

N° 4137¹⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

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

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(9.10.2001)

En date du 19 février 2001, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a fait transmettre pour avis au Conseil d'Etat des amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

Etaient joints au texte des amendements un exposé des motifs, un commentaire des amendements ainsi qu'un texte coordonné dudit projet de loi.

Le Conseil d'Etat note qu'un grand nombre d'amendements reprennent ou s'inspirent des propositions qu'il avait formulées dans son avis du 25 mars 1999 (et non „avis complémentaire“, tel qu'indiqué au document parlementaire 4137¹³). Il réitère par ailleurs l'importance de ce projet à la fois dans le contexte de la protection des droits des enfants, mais aussi du fait qu'un grand nombre de pays européens disposent désormais d'un médiateur pour les droits de l'enfant. Le Luxembourg peut ainsi bénéficier des expériences acquises dans ces pays et il s'avère que partout où un tel médiateur a été institué, celles-ci sont très largement positives.

En ce qui concerne l'intitulé, les auteurs des amendements proposent de le modifier comme suit: „*Projet de loi portant sur la promotion des droits de l'enfant*“

Le Conseil d'Etat note que toute une partie du projet initial a été supprimée dans le projet amendé. En fait, ce dernier se limite exclusivement aux dispositions relatives à l'institution et au fonctionnement d'un „Ombuds – Comité fir d'Rechter vum Kand“. Si cette institution est évidemment au service de la promotion des droits de l'enfant, celle-ci dépasse de loin les seules activités de l'„ORK“ ou d'un médiateur. Il faut noter que la Convention relative aux droits de l'enfant à laquelle il est proposé de faire référence dans l'article 1er aborde des sujets beaucoup plus larges que ne le fait finalement ce projet. Le Conseil d'Etat se demande donc pourquoi l'intitulé ne correspond pas au principal objet de la loi. La création d'un médiateur ou d'un comité mériterait de figurer dans l'intitulé, d'abord parce qu'il s'agit d'une innovation importante et, ensuite, parce qu'il y a un besoin évident de faire connaître cette nouvelle institution. Il n'est donc nullement approprié d'occulter par un intitulé trop général, qui ne correspond que très partiellement à l'objet précis de la loi, la création de cette nouvelle institution qu'il faut bien au contraire faire connaître à un large public. C'est pour cette raison que le Conseil d'Etat recommande de retenir l'intitulé qu'il avait proposé dans son avis du 25 mars 1999, à savoir: „*Projet de loi portant institution d'un médiateur pour les droits de l'enfant appelé „Ombudspersoun fir d'Rechter vum Kand*“ “

*

EXAMEN DES ARTICLES*Article 1er*

Le nouvel article 1er reprend très largement la proposition antérieure du Conseil d'Etat. Tout en considérant que cet article pourrait être supprimé, car, à part l'institution de l'ORK, aucun autre aspect de la promotion et de la protection des droits de l'enfant n'est abordé dans le présent projet, le Conseil d'Etat peut néanmoins se rallier à son maintien. Il établit l'objectif et le cadre général dans lequel se

place la création de la nouvelle fonction. Cet article ne justifie pour autant nullement un intitulé aussi général que celui qui est proposé, car celui-ci ne correspond pas à l'objet précis du projet de loi.

Article 2

Les auteurs du projet entendent maintenir un „comité luxembourgeois des droits de l'enfant“ au lieu d'un médiateur tel que proposé par le Conseil d'Etat dans son avis. Dans l'exposé des motifs, ils argumentent que cette approche serait la mieux adaptée à la situation de notre pays. Un tel comité pourrait constituer une équipe collégiale et multidisciplinaire et surtout ne serait pas, contrairement à un seul médiateur, exposé „à des pressions diverses aboutissant à compromettre le bon fonctionnement de l'institution“.

En renvoyant aux arguments développés dans son premier avis, le Conseil d'Etat ne peut pas se rallier à cette conception dans la mesure où les raisons invoquées en faveur d'un comité plutôt que d'un médiateur ne lui paraissent pas très convaincantes.

Il est évident que tout médiateur doit disposer d'une équipe multidisciplinaire pour pouvoir exercer sa mission. C'est d'ailleurs le cas dans tous les pays. Mais cette équipe est formée par les collaborateurs dont le médiateur aura obligatoirement besoin. Le Conseil d'Etat a fait une proposition à cet égard. Il ne s'agit évidemment pas de personnes qui sont membres d'un comité à côté d'une autre affectation ou d'un emploi dans un autre service. Quelle sera alors leur disponibilité et surtout leur propre indépendance par rapport à des fonctions exercées ailleurs? Il est précisé à l'article 7 que l'„ORK adopte son règlement intérieur qui définit son organisation interne, son fonctionnement et ses procédures de travail“. Il est donc très probable que le président de l'ORK ne sera qu'un „primus inter pares“ et que dans certaines situations délicates on procédera à des votes.

D'ailleurs, il est bien précisé que la mission de l'ORK est exercée par tous les membres de l'ORK. Il n'y a donc pas de rôle spécifique pour son président qui est pourtant le seul à exercer ses fonctions à titre permanent. Le projet propose de surcroît de nommer un vice-président.

Une comparaison avec les fonctions de médiateur, de délégué général, d'*Ombudspersoun* ou de défenseur des enfants, qui existent dans d'autres pays, montre que l'organisation proposée n'est en fait qu'une structure administrative composée pour l'essentiel par des personnes exerçant cette fonction de membre de l'ORK à titre accessoire. En préconisant cette approche, les auteurs du projet font un choix qui n'est pas celui d'une vraie „institution“ indépendante, disposant d'une forte visibilité et capable d'acquérir un véritable capital de confiance sans lequel cette mission délicate ne peut être exercée. Le Conseil d'Etat ne partage pas l'analyse selon laquelle une personne particulière serait trop facilement exposée à des pressions diverses.

Les modalités relatives à la nomination et à l'exercice de la mission du médiateur devraient suffisamment le protéger.

Ce qui vaut pour une personne vaut également pour un comité dont les membres, ayant à côté d'autres attributions, peuvent subir les mêmes pressions.

La formule du comité semble privilégier une sorte d'anonymat et de responsabilité diffuse quand la mission même exige précisément d'être dotée d'une visibilité concrète, d'un visage en quelque sorte, et de la capacité de celui qui l'exerce d'assumer pleinement sa responsabilité.

Ce que confie un enfant à une personne dont le statut d'indépendance est incontesté, il ne le confiera pas nécessairement à un comité.

Pour toutes ces raisons et compte tenu de l'expérience acquise dans d'autres pays ou régions, le Conseil d'Etat maintient le texte proposé dans son avis du 25 mars 1999.

Articles 3 et 4

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation autre que celle de préconiser un médiateur au lieu de l'ORK.

Article 5

Le Conseil d'Etat renvoie à sa proposition de texte. Concernant la durée du mandat, il comprend qu'un mandat unique de dix ans, qui est sûrement la meilleure garantie d'indépendance, pourrait être remplacé par un mandat plus court de 5 ou plutôt de 6 ans renouvelable, comme c'est le cas notamment du défenseur des enfants en France et du délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant en Belgique. Il est en effet difficile à comprendre qu'une personne qui aurait accompli sa

mission de manière correcte au bénéfice des enfants ne pourrait plus, après une période de 5 ou de 6 ans, poursuivre cette mission.

Le Conseil d'Etat propose un mandat de 6 ans renouvelable. Il se demande néanmoins si une procédure de révocation ne serait pas appropriée. Une telle procédure ne pourrait être engagée qu'avec l'accord de la Chambre des députés, par exemple.

Article 6

Sans observation compte tenu de la position générale du Conseil d'Etat. Les auteurs du projet ont supprimé l'article 6 proposé par le Conseil d'Etat dans son précédent avis qui visait à conférer un rôle consultatif au Conseil supérieur de la famille et de l'enfance. Tout en acceptant cette suppression, le Conseil d'Etat fait observer que de tels organes consultatifs auprès du médiateur existent dans d'autres pays.

Article 7

Sans observation compte tenu de la position générale.

Article 8

Le Conseil d'Etat juge ce texte imprécis. Est-ce que le secrétariat de l'ORK est exercé par des fonctionnaires détachés à plein temps ou à titre partiel, ce qui constituerait un problème supplémentaire du point de vue de l'indépendance de ce comité. En quoi consiste le travail de secrétariat? S'agit-il de rédiger les procès-verbaux des réunions ou de participer à l'exercice même de la mission de l'ORK? C'est à ce niveau que le médiateur doit pouvoir recourir à la collaboration d'une équipe pluridisciplinaire. Pour éviter toutes ces équivoques, le Conseil d'Etat renvoie à sa proposition de texte dans son avis précité du 25 mars 1999.

Article 9

Sans observation.

Article 10

Le Conseil d'Etat, compte tenu de sa position générale, propose de supprimer cette disposition.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 9 octobre 2001.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER

