



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2017-2018

JM,CC/VG

P.V. ENEJ 15
P.V. IR 13

**Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la
Jeunesse**

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 21 février 2018

Ordre du jour :

1. 7236 Projet de loi instituant un défenseur des droits de l'enfant, appelé « Ombudsman/fra fir Kanner a Jugendlecher » et portant modification 1. 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 ; 2. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'Enfance et 3. de la loi concernant le Budget des recettes et des dépenses de l'Etat
- Présentation du projet de loi
- Désignation d'un rapporteur
2. 7155 **UNIQUEMENT POUR LES MEMBRES DE LA COMMISSION DE L'EDUCATION NATIONALE, DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE**

Projet de loi modifiant la loi modifiée du 15 juillet 2011 visant l'accès aux qualifications scolaires et professionnelles des élèves à besoins éducatifs particuliers
- Rapporteur : Monsieur Lex Delles
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Gilles Baum, M. Lex Delles, M. Georges Engel, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen remplaçant M. Claude Haagen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Fernand Kartheiser, M. Claude Lamberty, M. Marcel Oberweis remplaçant Mme Martine Mergen, membres de la Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

M. Claude Adam, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, M. Gilles Roth, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Mme Cathy Maquil, du Ministère d'Etat
M. Manuel Achten, M. Claude Janizzi, du Ministère de l'Education nationale,
de l'Enfance et de la Jeunesse

Mme Joëlle Merges, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Tess Burton, M. Claude Haagen, Mme Martine Mergen, M. Laurent Zeimet, membres de la Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse
M. David Wagner, observateur délégué

M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, Mme Octavie Modert, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle
M. Roy Reding, observateur délégué

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

M. Lex Delles, Président de la Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

*

- 1. 7236** **Projet de loi instituant un défenseur des droits de l'enfant, appelé « Ombudsman/fra fir Kanner a Jugendlecher » et portant modification 1. 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 ; 2. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'Enfance et 3. de la loi concernant le Budget des recettes et des dépenses de l'Etat**

En guise d'introduction, M. le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle explique que ladite Commission a sollicité une réunion jointe avec la Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse au sujet du projet de loi sous rubrique. En effet, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle s'est penchée à plusieurs reprises sur le statut des institutions ayant trait à la défense des droits de l'homme. Certaines de ces institutions ont exprimé le souhait de se voir rattacher à la Chambre des Députés, au lieu du Ministre ayant dans ses attributions la politique gouvernementale en la matière respectivement, ceci notamment en vue de souligner leur indépendance par rapport au Gouvernement. M. le Président rappelle le projet de création d'une « Maison des droits de l'homme », visant à regrouper des organes tels que la Commission consultative des droits de l'homme, le futur défenseur des droits de l'enfant, le Centre pour l'égalité de traitement ainsi que l'Ombudsman.

- **Présentation du projet de loi**

Le représentant ministériel présente les grandes lignes du projet de loi sous rubrique, pour les détails duquel il est renvoyé au document parlementaire 7236. Le défenseur des droits de l'enfant est appelé à prendre la relève de l'actuel « Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand », créé par la loi du 25 juillet 2002 portant institution d'un comité luxembourgeois des droits de l'enfant, appelé « Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand » (ORK). La notion de

comité est abandonnée, puisqu'elle peut prêter à confusion en permettant de croire que l'ORK serait une association sans but lucratif, dont le conseil d'administration est souvent désigné par le terme « comité ».

La définition de l'enfant et l'étendue des droits à protéger et à promouvoir par le défenseur des droits de l'enfant dans le cadre du projet de loi sous rubrique sont ceux définis par la Convention internationale des droits de l'enfant.

La fonction du défenseur des droits de l'enfant est dotée d'une plus grande indépendance et revalorisée par le rattachement à la Chambre des Députés, contrairement au président de l'ORK, qui est nommé et révoqué par le Grand-Duc, sur proposition du Gouvernement en conseil.

Le défenseur des droits de l'enfant est nommé pour un mandat unique de huit ans alors que le président de l'ORK est nommé pour un terme de cinq ans renouvelable une fois, un élément qui peut également limiter son indépendance puisque le renouvellement du mandat est décidé par le Grand-Duc, sur proposition du Gouvernement en conseil.

Le défenseur des droits de l'enfant décide lui-même de l'opportunité de poursuivre un dossier. Il n'existe pas de droit à une intervention du défenseur des droits de l'enfant.

Il est prévu de doter le défenseur des droits de l'enfant d'une administration, appelée « Office du défenseur des droits de l'enfant ». Le défenseur des droits de l'enfant peut recourir aux conseils et à l'assistance d'un comité d'experts, composé de membres nommés par le Grand-Duc sur proposition du défenseur des droits de l'enfant.

- ***Echange de vues***

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les points suivants :

- M. le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle rappelle les réflexions menées au sein de ladite Commission, en vue d'une modification éventuelle de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur (cf. procès-verbal de la réunion de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle du 15 mars 2017). Dans ce cadre, la Commission s'est notamment prononcée en faveur de l'introduction d'une suspension des délais de recours ou de prescription suite à la saisine du médiateur, à condition que les modalités soient clairement délimitées. L'intervenant estime qu'il convient de veiller à aligner le cas échéant les dispositions afférentes du projet de loi sous rubrique avec le nouveau libellé de la loi du 22 août 2003 précitée.

- Plusieurs intervenants donnent à considérer que la dénomination du défenseur des droits de l'enfant, telle que proposée à l'intitulé du projet de loi sous rubrique, prête à confusion. Etant donné que la notion d'« Ombudsman » est un terme neutre qui s'applique aussi bien à des hommes qu'à des femmes, il n'y a pas lieu à prévoir un nom féminin. Par ailleurs, il convient de signaler que les compétences d'un « Ombudsman », telles qu'appliquées dans la tradition du droit scandinave, ne sont pas identiques à celles d'un « défenseur des droits », tel qu'il existe dans la tradition du droit français ou belge, de sorte qu'il serait préférable de ne retenir qu'un des deux termes. Un représentant du groupe politique CSV constate que l'intitulé du projet de loi sous rubrique introduit un « Ombudsman/fra fir Kanner a Jugendlecher ». Alors que la notion d'« enfant » est définie à l'article 1^{er}, paragraphe 5 du projet de loi sous rubrique, le texte ne comprend pas de définition de la notion de « jeune », qui n'est par ailleurs pas prévue dans la Convention internationale des droits de l'enfant. L'orateur recommande aux auteurs du projet de loi sous rubrique d'aligner la terminologie sur le texte des traités internationaux qui font foi.

Le représentant ministériel explique qu'alors que la notion d'« Ombudsman/fra fir Kanner a Jugendlecher » vise la grand public, la notion de « défenseur des droits de l'enfant » constitue le terme juridique. L'orateur donne à considérer que la dénomination « Ombudsperson fir d'Rechter vum Kand », prévue dans la loi du 25 juillet 2002 précitée, est peu parlante pour le public cible, de sorte qu'il a été jugé opportun de la remplacer par la dénomination « Ombudsman » ou « Ombudsfra ». Le fait que la dénomination de l'« Ombudsman/fra » fait référence aux jeunes également résulte du constat que les jeunes mineurs pourraient se sentir moins concernés si la dénomination n'évoque que les enfants. D'une façon plus générale, le représentant ministériel dit reconnaître le bien-fondé des considérations exprimées par les membres des Commissions. Il est décidé de revenir sur ce sujet dans le cadre des travaux parlementaires afférents.

- Un représentant du groupe politique CSV s'enquiert de l'opportunité d'attribuer au défenseur des droits de l'enfant un pouvoir d'autosaisine, à l'instar des compétences attribuées au médiateur dans le cadre de ses missions d'assurer le contrôle externe des lieux privatifs de liberté. L'orateur donne à considérer que des rapports ayant trait à des questions d'intérêt général ont un impact plus important auprès de l'opinion publique que des recommandations qui relèvent de cas particuliers.

- Un représentant du groupe politique CSV se renseigne sur les raisons pour lesquelles le projet de loi sous rubrique prévoit un seul défenseur des droits de l'enfant, alors que la loi du 25 juillet 2002 précitée prévoit une organisation de l'institution en comité. Il est expliqué que le texte du projet de loi reflète la répartition des tâches pratiquées par l'« Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand », composé de bénévoles qui conseillent le président de l'ORK. A noter que le projet de loi sous rubrique prévoit de conférer la mission de conseil et d'assistance au comité d'experts prévu à l'article 15. Par ailleurs, le remplacement de l'« Ombudscomité » par un seul défenseur des droits de l'enfant vise à améliorer la visibilité de l'institution auprès du grand public.

- Une représentante du groupe politique CSV souligne l'importance d'une certaine cohérence au niveau du cadre légal en vigueur pour les institutions relevant de la défense des droits de l'homme. Ainsi, il est difficilement envisageable d'attribuer à une institution le droit de porter plainte, et de refuser ce moyen d'action à une autre entité œuvrant dans un domaine similaire. Par ailleurs, il devrait être veillé à aligner le statut du personnel engagé par les différentes institutions. Le représentant ministériel, tout en reconnaissant la pertinence de ces observations, souligne l'importance d'aligner le dispositif législatif visant le défenseur des droits de l'enfant avec celui du médiateur, étant donné qu'il s'agit dans les deux cas d'organes indépendants similaires, appelés à traiter les réclamations, l'un d'adultes face à l'administration au sens large du terme, l'autre d'enfants face au monde des adultes au sens large du terme.

Constatant que de plus en plus d'institutions œuvrant dans le domaine de la défense des droits de l'homme sont rattachées à la Chambre des Députés, plusieurs intervenants soulèvent la question de savoir si la gestion des ressources humaines desdites institutions relève des compétences de la Chambre des Députés, et, le cas échéant, si celle-ci dispose des moyens adéquats pour régler toutes les questions qui pourraient se poser en matière de gestion du personnel. Se pose par ailleurs la question de savoir si la Chambre des Députés exerce une mission de contrôle vis-à-vis des entités qui lui sont rattachées, et si elle dispose des moyens nécessaires pour exercer efficacement cette mission. Tenant compte de ces considérations, un représentant du groupe politique CSV estime que l'idée d'attribuer à ces institutions le statut de personne morale de droit public indépendante des pouvoirs législatif et exécutif mérite réflexion.

- Suite à un questionnement afférent du représentant du groupe politique « déi gréng », il est expliqué que le statut et les missions du défenseur des droits de l'enfant se distinguent clairement de ceux du médiateur scolaire, tel que prévu dans le projet de loi 7072 portant institution d'un service de médiation au maintien, à l'inclusion et à l'intégration scolaires de l'Education nationale. Le champ d'action dudit médiateur scolaire, nommé par le Grand-Duc sur proposition du Gouvernement en conseil, est limité aux conflits entre un élève et un établissement scolaire, et ce dans les domaines du maintien, de l'inclusion et de l'intégration scolaires exclusivement. Contrairement au défenseur des droits des enfants, le médiateur scolaire n'est pas indépendant au sens des principes de Paris. Il dépend directement du Gouvernement.

- Un représentant du groupe politique CSV, renvoyant à l'article 2, paragraphe 1^{er}, constate qu'en cas de non-respect des droits de l'enfant, le droit de saisine du défenseur des droits de l'enfant est limité à l'enfant concerné ainsi qu'aux personnes détentrices de l'autorité parentale. L'intervenant estime qu'il serait dans l'intérêt de l'enfant d'étendre le droit de saisine à d'autres personnes qui lui sont proches, comme les grands-parents par exemple. Le représentant ministériel reconnaît la pertinence de cette observation, tout en mettant en garde contre le fait d'accorder le droit de saisine à un cercle élargi de personnes. En effet, il convient de souligner que toute personne ayant connaissance de faits pouvant constituer une violation des droits de l'enfant peut en informer les autorités judiciaires.

- Un représentant du groupe politique LSAP, renvoyant à l'article 3, paragraphe 6 du projet de loi sous rubrique, se renseigne sur l'opportunité de prévoir un droit d'intervention pour le défenseur des droits de l'enfant. Le représentant ministériel estime qu'une telle extension des moyens d'action n'est pas nécessairement dans l'intérêt de l'institution du défenseur des droits de l'enfant, puisqu'elle pourrait avoir un effet dissuasif sur le public cible. Néanmoins, l'on pourrait envisager d'accorder au défenseur des droits de l'enfant des moyens d'action tels que le droit de porter plainte ou de se constituer partie civile dans le cadre d'une procédure judiciaire. A noter que le défenseur des droits, conformément à l'article 23 du Code de procédure pénale, est tenu d'informer sans délai le procureur d'Etat de tout fait susceptible de constituer un crime ou un délit dont il a pu avoir connaissance, et cela nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel lui étant applicable le cas échéant.

- Un représentant du groupe politique CSV signale que les libellés de l'article 4 et de l'article 19, paragraphe 1^{er}, sont identiques, de sorte qu'il convient de supprimer l'une des deux dispositions précitées. Le représentant ministériel reconnaît le bien-fondé de cette remarque.

- Suite à un questionnement afférent d'une représentante du groupe politique CSV, il est expliqué que l'accès libre du défenseur des droits de l'enfant aux institutions et services prenant en charge des enfants, tel que défini à l'article 5, paragraphe 1^{er} du projet de loi sous rubrique, se distingue du droit d'accès aux locaux accordé, dans le cadre de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, aux fonctionnaires du Ministère compétent, en vue de rechercher et de constater des infractions à ladite loi et à ses règlements d'exécution. En effet, la recherche et le constat d'infractions ne relèvent pas des missions du défenseur des droits de l'enfant.

- Suite à un questionnement de plusieurs intervenants au sujet de la durée du mandat du défenseur des droits de l'enfant, il est expliqué que la disposition afférente, telle que prévue à l'article 8, paragraphe 2, de même que la limite d'âge introduite à l'article 9, paragraphe 1^{er}, point b, sont alignées sur les dispositions afférentes de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur. A noter que l'article 18, paragraphe 1^{er}, prévoit, en cas de nomination du président actuel de l'ORK à la fonction de défenseur des droits de l'enfant, de limiter son mandat actuel à trois ans, au lieu des cinq ans prévus dans la loi du 25 juillet 2002 précitée.

Le représentant ministériel souligne que cette disposition a été élaborée en commun accord avec le président de l'ORK en fonction.

- Un représentant du groupe politique CSV estime que l'article 9, paragraphe 3, point d, alinéa 2, deuxième phrase, est à supprimer. En effet, l'article 70 de la Constitution dispose que la « Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions ». Partant, il n'est pas admissible que la loi impose à la Chambre des Députés les modalités selon lesquelles elle organise ses travaux. Le représentant ministériel reconnaît la pertinence de ces observations.

- Le représentant de la sensibilité politique ADR constate que l'article 9, paragraphe 3, point d, prévoit, entre autres, que le mandat du défenseur des droits de l'enfant prend fin lorsqu'il porte, « de façon consistante et répétée, atteinte au respect des droits de l'enfant ». L'intervenant estime que l'existence d'un seul fait grave devrait constituer une raison suffisante pour mettre fin au mandat du défenseur des droits de l'enfant, sans qu'il y ait répétition d'actes incriminables. Le représentant ministériel reconnaît la pertinence de cette observation.

- Un représentant du groupe politique CSV renvoie à l'article 16, paragraphe 1^{er}, qui dispose que les membres du comité d'experts précité « sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du défenseur des droits de l'enfant et sur approbation du bureau de la Chambre des députés ». L'orateur constate que le libellé devrait être modifié afin d'attribuer à la Chambre des Députés le droit de refuser des candidats proposés par le défenseur des droits de l'enfant. Le représentant ministériel reconnaît la pertinence de ces observations.

- Un représentant du groupe politique CSV estime qu'il y a lieu de modifier l'article 20 du projet de loi sous rubrique. En effet, il n'est pas de mise de porter dérogation au droit commun qui dispose que la mise en vigueur d'une loi se fait quatre jours après sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Afin de permettre aux personnes concernées de se conformer aux nouvelles prescriptions et à l'administration de les mettre en œuvre de manière efficace, l'on pourrait envisager une entrée en vigueur au premier jour du mois qui suit la publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

- Suite à un questionnement afférent d'une représentante du groupe politique CSV, il est expliqué que les travaux de gros œuvre de la future Maison des droits de l'homme, située route d'Arlon à Luxembourg-ville, à proximité de la place de l'Etoile, ont entretemps été terminés. La date d'inauguration est pour l'instant inconnue.

*

Il est convenu de prévoir une réunion jointe de la Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse et de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle au sujet du projet de loi sous rubrique, dès que l'avis du Conseil d'Etat afférent est disponible.

- ***Désignation d'un rapporteur***

La Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse désigne M. Gilles Baum comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

2. 7155 UNIQUEMENT POUR LES MEMBRES DE LA COMMISSION DE L'EDUCATION NATIONALE, DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE

Projet de loi modifiant la loi modifiée du 15 juillet 2011 visant l'accès

aux qualifications scolaires et professionnelles des élèves à besoins éducatifs particuliers

M. le Président-Rapporteur présente les grandes lignes du projet de rapport, pour le détail duquel il est prié de se référer au document envoyé par courrier électronique le 8 février 2018.

Le projet de rapport est adopté à la majorité des voix, avec l'abstention du représentant de la sensibilité politique ADR.

Les membres de la Commission proposent le modèle de base pour les discussions en séance plénière.

3. Divers

Aucun point divers n'est abordé. La prochaine réunion de la Commission est fixée au 28 février 2018.

Luxembourg, le 23 février 2018

Le Secrétaire-Administrateur,
Joëlle Merges

Le Président de la Commission de l'Education nationale,
de l'Enfance et de la Jeunesse,
Lex Delles

Le Secrétaire-Administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la
Révision constitutionnelle,
Alex Bodry