP SAL.

(7) Voir aussi fiche financière à l'appui du projet de règlement grand-ducal portant organisation de la commission de concertation de l'Institut public d'aide à l'enfance et à la jeunesse

FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

Mesures législatives, réglementaires et autres

Intitulé du projet:	Projet de loi portant organisation de l'Institut public d'aide à l'enfance et à la jeunesse
Ministère initiateur:	Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse
Auteur(s):	René Schmit
Tél:	54 71 67-101
Courriel:	rene.schmit@mee.etat.lu
Objectif(s) du projet:	Adapter le cadre légal de l'institution appelée actuellement „Maisons d'Enfants de l'Etat“
Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s):	Ministère de la Santé, Ministère de la Justice
Date:	7.3.2017

Mieux légiférer

- Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s): Oui Non
Si oui, laquelle/lesquelles:
Remarques/Observations:
- Destinataires du projet:
 - Entreprises/Professions libérales: Oui Non
 - Citoyens: Oui Non
 - Administrations: Oui Non
- Le principe „Think small first“ est-il respecté? Oui Non N.a.¹
(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité?)
Remarques/Observations:
- Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire? Oui Non
Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière? Oui Non
Remarques/Observations:
- Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures? Oui Non
Remarques/Observations:
- Le projet contient-il une charge administrative² pour le(s) destinataire(s)? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet?) Oui Non

¹ N.a.: non applicable.

² Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

- Si oui, quel est le coût administratif³ approximatif total?
(nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données interadministratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire? Oui Non N.a.
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁴? Oui Non N.a.
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?
Fichier individuel des personnes accueillies à l'Institut
8. Le projet prévoit-il:
- une autorisation tacite en cas de non-réponse de l'administration? Oui Non N.a.
 - des délais de réponse à respecter par l'administration? Oui Non N.a.
 - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois? Oui Non N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte)? Oui Non N.a.
Si oui, laquelle:
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe „la directive, rien que la directive“ est-il respecté? Oui Non N.a.
Si non, pourquoi?
11. Le projet contribue-t-il en général à une:
- a) simplification administrative, et/ou à une Oui Non
 - b) amélioration de la qualité réglementaire? Oui Non
- Remarques/Observations:
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites? Oui Non N.a.
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office)? Oui Non
Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système?
1 année
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée? Oui Non N.a.
Si oui, lequel? Besoin de formation du personnel socio-éducatif et psycho-social de l'Institut
Remarques/Observations: L'Institut organise des formations en coopération avec l'IFEN et l'INAP et organise également des formations ciblées sur ses besoins propres.

³ Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

⁴ Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

Egalité des chances

15. Le projet est-il:
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes? Oui Non
 - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui Non
- Si oui, expliquez de quelle manière:
- neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui Non
- Si oui, expliquez pourquoi: Le droit de visite entre enfants et parents repose sur l'égalité entre femmes et hommes. Le principe de base de l'intervention est le droit de l'enfant de rester en contact avec ses parents, indépendamment de toute considération d'identité sexuelle.
- négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui Non
- Si oui, expliquez de quelle manière:
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes? Oui Non N.a.
- Si oui, expliquez de quelle manière:

Directive „services“

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation⁵? Oui Non N.a.
- Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:
www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers⁶? Oui Non N.a.
- Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:
www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

*

⁵ Article 15, paragraphe 2 de la directive „services“ (cf. Note explicative, p. 10-11)

⁶ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive „services“ (cf. Note explicative, p. 10-11)

AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES

(10.3.2017)

Conformément à l'article 32 paragraphe (3) lettre (e) de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (ci-après désignée „la loi modifiée du 2 août 2002“), la Commission nationale pour la protection des données (ci-après: „la Commission nationale“ ou „la CNPD“) a notamment pour mission d'aviser „*tous les projets ou propositions de loi portant création d'un traitement de même que sur toutes les mesures réglementaires ou administratives émises sur base de la présente loi*“.

Par courrier du 30 septembre 2016, le Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a invité la Commission nationale à aviser l'avant-projet de loi portant création d'un Institut public d'aide à l'enfance et à la jeunesse.

Cet avant-projet de loi a pour objet d'abroger la loi du 18 avril 2004 portant organisation des maisons d'Enfants de l'Etat et de créer un Institut public d'aide à l'enfance et à la jeunesse (ci-après: „l'Institut“) à dimensions éducative, sociale, soignante et thérapeutique. Cette nouvelle structure a pour mission d'offrir un encadrement spécifique ciblé aux besoins des enfants et des jeunes âgés de 0 à 27 ans.

La Commission nationale limite ses observations aux questions traitant des aspects portant sur la protection des données, soulevées plus particulièrement par l'article 15 de l'avant-projet de loi.

Cet article 15 prévoit la création d'un „fichier individuel des personnes accueillies par l'Institut“, dans lequel figurent les données personnelles nécessaires aux fins de documenter l'hébergement et l'encadrement des personnes accueillies par les différents départements de l'Institut et à des fins d'études historiques et statistiques.

De manière générale, la Commission nationale accueille avec satisfaction le fait que la rédaction actuelle de l'article 15 de l'avant-projet de loi sous objet détaille le fichier de données à caractère personnel créé, les finalités du traitement, les catégories de données traitées, l'origine des données, le responsable du traitement, les personnes ayant accès aux données, ainsi que la durée de conservation des données. Ces informations créent en effet un cadre légal détaillé dans le cadre duquel des traitements de données à caractère personnel peuvent avoir lieu au sein de l'Institut. La CNPD tient cependant à souligner ci-après certaines observations relatives audit article 15.

1. Le fichier de données à caractère personnel créé

Le paragraphe (1) prévoit la création d'un fichier de données à caractère personnel appelé „fichier individuel des personnes accueillies à l'Institut“, composé de quatre „pièces“ différentes. Parmi ces pièces, la „fiche personnelle“, figure notamment pour les enfants et les jeunes adultes admis dans le département hébergement les données suivantes: „*les prénom, nom et qualité des visiteurs et la date des visites*“. Par ailleurs, le paragraphe (5) prévoit la tenue d'un registre dans lequel figurent les présences des enfants, des adolescents et des jeunes adultes, ainsi que les visites, les rencontres et les réunions avec les parents, représentants légaux et autres personnes concernées. Or, il ne ressort pas clairement de la rédaction actuelle de l'article 15 si le registre prévu par le paragraphe (5) comporte exclusivement les données appelées à figurer dans le fichier créé par le paragraphe (1), auquel cas ce paragraphe (5) apparaît superflu, ou s'il s'agit d'un autre fichier de données à caractère personnel, qu'il conviendrait de décrire au paragraphe (1) pour des raisons de cohérence.

Par ailleurs, les paragraphes (2), (3) et (4) du même article 15 font référence au „*dossier personnel*“, au „*dossier individuel*“ et au „*fichier individuel*“. Il ne ressort pas clairement du texte de l'avant-projet de loi si ces termes font référence au fichier individuel des personnes accueillies à l'Institut, ou à la fiche personnelle telle que décrite dans le paragraphe (1), alinéa 1, point 1. Pour des raisons de cohérence entre les différents paragraphes de cet article, il serait opportun d'emprunter une même terminologie.

2. Les finalités du traitement

Les finalités des traitements de données à caractère personnel effectués au sein de l'Institut sont décrites au paragraphe (1). Elles consistent, d'une part, à „*documenter l'hébergement et l'encadrement*“

des personnes accueillies par les différents départements de l'Institut“, et d'autre part, à des fins d'„études, historiques et statistiques, de la population cible“.

La Commission nationale relève cependant que certaines données appelées à figurer dans ce fichier, telles que „toute documentation sur [l']état de santé [de la personne accueillie à l'Institut]“, ou encore „son numéro de compte bancaire“, n'apparaissent a priori pas nécessaire à la réalisation de telles finalités. Dès lors, la Commission nationale recommande de détailler avec plus de précisions dans le texte de l'avant-projet de loi l'ensemble des finalités pour lesquelles les données énumérées dans l'article 15 seront traitées (telles par exemple, „à des fins de gestion administrative et financière“, ou encore „aux fins de préserver le bien-être physique et mental des personnes concernées et des autres personnes accueillies à l'Institut qui les côtoient“ pour ce qui concerne le traitement des données de santé).

3. Les catégories de données traitées

Les données visées aux points (6) et (7) du paragraphe (1), alinéa 2 constituent des catégories particulières de données au sens de l'article 6 de la loi modifiée du 2 août 2002 (données dites „sensibles“).

En ce qui concerne la collecte de toute documentation sur l'état de santé de la personne accueillie par l'Institut (paragraphe (1), alinéa 2, point 6), la Commission nationale comprend sur base du paragraphe (3), alinéa 2 que l'accès à ces données ne pourra être octroyé qu'au directeur et directeur adjoint de l'Institut, ainsi qu'aux responsables des départements concernés, pour les seules finalités de pouvoir agir dans l'intérêt de la personne concernée lorsque sa santé est menacée, et afin de préserver le bien-être physique et mental de la personne concernée et des autres personnes accueillies à l'Institut.

L'accès au dossier médical par ces personnes est susceptible de constituer une violation au secret médical. Or, les auteurs de l'avant-projet de loi justifient cette entorse en précisant que „cette exception est justifiée par la nécessité de préserver le bien-être physique et mental des personnes concernées et des autres personnes accueillies à l'Institut qui les côtoient“. La CNPD peut partager cette analyse pour justifier la nécessité de l'accès au dossier médical par un nombre limité de personnes au sein de l'Institut. Les dérogations au secret médical doivent obligatoirement être prévues dans un texte légal, ce que les auteurs de l'avant-projet de loi se proposent de faire en l'espèce.

En ce qui concerne la collecte des données relatives à la confession (paragraphe (1), alinéa 2, point 7), la Commission nationale se pose la question de la nécessité de disposer de cette information.

De manière générale, l'article 6 de la loi modifiée du 2 août 2002 interdit le traitement des données dites sensibles parmi lesquelles figurent les données relatives aux convictions religieuses, sauf dans les cas d'exception limitativement énumérés à l'article 6 paragraphe (2) de la loi (article 8 paragraphe 2 de la Directive 95/46/CE). Parmi les exceptions qui auraient vocation à s'appliquer en l'espèce figurent notamment le consentement de la personne concernée (article 6 paragraphe (2) lettre (a)) ou la collecte des données dans le cadre d'un traitement de données judiciaires au sens de l'article 8 de la loi modifiée du 2 août 2002 (article 6 paragraphe (2) lettre (i)), lorsque cette donnée provient des autorités judiciaires en cas d'admission sur décision judiciaire.

L'avant-projet de loi précise que l'indication de la confession de la personne accueillie à l'Institut se fera „à titre facultatif pour la personne concernée“. Afin d'enlever toute ambiguïté à ce sujet, il serait bienvenu de préciser dans le texte de l'article de l'avant-projet de loi que la collecte de cette donnée ne peut s'opérer que moyennant le consentement exprès de la personne concernée conformément à l'article 6 paragraphe (2) lettre (a) de la loi modifiée du 2 août 2002. En outre, le consentement doit être informé, ce qui implique que par exemple, une notice d'information ou une information orale devra clairement expliquer à la personne accueillie à l'Institut quelle est la finalité de la collecte de cette information, que la collecte de données relatives à sa confession est facultative, et que le fait de refuser de répondre à une question relative à ses convictions religieuses ou philosophiques n'entraîne en aucun cas de conséquences négatives.

Enfin, la CNPD tient à souligner que les données visées aux points (1) et (2) du paragraphe (1), alinéa 4 constituent des données judiciaires au sens de l'article 8 de la loi modifiée du 2 août 2002. Le traitement de telles données doit être opéré dans le respect des dispositions du Code d'instruction criminelle, du Code de procédure civile, de la loi portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ou d'autres lois. En ce qui concerne le point (2), à savoir „toute documentation de

blessures visibles et d'allégation de mauvais traitements antérieurs", les remarques exposées ci-dessus concernant le traitement de données de santé restent également valables.

4. Le responsable du traitement

Selon le paragraphe (3), *„le directeur de l'institut est considéré, en ce qui concerne le traitement des données à caractère administratif dans le cadre de l'hébergement des personnes accueillies à l'Institut, comme responsable de traitement au sens de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel“*.

La notion de *„données à caractère administratif“* apparaît superflue, à moins que les auteurs de l'avant-projet aient souhaité opérer une distinction entre les *„données à caractère administratif“* et les données de santé visées au paragraphe (3) alinéa 2, voire les données judiciaires visées au paragraphe (1) alinéa 4. Dans ce cas, il conviendrait de le préciser dans le texte de l'avant-projet de loi. La Commission nationale tient à souligner qu'en tout état de cause, toutes ces catégories de données doivent être considérées comme des données à caractère personnel au sens de l'article 2 lettre (r) de la loi modifiée du 2 août 2002.

Enfin, il conviendrait de remplacer les termes de *„responsable de traitement“* par *„responsable du traitement“*, afin de s'aligner sur la terminologie de l'article 2 lettre (n) de loi modifiée du 2 août 2002.

5. L'origine des données

Le dernier alinéa du paragraphe (1) précise que les données figurant dans le fichier individuel des personnes accueillies à l'Institut *„proviennent de la personne concernée elle-même, de la personne l'ayant encadrée ou de ses parents ou de son représentant légal, ou des autorités judiciaires en cas d'admission sur décision judiciaire“*

Cet alinéa n'appelle pas de commentaire particulier.

6. Les personnes ayant accès aux données

Le paragraphe (3) prévoit que le directeur de l'Institut *„peut autoriser l'accès aux données et informations visées au paragraphe (1) de l'article 16 aux membres du personnel de l'Institut nommément désignés par lui, en fonction de leurs attributions“*. La Commission nationale suggère de remplacer *„article 16“* par *„article 15“*, afin de corriger une erreur matérielle.

7. La durée de conservation des données

Le paragraphe (4) prévoit notamment que *„les données relatives au fichier individuel sont conservées jusqu'à l'âge de 30 ans de la personne concernée“*. Les auteurs de l'avant-projet de loi justifient une telle durée dans le commentaire des articles en précisant qu'*„il arrive, en effet, qu'une même personne soit admise à plusieurs reprises dans l'une ou l'autre structure de l'Institut. En cas de réadmission, le dossier individuel peut être reproduit et continué. De même, il arrive régulièrement que des personnes ayant été anciennement admises à l'Institut viennent demander des certificats et pièces relatives à leur séjour ou leur encadrement à l'institut, d'où l'intérêt de conserver ces données jusqu'à 3 ans à compter du dernier départ possible“*.

Alors que la CNPD peut en partie comprendre cette justification, elle tient cependant à rappeler que, conformément à l'article 4 paragraphe (1) lettre (d) de la loi modifiée du 2 août 2002, *„le responsable du traitement doit s'assurer que les données qu'il traite (...) sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées sans préjudice du paragraphe (2) ci-après“*. Or, la finalité indiquée au paragraphe (1), consistant à *„documenter l'hébergement et l'encadrement de chaque personne accueillie dans les différents départements de l'Institut“*, ne justifie a priori pas la nécessité de conserver les données au-delà du départ de la personne de l'Institut. Si la Commission nationale peut admettre une période limitée de conservation ultérieure des données pour les cas de réadmissions ou de demande de certificats et de pièces, la limite prévue par les auteurs de l'avant-projet de loi (à savoir *„jusqu'à l'âge de 30 ans“*) apparaît excessive d'une part, et peu objective d'autre part, dans la mesure où la durée de conservation effective des données pourrait

dans ce cas varier de façon très importante en fonction de l'âge du départ de la personne de l'Institut. La Commission nationale propose donc une durée de conservation de cinq ans après le départ de la personne de l'Institut, durée qui paraît à ses yeux suffisante dans la plupart des cas de demandes de certificats ou de pièces, voire d'éventuelles réadmissions.

Par ailleurs, le paragraphe (4) prévoit également que „*lorsque le délai de conservation des données relatives au dossier individuel du pensionnaire est écoulé, les données sont anonymisées à des fins statistiques ou historiques*“. Il est précisé à cet égard dans le commentaire des articles que „*l'anonymisation des données vise la protection des personnes concernées, mais permet l'utilisation de ces données à des fins de documentation statistique et historique*“. Des données anonymisées ne constituent plus des données à caractère personnel au sens de l'article 2 lettre (e) de la loi modifiée du 2 août 2002. Dès lors, la Commission nationale ne voit pas de problème à ce que de telles données soient conservées pour une durée ultérieure. Cependant, elle tient à souligner que ces données doivent être irrémédiablement anonymisées, ce qui suppose notamment qu'il ne sera plus possible, ni pour l'Institut public d'aide à l'enfance et à la jeunesse, ni pour un tiers, de réidentifier même indirectement les personnes concernées.

8. Les mesures de sécurité et le traçage des accès aux données

La Commission nationale note avec satisfaction que le paragraphe (6) prévoit que les personnes ayant accès aux données à caractère personnel visées à l'article 15 soient tenues au respect du secret professionnel. Afin de corriger une erreur matérielle, il conviendrait de rajouter le mot „*article*“ entre les termes „*visées par le présent*“ et „*sont tenues au respect du secret professionnel*“.

De manière plus générale, l'avant-projet de loi sous examen ne prévoit pas de dispositions relatives aux mesures de sécurité et de confidentialité des données, à l'exception du paragraphe (4) qui ne s'applique qu'en cas de départ de la personne de l'Institut. Certes, les articles 22 et 23 de la loi modifiée du 2 août 2002 relatifs à la sécurité des traitements de données à caractère personnel sont applicables aux traitements de données envisagés. Cependant, vu l'ampleur de la collecte de données à caractère personnel en cause, il conviendrait de prévoir des mesures de sécurité spécifiques dans le texte du règlement grand-ducal et plus particulièrement en ce qui concerne le contrôle de l'utilisation, de l'accès et de la transmission des données.

Ces mesures devraient notamment englober des restrictions physiques précises à l'accès aux données stockées sur papier et un système de traçage des accès aux dossiers personnels des personnes accueillies à l'Institut, dans l'hypothèse où ils sont établis sur support informatique comme indiqué au paragraphe (2) de l'article 15. La Commission nationale suggère dès lors de rajouter une disposition, à l'instar d'autres lois ou règlements grand-ducaux, qui pourrait avoir la teneur suivante: „*Le système informatique par lequel l'accès au fichier individuel des personnes accueillies à l'Institut est opéré doit être aménagé de sorte que l'accès aux fichiers soit sécurisé moyennant une authentification forte, que les informations relatives à la personne ayant procédé à la consultation, les informations consultées, la date, l'heure et la référence du dossier dans le cadre duquel la consultation a été effectuée, ainsi que le motif précis de la consultation puissent être retracés. Les données de journalisation doivent être conservées pendant un délai de cinq ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées, sauf lorsqu'elles font l'objet d'une procédure de contrôle.*“.

Pour le surplus, la Commission nationale n'a pas d'autres observations à formuler.

Ainsi décidé à Esch-sur-Alzette en date du 10 mars 2017.

La Commission nationale pour la protection des données,

Tine A. LARSEN
Présidente

Thierry LALLEMANG
Membre effectif

Christophe BUSCHMANN
Membre suppléant

